

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en ny lag om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafik tjänster som ersätter lagen om beaktande av energi- och miljökonsekvenser vid offentlig upphandling av fordon från 2011.

Genom den föreslagna lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon, i sin ändrade form. Syftet med direktivet är att fastställa för medlemsstaterna bindande minimiandelar utsläppsfria och utsläppsnåla fordon vid offentlig upphandling. Utöver de bestämmelser som baserar sig på direktivet innehåller den föreslagna lagen också miljö- och energieffektivitetskrav för upphandling av fordon och trafik tjänster som anskaffas genom koncessioner.

Syftet är att man genom lagen ska främja utsläppsminskningarna i trafiken genom att öka andelen utsläppsfria och utsläppsnåla fordon i offentlig upphandling. I lagen föreskrivs det om procentuella minimiandelar för de upphandlande enheterna för utsläppsfria och utsläppsnåla fordon under två upphandlingsperioder. Minimandelar fastställs för tre fordonskategorier: personbilar och lätta nyttofordon, lastbilar och bussar. De minimiandelar som gäller kommunernas upphandling differentieras med beaktande av regionala skillnader. De upphandlande enheterna ska i annonser i efterhand om upphandlingen uppge andelarna utsläppsfria och utsläppsnåla fordon. Tillsynsmyndighet är Transport- och kommunikationsverket.

Lagen avses träda i kraft den 2 augusti 2021.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	4
2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll	6
3 Nuläge och bedömning av nuläget.....	7
3.1 Nuläget avseende offentlig upphandling av fordon	7
3.2 Nuläget avseende offentlig upphandling av taxitjänster	8
3.3 Nuläget avseende offentlig upphandling av busstjänster	11
3.4 Nuläget avseende offentlig upphandling av lastbilstjänster	13
3.5 Nationell lagstiftning.....	14
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	17
4.1 De viktigaste förslagen.....	17
4.2 Ytterligare nationell reglering.....	18
4.3 Huvudsakliga konsekvenser för anskaffningskostnaderna vid direktupphandling av fordon.....	18
4.4 Huvudsakliga konsekvenser för upphandling av personbilstransporter.....	20
4.5 Huvudsakliga konsekvenser för upphandling av busstjänster.....	25
4.6 Huvudsakliga konsekvenser för upphandling av lastbilstjänster	28
4.7 Konsekvenser för företagen	28
4.8 Propositionens konsekvenser för statens skatteintäkter	29
4.9 Propositionens konsekvenser för utsläppen från trafiken	31
4.10 Konsekvenser för myndigheterna	32
5 Alternativa handlingsvägar	32
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	33
5.2 Handlingsmodeller som används eller planeras i andra medlemsstater	34
6 Remissvar	35
7 Specialmotivering	37
8 Ikraftträdande.....	47
9 Verkställighet och uppföljning	47
10 Förhållande till andra propositioner.....	47
10.1 Samband med andra propositioner.....	47
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	48
11.1 Differentiering av kommunernas uppgifter.....	48
11.2 Utvidgning av tillämpningsområdet till koncessioner	50
11.3 Uteslutning av tillgänglighetsanpassade fordon från tillämpningsområdet	50
11.4 Näringsfrihet och egendomsskydd.....	51
11.5 Lagstiftningsordning	52
LAGFÖRSLAG	53
Lag om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafik tjänster.....	53

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

För att uppnå målen i Parisavtalet om klimatförändringar har EU och dess medlemsstater förbundit sig att minska sina samlade utsläpp av växthusgaser med minst 40 procent fram till 2030 jämfört med 1990. Målet för utsläppsminskning fördelas inom EU mellan den handlande sektorn och sektorerna utanför den handlande sektorn, den s.k. sektorn för ansvarsfördelning, på så sätt att utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn minskas med sammanlagt 30 procent fram till 2030 jämfört med 2005 års nivå. Av utsläppen inom ansvarsfördelningssektorn utgör trafiken en betydande utsläppskälla och åtgärderna för att minska utsläppen inom trafiken spelar en nyckelroll när det gäller att nå EU:s mål. Trafiken står för ungefär en fjärdedel av utsläppen av växthusgaser i EU, och transportsektorn är den enda sektorn där utsläppen fortsätter att öka. När stats- och regeringscheferna sammanträdde i Europeiska rådet i december 2020 kom de överens om att höja målet för utsläppsminskning för 2030 från 40 till 55 procent. Förslagen om att införliva det uppdaterade målet i sektorslagstiftningen kommer att lämnas sommaren 2021.

Utsläppen från trafiken kan minskas genom att öka andelen alternativa bränslen och göra trafiksystemet och fordonen mer energieffektiva. Fokus när det gäller att göra fordonen mer energieffektiva ligger i hög grad på EU-åtgärder. Fordonens energieffektivitet styrs i EU genom att fastställa bindande CO₂-gränsvärden för fordonstillverkarna. Gränsvärdena styr tillverkningen i riktning mot mer energieffektiva fordon. Dessutom har man försökt öka andelen energieffektiva fordon via offentliga upphandlingar. I april 2009 antog Europaparlamentet och rådet direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. Direktivet kräver att vägtransportfordonens energi- och miljöpåverkan under hela livscykeln beaktas vid offentliga upphandlingar. Syftet är att främja marknaden för rena och energieffektiva fordon, minska utsläppen av koldioxid och luftföroreningar och förbättra energieffektiviteten. I Finland har direktivet genomförts genom lag (lag 1509/2011 om beaktande av energi- och miljökonsekvenser vid offentlig upphandling av fordon). Det har dock vid utvärderingar i efterhand visat sig att direktivet varken fungerar eller når upp till de uppställda målen.

Enligt kommissionens bedömning har flera brister upptäckts i hur det gällande direktivet fungerar. Exempelvis har direktivet inte i tillräcklig utsträckning främjat offentliga upphandlingar av rena fordon. Vidare är marknadsandelarna för rena fordon fortfarande små, samtidigt som direktivet har haft ringa inverkan på CO₂-utsläppen och utsläppen av små partiklar och på energieffektiviteten i trafiken. Direktivet stöder inte heller i tillräcklig utsträckning EU:s konkurrenskraft och tillväxt. Som en del av åtgärderna för att stödja minskningen av utsläppen från trafiken beslutade kommissionen att lägga fram ett förslag till ändring av direktivet. I samband med uppdateringen av direktivet uppställdes bindande minimiandelar rena fordon för medlemsländerna, utvidgades tillämpningsområdet till upphandlingar av kollektivtrafik och inte bara fordon samt fick medlemsländerna en skyldighet att rapportera till kommissionen om hur minimiandelarna uppfyllts.

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska utsläppen från trafiken halveras fram till 2030. För att uppnå målet bereds i enlighet med regeringsprogrammet en färdplan för fossila transporter. Färdplanen ska innefatta beslut om åtgärder för att halvera utsläppen från trafiken fram till 2030 och om en väg till utsläppsfria transporter 2045. I basprognosen för färdplanen för fossila transporter ingår den utsläppsminskning som direktivet medför.

1.2 Beredning

Beredningen av EU-rättsakten

Den 31 maj 2017 antog Europeiska kommissionen den första delen av ett omfattande vägtransportpaket. De lagstiftningsförslag som offentliggjordes inom paketet gällde marknadstillträde och sociala frågor inom vägtransportsektorn, prissättningen av transporter samt övervakning och rapportering avseende koldioxidutsläpp från tunga fordon. Som andra del av paketet offentliggjorde kommissionen den 8 november 2017 förslag som gällde gemensamma regler för kombinerade transporter, ändring av reglerna för internationella busstransporter och minskade utsläpp från vägtransporter.

I vägtransportpaketet ingick också kommissionen förslag av den 8 november 2017 (COM (2017) 653 final) till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. En U-skrivelse (U 70/2017 rd) och en kompletterande U-skrivelse (UK 15/2018 rd) lämnades om direktivförslaget den 19 december 2017 respektive den 25 maj 2018.

Statsrådet ansåg det viktigt att det på EU-nivå antas effektiva åtgärder för att minska utsläppen inom transportsektorn. Vidare ansåg statsrådet det vara bra att direktivet anger tydliga gränsvärden för bilar med nollutsläpp och utsläppssnåla bilar och lägger fast minimimål för deras andel av alla upphandlingar. Statsrådet ansåg också att den fortsatta behandlingen av förslaget bör ha som mål att bilar som drivs med olika typer av höginblandade biodrivmedel beaktas i definitionen av rena fordon. Enligt statsrådet var det viktigt att beakta avancerade biodrivmedel i direktivförslaget till direktiv, särskilt vad beträffar lastbilar.

Kommunikationsutskottet lämnade utlåtanden i ärendet (KoUU 5/2018 rd och KoUU 12/2018 rd). Utskottet ansåg statsrådets ståndpunkt vara välmotiverad och ändamålsenlig. Utskottet ansåg också att statsrådets ståndpunkt var mycket motiverad och välkommen när det gällde att beakta att bilar som drivs med biogas och olika slags höginblandade biodrivmedel i definitionen av rena fordon. Dessutom kunde utskottet samtycka till statsrådets ståndpunkt i fråga om tunga fordon. I fråga om den kompletterande skrivelsen underströk kommunikationsutskottet liksom statsrådet att också hållbara biodrivmedel bör ingå i definitionen av rena fordon. Miljöutskottet instämde i statsrådets ståndpunkter i sina utlåtande (MiUU 4/2018 rd och MiUU 20/2018 rd) och betonade då bland annat hur viktiga offentliga upphandlingar är när det gäller att främja målen för klimat- och miljöpolitiken. Vidare lyfte utskottet fram de hållbara biodrivmedlens roll i definitionen av rena fordon. Också en tillräcklig marknadsutsikt för fordon ansågs vara central för att säkerställa en tillräcklig infrastruktur för laddning och gastankning.

En informell överenskommelse nåddes om direktivförslaget som gällde upphandling av rena och energieffektiva fordon vid trepartsförhandlingar mellan kommissionen, Europaparlamentet och rådet den 11 februari 2019. Direktivet undertecknades av Europaparlamentet och rådet den 20 juni 2019, och det offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning den 12 juli 2019. Medlemsstaterna ska sätta i kraft den lagstiftning som är nödvändig för att följa direktivet senast den 2 augusti 2021.

Beredningen av propositionen

Beredningen av regeringens proposition inleddes vid kommunikationsministeriet i augusti 2019. Till stöd för beredningen av lagstiftningen tillsattes en arbetsgrupp med bred sammansättning. Den hade till uppgift att bedöma olika sätt att genomföra lagstiftningen nationellt med

beaktande av geografiska skillnader och kostnadseffektivitet.¹ Som underlag för arbetet beställdes en utredning om differentiering av kraven med beaktande av geografiska skillnader² och en grundlagsutredning³.

Under beredningen hördes flera berörda grupper och begärdes preliminära synpunkter när det gäller det nationella genomförandet av direktivet. Avseende de undantag från tillämpningsområdet som direktivet möjliggör träffade kommunikationsministeriet upphandlande enheter som upphandlar specialfordon. Kraven i direktivet och dess konsekvenser för fordonsanskaffningarna diskuterades med försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, Tullen, Brottsförklaringsmyndigheten, Polisstyrelsen och Helsingfors räddningsverk. Dessutom hölls möte med representanter för Finavia Abp och Hamnförbundet. Organisationerna ombads skriftligen lämna preliminära synpunkter på direktivets tillämpningsområde, eventuella undantag och konsekvenserna av kraven.

I samband med beredningen har kommunikationsministeriet också träffat sakkunniga från arbets- och näringsministeriet samt Konkurrens- och konsumentverket för att diskutera beröringspunkterna mellan direktivet och upphandlingslagstiftningen. Också Konkurrens- och konsumentverket ombads skriftligen lämna preliminära synpunkter på det nationella genomförandet av direktivet, i synnerhet på tillsynen. Också Hansel Abp och Transport- och kommunikationsverket har deltagit i arbetet med tillsynsfrågorna.

Frågan om att utvidga tillämpningsområdet till att även omfatta koncessioner diskuterades inte bara under den beredande arbetsgruppens möten utan också separat med social- och hälsovårdsministeriet, Folkpensionsanstalten (nedan *Fpa*) och Kommunförbundet. Kommunikationsministeriet hörde dessutom Cirkulärkraft Finland rf och Avfallshanteringsförening rf om frågor som särskilt berör avfallshanteringen.

Flera möten har hållits med Kommunförbundet för att höra förbundet om genomförandet av direktivet. Utkastet till regeringens proposition har behandlats av delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning i mars 2021.

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid kommunikationsministeriet, och som underlag användes diskussionerna och ståndpunkterna i arbetsgruppen, bakgrundsutredningar och de preliminära synpunkter vid mötena med berörda grupper. De relevanta handlingarna för beredningen finns i den offentliga tjänsten i statsrådets projektportal på adressen valtioneuvosto.fi/sv/projekt med beteckningen LVM051:00/2019.

De alternativa handlingsvägarna till det utkast som sändes på remiss har behandlats i ministerarbetsgruppen för energi- och klimatpolitik i september 2020. Ministerarbetsgruppen kom i sitt arbete överens om att arbetsgruppen efter remissen behandlar remissvaren och målsättningarna i den slutliga propositionen.

¹ Beslut om att inrätta en arbetsgrupp för beredning av det nationella genomförandet av direktivet om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon, 8.11.2019.

² Ramboll Finland AB: Smart Mobility. Selvitys puhtaan kaluston direktiivin (CVD) kustannustehokkaasta kansallisesta täytäntöönpanosta, 30.1.2020.

³ Rautiainen Pauli: Puhtaita ja energiatehokkaita ajoneuvohankintoja koskevan direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvä perustuslakiselvitys, 30.8.2020.

RP 70/2021 rd

Efter remissbehandlingen har ändringarna utifrån remissvaren behandlats av ministerarbetsgruppen i mars 2021. Efter det gavs propositionen till rådet för bedömning av lagstiftningen. Rådet för bedömning av lagstiftning gav sitt utlåtande 31.3.2021.

2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1161 om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon antogs den 20 juni 2019. Syftet med direktivet är att fastställa minimiandelar utsläppsfria och utsläppsnåla fordon vid offentliga upphandlingar i medlemsländerna. Avsikten är att bidra till måluppfyllelse när det gäller att minska utsläppen från trafiken. Detta ska ske genom att andelen rena fordon ökas i offentliga upphandlingar.

Direktivet ställer minimikrav när det gäller utsläppsfria och utsläppsnåla fordon vid offentliga upphandlingar under två upphandlingsperioder. Den första perioden börjar den 2 augusti 2021, när skyldigheterna enligt direktivet träder i kraft, och upphör vid utgången av 2025. Den andra upphandlingsperioden börjar 2026 och tar slut vid utgången av 2030. Direktivet innehåller krav på procentuella minimiandelar rena fordon vid offentlig upphandling för båda perioderna i fråga om varje medlemsstat. Minimikraven är uppdelade i tre olika fordonskategorier: personbilar och lätta nyttofordon, lastbilar och bussar i kategori M3.

Kraven i direktivet gäller upphandlingar av fordon och transporter som görs av upphandlande enheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (nedan *upphandlingsdirektivet*), Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (nedan *försörjningsdirektivet*) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (nedan *kollektivtrafikförordningen*). Upphandlingarna av transporttjänster preciseras i de CPV-koder som nämns i bilagan till direktivet.

Enligt direktivet ska 38,5 procent av nyanskaffningarna av personbilar och lätta nyttofordon i Finland vara rena fordon under båda upphandlingsperioderna. För att personbilar och lätta nyttofordon ska betraktas som rena fordon under den första upphandlingsperioden får utsläppen vara högst 50 gram koldioxid per kilometer (CO₂ g/km). Fordon som släpper ut högst 50 CO₂ g/km är i praktiken laddhybrider, renodlade elbilar och vätgasbilar. Under den andra upphandlingsperioden anses personbilar och lätta nyttofordon som släpper ut noll gram koldioxid per kilometer vara rena fordon. Inom ramen för den andra upphandlingsperioden uppfyller endast renodlade elbilar och vätgasbilar kraven i direktivet.

Vid lastbilsupphandlingar (N2 och N3) ska 9 procent vara rena fordon under den första upphandlingsperioden och 15 procent under den andra. Som rena fordon betraktas fordon som helt och hållet går på alternativa drivmedel enligt definitionen i direktivet om infrastruktur för alternativa bränslen (direktiv 2014/94/EU), dvs. biodrivmedel, el, gas eller väte. Även laddhybrider anses motsvara definitionen av rena fordon. För biodrivmedlens del krävs det att inga råvaror som medför hög risk för indirekt ändrad markanvändning ("high-ILUC") har använts i produktionen. För närvarande betraktas bland annat palmolja vara "high-ILUC" i EU-lagstiftningen.

Vid upphandlingar av bussar (M3) ska 41 procent vara rena fordon under den första upphandlingsperioden och 59 procent under den andra. Som rena fordon betraktas fordon som helt och hållet går på alternativa drivmedel enligt definitionen i direktivet om infrastruktur för alternativa bränslen (direktiv 2014/94/EU), dvs. biodrivmedel, el, gas eller väte. För biodrivmedlens del

krävs det att inga ”high-ILUC”-råvaror, såsom exempelvis palmolja, har använts i produktionen. För upphandling av bussar i kategori M3 ställs dessutom ett separat tilläggskrav i fråga om helt eldrivna bussar. Under vardera upphandlingsperioden ska hälften av de rena bussar som upphandlas vara helt eldrivna (20,5 procent och 29,5 procent).

De procentuella minimimål för fordon som anges i direktivet ska i alla tre kategorier uppnås mätt i antalet fordon och inte exempelvis som prestation. Direktivet medger ett betydande handlingsutrymme när det gäller att fullgöra skyldigheterna nationellt. Det är exempelvis möjligt att utnyttja den tidsmässiga flexibiliteten på så sätt att andelen rena fordon prioriteras på olika sätt i samband med upphandlingar under upphandlingsperioden. För att uppfylla minimikravet enligt direktivet går det att ställa upp olika målnivåer för olika områden, förutsatt att den minimiandel som direktivet kräver uppnås på medlemsstatsnivå. Dessutom ger direktivet medlemsstaterna möjlighet att undanta fordon för särskilda ändamål från tillämpningsområdet. Det rör sig bland annat om utryckningsfordon och militärfordon.

Kraven gäller bara de nya upphandlings- och tjänstekontrakt (påbörjade efter 2.8.2021) som överstiger EU-tröskelvärdena enligt upphandlingslagstiftningen. Kommissionen kräver att medlemsländerna rapporterar om hur kraven uppfylls och tillsynen ordnats.

3 Nuläge och bedömning av nuläget

3.1 Nuläget avseende offentlig upphandling av fordon

Offentliga sektorns första registreringar per fordonskategori går att granska med hjälp av Transport- och kommunikationsverkets fordonsregister. I granskningen ingår statens och kommunens ämbetsverk samt samkommunerna. Inom den offentliga sektorn upphandlar dessutom polisen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten fordon. Enligt förslaget ska deras fordonsupphandlingar undantas från lagens tillämpningsområde med stöd den möjlighet till undantag som direktivet medger. Också samkommunerna omfattas av granskningen med separat behandling som grundval.

Åren 2015–2019 förstagångsregistrerade de statliga ämbetsverken årligen i genomsnitt cirka 315 personbilar, 97 paketbilar och 17 lastbilar. Dessutom registrerade statens ämbetsverk enstaka bussar första gången, men det finns inga uppgifter om huruvida de omfattas av direktivets tillämpningsområde, eftersom det endast omfattar bussar i kategori M3 avsedda för stadstrafik. Under motsvarande tidsperiod förstagångsregistrerade kommunala ämbetsverk och samkommuner i genomsnitt totalt omkring 842 personbilar, 333 paketbilar och 71 lastbilar.

Enligt Skatteförvaltningens statistik var det genomsnittliga beskattningsvärdet för en ny personbil 2015–2019 i genomsnitt cirka 33 000 euro, medan det var 34 000 euro 2019. Den arbetsgrupp som förbereder det nationella genomförandet av direktivet har bedömt att leasingavtal är ett typiskt sätt att anskaffa bilar. Samlade prisuppgifterna för sådana avtal är dåligt tillgängliga, och därför har bedömningen skett utifrån antaganden om prisnivån för sådana bilar i motsvarande prisklass som säljs som nya. Bedömningen har vidare gjorts utifrån antagandet att de kommunala ämbetsverken skaffar fordon som är mindre än genomsnittet (exempelvis de fordon som används av hemvårdsanställda) och således också billigare, medan statens ämbetsverk har antagits upphandla medelprissatta fordon.

Utifrån dessa antaganden använder de statliga ämbetsverken årligen sammanlagt cirka 10,7 miljoner euro för direkta personbilsupphandlingar. Motsvarande siffra för de kommunala ämbetsverken är enligt samma antaganden omkring 16,8 miljoner euro.

3.2 Nuläget avseende offentlig upphandling av taxitjänster

Den marknad som propositionen gäller kan i princip granskas med hjälp av annonseringsmaterialet om offentliga upphandlingar (Hilma). Ett problem med att granska marknaden med hjälp av Hilma är att de upphandlande enheterna använder CPV-klassificeringen på varierande, det vill säga de anger olika CPV-koder för jämförbara upphandlingar. Enligt Ramboll AB:s bakgrundsutredning⁴ bör marknaden granskas utifrån noggrannare statistik, bland annat närings-, trafik- och miljöcentralernas och Folkpensionsanstaltens (FPA) egen statistik. Totalt sett utgör den offentliga sektorns upphandlingar en stor andel av omsättningen inom taxitrafiken, ända upp till omkring 40 procent⁵.

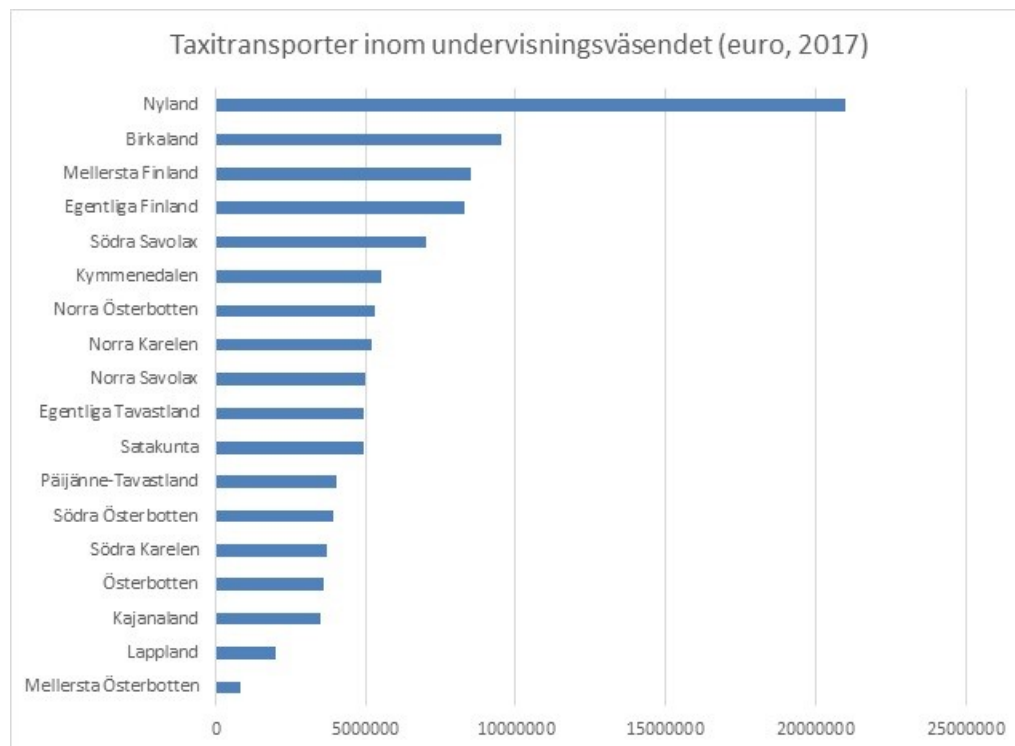


Diagram 1. Taxitransporter inom undervisningsväsendet enligt landskap 2017

I hela landet användes 2017 enligt närings-, trafik- och miljöcentralernas och FPA:s statistik 350 miljoner euro 2017 för upphandling av taxitransporter. Av beloppet gick omkring 106 miljoner euro till elevtransporter med taxi, cirka 114 miljoner euro till taxitransporter enligt handikappserviceagen och uppemot 122 miljoner euro FPA-ersättning för taxiresor enligt sjukförsäkringslagen (SFL-reseersättning).

Av diagram 1 framgår taxitransporterna inom undervisningsväsendet uppdelade efter landskap. Diagrammet visar att de klart största kostnaderna för ordnande av taxitransporter inom under-

⁴ Ramboll Finland AB: Smart Mobility. Selvitys puhtaan kaluston direktiivin (CVD) kustannustehokkaasta kansallisesta täytäntöönpanosta, 30.1.2020.

⁵ Konkurs- och konsumentverkets pm om taximarknaden, 01/2020 (på finska).

RP 70/2021 rd

visningsväsendet fanns i Nyland, cirka 21 miljoner euro 2017. Det är läget 2017 som presenteras, men enligt Traficom⁶ är den årliga variationen mycket liten när det gäller det belopp som den offentliga sektorn använder för taxitjänster. Det innebär att siffrorna för ett år beskriver storleken på marknaden realistiskt.

Även de belopp som använts för taxitransporter enligt handikappservicelagen varierar mellan landskapen på motsvarande sätt. Mest pengar, omkring 32,6 miljoner euro, användes år 2017 för transporter enligt den lagen i Nyland och näst mest i Birkaland, cirka 14,5 miljoner euro. Enligt närings-, trafik- och miljöcentralernas statistik svarade sammanlagt samma tre landskap beloppsmässigt för upp till 53 procent av alla taxitransporter enligt handikappservicelagen.

När det gäller sådana taxiresor enligt sjukförsäkringslagen som ersätts av FPA förändras situationen dock från det ovan beskrivna. Av tabell 1 framgår att andelen ersättningar när man ser på hela landet fortfarande är störst i Nyland, cirka 16,4 miljoner euro, men att det exempelvis i Norra Österbotten betalas nästan lika mycket, det vill säga omkring 15 miljoner euro i ersättningar för taxitransporter enligt sjukförsäkringslagen. När siffrorna ställs i relation till landskapets folkmängd kan man se att de största ersättningarna betalades i landskapen Kajanalands och Lappland.

Landskap	Resor	Ersättningar €	Andel	Ersättningar €/invånare
Åland	548	15 150	0 %	0,51
Södra Karelen	59 793	3 305 959	3 %	25,68
Södra Österbotten	109 179	7 880 888	6 %	41,54
Södra Savolax	88 068	6 272 707	5 %	43,38
Kajanalands	50 753	4 724 434	4 %	64,66
Egentliga Tavastland	80 120	4 112 910	3 %	24,00
Mellersta Österbotten	22 354	2 005 998	2 %	29,31
Mellersta Finland	126 448	7 813 590	6 %	28,36
Kymmenedalen	69 743	3 535 022	3 %	20,39
Lappland	83 229	9 332 749	8 %	52,28
Birkaland	218 254	9 482 003	8 %	18,41
Österbotten	51 329	3 596 404	3 %	19,89
Norra Karelen	78 820	5 503 651	5 %	33,92
Norra Österbotten	193 880	15 033 521	12 %	36,47
Norra Savolax	126 345	7 301 460	6 %	29,73
Päijänne-Tavastland	61 413	2 945 009	2 %	14,68
Satakunta	93 387	5 307 898	4 %	24,28
Nyland	460 417	16 437 117	13 %	9,84
Egentliga Finland	187 643	7 678 066	6 %	16,04
Hela landet	2 161 723	122 284 534	100 %	22,16

Tabell 1. Taxiresor som omfattas av SFL-reseersättning och som görs med annan taxi än rullstolstaxi, uppdelade enligt landskap (Källa: Statistikdatabasen Kelasto)

I fråga om taxitransporter som omfattas av SFL-reseersättning finns det också uppgifter om resesträckorna och deras fördelning mellan landskapen. I tabell 2 presenteras medellängden, medianlängden och maximilängden på de resor som ersätts av FPA landskapsvis. Av tabellen

⁶ Traficom, Taksiliikenteen vaikutusten seuranta, 03/2020.

RP 70/2021 rd

framgår att medianen för resorna är längst i Kajanaland (38 km) och kortast i Egentliga Finland (11 km). När man mäter genomsnittet sker de längsta transportererna i Lappland (65 km) och de kortaste i Nyland (23 km).

I FPA:s statistik finns också uträkningar av hur reselängden fördelar sig. Här skiljer sig landskapen åt mycket stort. Exempelvis i landskapen Lappland, Kajanaland och Österbotten är andelen långa resor, mer än 90 kilometer, över 20 procent och i Kajanaland uppemot 30 procent. På motsvarande sätt utgör de längsta transportererna i Nyland och Egentliga Finland cirka 3 procent. Till skillnad från uppgifterna i tabell 1 omfattar tabell 2 också resor med rullstolstaxi, och därför är totalantalet resor större än i tabell 1.

Landskap	Genomsnitt (km)	Median (km)	Maximum (km)	Antal
Södra Karelen	29	12	566	106 936
Södra Österbotten	47	36	670	163 031
Södra Savolax	41	27	604	132 407
Kajanaland	54	38	726	76 684
Egentliga Tavastland	31	19	767	116 594
Mellersta Finland	37	17	695	191 660
Kymmenedalen	31	15	489	128 155
Lappland	65	27	1 188	131 880
Birkaland	28	14	806	354 172
Österbotten	44	23	801	79 412
Norra Karelen	48	36	734	116 352
Mellersta och Norra Österbotten	49	25	880	337 062
Norra Savolax	44	29	814	205 072
Päijänne-Tavastland	27	16	591	100 584
Satakunta	32	18	890	153 268
Nyland	23	15	1 102	626 668
Egentliga Finland	24	11	843	363 131
Hela landet	35	17	1 188	3 383 068

Tabell 2. Längden på taxiresor som omfattas av SFL-reseersättning 2019 (Källa: FPA)

Användningen av eldrivna personbilar och därmed också taxibilar kräver att det finns en fungerande laddningsinfrastruktur. För närvarande är i synnerhet infrastrukturen för snabbladdning kraftigt koncentrerad till de största städerna och framför allt till södra Finland, vilket innebär att en avsevärd andel, till och med mer än hälften, av all infrastruktur finns i huvudstadsregionen, Åbo och Tammerfors⁷.

Det är i synnerhet i sydöstra och norra Finland som det i dagsläget råder brist på tillgång till laddningsinfrastruktur. Enligt en bakgrundsutredning som Ramboll AB gjort förutsätter genomförandet av direktivet om rena fordon sammanlagt cirka 600 laddningsstationer för elbilar, varav minst 55 ska vara snabbladdningsstationer.

⁷ Kostnadseffektiva sätt att främja el- och gasdrivna fordon. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 3/2019 (på finska).

Laddningsinfrastruktur har byggts upp och byggs fortfarande ut på marknadsmässiga villkor huvudsakligen på de områden där det finns stor efterfrågan, det vill säga där trafikflödet är stort. I glesbygden kan det komma att krävas större offentligt stöd än enligt den föreslagna modellen för att bygga upp laddningsinfrastruktur, vilket kan öka det kostnadstryck som genomförandet av direktivet medför för den offentliga sektorn.

Även eventuella problem med tillgången på elbilar på kort sikt kan försvåra måluppfyllelsen, men å andra sidan förutspås utbudet av elbilar öka mycket kraftigt på 2020-talet i och med de CO₂-gränsvärden som uppställts för biltillverkarna. Exempelvis enligt bilbranschens prognos (Autoalan Tiedotuskeskus) avseende drivkraften beräknas andelen laddbara personbilar öka till cirka 18 procent av alla förstagångsregistreringar år 2020⁸, medan de alternativa drivkrafternas (inklusive gas) andel av de första registreringarna var omkring 9 procent år 2019.⁹

Dessutom har det allmänna marknadsläget stor inverkan på hur mycket elbil används i offentliga transporter med taxi. Ju större konkurrensen är inom ett geografiskt område, desto mindre möjligheter har transportföretagen att på kort sikt inkludera eventuella kostnadsökningar för anskaffning av rena fordon i priserna på sina tjänster, eftersom priset på tjänsterna på en konkurrensutsatt marknad bestäms efter utbud och efterfrågan.

Det är inte helt okomplicerat att mäta det regionala konkurrensläget på taximarknaden, men man kan få en fingervisning genom att titta på den geografiska fördelningen av taxitillstånden. Ser man till hela landet finns det sammanlagt cirka 12 000 taxitillstånd, och av dessa gäller cirka en tredjedel i Nyland. Totalt sett finns omkring 50 procent av alla taxitillstånd i Nyland, Birkaland och Egentliga Finland¹⁰. På samma sätt som i fråga om laddningsinfrastrukturen är konkurrensen betydligt mindre på taximarknaden i sydöstra och norra Finland mätt än i tillväxtcentrumen i södra Finland när man ser på det absoluta antalet taxitillstånd.

Dessutom kan det hända att 2018 års taxireform koncentrerade utbudet av taxitjänster till större städer, eftersom kravet på stationsplats slopades i samband med reformen. Det har kunnat bidra till att utbudet blev ännu mer koncentrerat. Det finns emellertid inga exakta statistiska uppgifter separat för varje stad om hur serviceutbudet koncentrerats.

När antalet taxitillstånd ställs i relation till landskapets invånarantal är den regionala fördelningen naturligtvis mycket jämnare på så sätt att det nationellt finns cirka 0,002 taxitillstånd per invånare. Det absoluta antalet företag har emellertid en direkt inverkan på konkurrensläget, och därför är också totalantalet relevant betydelse i sammanhanget. I regioner med mindre folkmängd finns det naturligtvis också färre tjänsteleverantörer.

3.3 Nuläget avseende offentlig upphandling av busstjänster

Enligt kraven i direktivet ska 41 procent av de bussar (M3) som upphandlas under den första upphandlingsperioden (2021–2025) vara rena fordon, medan motsvarande krav för den andra upphandlingsperioden (2026–2030) är 59 procent. För upphandling av busstjänster ställs dess-

⁸ [https://www.aut.fi/ajankohtaista/tiedotteet/henkiloautojen_rekisteroinnit_syyskuussa_viiime_vuoden_tasalla.3007.news], hänvisning 3.12.2020.

⁹ Traficom, första registrering av personbilar efter drivkraft.

¹⁰ Traficom, statistik över trafikillstånden, läget hösten 2019.

RP 70/2021 rd

utom ett separat tilläggskrav i fråga om renodlade elbussar. Under vardera upphandlingsperioden ska hälften av de rena bussar som upphandlas vara helt eldrivna (20,5 procent och 29,5 procent).

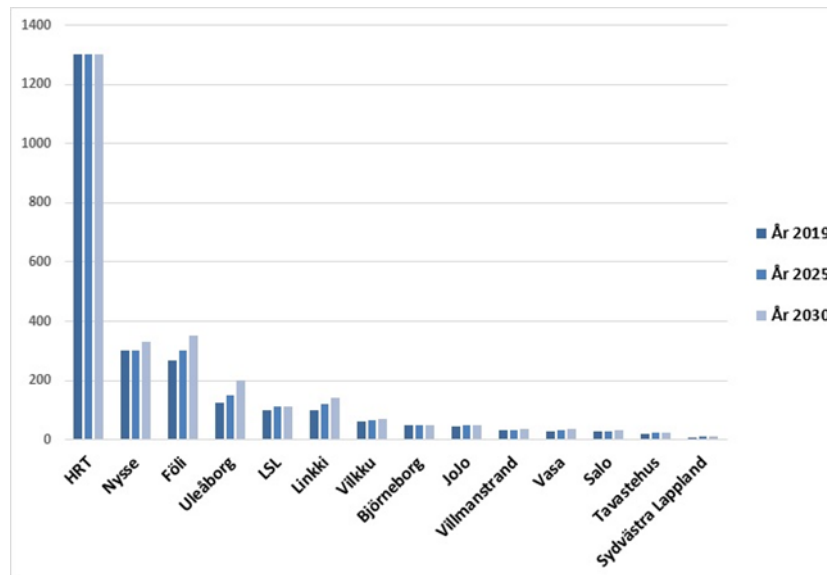


Diagram 2. Storleken på de behöriga kollektivtrafikmyndigheternas busspark 2019, 2025 och 2030 (Källa: Ramboll, enkät)

I diagram 2 presenteras storleken på kollektivtrafikmyndigheternas bussparker 2019 och den uppskattade storleken 2025 och 2030. Enligt prestationsstatistiken för kollektivtrafiken uppgår den offentliga förvaltningens direktfinansiering av kollektivtrafiken med buss till cirka 300 miljoner euro per år, varav cirka 190 miljoner euro går till de fyra största stadsregionerna, dvs. HRT-regionen, Tammerfors, Åbo och Uleåborg.

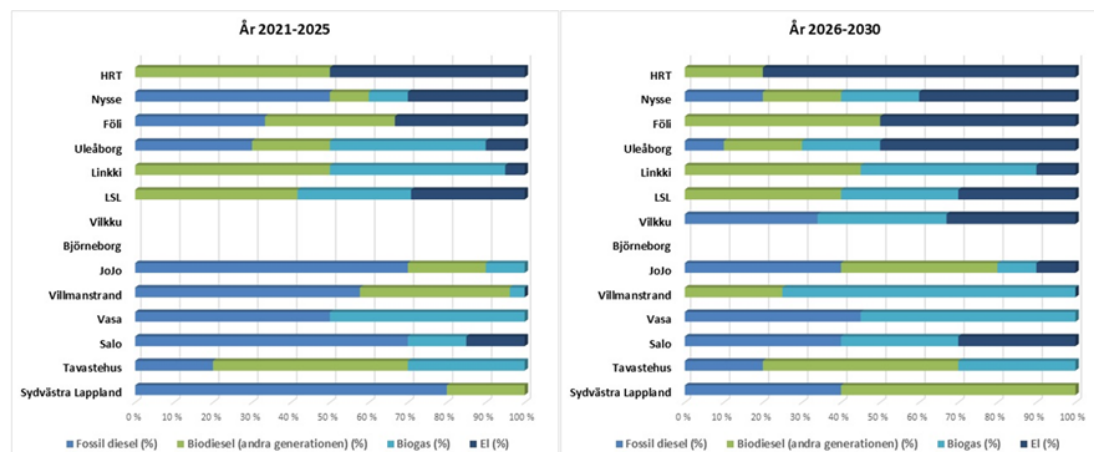


Diagram 3. Prognos över fördelningen avseende drivkraft när det gäller de behöriga kollektivtrafikmyndigheternas nya upphandlingar 2021–2030 (Källa: Ramboll, enkät)

I samband med bakgrundsutredningen gjordes en enkät till mer än 100 kollektivtrafikmyndigheter med busstrafik. Man frågade bland annat om fördelningen avseende drivkraft i de fordon som tjänsteupphandlingarna inom den närmaste framtiden gäller. Enkäten riktades både till medlemmarna i Lokaltrafikförbundet och till de största aktörerna utanför förbundet. Resultaten av enkäten om drivkraftsfördelningen presenteras i diagram 3.

Enligt enkätsvaren är kollektivtrafikmyndigheternas egna mål sammantaget klart strängare när det gäller miljökrav än det sammanlagda minimikrav som direktivet ställer på Finland som medlemsland. Kollektivtrafikmyndigheternas egna sammanräknade mål för 2021–2025 och 2026–2030 presenteras i tabell 3.

	El	Förnybar diesel	Fossil diesel	Biogas
2021–2025	52 %	20 %	18 %	10 %
2026–2030	54 %	28 %	7 %	11 %

Tabell 3. Prognos över den nationella fördelningen avseende drivkraft när det gäller de behöriga kollektivtrafikmyndigheternas nya upphandlingar 2021–2030 (Källa: Ramboll, enkät)

Kollektivtrafikmyndigheternas egna mål överskrider alltså nationellt sett klart kraven i direktivet under båda upphandlingsperioderna. Om myndigheterna håller fast vid sina mål kommer kraven att uppfyllas också enligt referensscenariot i hela landet. Alla kollektivtrafikmyndigheter har dock inte sinsemellan likadana mål för upphandlingarna under de närmaste åren.

Av diagram 3 framgår i synnerhet att de mindre kollektivtrafikmyndigheternas egna mål inte direkt ligger i linje med kraven i direktivet. Enligt enkäten finns det utmaningar i Joensuu, Vasa, Tavastehus, Jyväskylä, Uleåborg, Villmanstrand, Salo och sydvästra Lappland när det gäller att nå det övergripande målet avseende rena fordon, särskilt tilläggs målet avseende eldrivna bussar.

3.4 Nuläget avseende offentlig upphandling av lastbilstjänster

Den föreslagna propositionen reglerar också upphandlingar av lastbilstjänster, av vilka den viktigaste är sophämtning. Utifrån annonseringsmaterialet om offentliga upphandlingar kom det 2016–2019 i genomsnitt in endast få annonser i efterhand på CPV-koden i fråga. Men samtidigt är det i enlighet med vad som redan konstaterats osannolikt att det materialet ger en samlad bild av storleken på marknaden.

Det är svårare att uppskatta det belopp som den offentliga sektorn använder för upphandling av transporttjänster för den tunga trafikens del än för andra fordonskategorier. De upphandlande enheter som omfattas av direktivet upphandlar sannolikt åtminstone sådana avfallstransporter och posttransporter som utförs med tunga fordon.

Enligt Statistikcentralens statistik över kommunernas driftsekonomi använde kommunerna 2015–2018 i genomsnitt omkring 40 miljoner euro för köp av avfallshanteringstjänster. Dessutom använde samkommunerna sammanlagt cirka 80 miljoner euro för att köpa sådana tjänster under samma tidsperiod. Siffran anger emellertid inte hur stor del av tjänsteupphandlingarna uttryckligen gäller sophämtning. Statistiken ger inte heller några direkta uppgifter om hur de olika drivkraftsformerna fördelar sig mellan de fordon som används för sophämtning. Dessutom kan det hända att siffrorna inte inbegriper tjänsteupphandlingar som avfallsanläggningar i bologsform gör. Dessa kan eventuellt öka storleken på den marknad som direktivet gäller.

RP 70/2021 rd

Enligt Ramboll AB:s bakgrundsutredning omfattar de kommunala avfallshanteringsbolagens tjänsteupphandlingar totalt cirka 600 sopbilar och sammanlagt omkring 100 sopbilar berörs av konkurrensupphandlingar årligen. Utredningen visar att det i många konkurrensupphandlingar redan nu krävs eller ges tilläggsopång för biogas eller biodiesel som drivkraft. Det finns dock inga statistiska uppgifter om hur vanliga dessa krav är.

Enligt uppgifter från Cirkulärkraft Finland rf är entreprenadavtalen i fråga om avfallstransporter som kommunen ordnar typiskt sett långvariga, ofta till och med 5 år, och de innefattar i typiska fall också optionsår för avtalsförlängning.

Det pågående projektet för revidering av avfallslagen påverkar ordnandet av avfallshanteringen i framtiden på så sätt att kommunerna i fortsättningen ansvarar för ordnandet av avfallshanteringen i betydligt större utsträckning än nu. De ovan angivna kvantiteterna i fråga om tjänsteupphandlingar kommer således eventuellt att öka i framtiden.

I och med att de statistiska uppgifterna för närvarande är bristfälliga är det svårt att uppskatta vilka konsekvenser direktivet har för lastbilstransporterna. Enligt uppgifterna i Ramboll AB:s bakgrundsutredning kräver de som konkurrensupphandlar redan i dagsläget att biogas används som drivkraft, och dessutom kan förnybar diesel vid regional tillgång användas som sådan i dieseldrivna lastbilar.

3.5 Nationell lagstiftning

Lagen om beaktande av energi- och miljökonsekvenser vid offentlig upphandling av fordon

Genom lagen om beaktande av energi- och miljökonsekvenser vid offentlig upphandling av fordon (1509/2011) genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. Lagen gäller beaktande av energi- och miljökonsekvenser vid upphandling av motorfordon eller av persontransporter som utförs med sådana fordon.

Vid upphandlingar av fordon och transporttjänster ska energi- och miljökonsekvenserna av att fordon används beaktas. Till konsekvenserna hör åtminstone energiförbrukning, koldioxidutsläpp och utsläpp av kväveoxider, kolväten och partiklar. Dessutom kan bullret och utsläppens lokala verkningar och även andra miljökonsekvenser beaktas. Vid upphandling ska anbudsgivarna på förhand underrättas om jämförelsekriterierna och de tekniska specifikationerna eller parametrarna för energi- och miljökonsekvenserna.

Enligt lagens 4 § kan energi- och miljökonsekvenserna beaktas vid upphandlingen genom att i anbudsförfrågan eller i upphandlingsannonsen som en del av upphandlingens tekniska uppgifter i form av en teknisk specifikation eller definition ställa sådana krav som åtminstone måste uppfyllas när det gäller dessa konsekvenser. Bestämmelser om användning av miljömärke vid ställande av krav finns i 72 § i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016).

Om det varken i anbudsförfrågan eller i upphandlingsannonsen anges att energi- och miljökonsekvenserna beaktas som minimikrav i enlighet med 4 §, ska de beaktas som jämförelsekriterier för totalekonomisk fördelaktighet, står det i 5 §. Bestämmelser om fastställande av uppgifter om energiförbrukning och utsläpp finns i 6 §. Enligt den ska den upphandlande enheten använda uppgifter som fastställts vid EG-typgodkännandet, resultaten av allmänt använda testförfaranden eller uppgifter som fås av fordonets tillverkare för att enhetligt för samtliga anbudsgivare del fastställa de uppgifter om energiförbrukning och utsläpp som behövs för beräkning av mil-

RP 70/2021 rd

jökostnaderna. Vid fastställandet av utsläpp går det också att på det sätt som meddelas i anbudsfrågan eller upphandlingsannonsen beakta de minskningar av utsläpp under livscykeln som beror på en alternativ bränsleråvara eller ett alternativt produktions sätt.

Lagen gäller beaktande av fordonens energi- och miljökonsekvenser vid offentlig upphandling av fordon och transporttjänster, men lagen anger inga egentliga minimimål när det gäller upphandling av energieffektiva och miljövänliga fordon.

Lagen om offentlig upphandling och koncession

Genom lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016), nedan *upphandlingslagen*, genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner. Lagen gäller statens, kommunernas, samkommunernas och andra i lagen avsedda upphandlande enheters upphandlingar av varor, tjänster och byggtreprenader som överstiger tröskelvärdena och de tillhörande förfarandena. Lagen tillämpas på största delen av de offentliga upphandlingarna.

Lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster

Genom lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016), nedan *försörjningslagen*, genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner. Försörjningslagen tillämpas på sådana upphandlingar av varor och tjänster som överstiger tröskelvärdena och som görs av enheter på områdena vatten, energi, transport och posttjänster inom de sektorer som uttömmande räknas upp i lagen.

Regeringsprogrammet

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska målen för att minska utsläppen från trafiken och transportererna motsvara Finlands mål för klimatneutralitet. Nyckeln till att nå målet med utsläppssnåla är att Finland åtminstone halverar utsläppen från trafiken fram till 2030 jämfört med 2005 års nivå. För att minska trafikutsläppen ska det vidtas åtgärder som minskar trafikprestationen och som bidrar till en övergripande övergång till hållbarare sätt att färdas och till en utfasning av fossila bränslen. År 2019 utgjorde trafikutsläppen ungefär en femtedel av Finlands samtliga utsläpp av växthusgaser och cirka 40 procent av den s.k. ansvarsfördelningssektorns utsläpp. Vägtrafiken stod för majoriteten, ungefär 94 procent av trafikutsläppen i Finland.

Enligt regeringsprogrammet ska det under denna regeringsperiod utarbetas en färdplan för fossilfria transporter. Enligt uppdraget ska färdplanen innehålla åtgärder för att halvera växthusgasutsläppen från trafiken i Finland fram till 2030 jämfört med 2005 års nivå och för att uppnå nollutsläpp före 2045. År 2005 uppgick koldioxidutsläppen från den inhemska trafiken till sammanlagt cirka 12,5 miljoner ton, vilket innebär att utsläppen 2030 får uppgå till sammanlagt cirka 6,25 miljoner ton. År 2019 uppgick utsläppen till sammanlagt cirka 11 miljoner ton, vilket innebär att behovet av ytterligare utsläppsminskningar är cirka 4,75 miljoner ton.

Växthusgasutsläppen från trafiken i regel har huvudsakligen minskat sedan 2008. I synnerhet den ökade andelen biobränslen i vägtrafiken och den förbättrade energiprestandan hos nya bilar

har bidragit till de minskade utsläppen. Minskningen av utsläppen har dock varit mycket långsam och de nuvarande åtgärderna minskar inte utsläppen från trafiken enligt de uppställda målen. Enligt basprognosen för växthusgasutsläppen från trafiken¹¹ kommer koldioxidutsläppen från trafiken i Finland med nuvarande åtgärder att minska med sammanlagt cirka 37 procent fram till 2030 och med cirka 50 procent fram till 2045 jämfört med 2005 års nivå. När det gäller vägtrafiken har det uppskattats att de befintliga åtgärderna kommer att leda till ytterligare en utsläppsminskning på cirka 3,1 miljoner CO₂-ton, dvs. att en ytterligare utsläppsminskning på cirka 1,65 miljoner ton bör uppnås med nya åtgärder fram till 2030. Lag om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och transporttjänster är en del av färdplan för fossilfria transporter.

När det gäller direktivet avseende upphandling av rena och energieffektiva fordon nämns i regeringsprogrammet som en snabb åtgärd för att minska utsläpp och främja cirkulär ekonomi att övergången till utsläppsnåla fordon inom kollektivtrafiken påskyndas (EU-minimimål: i upphandlingen av fordon för kollektivtrafiktjänster ska 41 procent vara rena fordon före 2025 och 59 procent före 2030).

Utöver målen för att minska utsläppen från trafiken innehåller regeringsprogrammet också ett flertal utvecklingsmål som gäller offentlig upphandling och vars syfte är att främja hållbara upphandlingar. Ett viktigt mål är att genom offentlig upphandling stärka den tekniska utvecklingen, men även i ett vidare perspektiv den hållbara utvecklingen, det innovativa tänkandet och livscykelekonomin. Ett ytterligare mål är att främja uppnående av de sociala målen, klimatmålen och målen för hållbar utveckling genom offentlig upphandling.

Nationell strategi för offentlig upphandling 2020

Finansministeriet och Kommunförbundet startade ett åtgärdsprogram för effektiv offentlig upphandling (Samarbetsforum för offentlig upphandling, Hankinta-Suomi) den 5 september 2019. Utifrån åtgärdsprogrammet har Finlands första nationella strategi för offentlig upphandling utarbetats. Strategin publicerades den 9 september 2020.

Strategin innehåller 8 strategiska avsikter och 25 mål som konkretiserar dem. Enligt strategin kan den offentliga sektorn vara en betydande marknadspåverkare som inköpare av miljövänliga lösningar, såsom nya energi- och resurseffektiva, koldioxidsnåla och rena lösningar. Staten och kommunerna ska agera på ett sådant sätt att man med hjälp av offentliga upphandlingar främjar genomförandet av klimatmålen och målen för hållbar utveckling. Ett konkret mål för strategin är att med de offentliga upphandlingarna stödja Finlands mål om klimatneutralitet 2035 och införandet av cirkulär ekonomi.

¹¹ Basprognosen för växthusgasutsläppen från trafiken har tagits fram med beräkningsverktyget ALIISA som utvecklats av VTT. På grund av beräkningsverktygets egenskaper granskas i prognosen endast koldioxidutsläpp, inte andra växthusgasutsläpp. Koldioxidutsläppen utgör över 95 procent av alla växthusgasutsläpp från trafiken.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås en ny lag om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafik tjänster. Genom den föreslagna lagen genomförs en ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon.

Utöver de bestämmelser som baserar sig på direktivet innehåller den föreslagna lagen också miljö- och energieffektivitetskrav för upphandling av fordon och trafik tjänster som anskaffas genom koncessioner.

Lagförslaget innehåller en skyldighet för de upphandlande enheterna att säkerställa en minimiandel utsläppsfria och utsläppssnåla fordon under två upphandlingsperioder. Skyldigheten gäller när de upphandlande enheternas upphandlar fordon och trafik tjänster. I fråga om upphandling av trafik tjänster ska kraven tillämpas på de upphandlingar som preciseras genom CPV-koder i bilagan till direktivet. Kraven ska endast gälla upphandlingar som överstiger EU-tröskelvärdena och där upphandlingsförfarandet har inletts efter den 2 augusti 2021. Vidare föreslås det att de undantag som direktivet möjliggör för fordon som används för särskilda ändamål ska utnyttjas fullt ut.

I propositionen ingår förslag till procentuella minimiandelar utsläppsfria och utsläppssnåla fordon under två upphandlingsperioder. Enligt förslaget ska den första upphandlingsperioden starta den 2 augusti 2021 och sluta den 31 december 2025. Den andra upphandlingsperioden avses vara den 1 januari 2026–31 december 2030. Under den första upphandlingsperioden ska minimiandelen i fråga om upphandling av personbilar och lätta nyttofordon kunna fyllas med fordon vars utsläpp är mindre än 50 CO₂ g/km och under den andra upphandlingsperioden med fordon vars utsläpp är mindre än 0 CO₂ g/km. Vid upphandling av lastbilar och av bussar i kategori M3 kan minimikvoten under båda upphandlingsperioderna fyllas med fordon som drivs med 100-procentigt alternativt bränsle eller laddhybrider. För upphandlingar av bussar i kategori M3 gäller dessutom ett minimikrav på helt eldrivna bussar under båda upphandlingsperioderna.

I propositionen föreslås det att den upphandlande enheten vid upphandling av personbilar och lätta nyttofordon ska säkerställa en minimiandel på 38,5 procent utsläppsfria och utsläppssnåla fordon under båda perioderna. I fråga om kommunernas upphandlingar har den procentuella minimiandelen specificerats till 20, 35 och 50 procent utifrån regionala särdrag, såsom avstånd, ekonomiska förutsättningar, tillgång till laddningsstationer och läget på taximarknaden. Vid upphandling av lastbilar ska den upphandlande enheten under den första upphandlingsperioden säkerställa en minimiandel på 9 procent och under den andra en minimiandel på 15 procent utsläppsfria och utsläppssnåla fordon. I fråga om kommunernas upphandlingar har den procentuella minimiandelen specificerats till 0, 5 och 15 procent utifrån de regionala särdragen. Avsikten med de föreslagna differentierade målnivåerna är att säkerställa att kommunernas lagstadgade transporter ordnas utan en oskälig kostnadsökning på grund av regionala särdrag. Vid upphandling av bussar i kategori M3 ska den upphandlande enheten under den första upphandlingsperioden säkerställa en minimiandel på 41 procent och under den andra upphandlingsperioden en minimiandel på 59 procent för rena fordon som är utsläppsfria eller utsläppssnåla. Tilläggs målet för helt eldrivna bussar specificeras enligt förslaget utifrån regionala särdrag.

I lagförslaget föreslås det att Transport- och kommunikationsverket ska vara tillsynsmyndighet. Kommunikationsministeriet ska ansvara för rapporteringen till kommissionen i enlighet med direktivet. Tillsynen och rapporteringen ska ske på grundval av annonser i efterhand. Enligt

förslaget ska det i fråga om upphandlingar inom lagens tillämpningsområde i annonsen i efterhand uppges det totala antalet anskaffade fordon samt andelen miljövänliga och energieffektiva fordon.

4.2 Ytterligare nationell reglering

Vid utarbetandet av regeringens proposition har man gjort strävat till att dra nytta av den manöver som föreskrivs i direktivet. Utarbetandet av utkastet har i princip utgått från de skyldigheter som följer av direktivet. Procentandelen per medlemsstat skulle genomföras i förslaget så att icke-kommunala upphandlingar omfattas av minimikravet i direktivet. För kommuner är minimikravet enligt direktivet regionalt differentierat, men så att ytterligare nationella bestämmelser inte uppstår på grund av territoriell differentiering. Det sammanlagda antalet differentierade minimiandelar motsvarar Finlands mål enligt direktivet. I övrigt lämnar direktivet en hel del nationellt utrymme för skönsässig bedömning, till exempel när det gäller att organisera övervakning och genomföra rapporteringen. Förslaget syftar till att säkerställa tillräcklig tillgång till information om upphandling genom att en upphandlande enhet åläggs att rapportera andelen fordon med låga utsläpp och nollutsläpp i samband med efteranmälan. Skyldigheten att lämna ett meddelande i efterhand grundar sig på annan upphandlingslagstiftning, så det kommer inte att finnas betydande nya nationella reglering. För upphandling inom ramavtal krävs ingen separat rapportering i annan upphandlingslagstiftning. Förslaget syftar till den lättaste möjliga lösningen, men det krävs enligt direktivet, där den upphandlande enheten kan göra en sammanställning av all sin upphandling efter upphandlingsperioden och därmed undvika kontraktsspecifik rapportering.

Utöver minimikraven i direktivet föreslås i utkastet att kraven ska utvidgas till att omfatta upphandling enligt direktivet om koncessioner. Det finns olika bestämmelser om offentlig upphandling i EU, enligt vilka upphandlingsförfarandet och tröskelvärdena för upphandling fastställs. Fordons- och transporttjänster som omfattas av direktivet definieras genom hänvisning till annan EU-lagstiftning om upphandling. Direktivets tillämpningsområde omfattar upphandlingar som är konkurrenskraftiga enligt upphandlingsdirektiv (2014/24/EU), direktiv (2014/25/EU) om upphandling inom olika sektorerna och förordning om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (1370/2007). Upphandlingar som är konkurrenskraftiga enligt direktiv 2014/23/EU om koncessioner undantas från direktivets tillämpningsområde. Koncessioner används vanligtvis vid upphandling där den operativa och finansiella risken för ett föremål eller en tjänst i koncessionen överförs från den upphandlande enheten till tjänsteleverantören. I Finland fordons- och transporttjänster har man inte i allmänhet använt koncessioner. Undantaget från detta är lagstadgade transporter som upphandlas av Socialförsäkringsinstitutet i Finland, vilka anses vara koncessionsavtal med marknadsdomstolens beslut. I förslaget föreslås att kraven skall utvidgas till att omfatta upphandling inom ramen för koncession direktivet. I praktiken innebär den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet att det nationella pensionsinstitutets transport ingår som en nationell lagstiftning inom lagens tillämpningsområde. Syftet med ytterligare nationell lagstiftning är att behandla olika aktörer med lika krav. Det utvidgade tillämpningsområdet skulle ta hänsyn till all offentlig upphandling på samma sätt, och staten skulle också fungera som trendsättare, och en utvidgning av tillämpningsområdet skulle också bidra mer allmänt till målen för utsläppsminskningar.

4.3 Huvudsakliga konsekvenser för anskaffningskostnaderna vid direktupphandling av fordon

Utifrån en bedömning av nuläget förstagångsregistrerade de statliga ämbetsverken 2015–2019 årligen i genomsnitt cirka 315 personbilar, cirka 97 paketbilar och cirka 17 lastbilar. Under

RP 70/2021 rd

motsvarande tidsperiod förstagångsregistrerade kommunala ämbetsverk och samkommuner i genomsnitt totalt omkring 842 personbilar, 333 paketbilar och 71 lastbilar.

Bedömningen utgår från antagandet att den offentliga sektorn anskaffar fordon både genom leasingavtal och som direkt ägande. Enligt en bakgrundsutredning hade cirka 57 procent av personbilarna och paketbilarna i kommunernas och samkommunernas besittning anskaffats som ägarbilar och vice versa hade 43 procent anskaffats genom leasingavtal. Konsekvensbedömningen har gjorts utifrån antagandet att fordon i första hand förvärvas som ägd bil, eftersom det bara finns knapphändiga uppgifter att få om priserna i leasingavtal mellan jämförbara bilar.

Någon exakt uppskattning av prisnivån på de årligen anskaffade fordonen finns inte, men det antas att statens ämbetsverk i genomsnitt skaffar dyrare fordon än de kommunala ämbetsverken, i synnerhet när det gäller personbilar. De kommunala ämbetsverkens upphandlingar av personbilar gäller exempelvis fordon som används av de anställda inom hemvården. De antas vara mindre än genomsnittet och således också billigare.

Enligt Skatteförvaltningens statistik var det genomsnittliga beskattningsvärdet för en ny personbil 2015–2019 i genomsnitt cirka 33 000 euro, medan det var 34 000 euro 2019. De statliga ämbetsverken antas i första hand upphandla medelprissatta personbilar, medan de kommunala ämbetsverken i första hand antas skaffa mindre personbilar med en prisnivå som är lägre än genomsnittet.

Enligt den föreslagna 9 § ska den upphandlande enheten säkerställa att minst 38,5 procent av det totala antalet personbilar och lätta nyttofordon som under den första och andra upphandlingsperioden anskaffats genom upphandling av fordon och tjänster är sådana miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon som definieras i 6 §. I fråga om personbilar och lätta nyttofordon avses med detta under den första upphandlingsperioden antingen laddhybrider med utsläpp på högst 50 g/km eller helt eldrivna bilar.

I bilaga 1 föreslås det att kommunernas minimiandelar ska differentieras på så sätt att det för 17 större städer fastställs en minimiandel på 50 procent miljövänliga och energieffektiva fordon. På motsvarande sätt ska det fastställas en minimiandel på 35 respektive 15 procent för de kommuner som hör till landskapen med en högre respektive lägre målnivå.

De statliga ämbetsverkens årliga anskaffningskostnader för personbilar uppgår till cirka 10,7 miljoner euro, om personbilarna är medelprissatta och om de i första hand skaffar bilarna i egen ägo. Enligt propositionen ska i fortsättningen 38,5 procent eller cirka 120 av de 315 personbilar som i genomsnitt anskaffas årligen 2021–2025 vara antingen laddhybrider eller helt eldrivna bilar.

I så fall kommer de statliga ämbetsverkens årliga anskaffningskostnader för personbilar i fortsättningen att vara omkring 12,7 miljoner euro, om de anskaffade laddhybridernas eller renodlade elbilarnas anskaffningspris är 50 000 euro och om ämbetsverken i första hand skaffar bilarna som ägarbilar. Detta innebär att de statliga ämbetsverkens kostnader för anskaffning av personbilar årligen ökar med cirka 2 miljoner euro, det vill säga med omkring 19 procent.

Ökningen i anskaffningskostnaderna vid upphandling av personbilar kan dock också vara större, eftersom statens ämbetsverk vid upphandling av personbilar och lätta nyttofordon kan göra prioriteringar där de fyller minimikvoterna för eldrivna personbilar och lätta nyttofordon med enbart personbilar i stället för lätta nyttofordon på grund av att utbudet är bättre. Ökningen av de statliga ämbetsverkens sammanlagda kostnader dras emellertid ner betydligt av de sänkta drivmedelskostnaderna för eldrivna fordon.

För de kommunala ämbetsverkens del kommer de årliga anskaffningskostnaderna för personbilar att uppgå till uppskattningsvis cirka 16,8 miljoner euro per år, om ämbetsverken i första hand skaffar förmånligare personbilar i A-segmentet med ett uppskattat genomsnittligt pris på cirka 20 000 euro och som ägda bilar. På motsvarande sätt ska i fortsättningen 38,5 procent eller cirka 320 av de 842 personbilar som i genomsnitt anskaffas årligen 2021–2025 vara antingen laddhybrider eller helt eldrivna bilar.

I så fall kommer de kommunala ämbetsverkens anskaffningskostnader för personbilar i fortsättningen att vara omkring 20,1 miljoner euro, om de anskaffade laddhybridernas eller renodlade elbilarnas anskaffningspris är 30 000 euro och om ämbetsverken i första hand skaffar bilarna som ägarbilar. Detta innebär att de kommunala ämbetsverkens kostnader för anskaffning av personbilar årligen ökar med cirka 3,3 miljoner euro, det vill säga med omkring 19 procent sett till hela landet. Kostnadsökningen koncentreras proportionellt sett kraftigare till ämbetsverken i större kommuner, eftersom de årligen skaffar de relativt sett största kvantiteterna personbilar.

Ökningen i anskaffningskostnaderna vid upphandling av personbilar kan dock också i fråga om kommuner vara större, eftersom kommunala ämbetsverk vid upphandling av personbilar och lätta nyttofordon kan göra prioriteringar där de fyller minimikvoterna för eldrivna personbilar och lätta nyttofordon med enbart personbilar i stället för lätta nyttofordon på grund av att utbudet är bättre. Och på samma sätt kommer ökningen av de kommunala ämbetsverkens sammanlagda kostnader att dras ner betydligt av de sänkta drivmedelskostnaderna för eldrivna fordon.

När det gäller lastbilar är de årliga upphandlingsvolymerna relativt små både för de statliga och de kommunala ämbetsverkens del. Under den första upphandlingsperioden ska de statliga ämbetsverken för att nå upp till minimiandelarna skaffa cirka två miljövänliga och energieffektiva lastbilar och de kommunala ämbetsverken cirka sju sådana lastbilar på nationellt nivå. Eftersom skyldigheterna kan fullgöras också genom användning av biodiesel i stället för fossil diesel kommer kraven dessutom inte nödvändigtvis att öka anskaffningskostnaderna, utan i stället drivmedelskostnaderna.

Med stöd av det ovan anförda uppskattas de ekonomiska konsekvenserna vid statliga och kommunala direktupphandlingar av lastbilar och bussar i kategori M3 att bli måttfulla.

4.4 Huvudsakliga konsekvenser för upphandling av personbilstransporter

I kommissionens konsekvensbedömning¹² ingår en bedömning de ekonomiska konsekvenserna (på EU-nivå) av alternativa sätt att genomföra direktivet. Bedömningen gäller dock en lång tidsperiod (2020–2035), vilket gör den svårare att använda för att beräkna en eventuell kostnadsökning för trafik tjänsterna på kort sikt eller årligen. Det finns inga tillgängliga empiriska analyser av hur motsvarande reglering påverkar priserna på trafik tjänster eller mer specifikt taxitjänster, och därför måste man i konsekvensbedömningen använda sig av scenarieberäkningar och tillämpa andra relevanta forskningsrön.

Enligt Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) kan man med stöd av forskningslitteraturen allmänt bedöma att en betydande faktor i prisbildningen vid offentlig upphandling är effektiv konkurrens. Det har noterats att avsaknad av konkurrens har samband med högre anskaffningspriser, och bristen på konkurrens bedöms vara kopplad till att det inte finns tillräckligt med potentiella anbudsgivare på marknaden. Andra förklaringar till bristande konkurrens kan sökas

¹² [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fd4de3bc-c55d-11e7-9b01-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF.]

bland annat i att anbudsgivarna eventuellt undviker konkurrensupphandlingar där kvalitetspoäng används som bedömningskriterium i stället för minimikrav eller i att tjänsteleverantörerna inte nödvändigtvis exakt kan bedöma kostnaderna för att producera tjänsten och deras förhållande till värdet på konkurrensupphandlingen.¹³

Dessutom har Östra Finlands universitet i en undersökning bedömt att fler anbudsgivare effektiviserar konkurrensutsättningen. Därför skulle det ur den upphandlande enhetens synvinkel löna sig att eftersträva en situation där antalet anbud är så stort som möjligt. Då kan de upphandlande enheterna gå in för att säkerställa att de upphandlar så prisvärda tjänster som möjligt.¹⁴

I Sverige har man undersökt hur användningen av elbil i taxitrafik påverkar trafikföretagens intäkter jämfört med bilar med förbränningsmotor. Undersökningen visade att eldriven taxi i Storstockholm i genomsnitt gav en något högre avkastning per körtimme än taxi med förbränningsmotor, även om anskaffningspriset för de undersökta eldrivna taxibilarna till och med var dubbelt så högt som för fordon med förbränningsmotor¹⁵. Enligt forskarna måste trafikföretagen emellertid förbereda sig på att eldriven taxi kräver mer tidsplanering än taxi med förbränningsmotor eftersom eldrivna fordon måste laddas med jämna mellanrum.

Forskarna förklarar delvis skillnaden i produktivitet med att eldrivna taxibilar i genomsnitt körde längre sträckor i Storstockholm än taxibilar med förbränningsmotor. Resultaten bör tolkas med beaktande av att undersökningsmaterialet gällde åren 2016–2017 då utbudet av elbilar med lämplig räckvidd för att användas som taxi var mycket begränsat jämfört med utbudet av bilar med förbränningsmotor, samtidigt som anskaffningspriserna för dessa elbilar var mycket höga i förhållande till bilar med förbränningsmotor.

Vid tolkningen av resultaten bör det också beaktas att skillnaden mellan anskaffningspriserna beräknas minska och utbudet klart öka på 2020-talet, vilket kan innebära att den skillnad i avkastning som undersökningen pekar på till förmån för eldrivna taxibilar är mindre än i verkligheten. Samtidigt är befolkningstätheten i Storstockholm hög jämfört med alla regioner i Finland, även huvudstadsregionen. Detta kan ha en inverkan på hur adekvata resultatens är i finländska förhållanden så att produktivitetsskillnaden också kan vara en överskattning för vår marknads vidkommande.

I Kalifornien och närmare bestämt San Francisco-regionen har man också undersökt hur övergången till helt eldrivna fordon och laddhybrider har påverkat produktiviteten för taxiföretagen. Forskarna fann att övergången till laddbara fordon i båda fallen var ekonomiskt lönsam för taxiföretagarna, men att användningen av helt eldrivna fordon ökade intäkterna mer än de laddhybriderna.¹⁶

Detta kan uppskattas bero på att man med en helt eldriven bil kan uppnå en klart större minskning av driftskostnaderna än med en laddhybrid. Slutsatserna leder sannolikt till antagandet att

¹³ Tukiainen, J. och Jääskeläinen, J. (2019): Anatomy of Public Procurement, VATT Working papers 118.

¹⁴ Tammi, T. och Saastamoinen, J. (2013): Kilpailu julkisissa hankinnoissa kilpailuttajan ja yritysten näkökulmista.

¹⁵ Hagman, J. ja Langbroek, H.M. (2019): Conditions for electric vehicle taxi: A case study in the Greater Stockholm Region.

¹⁶ Keshav, S. m.fl. (2013): The Return of Investment for Taxi Companies Transitioning to Electric Vehicles.

taxiföretagen också i Finland väljer i synnerhet renodlade elbilar vid ny upphandling som åtminstone delvis görs för att uppfylla de lagstadgade minimikraven på offentlig upphandling av transporttjänster. Också när resultaten av denna undersökning tolkas bör det noteras att undersökningsmaterialet är från en tid då skillnaden i anskaffningspris mellan elbilar och bilar med förbränningsmotor fortfarande var mycket stor och att befolkningstätheten i San Francisco-regionen är klart större än i alla finländska regioner.

För att kunna bedöma vilka effekter kraven i direktivet har på taxiföretagens kostnader måste man bilda sig en uppfattning om branschens kostnadsstruktur. I Transport- och kommunikationsverkets (Traficom) rapport om uppföljning av taxitrafikens konsekvenser¹⁷ presenteras kostnadsstrukturen för taxitrafiken enligt kostnadsindex. Enligt kostnadsindex utgör anskaffningskostnaderna (kapitalavskrivningar och räntor) 10 procent av de totala kostnaderna för taxitrafiken, medan drivmedelskostnaderna utgör cirka 6 procent av de totala kostnaderna. Den klart största kostnadsposten är däremot löner och arbetsgivaravgifter. Dess andel är 59 procent av de sammanlagda kostnaderna.

När taxioperatörerna i enlighet med kraven i den föreslagna lagen blir tvungna att använda och därmed skaffa rena fordon stiger företagets kostnader för anskaffning av fordon. På motsvarande sätt förutspås kostnaderna för drivmedel sjunka. Enligt Traficoms uppskattning¹⁸ kostar det omkring 2 euro per 100 kilometer att köra med elbil vid hemmaladdning, vilket är betydligt mindre än med ett jämförbart dieselfordon, som är en typisk drivkraft i taxitrafiken. Exempelvis är motsvarande siffra för dieseldrivna fordon omkring 6,6 euro per 100 kilometer om förbrukningen är 6 liter per 100 kilometer och priset per enhet för diesel 1,4 euro per liter, det vill säga med ett skattefritt pris på cirka 1,1 euro per liter.

Inom yrkestrafiken blir man sannolikt tvungen att åtminstone delvis ty sig till offentliga laddningsstationer. Prissättningen av de publika laddningsstationerna inbegriper åtminstone i Helsingforsregionen betydande prisstyrning för att bilar ska laddas utanför stadskärnan och nattetid¹⁹, vilket styr efterfrågan till ställen utanför stadscentrumen.

Att ladda en elbil kostar exempelvis vid laddningsstationerna för Helsingfors energi som lägst 0,2 euro/kWh (exkl. moms) vid snabbladdning och 0,24 euro/kWh vid högeffektsladdning på kvällar och nätter samt utanför stadskärnan. Den genomsnittliga elförbrukningen för en personbil antas vara 17 kWh på 100 kilometer, varvid det genomsnittliga priset för en prestation på 100 kilometer när laddningen skett vid en publik snabbladdningsstation blir cirka 3,4 euro/100 km och 4,1 euro/100 km exklusive mervärdesskatt vid en station för högeffektsladdning.

Det finns ingen beräkning av i vilken omfattning eldrivna taxibilar kommer att laddas hemma och i vilken omfattning det kommer att ske vid de publika laddningsstationerna. Om fördelningen är 50/50, det vill säga om hälften av laddningen sker hemma och hälften vid de publika laddningsstationerna med nämnda kostnadsnivå, blir den genomsnittliga driftskostnaden för en elbil cirka 2,7–3,1 euro/100 km beroende på vilken effekt laddningsstationen har.

Beroende på vilken laddningseffekt som används beräknas en övergång till en helt eldriven bil sänka taxioperatörernas bränslekostnader med cirka 50–60 procent i förhållande till en jämför-

¹⁷ Taksiliikenteen vaikutusten seuranta. Traficoms rapporter 3/2020.

¹⁸ [<https://www.traficom.fi/fi/ajavaihtoehtoa/sahkoauto>.]

¹⁹ [<https://www.helen.fi/sv/elbilar/laddningsnatverket-for-elbilar>.]

bar dieselbil, med de antaganden som nämns ovan. Prisberäkningarna är dock riktgivande, eftersom det inom yrkestrafiken kan ingås partiprisavtal med distributörer av drivmedel och el, och det inte finns exakta uppgifter om hur eldrivna taxibilar laddas i Finland.

Däremot beräknas anskaffningskostnaderna å sin sida stiga, men det är svårare att uppskatta kostnadsökningen på grund av den snabba marknadsutvecklingen. Om anskaffningskostnaderna stiger med 25 procent i fråga om det minsta antal rena fordon som krävs (38,5 procent av fordonen) och bränslekostnaderna sjunker med 50 procent, kommer kostnaderna för taxitrafiken totalt sett att sjunka något. Om anskaffningskostnaderna stiger med 50 procent, stiger kostnaderna på motsvarande sätt mekaniskt, men i liten utsträckning.

De betydligt lägre drivmedelskostnaderna innebär i vilket fall som helst att konsekvenserna av minimikraven i propositionen för kostnaderna för taxitrafiken bedöms vara små, om det finns tillräckligt med fordon som uppfyller villkoren på marknaden. Eventuella marknadsbrister minskar av att tjänsteleverantörerna i enlighet med villkoren i direktivet också kan utnyttja laddhybrider för att uppfylla kraven fram till utgången av 2025. Dessutom har de som tillhandahåller taxitrafiktjänster redan nu rena fordon som uppfyller villkoren, även om andelen miljövänliga och energieffektiva fordon enligt definitionen för närvarande är mindre än 1 procent av de fordon som används som taxi.²⁰

Enligt statistik från bilbranschen²¹ var den genomsnittliga körsträckan för taxibilar cirka 71 000 kilometer per år före den betydande ökning av utbudet av taxitrafik som taxireformen orsakade. En sådan körsträcka är betydligt längre än den genomsnittliga körsträckan för alla personbilar som används i trafik, som för dieseldrivna fordon är cirka 20 000 kilometer²². En grov uppskattning av den genomsnittliga prestationen för en taxibil är cirka 250–300 kilometer per dag, om man ser till den genomsnittliga årliga prestationen och antalet effektiva arbetsdagar. De fordon som används som taxi drar således större nytta av de sänkta bränslekostnaderna än en genomsnittlig personbil, och dessutom räcker räckvidden för de helt eldrivna bilar som finns på marknaden för den dagliga prestationen, i synnerhet i stadstrafik, där elförbrukningen är lägre än på landsväg.

Den genomsnittliga tiden för byte av taxi har tidigare uppskattats till omkring 26 månader²³, vilket innebär att de fordon som används som taxi under de föreslagna upphandlingsperioderna kommer att bytas ut också utan de föreslagna minimikraven.

Det går inte att utifrån kostnadsstrukturen inom taxitrafiken samt de avsevärt lägre driftskostnader för elbilar och de tillgängliga forskningsrönen från andra länder bedöma att propositionen skulle ha någon märkbar priseffekt när det gäller upphandling av taxitjänster på de områden där det råder branschkonkurrens och å andra sidan på de områden där taxioperatörerna har tillgång till behövlig laddningsinfrastruktur. Därför blir bedömningen den att den föreslagna propositionen inte kommer att höja upphandlingspriserna på de taxitransporter som den offentliga sektorn upphandlar och som omfattas av regleringen, eftersom kraven i propositionen leder till ökade trafikskostnader för taxioperatörerna.

²⁰ Taksiliikenteen vaikutusten seuranta. Traficoms rapporter 3/2020.

²¹ [http://www.aut.fi/tilastot/muut_tilastot/tieliikenteen_suuritteet.]

²² Statistikcentralen, Tieto & Trendit 22.3.2019: [https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2019/tieliikenteen-korkilometrar-ytterligare-fin-tillvaxt/?_listing=simple.]

²³ RP 178/2017 rd.

RP 70/2021 rd

Utmaningarna när det gäller att genomföra kraven i förslaget regionalt hänger utifrån analysen ovan snarare än med priseteffekterna samman med konkurrensläget inom branschen, tillgången till laddningsinfrastruktur och längden på resornas längd och därmed med hur lämplig elektricitet är som drivkraft inom olika geografiska områden. Dessutom är det möjligt att det särskilt på kort sikt är svårt att uppfylla de föreslagna kraven på grund av utbudet på eldrivna fordon.

I de regioner där utbudet är litet och det redan i dagens läge är svårt att få anbudsgivare till anbudsfordrarna kan det bedömas bli betydligt svårare att fullt ut uppfylla kraven i propositionen än exempelvis i stora stadsregioner. Dessutom är elbilarnas räckvidd eventuellt otillräcklig i glesbygden eftersom de genomsnittliga körsträckor är längre och andelen längre transporter på mer än 100 kilometer klart större, åtminstone när det gäller taxitransporter som omfattas av SFL-reseersättningar. För taxiresor inom hälso- och sjukvården som ska ersättas enligt sjukförsäkringslagen är det typiskt att det antal personer som använder taxin, tid och plats för transporterna varierar. En del av de taxiresor som görs är mycket långa och görs i FPA:s samtliga upphandlingsområden. Chartercentraler för taxibilar måste också vara redo för långväga transporter. Ungefär hälften av resorna är resor som görs för specialistsjukvård, som kan korsa kommunala och regionala gränser. På grund av mellanliggande sträckor kan därför inte all taxitransport enligt SVL-reseersättningar faktiskt utföras av fordon som uppfyller kraven i direktivet.

Det går emellertid inte att exakt ange den föreslagna propositionens konsekvenser för priserna på taxitransporter som den offentliga sektorn upphandlar och som omfattas av regleringen, eftersom anskaffningspriserna har konstaterats hänga ihop med konkurrensläget på så sätt att brist på konkurrens har bedömts ha samband med högre anskaffningspriser.

Även om den föreslagna propositionen inte bedöms ha någon inverkan på priserna på taxitjänster till följd av de stigande trafik kostnaderna, kan anskaffningspriserna ändå stiga om propositionen leder till minskad konkurrens vid offentlig upphandling. Det finns likväl inga forskningsdata att tillgå som skulle göra det möjligt att uppskatta effekterna av drivkraftskraven på priserna vid offentlig upphandling. Det går att lägga fram riktgivande scenarieberäkningar i fråga om eventuellt stigande anskaffningspriser. Beräkningarna beskriver vad som skulle hända med kostnaderna för den offentliga sektorn i det fall att tjänstebudet försämras och anskaffningspriserna därmed eller av någon annan orsak skulle öka.

På riksnivå omfattar de föreslagna bestämmelserna elevtransporter med taxi till ett värde av cirka 106 miljoner euro, taxitransporter enligt handikappservice lagen till ett värde av cirka 114 miljoner euro och ersättningar för SFL-resor med taxi till ett värde av cirka 122 miljoner euro. Om priserna på taxitjänster ökar med 2 procent i och med den föreslagna propositionen, innebär det en årlig kostnadsökning på cirka 2 miljoner euro för alla transportformer. Detta leder i sin tur att kommunernas kostnader ökar med omkring 4 miljoner euro och FPA:s kostnader med omkring 2 miljoner euro.

Analogt kommer den årliga kostnadsökningen att vara 5 miljoner euro för transporter inom undervisningssektorn och 6 miljoner euro för taxitransporter enligt handikappservice lagen och för taxitransporter med SFL-reseersättningar, om priserna på taxitjänster ökar med 5 procent i och med propositionen. I så fall kommer kommunernas kostnader att öka med cirka 11 miljoner euro per år och FPA:s kostnader med cirka 6 miljoner euro per år.

Det är också möjligt att kostnadseffekterna är negativa, det vill säga att priserna sjunker med motsvarande belopp på grund av de lägre driftkostnaderna för trafikföretagen. Kostnadseffekterna kan också bli ojämna i det avseendet att kostnaderna sjunker i vissa områden och stiger i andra.

Avsikten är ändå att minska de eventuella kostnadsökningen genom den föreslagna propositionen. Detta görs genom differentiering av minimimålen utifrån regionala särdrag, såsom avstånd, ekonomiska förutsättningar, tillgång till laddningsstationer och läget på taximarknaden. Syftet med differentieringen är att exempelvis ett litet serviceutbud eller en begränsad laddningsinfrastruktur inte ska utgöra ett hinder för att få anbud som uppfyller kriterierna vid offentlig upphandling, eftersom det kan leda till större kostnadsökningar än väntat.

Enligt förslaget ska 17 stora städer åläggas en klart större skyldighet än andra regioner, det vill säga en minimiandel på 50 procent när det gäller miljövänliga och energieffektiva fordon. De differentierade skyldigheterna gäller kommuner, men FPA ska behandlas som en enda upphandlande enhet. Det innebär att FPA i sin egen upphandling på motsvarande sätt kan beakta regionala skillnader i transportförhållandena. För andra kommuner i landskapen med högre målnivå föreskrivs analogt en skyldighet på minst 35 procent för andelen rena fordon och för kommunerna i landskapen med lägre målnivå en skyldighet på minst 15 procent för andelen miljövänliga och energieffektiva fordon.

Förslaget i propositionen innebär att en eventuell kostnadsökning sannolikt relativt sett kommer att gälla de 17 stora stadsregionerna i större utsträckning, eftersom minimiandelen är högre i dessa regioner än i andra. I analogi med det blir en eventuell ökning av kostnaderna för kommunerna i landskapen med lägre målnivå sannolikt relativt sett mindre. Den uppskattade eventuella kostnadsökningen realiserar i så fall sannolikt gradvis under den första upphandlingsperioden och inte omedelbart efter lagens ikraftträdande. Det beror på att en del av upphandlingarna gjorts nyligen, varvid de föreslagna kraven inte gäller dem retroaktivt. Dessutom kan de upphandlande enheterna inleda nya upphandlingsprocesser enligt en uppsnabbad tidtabell innan regleringen träder i kraft, om de bedömer att de uppställda kraven är svåra att uppfylla på kort sikt.

4.5 Huvudsakliga konsekvenser för upphandling av busstjänster

Utifrån en bedömning av nuläget kommer de behöriga kollektivtrafikmyndigheternas egna mål på nationell nivå klart att överstiga det som direktivet kräver under båda upphandlingsperioderna. Om myndigheterna håller fast vid sina mål kommer kraven att uppfyllas också enligt referensscenariot i hela landet. Alla kollektivtrafikmyndigheter har dock inte sinsemellan motsvarande mål för upphandlingarna under de närmaste åren. Direktivets kostnadseffekt i förhållande till referensscenariot beror alltså på vilken modell man väljer för genomförandet.

Enligt den föreslagna 11 § ska den upphandlande enheten under vid upphandling av bussar i kategori M3 under den första upphandlingsperioden säkerställa en minimiandel på 41 procent och under den andra upphandlingsperioden en minimiandel på 59 procent för rena fordon som är utsläppsfria eller utsläppsnåla. Tilläggsålet för helt eldrivna bussar specificeras enligt förslaget utifrån regionala särdrag.

Det föreslås att minimiandelen elbussar ska differentieras i enlighet med bilaga 3 till propositionen på så sätt att exempelvis minimiandelen elbussar för Helsingforsregionens trafik (HRT) under den första upphandlingsperioden ska vara 35 procent, medan den ska vara 5 procent exempelvis inom kollektivtrafiken i Uleåborg, Jyväskylä och Lahtis under den perioden. I Tammerforsregionen och Åboregionen ska minimiandelen vara 15 procent. Med den specialmodellen eftersträvas nationell lagstiftning som beaktar de regionala skillnader som förekommer i användningen av drivkraft i bussar i kategori M3.

RP 70/2021 rd

Enligt den föreslagna 11 § ska dock alla kollektivtrafikmyndigheter omfattas av den allmänna minimiandelen miljövänliga och energieffektiva fordon på 41 procent under den första upphandlingsperioden och 69 procent under den andra upphandlingsperioden. Den andelen kan uppfyllas dels med el som drivkraft, dels också med andra alternativa drivkrafter eller drivmedel.

Enligt en bakgrundsutredning kommer de behöriga kollektivtrafikmyndigheterna under den första upphandlingsperioden totalt sett att konkurrensupphandla anskaffning av uppskattningsvis omkring 1 400–1 500 bussar. Av dessa kommer uppskattningsvis mer än 50 procent (cirka 840 bussar) att konkurrensupphandlas av HRT. De näst största upphandlingarna gäller Åbo- och Tammerforsregionerna, omkring 150 bussar för vardera regionen. De återstående cirka 300 bussarna kommer enligt uppskattning att konkurrensupphandlas i andra stadsregioner.

Minimiandelen elbussar enligt bilaga 3 innebär att HRT under den första upphandlingsperioden måste konkurrensupphandla cirka 300 elbussar. På motsvarande sätt innebär skyldigheten i Åbo- och Tammerforsregionerna anskaffning av cirka 20–25 elbussar beroende på hur många som upphandlas. I Uleåborgs-, Jvaskylä- och Lahtisregionerna innebär skyldigheten anskaffning av enstaka elbussar, färre än 5.

Propositionen utgår från prognosen att det sammanlagda kvantiteten elbussar i hela landet för den första upphandlingsperiodens del utgör minst 20–24 procent av upphandlingarna beroende på den faktiska upphandlingsvolymen. I verkligheten kan den faktiska andelen också bli större.

Under den andra upphandlingsperioden kommer de behöriga kollektivtrafikmyndigheterna att konkurrensupphandla anskaffning av uppskattningsvis omkring 1 200–1 300 bussar. Av dessa kommer uppskattningsvis omkring 40 procent (cirka 500 bussar) att konkurrensupphandlas av HRT. Jämfört med den första upphandlingsperioden är det uppskattade totala antalet bussar klart på väg ner inom HRT-området bland annat till följd av investeringar i spårtrafik. I andra stadsregioner förutspås det totala antalet bussar öka något.

Minimiandelarna elbussar ska enligt förslaget vara 60 procent inom HRT, 15 procent i Tammerforsregionen och Åboregionen och 10 procent i Uleåborgs-, Jvaskylä- och Lahtisregionen. Under den andra upphandlingsperioden kommer HRT att ha en skyldighet att anskaffa omkring 300 elbussar i sina konkurrensupphandlingar. På motsvarande sätt innebär skyldigheten i Åbo- och Tammerforsregionerna anskaffning av cirka 40–45 elbussar. I Uleåborgs-, Jvaskylä- och Lahtisregionerna innebär skyldigheten anskaffning av uppskattningsvis 5–10 elbussar.

Propositionen utgår från prognosen att det sammanlagda kvantiteten elbussar i hela landet för den andra upphandlingsperiodens del utgör uppskattningsvis omkring 30 procent av alla upphandlingar beroende på den faktiska upphandlingsvolymen. I verkligheten kan den faktiska andelen också bli större.

Utifrån en bedömning av nuläget kommer största delen av kollektivtrafikmyndigheterna efter egen bedömning att uppfylla minimiandelarna för den första upphandlingsperioden, och i många regioner är de behöriga myndigheternas egen bedömning klart större än de angivna minimiandelarna. Kravet på minst 50 procent i de nya fordonsupphandlingarna 2021–2025 kommer att uppfyllas åtminstone i stadsregionerna HRT, Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Jvaskylä, Lahtis, Tavastehus och Vasa, när alla drivkrafter som klassificerats som rena inkluderas. I Kuopio- och Björneborgsregionerna finns det inga uppgifter om den prognostiserade drivkraftsfördelningen vid fordonsupphandlingarna 2021–2025.

RP 70/2021 rd

Enligt en rundfrågning uppfylls minimiandelen på mindre än 41 procent i fråga om nya upphandlingar 2021–2025 åtminstone i stadsregionerna Joensuu, Villmanstrand, Salo och sydvästra Lappland. Med andra ord kommer kraven i 11 § sannolikt att leda till ökade kostnader. Det är möjligt att kostnadsökningen framför allt kommer att gälla transportföretagens bränslekostnader, eftersom de nämnda aktörerna för att fullgöra sin skyldighet kan kräva en större andel biodiesel av transportföretagen för att nå upp till målet.

Enligt en bakgrundsutredning finns det planer på cirka 50 bussar i Joensuu, cirka 33 bussar i Villmanstrand, cirka 28 bussar i Salo och cirka 10 bussar i sydvästra Lappland. I enlighet med den prognostiserade fördelningen av drivkraft innebär skyldigheten enligt 11 § med andra ord att cirka 5 bussar som använder alternativa bränslen ska fogas till fordonsparken i Joensuu. Enligt uppskattningen kommer motsvarande siffra att vara cirka 10 i Villmanstrand, cirka 8 i Salo och cirka 2 i sydvästra Lappland.

Enligt en utredning av Transport- och kommunikationsverket (Traficom) om lägesbilden för kollektivtrafiken²⁴ var kollektivtrafikprestationen år 2018 omkring 2,3 miljoner kilometer i Joensuu och omkring 1,8 miljoner kilometer i Villmanstrand. För de andra områden som nämns i föregående stycke finns det ingen motsvarande information att tillgå. För en genomsnittsbuss är transportprestationen i dessa regioner cirka 54 500 och 46 000 km. Dessutom vet man utifrån Ramboll AB:s bakgrundsutredning att priset på biodiesel är cirka 0,20 euro dyrare per liter än fossil diesel. Enligt Teknologiska forskningscentralen VTT:s kalkyleringssystem Lipasto²⁵ är den genomsnittliga förbrukningen för bussar i kategorin Euro VI cirka 43 liter på 100 kilometer vid en beläggingsgrad på 50 procent i gatukörning.

Utgår man från dessa antaganden kommer stadsregionernas totala kostnader på sin höjd att öka med mindre än 100 000 euro per år, förutsatt att transportföretagens ökade bränslekostnader utöver referensscenariot också för de biodieseldrivna bussarnas del fullt ut märks i anskaffningspriserna.

I de konkurrensupphandlingar som större stadsregioner genomförde 2020 var i synnerhet andelen eldrivna bussar hög redan innan bestämmelserna i direktivet trädde i kraft. Utvecklingen kan delvis bero på att tjänsteleverantörerna har framförhållning och ändrar sitt tjänsteutbud så att det uppfyller kraven innan den nya regleringen träder i kraft, men antagligen beror den också på andra faktorer, såsom de låga driftskostnader för eldrivna bussar.

Exempelvis upphandlade HRT i samband med en konkurrensutsättning i april 2020 transporter med 122 bussar, av vilka mer än 40 procent är eldrivna, det vill säga omkring 58 bussar. I en konkurrensupphandling av HRT som avgjordes i juli 2020 ingick transporter med 68 bussar, och i 58 fall körs transporterna med en eldrivna bussar.

Det är möjligt att de alternativa drivkrafterna till och med vinner ännu mer terräng än prognosticerat under den första perioden. Men det också möjligt att utvecklingen går långsammare än enligt det förutsedda referensscenariot, exempelvis beroende på hur marknadsläget för elbussar utvecklas. Det innebär i så fall en kraftigare kostnadsökning än beräknat för de olika kollektivtrafikmyndigheterna.

²⁴ Traficom (2019): Taustaselvitys joukkoliikenteen tilakuvasta ja tavoitteellisesta kehityssuunnasta. Traficom rapporter 25/2019.

²⁵ [<http://lipasto.vtt.fi/yksikkopaastot/henkiloliikenne/tieliikenne/linja-autot/bussikatu.htm>.]

4.6 Huvudsakliga konsekvenser för upphandling av lastbilstjänster

I den föreslagna 10 § föreskrivs det att minimiandelarna för andra än kommunala upphandlande enheter vid upphandling av lastbilstjänster ska vara 9 procent under den första upphandlingsperioden och 15 procent under den andra upphandlingsperioden. I enlighet med bilaga 2 till förslaget ska kommunernas minimiandelar vara differentierade på samma sätt som i fråga om personbilstransporter. Nivån på minimiandelarna i kommunerna på olika målnivåer är dock lägre än i fråga om personbilstransporterna.

I enlighet med förslaget ska de 17 största städerna ha en minimiandel på 15 procent för den första upphandlingsperioden och på 21 procent för den andra. För kommunerna i landskap med en högre målnivå fastställs en minimiandel på 5 procent under den första upphandlingsperioden och på 10 procent under den andra och för kommunerna i landskap med en lägre målnivå en minimiandel på 0 procent under den första upphandlingsperioden och på 5 procent under den andra.

Utifrån en bedömning av nuläget upphandlar de kommunala avfallshanteringsbolagen vid konkurrensutsättning i dagsläget årligen omkring 100 tunga fordon. Med andra ord kommer det nationella målet till denna del att förutsätta anskaffning av cirka 9 rena och energieffektiva tunga fordon vid konkurrensupphandling. Nuläget visar också att det redan nu i samband med många konkurrensupphandlingar krävs eller ges tilläggspoäng för biogas eller biodiesel som drivkraft, men några exakta statistiska uppgifter om detta finns inte att tillgå.

Utifrån en bedömning av nuläget och det låga nationella målet jämfört med andra fordonskategorier förväntas den föreslagna lagstiftningen i ljuset av tillgänglig information inte ha några betydande kostnadseffekter för upphandlingen av lastbilstjänster.

4.7 Konsekvenser för företagen

Propositionens konsekvenser för företagen har bedömts i avsnitt 4.1–4.5, där konsekvenserna för upphandlingen av olika tjänster granskas. De mest betydande konsekvenserna för företagen kommer enligt bedömningar att gälla tjänsteleverantörerna inom taxitrafiken.

Såsom bedömdes i avsnitt 4.3 uppskattas propositionen öka företagets anskaffningskostnader när de för att uppfylla kriterierna i allt högre grad måste utnyttja laddhybrider och/eller helt eldrivna bilar. På motsvarande sätt uppskattas företagets drivmedelskostnader minska med cirka 50–60 procent jämfört med dieseldrivna bilar.

Det är svårt att uppskatta hur mycket anskaffningskostnaderna kommer att stiga utan företags-specifika uppgifter om de genomsnittliga anskaffningspriserna för förstagångsregistrerade taxibilar. Såsom konstateras i avsnitt 4.3 har den genomsnittliga tiden för byte av taxi tidigare uppskattats till omkring 26 månader. Med andra ord byts de bilar som används som taxi i regel ut relativt ofta. År 2017 uppskattades det att det genomsnittliga beskattningsvärdet för den nya s.k. vanliga taxibilar var cirka 40 000–45 000 euro²⁶.

De renodlade elbilar som lämpar sig att användas som taxi är i regel större än genomsnittet både i fråga om rymlighet och i fråga om batteri, varför deras anskaffningspriser ligger i den högre ändan av prisskalan för elbilar. Om taxioperatörernas anskaffningskostnader ökar med i genom-

²⁶ RP 178/2017 rd.

snitt 25 procent i fråga om renodlade elbilar eller laddhybrider, innebär det att beskattningsvärdet för en genomsnittlig ny bil för taxibruk i dessa fall blir cirka 53 000 euro. Om anskaffningskostnaderna på motsvarande sätt stiger med 50 procent, uppgår beskattningsvärdet för en ny bil som används som taxi till cirka 64 000 euro.

Det kan vara svårt för taxibolagen att byta till en elbil på grund av andra orsaker än inköpspriset för en elbil. Dessa faktorer skulle inbegripa tillgängligheten av laddningsstationer och körsträckor för transport. Det föreslagna förslaget syftar till att beakta effekterna av regionala faktorer genom att fastställa en lägre mål nivå för områden där regionala särdrag kan bromsa övergången till elmotorcyklar. Därför har ansträngningar gjorts för att mildra effekterna på taxibolagen i glesbefolkade områden på en lägre mål nivå under presentationen. I glest befolkade områden har taxibolagen i princip längre vägresor, och även dålig tillgång till ett laddningsnät. Elbilens batteriförbrukning är i princip också högre i väg körning än i stadskörning. Å andra sidan är det mer möjligt att spara bränslekostnader för längre avstånd, vilket gör elmotorerna mer lönsamma och att ordna hembeställning är verifierbart enklare eftersom de flesta av lägenheterna är enfamiljshus. Det är också värt att notera att taxibolaget under den första upphandlingsperioden kan också använda en laddningsbar hybrid, i vilket fall inköpspriset inte är betydligt högre jämfört med förbränningsmotorbilen, men inga motsvarande besparingar i bränslekostnader än vid byte till en fullelektrisk bil är tillgänglig. I princip skulle effekterna för taxibolagen i gles befolkade områden inte vara annorlunda i stor utsträckning än för andra taxibolag.

Konsekvenserna för de företag som tillhandahåller tjänster med bussar i kategori M3 och lastbilstjänster på riksnivå är enligt värdet inte betydande på grund av hur referensscenariot utvecklas och det måttliga minimikravet i fråga om lastbilar som också kan fyllas med att använda förnybar diesel som bränsle vilket inte kräver nya fordon utan kan utnyttjas även i gamla lastbilar.

4.8 Propositionens konsekvenser för statens skatteintäkter

Enligt uppskattningen i en bakgrundsutredning producerar sammanlagt cirka 5 000 fordon sådana personbilstransporter som omfattas av direktivet. I enlighet med det nationella kravet ska 38,5 procent eller cirka 1 700 av dessa fordon under den första upphandlingsperioden vara fordon vars utsläpp på högst 50 g/km vid konkurrensupphandlingar som inletts efter det att direktivet börjat tillämpas.

Enligt den referensprognos för trafiken²⁷ som Teknologiska forskningscentralen VTT gjort upp är andelen renodlade elbilar av förstagångsregistreringarna av personbilar cirka 3 procent och andelen laddbara (bensin)hybrider cirka 7 procent 2021. Siffrorna beräknas öka till 10 och 11 procent år 2025.

Bilskatten på nya dieseldrivna personbilar var hösten 2020 i genomsnitt 19,4 procent och den genomsnittliga bilskatten på laddhybrider och renodlade elbilar var då 3,7 och 2,7 procent, när man inte beaktar återbäringarna av bilskatten²⁸. När ett fordon huvudsakligen används som taxi och registreras för första gången i Finland, sänker Skatteförvaltningen bilskatten för fordonet

²⁷ VTT (2020). Liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen perusennuste 2020–2050.

²⁸ Färdplan för fossilfria transporter – arbetsgruppens slutrapport. KM:s publikationer 2020:17 (på finska).

RP 70/2021 rd

fram till och med den 30 juni 2022²⁹. Bilskatten sänks med 3 000 euro om fordonet har registrerats senast den 30 juni 2019, med 2 400 euro om fordonet har registrerats senast den 30 juni 2020 och med 1 200 euro om fordonet har registrerats senast den 30 juni 2022.

År 2017 förstagångsregistrerades cirka 2 300 s.k. vanliga fordon som är avsedda att användas i taxitrafik³⁰. Med vanliga fordon avses då fordon som inte är anpassade för personer med funktionshinder eller stora tillgänglighetsanpassade fordon. Om drivkraften för de 5 000 avsedda fordonen fördelar sig i enlighet med drivkraftsfördelningen enligt referensprognosen för trafiken och antalet första registreringar ligger på samma nivå som tidigare, kommer cirka 70 renodlade taxibilar och cirka 160 laddbara hybridtaxibilar att registreras första gången 2021. Motsvarande siffror 2025 blir då omkring 230 respektive 250.

Utifrån dessa antaganden kommer sammanlagt cirka 1 000 laddhybrider och cirka 700 elbilar att förstagångsregistreras 2021–2025 för att användas i taxitrafik. Det kan inte antas att alla dessa fordon som uppfyller villkoren kommer att användas för att tillhandahålla de tjänster som regleras i propositionen, och därmed kan en sådan bedömning göras att propositionen ökar förstagångsregistreringarna av taxibilar som uppfyller villkoren.

En exakt analys av hur intäkterna från bilskatten påverkas går emellertid inte att lägga fram, eftersom det inte är möjligt att på ett tillförlitligt sätt exakt beräkna hur många kravenliga bilar som registreras första gången till följd av propositionen. År 2017 räknade man ut att det kalkylerade bilskattebeloppet för beskattade taxibilar i genomsnitt var omkring 8 300 euro, vilket innebär att det genomsnittliga beskattningsvärdet för dieseldrivna taxibilar är omkring 40 000 euro. I så fall minskar bilskatteintäkterna med cirka 6 800 euro för varje ny laddhybrid och med cirka 7 200 euro för varje ny renodlade elbil.

Om propositionen leder till att antalet laddbara hybridtaxibilar och helt eldrivna taxibilar ökar i förhållande till referensscenariot, kommer den också att leda till mindre intäkterna från beskattningen av bränsle. En grov uppskattning av den årliga totalprestationen för de taxibilar som omfattas av propositionen är i nuläget cirka 355 miljoner kilometer per år³¹ eller omkring 71 000 kilometer per fordon och år.

I fråga om laddhybrider beräknas intäkterna från bränslebeskattningen minska med cirka 10 000 euro, det vill säga 30 procent, per bil³². Motsvarande beräkning i fråga om renodlade elbilar är omkring 35 000 euro, det vill säga 100 procent, per bil. Det går inte att presentera någon exakt beräkning av propositionens inverkan på intäkterna från bränslebeskattningen.

²⁹ Bilskattelagen ändrades den 1 juli 2018 på så sätt att den sänkta bilskatten för taxibilar slopas stegvis före den 30 juni 2022.

³⁰ RP 178/2018 rd.

³¹ Uppskattningsvis tillhandahåller omkring 5 000 fordon persontransporttjänster med taxi, och den genomsnittliga årsprestationen för en taxi antas vara 71 000 kilometer.

³² Med följande antaganden: den genomsnittliga skattenivån för diesel är 50 cent/l och den genomsnittliga skattenivån för bensin 70 cent/l, i fråga om laddhybrider sker körningarna till 50 procent med bensin och 50 procent med el och de laddbara (bensin) hybriderna ersätter i första hand dieseldrivna fordon.

På motsvarande sätt kommer propositionen också att påverka intäkterna från fordonsskatten. Tillägg av en laddhybrid eller renodlad elbil i förhållande till referensscenariot minskar intäkterna från fordonsskatten med 230–250 euro per år om man jämför med dieseldrivna bilar³³.

Propositionens inverkan på skatteintäkterna i fråga om bussar och lastbilar beräknas vara liten.

4.9 Propositionens konsekvenser för utsläppen från trafiken

Som det påpekas i stycket ovan uppskattas det i en bakgrundutredning att omkring 5 000 fordon producerar sådana transporttjänster med personbilar som ligger inom direktivets räckvidd och av dessa fordon ska minst 38,5 procent, det vill säga 1 700 fordon, vara sådana att deras CO₂-utsläpp är högst 50 gram per kilometer 2021–2025 och på motsvarande sätt 1 700 fordon vara renodlade elbilar efter 2025. Koldioxidutsläppen per kilometer från ett dieselfordon som registreras första gången är ligger i genomsnitt på omkring 136 gram per kilometer, vilket innebär att en övergång till ett hybridfordon med genomsnittsutsläpp på 50 gram per kilometer minskar utsläppen med cirka 64 procent och en övergång till en renodlad elbil med 100 procent.

Enligt statistik från bilbranschen var den genomsnittliga körsträckan för taxibilar cirka 71 000 kilometer per år före den betydande ökning av utbudet av taxitrafik som taxireformen orsakade, vilket innebär att de fordonsspecifika koldioxidutsläppen minskar med cirka 6,2 ton vid övergång till hybridfordon och med cirka 9,7 ton vid övergång till renodlad elbil. I konsekvensbedömningen antas det att taxioperatörerna i första hand kommer att använda renodlade elbilar för att uppfylla kraven, eftersom de kan ge upphov till betydligt större besparingar i bränslekostnaderna än laddhybrider.

Enligt en grov uppskattning kommer utsläppen på årsnivå att minska med omkring 16 490 ton om 1 700 taxibilar byts ut mot renodlade elbilar. Efter taxireformen har den genomsnittliga årliga körmängden per taxifordon sannolikt minskat i och med att antalet fordon och deltidskörningarna ökat, men det är motiverat att använda den uppskattade genomsnittliga körsträckan med beaktande av att en betydande del av de resor som omfattas av direktivet körs i glesbygden där de genomsnittliga årliga körsträckorna kan vara betydligt längre.

Det går inte att specificera den körsträcka som beror på köp av tjänster, och propositionen är inte den enda orsaken till att taxiföretagare övergår till fordon med lägre utsläpp. Men propositionen minskar också indirekt också utsläppen från annan taxitrafik, när samma fordon används för resor som inte omfattas av direktivet. Det går inte att exakt bedöma den sammanlagda effekten av dessa faktorer.

Det går att försöka uppskatta propositionens konsekvenser för utsläppen från taxitransporter som den offentliga sektorn upphandlar mer exakt med hjälp av prestationsstatistik. Enligt FPA:s statistik gjordes i hela landet 2 161 723 taxiresor som omfattas av reseersättningar enligt sjukförsäkringslagen och den totala körsträckan för dessa resor blir 76 913 086 kilometer när medellängden är 36 kilometer. Om resorna i första hand görs med renodlade elbilar minskar CO₂-utsläppen enligt kalkylen med cirka 4 000 ton i fråga om de taxitransporter som ersätts av FPA.

³³ Med följande antagande: den årliga fordonsskatten för en dieseldriven bil är cirka 350 euro, för en laddhybrid cirka 100 euro och för en renodlad elbil cirka 120 euro (Traficoms fordonsskatteräknare).

I fråga om taxitransporter enligt handikappservicelagen och taxitransporter inom undervisningsväsendet finns det inte lika exakta statistiska uppgifter om körsträckor och antalet resor. Därmed kan lika exakta beräkning inte tas fram.

Utifrån propositionens konsekvensbedömning uppskattas utvecklingen av referensscenariot inverka relativt måttfullt på upphandlingen av buss- och lastbilstransporter. Därför antas propositionen inte i någon betydande grad minska utsläppen från dessa transporttjänster, även om en övergång till drivkrafter med låga utsläpp allmänt taget kan minska utsläppen från trafiken också i fråga om dessa transporttjänster. Utsläppen från trafiken kommer också att minska när de kommunala och statliga ämbetsverken i allt högre grad vid direktupphandling anskaffar miljövänliga och energieffektiva fordon, men det går inte att göra någon exakt beräkning av konsekvenserna.

Propositionens konsekvenser för utsläppen från bussar i kategori M3 och lastbilar beräknas bli små bland annat på grund av att skyldigheterna i fråga om bussar på riksnivå bedöms bli fullgjorda vid utveckling enligt referensscenariot. I fråga om lastbilar ligger kraven när det gäller hela landet på en måttlig nivå i absoluta tal mätt, och dessutom kan skyldigheterna ur tjänsteleverantörens synvinkel fullgöras enkelt genom att 100-procentig förnybar diesel används som bränsle. Eftersom förnybar diesel räknas som en del av distributionsskyldigheten minskar övergången till den i princip inte utsläppen från trafiken vid tunga transporter.

Regeringens mål är att halvera växthusgasutsläppen från trafiken fram till 2030 jämfört med 2005. År 2005 uppgick koldioxidutsläppen från den inhemska trafiken till sammanlagt cirka 12,5 miljoner ton, vilket innebär att utsläppen 2030 får uppgå till sammanlagt cirka 6,25 miljoner ton. Enligt grundprognosen för utsläpp av växthusgaser har koldioxidutsläppen från vägtransporter minskat med 1,5 miljoner ton sedan 2005. De kommer att minskas med uppskattningsvis cirka 3,1 miljoner ton till 2030 med åtgärder som har redan beslutats. Beräkningen av utsläppsminskningarna i den grundläggande transportprognosen har inkluderat den utsläppsminskning som följer av direktivet. Vägtrafiken är fortfarande inriktad på en minskning med omkring 1,65 miljoner ton koldioxid för att halvera utsläppen från 2005 års nivåer.

4.10 Konsekvenser för myndigheterna

Att ordna tillsynen och den tillhörande rådgivningen medför ett permanent resursbehov på cirka 2–3 årsverken vid Transport- och kommunikationsverket. För detta ändamål måste det årligen reserveras 260 000–390 000 euro i statsbudgeten. Dessutom förutsätter ordnandet av tillsyn med hjälp av webbtjänsten för upphandlingsannonser (hankintailmoitukset.fi, Hilma), som upprätthålls av finansministeriet, smärre ändringar i det informationssystemet.

5 Alternativa handlingsvägar

De viktigaste alternativa handlingsvägarna hänför sig å ena sidan till regional differentiering och å andra sidan till att inkludera koncessioner i regleringen. Direktivet kräver inte att kraven i propositionen ska tillämpas på koncessioner. Den största effekten av en sådan tillämpning är på kort sikt att kraven inte tillämpas på de taxitransporter som ersätts av FPA.

I stället för regional differentiering kan minimiandelarna tillämpas jämnt på alla upphandlande enheter när de genomför upphandlingar som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Dessutom kan man vid regional differentiering använda exempelvis en kraftigare regional differentieringsmodell så att de största städernas minimiandelar är större än i förslaget. Då går det att sänka minimiandelarna för kommuner med mindre invånarantal.

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Enligt konsekvensbedömningen gäller utmaningarna när kraven i propositionen genomförs inte nödvändigtvis de ökade kostnaderna, utan till exempel hur el fungerar som drivkraft vid personbilstransporter inom olika geografiska områden i Finland och tillgången på tjänsteleverantörer.

En enhetlig tillämpning av kraven i hela landet (i alla kommuner) skulle kunna innebära att laddningsinfrastrukturen för elbilar utvidgas med offentliga medel, eftersom man inte räknar med att det på kort sikt byggs laddningsinfrastruktur för elbilar i glesbygden lika effektivt som i stadsregionerna.

Elbilarnas räckvidd betyder att det kan vara svårare att ordna transporter i glesbygden på grund av längre resor. Det regionala konkurrensläget medför att en enhetlig modell också kan leda till svårigheter när det gäller att få in anbud som uppfyller kriterierna i de regioner där det numerärt sätt finns få tjänsteleverantörer. Högre anskaffningspriser har å sin sida konstaterats ha samband med mindre konkurrens³⁴.

Den tillgängliga laddningsinfrastrukturen påverkar i väsentlig utsträckning användningen av eldriven taxi. Enligt en färsk undersökning³⁵ kan en ökad användning av elektricitet som drivkraft leda till överbelastning av den publika laddningsinfrastrukturen, vilket kan inverka negativt på taxioperatörernas intäkter om den minskar den effektiva arbetstiden när förarna måste köa. Laddningsinfrastrukturen, i synnerhet infrastrukturen för snabbladdning, är däremot klart sämre i glesbefolkade landskap än i tillväxtorter, vilket kan medföra svårigheter när taxitrafiken blir allt mer eldriven, om kraven tillämpas enhetligt i alla regioner.

Också medelkastighetens och vädrets inverkan på hur mycket en elbil faktiskt förbrukningar per körd kilometer är relevant i sammanhanget. Elbilar förbrukar mer och deras faktiska räckvidd minskar därmed beroende på temperatur och hastighet. Med andra ord: ju kallare väder och ju högre hastighet, desto högre faktisk förbrukning per körd kilometer. Utöver tillgången till laddningsinfrastruktur kan också dessa faktorer minska tjänsteleverantörernas intresse för offentliga konkurrensupphandlingar där leverantörerna förväntas ha betydande kvantiteter eldrivna taxibilar i glesbygden.

Därmed kan det hända att de eventuella kostnadseffekterna av propositionen blir högre än beräknat, i synnerhet när det gäller taxitransporter och särskilt i glesbygden, om man fastställer samma minimiandelar för alla upphandlande enheter.

Om koncessioner utesluts från propositionen föreslagna tillämpningsområde kommer de eventuella kostnadsökningarna att minska i synnerhet för FPA:s del. Men samtidigt behandlar en sådan lösning de statliga och kommunala upphandlande enheterna ojämnt såtillvida att det av de kommunala enheterna krävs anskaffning av miljövänliga och energieffektiva fordon vid upphandling av fordon och tjänster till skillnad från den statliga myndigheten FPA. Dessutom är det möjligt att detta skulle leda till att koncessionerna blir vanligare vid offentlig upphandling rent generellt, eftersom de upphandlande enheterna skulle kunna kringgå kraven genom att upphandla inom ramen för dem. Det finns inga forskningsdata att tillgå om hurdana skillnaderna i

³⁴ Tukiainen, J. och Jääskeläinen, J (2019): Anatomy of Public Procurement, VATT Working papers 118.

³⁵ Langbroek, J. och Hagman, J. (2020): Coping with a growing number of e-taxis in Greater Stockholm: A stated adaptation approach.

pris är ur den upphandlande enhetens synvinkel när det gäller koncessioner och upphandlingskontrakt vid jämförbara upphandlingar.

Koncessioner karakteriseras dock av att den upphandlande enheten överför den risk som är förknippad med tillhandahållandet och administreringen av tjänsten till tjänsteleverantören. Om tjänsteleverantörerna räknar in den ökade risknivån i koncessionspriserna, kan det faktum att koncessioner blir allt vanligare öka kostnaderna för offentlig upphandling i de fall där man försöker föra över tidigare genom upphandlingskontrakt upphandlade tjänster till koncessionerna.

I bilaga 3 presenteras den regionala differentieringen av tilläggs målet avseende elbussar enligt de behöriga kollektivtrafikmyndigheterna. Det är möjligt att uppnå samma totalantal elbussar i hela landet också genom mer jämnt fördelade minimikrav mellan de tre största aktörerna. Enligt propositionen ska minimikravet i fråga om elbussar för HRT:s del vara 35 procent under den första upphandlingsperioden och 60 procent under den andra. Motsvarande procentuella andelar för Åbo- och Tammerforsregionerna föreslås vara 15 och 25 procent.

Under den första upphandlingsperioden går det enligt uppskattning att jämna ut skyldigheterna så att kravet på HRT sänks till 30 procent medan kraven i fråga om Åbo- och Tammerforsregionerna därmed höjs till 20 procent. I så fall beräknas det att man på nationell nivå kan nå upp till ungefär samma minimiantal elbussar som förutsätts i propositionen. De mindre aktörernas skyldigheter behöver inte ändras, eftersom ändrade procenttal utifrån deras relativt låga upphandlingsvolym inte har någon betydande inverkan på det totala antalet.

På motsvarande sätt är det också möjligt att jämna ut skyldigheterna under den andra upphandlingsperioden mellan de tre största aktörerna. Enligt uppskattning går det att uppnå ungefär samma totala antal elbussar i hela landet, om HRT:s kvot sänks med 10 procentenheter till 50 procent eller med 15 procentenheter till 45 procent. I så fall måste kvoterna för Åbo- och Tammerforsregionerna i motsvarande mån höjas med antingen 5 procentenheter till 30 procent eller i det andra alternativet med 10–15 procentenheter till 35–40 procent. I alla alternativ skulle det uppskattade totala antalet elbussar på riksnivå i ljuset av nuvarande information ligga kring 30–31 procent av den totala upphandlingsvolymen.

5.2 Handlingsmodeller som används eller planeras i andra medlemsstater

I samband med beredningen har Finland frågat de andra EU-medlemsländerna om hur de genomför direktivet avseende upphandling av rena fordon och om deras eventuella tidsplan bland annat för mötena med kommissionens kommitté för infrastruktur för distribution av alternativa bränslen (Alternative Fuels Committee) våren 2020. Dessutom har företrädare för medlemsländerna skickats frågor per e-post om hur den nationella lagstiftningen framskrider. Allmänt har det framkommit att genomförandet av direktivet i övriga EU-medlemsländer bara befinner sig i ett planeringsskede, och medlemsländerna inte har gett någon information om innehållet i den kommande lagstiftningen eller om den närmare tidsplanen.

Den 22 oktober 2020 offentliggjorde kommissionen ett tillkännagivande i EU:s officiella tidning om tillämpningen av artiklarna 2, 3, 4 och 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon till stöd för utsläppsnål mobilitet³⁶. Syftet med tillkännagivandet var att förse nationella myndigheter, upp-

³⁶ Kommissionens tillkännagivande om tillämpningen av artiklarna 2, 3, 4 och 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon till stöd

handlande myndigheter, upphandlande enheter och operatörer med riktlinjer om hur bestämmelserna i direktivet bör tillämpas. Där finns en översikt över vanliga frågor om hur bestämmelserna ska införlivas med nationell lagstiftning och genomföras. Frågorna gäller främst direktivets omfattning, definitionen på "rena fordon", minimimålen för upphandling, hur fordon ska räknas och hur databasen TED (Tender Electronic Daily Database) ska användas i olika upphandlingsscenarier.

6 Remissvar

Utkastet till proposition var ute på remiss i tjänsten utlåtande.fi den 15 december 2020–8 februari 2021. Utkastet sändes till 348 remissinstanser. Totalt inkom det 82 remissvar. Begäran om utlåtande och remissvaren finns på webbplatsen utlåtande.fi och i statsrådets projektportal på adressen valtioneuvosot.fi/sv/projekt med beteckningen LVM051:00/2019. Det finns ett sammandrag av remissvaren i statsrådets projektportal.

Remissinstanserna understödde på bred front syftet med lagförslaget att främja målen för minskning av utsläppen från trafiken. De ansåg det vara viktigt att den offentliga sektorns fordonsupphandlingar ligger i linje med klimatmålen. Detsamma gällde de fordon som används för att leverera de tjänster anskaffats i samband med upphandlingar av trafiktjänster.

Flera remissinstanser föreslog sådana ändringar i lagen som det föreskrivs om direkt i direktivet om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. Utlåtandena innehöll exempelvis önskemål om att personbilar och lätta nyttofordon som använder biogas och biodiesel som drivmedel ska betraktas som rena fordon i lagen. I flera utlåtanden önskades en längre övergångsperiod för de föreskrivna skyldigheterna. Några remissinstanser framförde önskemål om att bår-taxi och fordon i kategori M2 som är avsedda för personer som använder rullstol ska ligga utanför lagens tillämpningsområde. Förslagen har inte beaktats i propositionen, eftersom direktivet inte medger nationellt handlingsutrymme i fråga om dessa.

En del av remissinstanserna kritiserade den föreslagna påföljdsavgiften. Det föreslagna systemet med påföljdsavgift upplevdes som problematiskt i synnerhet i situationer där anskaffningen av utsläppsnåla fordon är begränsad av regionala orsaker. Flera remissinstanser ville se en klarare reglering av påföljdsavgiften.

I ett flertal remissvar understöddes det att regionala skillnader ska beaktas i bestämmelserna om kommunernas skyldigheter. En differentiering av skyldigheterna motiverades med långa avstånd inom vissa kommuner och med bristfällig laddningsinfrastruktur och infrastruktur för bränsledistribution. Vissa kommuner kritiserar den nivå de enligt förslaget ska uppnå. Några remissvar ville se klarhet i minimiandelarna för samkommunernas upphandlingar. Finansministeriet och justitieministeriet förde i sina utlåtanden fram att grunderna för differentiering under den andra upphandlingsperioden bör inbegripa en djupare analys av hur exempelvis fordonsmarknaden och laddningsinfrastrukturen samt annat som motiverar differentiering har utvecklats. Synpunkterna i remissvaren har beaktats i den slutliga utformningen av propositionen på så sätt att det föreslås en halvtidsutvärdering. I samband med den ska den regionala indelningen ses över och vid behov ändringar föreslås i de procentuella andelarna innan den andra upphandlingsperioden börjar.

för utsläppsnål mobilitet 2020/C 352/01 (2020/C 352/01). EUT C 352, 22.10.2020, s. 1–12.
[[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC1022\(01\)&from=EN.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC1022(01)&from=EN.)]

Flera remissinstanser lyfte fram svårigheterna att få tag på M2-fordon som uppfyller lagens krav både när det gäller transporter med personbilar och lätta nyttofordon och när det gäller buss-transporter. Remissvaren innehöll önskemål om att de fordon i kategori M2 som används i kollektivtrafik i lagen ska anses vara fordon i kategori M3. Förslaget att inkludera M2-fordon i målet avseende bussar vid upphandling av busstransporter har beaktats i den slutliga beredningen av propositionen.

Vidare föreslog vissa remissinstanser ytterligare preciseringar av lagens tillämpningsområde och de föreskrivna skyldigheterna. Önskemål framfördes om preciseringar i fråga om tillämpningen upphandlingar som gjorts inom ramavtal före lagens ikraftträdande, förhållandet mellan lagen om transportservice och det föreslagna tillämpningsområdet samt det tillämpliga tröskelvärdet samt skyldigheten att annonsera i efterhand i fråga om upphandling av bussar. Finansministeriet önskade dessutom en precisering av ersättningen till kommunerna för eventuella kostnader.

Ändringar utifrån remissvaren och den fortsatta beredningen

De fortsatta beredningen av propositionen har gjorts som tjänstemannauppdrag utifrån remissvaren och det som framkommit under arbetets gång. Vissa remissyttrandena motsatte sig inkludering av koncessioner i tillämpningsområdet, medan vissa remissinstanser välkomnade en sådan inkludering. I praktiken innebär en sådan utvidgning att de transporter som Folkpensionsanstalten konkurrensupphandlar inkluderas i tillämpningsområdet. Det har under remissen inte framkommit några grunder för att utesluta koncessionerna från tillämpningsområdet. I samband med den fortsatta beredningen har konsekvensbedömningen i propositionen kompletterats med social- och hälsovårdsministeriets anmärkningar.

I remissvaren fäste flera instanser uppmärksamhet vid tillgången på fordon i kategori M2. Direktivet definierar fordon i kategori M2 som person- och paketbilar, och då ska fordonet vara eldrivet för att vara ett rent fordon. Flera remissinstanser har påpekat att eldrivna fordon i kategori M2 inte finns att tillgå på marknaden. Direktivet tillåter inget direkt undantag för fordon i kategori M2 eller direkt överföring av sådana fordon till någon annan kategori. En särskild utmaning som noterats är att uppfylla kraven på M2-fordon vid upphandling av busstransporter. Vid upphandling av personbilar och paketbilar kan den upphandlande enheten uppfylla det procentuella kravet med prioritering av andelen elbilar vid upphandling av personbilar. Busstransporter kan upphandlas på så sätt att en del av transporterna utförs med fordon i kategori M2 och resten med bussar. I dessa situationer kan den upphandlande enheten inte ge prioritet för bussar för att fullgöra skyldigheterna, eftersom fordon i kategori M2 inte hör till samma kategori och den upphandlande enheten över huvud taget inte skaffar andra fordon (personbilar) där kravet på eldrivna fordon kan kompenseras. Vid den fortsatta beredningen har remissvaren beaktats så att fordon i kategori M2 som ingår i upphandling av kollektivtrafik kan räknas in i målet för bussar i kategori M3. Ändringen är motiverad för att det i fortsättningen ska gå att trafikera mindre efterfrågade rutter med lämpliga fordon.

Den föreslagna differentieringen av kommunernas minimiandelar understöddes i flera remissvar. Idensalmi stad, Seinäjoki stad, Kuopio stad, Kouvola stad, Rovaniemi stad, Vanda stad och Muonio kommun föreslog att deras i utkastet föreslagna målnivå skulle vara lägre. Rovaniemi stad ansåg att befolkningstätheten bör beaktas bättre. Vanda ansåg att den föreslagna differentieringen inte är jämlik och att samma mål därför bör ställas upp för alla. Enligt Kuopio stad och Seinäjoki stad är det föreslagna målet för krävande. Enligt Idensalmi stad beaktar utkastet de regionala skillnaderna delvis, men staden understöder en kraftigare differentiering. Muonio kommun anser att små kommuner i Lappland helt och hållet bör befrias från kraven i fråga om persontransporter. I propositionsutkastet har tilläggsålet för elbussar differentierats mellan de

behöriga myndigheterna. Enligt utkastet har de stora aktörerna strängare skyldigheter än de mindre aktörerna. I remissvaren ansåg största delen av aktörerna att den specificerade målnivån är ändamålsenlig och viktig med tanke på måluppfyllelsen. Av de stora aktörerna förhöll sig HRT kritisk till den högre målnivån och föreslår i synnerhet att skyldigheten under den andra upphandlingsperioden ska vara lindrigare. HRT anser att utvecklingen på marknaden är förenad med betydande osäkerhetsfaktorer som gör att målet för den andra upphandlingsperioden är orimligt. Finansministeriet och justitieministeriet föreslog i sina utlåtanden att grunderna för differentiering under den andra upphandlingsperioden bör inbegripa en bättre analys av hur exempelvis fordonsmarknaden och laddningsinfrastrukturen har utvecklats och hur annat som motiverar differentiering utvecklas. I den fortsatta beredningen inkluderades en halvtidsutvärdering i propositionen. I samband med den ska den regionala indelningen ses över och vid behov ändringar föreslås i de procentuella andelarna innan den andra upphandlingsperioden börjar. Utvärderingen ska göras före utgången av 2024 och eventuella ändringar i lagstiftningen under 2025. Inga ändringar föreslogs i differentieringen under den första upphandlingsperioden. Beaktande av befolkningstätheten skulle kräva ett oskäligt strikt ansvar av de största städerna när det gäller person- och paketbilstransporter när man också beaktar de stora städernas strängare skyldighet att uppnå tilläggs målet för renodlade elbussar.

Flera remissinstanser har förhållit sig kritiska till påföljdsavgiften enligt den proposition som varit ute på remiss. En del av dem föreslog att påföljdsavgiften ska börja tillämpas först under den andra upphandlingsperioden, medan en del föreslår ett förtydligande för de lägen där den upphandlande enheten trots försök inte lyckas anskaffa fordon som uppfyller kraven. Enligt justitieministeriets åsikt bör man förhålla sig restriktivt till en nationell utvidgning av påföljdsavgiftssystemet. Ministeriet föreslog också många preciseringar. Påföljdsavgiften ströks i den fortsatta beredningen. Den fortsatta beredningen visade att det förekommer tveksamheter med avseende på lagstiftningsordningen kopplade till dubbel straffbarhet. Påföljdsavgiften enligt utkastet skulle ha varit delvis överlappande med påföljder enligt upphandlingslagen. Villkoren för påförande av påföljdsavgift kommer att utredas i ett separat projekt och läggs vid behov fram i en separat proposition.

Till övriga delar har det utifrån remissen gjorts preciseringar i de upphandlande enheternas skyldigheter, undantaget för försvarsmakten, EU-tröskelvärdena, övergångsperioden för ramavtal samt annonseringen i efterhand.

7 Specialmotivering

1 kap. Allmänna bestämmelser.

1 §. Lagens syfte. I 1 mom. föreskrivs det om statens, kommunernas och andra offentliga upphandlande enheters skyldighet att vid upphandling av fordon och trafik tjänster upphandla miljövänliga och energieffektiva fordon. Genom offentlig upphandling kan marknaden för innovativa varor och tjänster främjas och stödjas, varvid minimikraven för miljövänliga och energieffektiva fordon också har en positiv styreffekt på marknaden. Dessutom främjar minimimålen för upphandling av fordon och trafik tjänster uppnåendet av målen för minskning av utsläppen från trafiken.

I 2 mom. anges att syftet med lagen är att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1611 om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. Direktivet fastställer för medlemsstaterna bindande minimimål som under två upphandlingsperioder ska uppnås för rena och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon, lastbilar samt bussar i kategori M3. Medlemsstaterna ska se till att de upphandlande

enheterna uppfyller minimikraven på medlemsstatsnivå. Vid genomförandet kan minimiandelarna för varje medlemsland också fördelas på landets territorium. Enligt skäl 19 i ingressen till direktivet bör medlemsstaterna vid fördelningen av insatserna beakta olika faktorer, såsom exempelvis skillnader i ekonomisk kapacitet, luftkvalitet, befolkningstäthet, transportsystemens egenskaper, politiken för utfasning av fossila bränslen i transportsektorn och minskning av luftföroreningar.

2 §. Lagens tillämpningsområde. I paragrafen föreskrivs det om lagens tillämpningsområde.

Enligt *1 mom.* innehåller lagen bestämmelser om miljö- och energieffektivitetskrav vid offentlig upphandling av fordon och trafik tjänster.

Enligt *2 mom.* ska lagen tillämpas på avtal om upphandling av fordon och trafik tjänster och koncessioner om upphandling av trafik tjänster i enlighet med lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016, upphandlingslagen) och lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016, försörjningslagen) samt på avtal om upphandling av trafik tjänster i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (trafikavtalsförordningen). När den upphandlande enheten är skyldig att konkurrensutsätta upphandling av fordon och trafik tjänster i enlighet med ovan nämnda lagstiftning, är enheten skyldig att iaktta de miljö- och energieffektivitetskrav som anges i lagen. Tillämpningsområdet för direktivet om rena fordonsupphandlingar omfattar upphandling av fordon och trafik tjänster i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU och 2014/25/EU samt förordning (EG) N:o 1370/2007. Tillämpningsområdet enligt den föreslagna paragrafen omfattar utöver direktivets tillämpningsområde även trafik tjänster som tillhandahålls nationellt genom koncessioner. Enligt momentet ska lagen tillämpas endast på avtal om fordon och trafik tjänster som till sitt värde motsvarar EU-tröskelvärdena i upphandlingsdirektivet, koncessionsdirektivet och trafikavtalsförordningen. EU-tröskelvärdena vid varuupphandling och tjänsteupphandling är från och med den 1 januari 2020 139 000 euro för de statliga centralförvaltningsmyndigheterna och 214 000 euro för andra upphandlande enheter. I fråga om specialbranscherna är EU-tröskelvärdet för upphandling av varor och tjänster 428 000 euro. För koncessioner är EU-tröskelvärdet 5 350 000 euro, och för avtal enligt trafikavtalsförordningen är EU-tröskelvärdet 1 000 000 euro (beräknat årligt genomsnittsvärde av avtalen), alternativt att avtalen gäller kollektivtrafik på mindre än 300 000 kilometer om året. I lagen om transportservice (320/2017) föreskrivs det delvis nationellt om förpliktelseerna enligt trafikavtalsförordningen. Den föreslagna lagens tillämpningsområde omfattar dock endast upphandlingar som överstiger tröskelvärdet i trafikavtalsförordningen. Om den upphandlande enheten vid upphandlingen iakttar flera av ovan nämnda lagar ska de upphandlingar som omfattas av tillämpningsområdet för den föreslagna lagen följa det lägre tröskelvärdet.

I *3 mom.* fastställs vilka upphandlingar av trafik tjänster som lagen ska tillämpas på. Enligt momentet ska lagen tillämpas endast på sådana avtal om upphandling av tjänster som konkurrensutsätts med de beteckningar enligt den gemensamma terminologi vid offentlig upphandling (CPV) som specificeras i direktivet. Momentet motsvarar tabell 1 i bilagan till direktivet, dvs. tabellen över beteckningar enligt den gemensamma terminologin vid offentlig upphandling (CPV) för tjänster där kraven ska iakttas. Upphandlingsterminologin (CPV) är en EU-omfattande upphandlingsordlista som definieras i Europaparlamentets och rådets förordning 2195/2002/EG. Den används för att inom hela EU på ett enhetligt sätt definiera föremålet för upphandlingen. Terminologin reviderades 2008 genom förordning 213/2008/EG, varvid upphandlingskategorier som omfattas av olika lagar slogs samman. Till exempel de separata beteckningarna för patienttransporter och handikapptransporter slogs samman under beteckningen 6014000-1 Icke-reguljära passagerartransporter. I och med reformen av terminologin hör de

tjänsteupphandlingar som omfattas av lagens tillämpningsområde till de beteckningar som definieras i 2 §.

3 §. Begränsning av lagens tillämpningsområde. I paragrafen föreskrivs det om fordon som inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Utanför lagens tillämpningsområde ställs enligt förslaget alla fordon för vilka direktivet tillåter undantag.

Enligt *1 mom.* tillämpas lagen inte på fordon i kategori M1 avsedda för rullstolsanvändare eller fordon i kategori M3 (buss) där det inte utöver sittplatser finns en yta som är avsedd för ståplatspassagerare, fordon i kategori L, traktorer, motorredskap, räddningsbilar, polisfordon, Tullens fordon och Gränsbevakningsväsendets fordon, ambulanser, utryckningsfordon eller likbilar.

Enligt *2 mom.* ska lagen inte heller tillämpas på fordon som utformats och tillverkats eller anpassats för att användas endast av väpnade styrkor eller Brottspåföljdsmyndigheten, fordon som utformats och tillverkats för att användas i huvudsak på byggarbetsplatser, vid stenbrott, i hamnar eller på flygplatser eller fordon som är avsedda för snöplogning. De fordon som inte omfattas av lagens tillämpningsområde är i princip olämpliga med tanke på de miljö- och energieffektivitetskrav som i propositionen ställs på fordon. I praktiken är användningsändamålet för de fordon som nämns i paragrafen av det slag att det till exempel inte är möjligt att elektrifiera fordonet eller att det på marknaden inte finns lämplig materiel som uppfyller de särskilda krav som ställs på fordonstypen. Fordon som inte omfattas av tillämpningsområdet räknas inte in i det totala antal fordon som den upphandlande enheten anskaffat och på basis av vilket minimiandelen nollutsläppsfordon och utsläppsnåla fordon beräknas.

4 §. Definitioner. I paragrafen föreskrivs det om lagens definitioner. I paragrafen iakttas i huvudsak terminologin i direktivet och upphandlingslagstiftningens etablerade definitioner av termer som anknyter till upphandling. I definitionerna av fordon eftersträvas enhetlighet med de definitioner som används i fordonslagen.

I 4 § *1 mom. 1 punkten* definieras upphandlande enhet. Med upphandlande enhet avses upphandlande enheter enligt upphandlingslagen och försörjningslagen samt de behöriga vägtrafikmyndigheter enligt trafikavtalsförordningen som avses i 181 § i lagen om transportservice (320/2017). De upphandlande enheter som nämns i punkten är de upphandlande enheter som upphandlar sådana fordon och trafiktjänster som omfattas av lagens tillämpningsområde.

I *2 och 3 punkten* definieras upphandlingsperioderna enligt direktivet. Med första upphandlingsperioden avses den tidsperiod som börjar den 2 augusti 2021 och slutar den 31 december 2025. Med andra upphandlingsperioden avses den tidsperiod som börjar den 1 januari 2026 och slutar den 31 december 2030. I fråga om fordon och trafiktjänster som upphandlas under upphandlingsperioderna uppställs egna minimimål för miljövänliga och energieffektiva fordon. För upphandlingsperioderna ställs dessutom olika krav på personbilar och lätta nyttofordon.

I 4 § *4 punkten* definieras upphandling av fordon. Med upphandling av fordon avses köp, hyring, leasing och avbetalningsköp av motorfordon för vägtransporter. I synnerhet leasing och hyring av fordon har ökat i popularitet inte bara vid direkt köp utan också vid offentlig upphandling, och därför är det nödvändigt att precisera dessa som upphandling av fordon i enlighet med kraven i direktivet.

I paragrafens *5 punkt* definieras upphandling av trafiktjänster. Med upphandling av trafiktjänster avses upphandling av trafiktjänster enligt 2 § 1 mom. 3 punkten i lagen om transportservice. Definitionen omfattar offentliga eller privata tjänster och kombinationer av tjänster i anslutning

RP 70/2021 rd

till trafik som tillhandahålls för allmänt eller privat bruk. De transporttjänster som omfattas av lagens tillämpningsområde har separat preciserats enligt CPV-upphandlingskod.

I 6 punkten definieras den gemensamma upphandlingsterminologin (CPV). Med gemensam terminologi vid offentlig upphandling avses det referenssystem som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV) och i kommissionens förordning (EG) nr 213/2008 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV) samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG respektive 2004/18/EG om förfaranden vid offentlig upphandling, när det gäller revidering av CPV. Definitionen överensstämmer med den övriga upphandlingslagstiftningen.

I 7, 8 och 9 punkten definieras personbil och lätt nyttofordon, lastbil och buss enligt fordonskategori. Definitionen följer fordonslagens klassificering.

I 10 punkten definieras utsläpp vid verklig körning (RDE). Med utsläpp vid verklig körning avses sådana utsläpp som orsakar luftföroreningar enligt bilaga IX till Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon. RDE-utsläpp är till exempel lokala utsläpp som är skadliga för hälsan. Direktivet förutsätter att det vid upphandling av personbilar och lätta nyttofordon ställs ett separat krav på maximala RDE-utsläpp från fordonet.

5 §. Förhållande till annan lagstiftning. I paragrafen föreslås en informativ bestämmelse om lagens förhållande till annan lagstiftning. Enligt paragrafen ska i fråga om upphandlingsförfaranden som gäller offentlig upphandling av fordon och trafiktjänster utöver den föreslagna lagen också iakttas vad som föreskrivs i de författningar som nämns i 2 § 1 mom. Bestämmelser om offentlig upphandling av fordon och trafiktjänster finns i upphandlingslagen, försörjningslagen och trafikavtalsförordningen. Den föreslagna lagen gäller endast miljö- och energieffektivitetskrav för fordon och ställer inga krav på upphandlingsförfarandet.

2 kap. Miljö- och energieffektivitetskrav som gäller fordon.

6 §. Krav som gäller personbilar och lätta nyttofordon. I paragrafen föreslås det bestämmelser om miljö- och energieffektivitetskrav som gäller personbilar och lätta nyttofordon.

Enligt 1 mom. ska miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon under den första upphandlingsperioden ha koldioxidutsläpp på högst 50 gram koldioxid per kilometer, angivet i enlighet med de typgodkännandekrav som gällde enligt den vid tidpunkten för den första registreringen gällande EU-lagstiftningen. Dessutom får fordonets utsläpp vid verklig körning (RDE) enligt förslaget vara högst 80 procent av de utsläppsgränser som ska tillämpas enligt bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon, eller efterföljande författningar till den förordningen. För närvarande fastställs fordonens koldioxidutsläpp enligt mätmetoden WLTP. I momentet förutsätts att RDE-utsläppen, som gäller lokala utsläpp, är högst 80 procent av den tillåtna maximigränsen. Begränsningen av RDE-utsläppen begränsar i någon mån den tillgängliga materielen jämfört med ett gränsvärde som enbart baserar sig på koldioxid. Begränsningen av RDE-utsläpp gäller endast den första upphandlingsperioden, då energieffektiva laddningsbara hybrider ska uppfylla gränsvärdet 50 g/km.

RP 70/2021 rd

Enligt 2 mom. ska miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon under den andra upphandlingsperioden ha koldioxidutsläpp på noll gram koldioxid per kilometer, angivet i enlighet med de typgodkännandekrav som gällde enligt den vid tidpunkten för den första registreringen gällande EU-lagstiftningen. Enligt den gällande mätmetoden uppfylls kravet endast av renodlade elbilar och vätebilar.

7 §. Krav som gäller lastbilar. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om miljö- och energi-effektivitetskrav som gäller lastbilar.

Enligt 1 mom. är miljövänliga och energieffektiva lastbilar fordon som under den första och andra upphandlingsperioden använder sådana alternativa bränslen som definieras i artiklarna 2.1 och 2.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen. Alternativa bränslen enligt direktiv 2014/94/EU är el, väte, biodrivmedel enligt definitionen i artikel 2 i i direktiv 2009/28/EG, syntetiska och paraffiniska bränslen, naturgas (inbegripet biometan) i gasform (komprimerad naturgas – CNG) och flytande form (flytande naturgas – LNG) samt gasol (LPG). Punkt 2 i samma artikel i direktivet möjliggör också användning av en elektrisk hybrid, om motorfordonet är utrustat med ett drivsystem som innehåller minst en icke-perifer elektrisk maskin som energiomvandlare med ett elektriskt uppladdningsbart energilagringssystem som kan laddas externt.

Till de bränslen som nämns i 1 mom. hör enligt 2 mom. inte sådana bränslen som enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor är förenade med hög risk för indirekt ändrad markanvändning och som framställs ur råvaror vars produktionsområde i betydande utsträckning utvidgats till mark med stora kollager. I enlighet med gällande EU-lagstiftning är palmolja den enda råvara som inte får användas som råvara för alternativa bränslen.

Enligt 3 mom. får det när det är fråga om ett fordon som använder flytande biobränslen eller syntetiska eller paraffiniska bränslen enligt 1 mom. inte blandas vanliga fossila bränslen i bränslet. Kravet förutsätter att alternativa bränslen används till 100 procent. Kravet gäller däremot inte laddningsbara hybrider som utöver el kan utnyttja något annat bränsle.

8 §. Krav som gäller bussar. I paragrafen föreslås det bestämmelser om miljö- och energieffektivitetskrav som gäller bussar i kategori M3 samt om utsläppsfria bussar.

Enligt 1 mom. är miljövänliga och energieffektiva bussar i kategori M3 fordon som under den första och andra upphandlingsperioden använder sådana alternativa bränslen som definieras i artiklarna 2.1 och 2.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen. Alternativa bränslen enligt direktiv 2014/94/EU är el, väte, biodrivmedel enligt definitionen i artikel 2 i i direktiv 2009/28/EG, syntetiska och paraffiniska bränslen, naturgas (inbegripet biometan) i gasform (komprimerad naturgas – CNG) och flytande form (flytande naturgas – LNG) samt gasol (LPG). Punkt 2 i samma artikel i direktivet möjliggör också användning av en elektrisk hybrid, om motorfordonet är utrustat med ett drivsystem som innehåller minst en icke-perifer elektrisk maskin som energiomvandlare med ett elektriskt uppladdningsbart energilagringssystem som kan laddas externt.

Till de bränslen som nämns i 1 mom. hör enligt 2 mom. inte sådana bränslen som enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor är förenade med hög risk för indirekt ändrad markanvändning och som framställs ur råvaror vars produktionsområde i betydande utsträckning utvidgats till mark med stora kollager. I enlighet med gällande EU-lagstiftning är palmolja den enda råvara som inte får användas som råvara för alternativa bränslen.

Enligt 3 mom. får det när det är fråga om ett fordon som använder flytande bibränslen eller syntetiska eller paraffiniska bränslen enligt 1 mom. inte blandas vanliga fossila bränslen i bränslet. Kravet förutsätter att alternativa bränslen används till 100 procent. Kravet gäller däremot inte laddningsbara hybrider som utöver el kan utnyttja något annat bränsle.

Enligt 4 mom. är en utsläppsfri buss i kategori M3 en buss som inte har en bränslemotor eller som har en bränslemotor med koldioxidutsläpp på högst ett gram koldioxid per kilometer, angivet i enlighet med de typgodkännandekrav som gällde enligt den vid tidpunkten för den första registreringen gällande EU-lagstiftningen. Enligt den gällande mätmetoden uppfylls kravet endast av renodlade elbussar och vätebussar.

3 kap. Upphandlande enheters skyldighet att vid upphandling av fordon och trafik tjänster upphandla miljövänliga och energieffektiva fordon.

9 §. Minimandelar som gäller personbilar och lätta nyttofordon. I paragrafen föreskrivs det om upphandlande enheters minimiskyldigheter att upphandla miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon.

I enlighet med 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska den upphandlande enheten säkerställa att minst 38,5 procent av det totala antalet personbilar och lätta nyttofordon som under den första och den andra upphandlingsperioden anskaffats genom upphandling av fordon och använts för genomförande av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafik tjänster är sådana miljövänliga och energieffektiva fordon som definieras i 6 §.

I 2 mom. föreskrivs det om minimiandelar som tillämpas på kommuner. Den minimiandel som nämns i 1 mom. tillämpas inte på kommunernas upphandling. Med kommunernas upphandling avses att tjänster som kommunerna själva upphandlar och som kommunen ansvarar för att ordna upphandlas av serviceproducenten på basis av ett avtal. På samkommunernas upphandling tillämpas i övrigt minimiandelarna enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen. Kommunerna ska säkerställa att minst en minimiandel enligt den regionala fördelning som bestäms i bilaga 1 av det totala antalet personbilar och lätta nyttofordon som under den första och den andra upphandlingsperioden anskaffats genom upphandling av fordon och använts för produktion av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafik tjänster är sådana miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon som definieras i 6 §. Kommunernas minimiandelar har i bilagan till lagförslaget differentierats i tre kategorier för att de regionala särdragen ska kunna beaktas och direktivets medlemslandsspecifika mål uppnås på ett kostnadseffektivt sätt. Minimandelarna i bilagan har beräknats så att de sammanlagt motsvarar den minimiskyldighet som direktivet ålägger Finland. Statens och andra på riksnivå verksamma upphandlande enheters mål har inte differentierats, eftersom den upphandlande enheten själv kan vikta sina fordonsanskaffningar med beaktande av tillgången på teknik och dess lämplighet i olika områden. Kommunernas och de övriga upphandlande enheternas minimiskyldighet i fråga om antalet fordon ska uppfyllas under varje upphandlingsperiod, och således behöver minimiandelen inte uppnås vid varje enskild upphandling, förutsatt att den upphandlande enheten i sin helhet uppnår minimiandelen. Upphandlande enheter kan också ställa upp strängare krav än minimimålet.

10 §. Minimandelar som gäller upphandling av lastbilar. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om de upphandlande enheternas minimiskyldigheter att upphandla miljövänliga och energieffektiva lastbilar.

I 1 mom. föreskrivs det om den upphandlande enhetens skyldighet att upphandla miljövänliga och energieffektiva lastbilar. Den upphandlande enheten ska säkerställa att minst 9 procent un-

der den första upphandlingsperioden och minst 15 procent under den andra upphandlingsperioden av det totala antalet lastbilar som anskaffats genom upphandling av fordon och använts för genomförande av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafik tjänster är sådana miljövänliga och energieffektiva fordon som definieras i 7 §.

I 2 mom. föreskrivs det om de minimiandelar som tillämpas på kommuner. Den minimiandel som nämns i 1 mom. tillämpas inte på kommunernas upphandling. Med kommunernas upphandling avses att tjänster som kommunerna själva upphandlar och som kommunen ansvarar för att ordna upphandlas av serviceproducenten på basis av ett avtal. På samkommunernas upphandling tillämpas i övrigt minimiandelarna enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen. Kommunala upphandlande enheter ska säkerställa att minst en minimiandel enligt den regionala fördelning som bestäms i bilaga 2 av det totala antalet lastbilar som anskaffats genom upphandling av fordon och använts för genomförande av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafik tjänster under den första upphandlingsperioden är sådana miljövänliga och energieffektiva fordon som definieras i 7 §. Den differentiering som föreslås i paragrafen motiveras av samma faktorer som ovan i 9 §.

11 §. *Minimiandelar som gäller upphandling av bussar.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om minimiandelen miljövänliga och energieffektiva fordon samt utsläppsfria fordon vid upphandling av bussar i kategori M3.

I 1 mom. föreskrivs det om den upphandlande enhetens minimiandelar miljövänliga och energieffektiva bussar i kategori M3. Den upphandlande enheten ska säkerställa att minst 41 procent under den första upphandlingsperioden och minst 59 procent under den andra upphandlingsperioden av det totala antalet bussar i kategori M3 som anskaffats genom upphandling av fordon och använts för produktion av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafik tjänster är sådana miljövänliga och energieffektiva fordon som definieras i 8 §. Fordon i kategori M2 enligt 20 § 2 mom. 2 punkten i fordonslagen som använts vid upphandling av busstjänster ska enligt 1 mom. räknas till de minimiandelar som gäller bussar i kategori M3.

I 2 mom. föreskrivs det om behöriga vägtrafikmyndigheters minimiandelar miljövänliga och energieffektiva bussar i kategori M3. De i bilagan till lagförslaget specificerade, i 181 § i lagen om transportservice (320/2017) avsedda behöriga vägtrafikmyndigheterna enligt trafikavtalsförordningen ska säkerställa att minst den andel som anges i bilaga 3 av andelen fordon som anskaffats genom upphandling av fordon och använts för produktion av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafik tjänster under den första och den andra upphandlingsperioden är utsläppsfria bussar i kategori M3 enligt definitionen i 8 §.

12 §. *Den upphandlande enhetens annonseringsskyldighet.* I paragrafen föreskrivs det om den upphandlande enhetens annonseringsskyldighet.

Den upphandlande enheten ska vid upphandling enligt den föreslagna lagen i en sådan annons i efterhand som avses i 58 § 1 mom. 6 punkten i upphandlingslagen och 62 § 1 mom. 7 punkten i försörjningslagen uppge det totala antalet fordon som anskaffats genom upphandling av fordon och använts för genomförande av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafik tjänster samt antalsmässigt den vid upphandlingen förverkligade andelen sådana miljövänliga och energieffektiva fordon som avses i 6, 7 och 8 § i denna lag.

Skyldigheten att annonsera i efterhand om upphandlingar som överstiger EU:s tröskelvärden följer av upphandlingslagen och försörjningslagen. För kollektivtrafikupphandlingar enligt lagen om transportservice (320/2017) har det inte uttryckligen föreskrivits om skyldighet att an-

nonsera i efterhand. I paragrafen gäller skyldigheten att annonsera i efterhand också upphandlande enheter som upphandlar kollektivtrafiktjänster som omfattas av tillämpningsområdet för den föreslagna lagen.

För att tillsynen ska kunna ordnas och för att rapporteringen på medlemsstatsnivå ska kunna utföras är det nödvändigt att kräva närmare information om de fordon och trafiktjänster som upphandlats än vad som förutsätts i den gällande regleringen. Eftersom det mål på medlemsstatsnivå som förutsätts i direktivet samt minimiandelarna per upphandlande enhet i den föreslagna lagen beräknas enligt fordonstyp, ska i annonsen i efterhand anges det totala antalet upphandlade fordon samt antalet miljövänliga och energieffektiva fordon. I fråga om trafiktjänster ska det antal fordon som använts för ordnandet av trafiktjänsten anges.

Den föreslagna annonseringsskyldigheten förutsätter ändringar i webbtjänsten Hankintailmoitukset.fi (HILMA), som upprätthålls av finansministeriet, för att anmälningen av antalet fordon ska lyckas. I enlighet med direktivet ska kommissionen göra de ändringar i databasen TED som behövs för att rapporteringen ska lyckas.

Enligt paragrafen gäller skyldigheten att annonsera i efterhand också enskilda upphandlingskontrakt som ingås utifrån ett ramavtal. Det är nödvändigt att utsträcka skyldigheten att annonsera i efterhand till enskilda upphandlingskontrakt som ingås utifrån ett ramavtal för att antalet upphandlade fordon som uppfyller kraven i 6 §, 7 § och 8 § ska kunna mätas och övervakas. Eftersom ramavtalen kan innehålla ett betydande antal enskilda upphandlingskontrakt, föreslås det att det till paragrafen fogas en uttrycklig bestämmelse enligt vilken den upphandlande enheten i fråga om enskilda upphandlingskontrakt som ingås utifrån ett ramavtal kan sända annonser i efterhand även i samlad form efter upphandlingsperiodens slut.

I sådana fall ska de upphandlande enheterna sända de samlade annonserna inom 30 dagar från utgången av upphandlingsperioden. Möjligheten att sända en samlad annons gäller även dynamiska inköpssystem. Vid annonser i efterhand om enskilda upphandlingskontrakt som inte ingås utifrån ett ramavtal iakttas de tidsfrister för att sända annonser i efterhand för publicering som anges i 58 § 5 mom. i upphandlingslagen och 62 § 4 mom. i försörjningslagen. I fråga om annonser i efterhand som anknyter till ett ramavtal hänvisas det i kommissionens tillkännagivande om direktivet (2020/C 352/01) till handboken för det politiska genomförandet av elektroniska formulär ("eForms Policy Implementation Handbook"), enligt vilken elektroniska blanketter kan användas för att offentliggöra meddelanden om tilldelning av kontrakt för individuella kontrakt inom ett ramavtal per kvartal, vilket inte krävs av direktiven om upphandling.

13 §. Upphandling hos inköpscentral. I paragrafen föreslås det bestämmelser om beaktande av minimiandelarna vid upphandling hos inköpscentraler.

Den upphandlande enheten ska enligt paragrafen säkerställa att minimiandelarna enligt lagen uppfylls när den anskaffar fordons- eller trafiktjänster hos en inköpscentral eller anskaffar fordons- eller trafiktjänster med hjälp av upphandlingskontrakt som ingåtts av en inköpscentral, med hjälp av ett ramavtal enligt 42 § i upphandlingslagen eller 45 § i försörjningslagen som ingåtts av en inköpscentral eller med hjälp av dynamiska inköpssystem enligt 49 § i upphandlingslagen eller 52 § i försörjningslagen som drivs av en inköpscentral. I den föreslagna paragrafen föreslås det inga ändringar i den upphandlande enhetens möjligheter att göra upphandlingar hos en inköpscentral. De upphandlande enheterna har gjort upphandlingar av fordon och trafiktjänster till exempel via Hansel Abp. Den upphandlande enheten är skyldig att uppfylla de uppställda minimimålen även om upphandlingen har gjorts via en inköpscentral. Den upphandlande enheten kan, om den så önskar, kräva olika minimiandelar i olika upphandlingar, förutsatt att det minimimål som uppställts för varje upphandlingsperiod uppfylls.

14 §. Annan gemensam upphandling. I paragrafen föreskrivs det om beaktande av minimiandelar vid annan gemensam upphandling.

Upphandlande enheter får enligt paragrafen komma överens om att genomföra specifika upphandlingar av fordon eller trafik tjänster gemensamt. En upphandlande enhet som deltar i en sådan upphandling ska säkerställa att de minimiandelar som anges i lagen uppfylls. Den föreslagna paragrafen förutsätter inga ändringar i de upphandlande enheternas möjligheter att göra upphandlingar i samarbete med andra upphandlande enheter. Ansvar för att de egna minimikraven uppfylls kvarstår dock alltid hos den upphandlande enheten.

15 §. Beräkning av de minimiandelar som gäller en upphandlande enhet. I paragrafen föreslås det bestämmelser om beräkning av minimiandelarna.

I enlighet med *1 mom.* ska de minimiandelar som anges i lagen vara uppfyllda för varje upphandlande enhet. Vid beräkningen ska andelen miljövänliga och energieffektiva fordon uttryckt i antal jämföras med det totala antalet fordon som anskaffats genom sådan upphandling av fordon och det totala antalet fordon som använts för genomförande av tjänster som anskaffats genom sådan upphandling av trafik tjänster som hör till den föreslagna lagens tillämpningsområde. Beräkningen av andelarna görs på basis av annonserna i efterhand. Vid beräkningen av om minimiandelen för varje upphandlande enhet uppfylls beräknas det totala antalet fordon som anskaffats under upphandlingsperioden och andelen miljövänliga och energieffektiva fordon därav. Uppfyllandet av minimiandelarna beräknas enligt fordonskategori: 1) personbilar och lätta nyttofordon, 2) lastbilar och 3) bussar i kategori M3. Fordon som inte omfattas av lagens tillämpningsområde räknas inte in i det totala antalet fordon som den upphandlande enheten har anskaffat. Den dag då upphandlingskontraktet tilldelas avgör till vilken upphandlingsperiod de anskaffade fordonen ska hänföras. Upphandlingen beaktas under den upphandlingsperiod under vilken upphandlingskontraktet har undertecknats, även om kontraktets giltighetstid sträcker sig över två upphandlingsperioder. Till exempel kan ett kontrakt om tjänsteupphandling som undertecknats under den första upphandlingsperioden fortsätta att gälla under den andra upphandlingsperioden, varvid de fordon som omfattas av kontraktet endast beaktas för den första referensperioden. När det gäller ramavtal eller dynamiska inköpssystem avses med tilldelningsdagen den dag då enskilda kontrakt ingås. Exempelvis ska de fordon som omfattas av enskilda upphandlingskontrakt som under den andra referensperioden ingåtts utifrån ett ramavtal eller ett dynamiskt inköpssystem som inrättats under den första referensperioden beräknas för den andra referensperioden.

I *2 mom.* föreskrivs det att om den upphandlande enheten anskaffar fordon eller trafik tjänster hos en inköpscentral i enlighet med 13 § eller som annan gemensam upphandling enligt 14 §, räknas för att varje upphandlande enhets minimiandel ska uppfyllas den upphandlande enhetens egen andel miljövänliga och energieffektiva fordon uttryckt i antal.

4 kap. Särskilda bestämmelser.

16 §. Tillsynsmyndighet. I paragrafen föreskrivs det att Transport- och kommunikationsverket har till uppgift att utöva tillsyn över efterlevnaden av den föreslagna lagen samt de bestämmelser och myndighetsföreskrifter som utfärdas med stöd av den. Transport- och kommunikationsverket ska inte ha till uppgift att utöva tillsyn över andra krav som hänför sig till upphandlingar. Konkurrens- och konsumentverket utövar tillsyn över efterlevnaden av lagstiftningen om offentlig upphandling. Konkurrens- och konsumentverkets tillsyn syftar till att säkerställa att de principer som är centrala med tanke på det allmänna intresset och en effektiv användning av offentliga medel, såsom öppenhet och icke-diskriminering, iaktas vid offentlig upphandling.

Transport- och kommunikationsverket ska övervaka att minimiandelarna enligt denna lag uppnås och att uppgifterna om detta meddelas i en annons i efterhand.

17 §. Styrning och uppföljning. Enligt paragrafen svarar kommunikationsministeriet för den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av verksamhet som avses i lagen. Transport- och kommunikationsverket ska bistå ministeriet i rapporteringen till kommissionen. Kommunikationsministeriet ska före utgången av 2024 bedöma konsekvenserna av de differentierade minimiandelarna enligt bilagorna I, II och III och behövliga ändringar i minimiandelarna för den andra upphandlingsperioden. Syftet med bedömningen är i synnerhet att omvärdera utvecklingen av de faktorer som ligger till grund för differentieringen samt behoven att ändra de upphandlande enheternas differentierade minimiandelar. Kommunikationsministeriet svarar för rapporteringen till kommissionen. I enlighet med direktivet ska den första rapporteringen till kommissionen göras efter utgången av den första upphandlingsperioden 2026.

18 §. Vite. I paragrafen föreskrivs det om vite.

Om den upphandlande enheten bryter mot annonseringsskyldigheten enligt 12 § i denna lag, kan Transport- och kommunikationsverket enligt förslaget ålägga enheten att avhjälpa sitt fel eller sin försummelse. Beslutet kan förenas med vite. Bestämmelser om vite finns i viteslagen (1113/1990). I 12 § i den föreslagna lagen föreskrivs det om skyldighet för den upphandlande enheten att i en sådan annons i efterhand som avses i 58 § 1 mom. 6 punkten i upphandlingslagen och 62 § 1 mom. 7 punkten i försörjningslagen uppge det totala antalet fordon som anskaffats genom upphandling av fordon och använts för genomförande av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafik tjänster samt antalsmässigt den vid upphandlingen förverkligade andelen sådana miljövänliga och energieffektiva fordon som avses i 6, 7 och 8 § i den föreslagna lagen. Annonser i efterhand ger information om de fordon som upphandlats och om deras egenskaper och är därför viktiga för tillsynen över efterlevnaden av lagen. I upphandlingslagstiftningen saknas bestämmelser om administrativa påföljder för underlåtenhet att lämna en annons i efterhand.

19 §. Sökande av ändring i tillsynsmyndighetens beslut. I paragrafen föreskrivs det om sökande av ändring i beslut som tillsynsmyndigheten meddelat med stöd av den föreslagna lagen.

Vid sökande av ändring i beslut som Transport- och kommunikationsverket fattat med stöd av lagen ska enligt 1 mom. först omprövning begäras hos Transport- och kommunikationsverket. Vid förfarandet för begäran om omprövning ska förvaltningslagen iakttas.

Enligt 2 mom. får ett beslut av Transport- och kommunikationsverket med anledning av en begäran om omprövning överklagas genom besvär på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

I 3 mom. finns en informativ hänvisning till viteslagen (1113/1990) när det gäller sökande av ändring i ett beslut om vite.

20 §. Ikraftträdande. I paragrafen föreskrivs det om lagens ikraftträdande. Lagen avses träda i kraft den 2 augusti 2021.

21 §. Övergångsbestämmelse. I paragrafen finns en övergångsbestämmelse.

Lagen ska inte tillämpas på upphandlingar om vilka en upphandlingsannons har publicerats före den 2 augusti 2021 eller, om avsikten inte är att sända en sådan annons, upphandlingar i fråga

om vilka den upphandlande enheten har inlett upphandlingsförfarandet efter den dagen. Ett dynamiskt inköpsavtal eller ramavtal vars upphandlingsannons har offentliggjorts före den 2 augusti 2021 faller utanför direktivets tillämpningsområde, även om enskilda kontrakt som grundar sig på det dynamiska inköpssystemet kan tilldelas efter detta datum.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 2 augusti 2021, vilket motsvarar den tidsfrist som i artikel 2.1 i direktivet om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon anges för genomförande av bestämmelserna i direktivet.

9 Verkställighet och uppföljning

Konsekvenserna av verkställigheten följs upp vid kommunikationsministeriet. Utifrån uppföljningen utreds hur målen och de uppskattade konsekvenserna av lagstiftningsprojektet har uppnåtts. Vidare bedöms eventuella ändringsbehov i lagen innan den andra upphandlingsperioden börjar. Kommunikationsministeriet gör en efterhandsbedömning där man granskar kommunernas minimiandelar före utgången av 2024. I efterhandsbedömningen bedöms utvecklingen av de faktorer som ligger till grund för differentieringen av kommunernas minimiandelar samt behovet av att uppdatera kommunernas procentuella andelar för den andra upphandlingsperioden. Utifrån efterhandsbedömningen föreslår kommunikationsministeriet vid behov ändringar i de minimikrav som uppställs för kommunerna. Ändringarna i minimikraven ska vid behov lämnas till riksdagen under 2025.

Samtidigt kan lagens kostnadseffekter bedömas genom att man undersöker hur kostnaderna för de upphandlande enheter som omfattas av regleringen utvecklas. När man jämför kostnadsutvecklingen mellan olika regioner enligt de minimiandelar som fastställts för dem och deflaterar kostnaderna med ett lämpligt prisindex, kan man sträva efter att bedöma hur kraven i lagen har påverkat de upphandlande enheternas kostnader.

Direktivet förutsätter att medlemsstaterna rapporterar om uppfyllandet av skyldigheterna. Enligt direktivet ska medlemsstaterna senast den 18 april 2026, och därefter vart tredje år, lämna en rapport till kommissionen om genomförandet av direktivet. I rapporteringen ska det anges vilka åtgärder som vidtagits för att säkerställa att skyldigheterna uppfylls. Vidare ska det anges vilka upphandlingar som omfattas samt andelarna miljövänliga och energieffektiva fordon. Kommissionen ska se över genomförandet av direktivet senast den 31 december 2027 och vid behov lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av direktivet för perioden efter 2030.

10 Förhållande till andra propositioner

10.1 Samband med andra propositioner

Den föreslagna lagen har samband med regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 241/2020 rd) till den del det sker väsentliga ändringar i organiseringsansvaret för lagstadgad färdtjänst. Propositionen behandlas av riksdagen.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Centrala grundläggande fri- och rättigheter med tanke på propositionen är jämlikhet enligt 6 § i grundlagen, rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning enligt 16 §, rätt till social trygghet enligt 19 §, grundläggande miljörättigheter enligt 20 § i grundlagen samt det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Dessutom ska propositionens grundlagsenlighet bedömas i förhållande till det som föreskrivs om kommunal självstyrelse i 121 § i grundlagen.

Grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna har också många likheter med de människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. De mänskliga rättigheterna är av relevans inte bara för lagstiftningens bindande karaktär utan också för att de styr beslutsfattandet i enskilda fall i en riktning som motsvarar en grundrättighetsbejakande tolkning. Av de internationella människorättskonventionerna är Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning central med tanke på propositionen.

11.1 Differentiering av kommunernas uppgifter

I 9, 10 och 11 § i lagförslaget föreslås det att den procentuella minimiandel fordon med låg- eller nollutsläpp som kommunerna anskaffar under upphandlingsperioderna ska differentieras utifrån regionala särdrag, såsom avstånd, ekonomiska förutsättningar, tillgång till laddningsstationer och situationen på taximarknaden i enlighet med bilagorna 1, 2 och 3 till propositionen. Statens och de övriga upphandlande enheternas mål har inte differentierats. De största regionala utmaningarna vid fullgörandet av skyldigheterna hänför sig i praktiken till ordnandet av lagstadgad färdtjänst. Utöver kommunerna ordnar även Folkpensionsanstalten lagstadgad färdtjänst. Folkpensionsanstalten kan självständigt i sin upphandling lägga särskild vikt vid eldriven materiel i de områden som är bäst lämpade för eldrift. Andra regionala upphandlande enheter, såsom statliga ämbetsverk, genomför i princip direktupphandling av fordon. I det sammanhanget har inte någon motsvarande regional utmaning som motiverar differentiering identifierats.

I 121 § i grundlagen föreskrivs det om kommunal självstyrelse. Enligt de allmänna principerna för kommunal självstyrelse i 1 mom. ska kommunen själv kunna besluta om de uppgifter som den åtar sig med stöd av självstyrelsen. Enligt 2 mom. ska bestämmelser om andra uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag.

Grundlagen hindrar inte att det föreskrivs om åtskiljande av kommunernas uppgifter i lagstiftningen, om regleringen motsvarar de krav som grundlagen också annars ställer på den reglering som gäller kommunerna. En differentiering av kommunernas uppgifter får inte strida mot minimikraven på kommunal och annan regional självstyrelse. De viktigaste konstitutionella frågorna gäller regleringen av kommunernas uppgifter och samarbete mellan kommunerna, demokratin i beslutsfattandet och finansieringen av uppgifterna. Differentieringen av kommunerna får inte äventyra tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Grundlagsutskottet har ansett att principen om kostnadsmotvarighet när det föreskrivs om nya uppgifter för kommuner ingår i 121 § i grundlagen, som fastställer den kommunala självstyrelsen. Grundlagsutskottet har i sin praxis betonat (se t.ex. GrUB 25/1994 rd, GrUU 18/2001 rd) att när det föreskrivs om kommunernas uppgifter ska man i enlighet med finansieringsprincipen se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av uppgifterna. Utskottet har ansett att finansiella uppgifter för kommunerna med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar

RP 70/2021 rd

kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning.

I lagförslaget har man strävat efter att uppfylla kraven i direktivet på ett sätt som inte innebär något kostnadstryck på ordnandet av lagstadgad kommunal färdtjänst. Genom differentiering av kommunernas målnivåer har man strävat efter att beakta regionala skillnader som kunde leda till kostnadstryck om samma målnivåer tillämpades i alla regioner. Under beredningen av propositionen har det dock inte med full säkerhet kunnat fastställas att kostnaderna inte stiger, eftersom någon liknande reform inte har gjorts tidigare. Jämförbar forskningsdata om kostnads-effekterna finns således inte att tillgå. Om kostnaderna stiger jämfört med konsekvensbedömningen, bör kommunerna få ersättning i efterhand när den lagstadgade uppgiften utvidgas. Uppskattningen av kostnadsökningen görs på riksnivå och ersättningen betalas på basis av kommunernas statsandelar. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska åtgärder som minskar, ökar eller utvidgar kommunernas uppgifter och skyldigheter kompenseras enligt nettobelopp genom att statsandelarna och/eller motsvarande fasta anslag ändras till hundra procent eller genom att andra uppgifter eller skyldigheter tas bort. I princip ska kraven i lagförslaget och differentieringen av kommunernas minimiandelar inte leda till att kostnaderna för lagstadgad färdtjänst stiger. Om så dock skulle ske, med avvikelse från konsekvensbedömningen, ska finansieringsprincipen ytterst säkerställas genom statsandelarna, men den riktas till kommunerna utifrån kalkylmässiga bestämningsfaktorer.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Principen om likabehandling förutsätter att kommuninvånarna bemöts jämlikt och har lika rätt till service. Grundlagen förutsätter inte att kommunerna alltid ska behandlas på samma sätt i lagstiftningen oberoende av de särskilda omständigheter som gäller dem. Eftersom särskilda regionala arrangemang innebär att människor behandlas olika på basis av geografiska kriterier, ska det enligt 6 § 2 mom. i grundlagen anvisas en godtagbar grund för arrangemangen. Godtagbarheten ska bedömas utifrån systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. En sådan grund är till exempel främjandet av faktisk likabehandling.

Differentiering av kommunernas uppgifter kan i vissa fall främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, exempelvis i situationer där regionala särförhållanden äventyrar tillgodoseendet av dessa fri- och rättigheter (se t.ex. GrUU 65/2002). Till den del som en differentiering av kommunernas uppgifter anses leda till regionala skillnader mellan människorna, kan dessa skillnader anses vara mest godtagbara när det kan påvisas att de främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Godtagbara grunder kan vara till exempel skyldigheten enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster eller det ansvar för miljön som föreskrivs i 20 § i grundlagen.

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna tillförsäkra var och en tillräckliga socialtjänster samt hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. En bedömning av om servicen är tillräcklig eller inte kan utgå från en nivå som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (GrUU 30/2018 rd). FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ålägger dessutom Finland skyldigheter i fråga om tillgänglighet (lag 373/2015). Den konventionen behandlas mer ingående i kapitel 11.3.

Den differentieringsmodell som föreslås i propositionen syftar till att främja skyldigheten att trygga basservicen. Kommunen ska ordna de tjänster som den ansvarar för och i sista hand försäkra sig om att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Kommunerna finansierar transporter inom undervisningsväsendet och socialväsendet.

I synnerhet i glesbygden kan uppfyllandet av miljökraven för fordon vara förenat med utmaningar. El har varierande lämplighet som drivkraft i olika områden beroende på till exempel avstånden och tillgången till laddningsinfrastruktur. I synnerhet i glesbygden är avstånden långa och kan laddningsinfrastrukturen för elbilar vara bristfällig, och därför kan elbilarnas räckvidd vara otillräcklig. Dessutom kan konkurrensläget inom branschen medföra ett kostnadstryck, eftersom antalet tjänsteleverantörer är mindre i glesbygden. På grund av marknadsbrister kan det i vissa områden uppstå en situation där ingen aktör kan hittas för att producera skjutsar som kommunen ansvarar för, såsom skjutsar enligt handikappservicelagen eller skolskjutsar.

En differentieringsmodell enligt de bilagor som föreslås i 9, 10 och 11 § och som baserar sig på regionala särförhållanden främjar kommunernas möjlighet att ordna kommunal service och inskränker inte rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning enligt 16 § i grundlagen eller rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen. Syftet med differentieringen är att främja jämlikheten mellan kommuninvånarna genom att på ett rättvist sätt möjliggöra ordnandet av lagstadgad färdtjänst utan att kostnaderna stiger på grund av regionala särdrag.

Differentieringen av de upphandlande enheternas minimiandelar främjar också de grundläggande miljö rättigheterna enligt 20 § i grundlagen genom att luftkvaliteten i de största städerna förbättras. I takt med att andelen rena och utsläppsnåla fordon i vägtrafiken ökar minskar utsläppen av koldioxid och andra föroreningar som orsakas av fossila bränslen, såsom kväveoxider.

11.2 Utvidgning av tillämpningsområdet till koncessioner

I 2 § föreslås det att lagen ska tillämpas på koncessioner som överskrider direktivets minimikrav. Grundlagen uppställer inga hinder för att föreskriva om krav som går utöver direktivet.

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Enligt 2 mom. i den paragrafen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Syftet med lagförslaget är att främja utsläppsminskningarna inom trafiken genom att öka efterfrågan på utsläppsnåla fordon och nollutsläppsfordon samt alternativa bränslen. Den föreslagna lagen främjar tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna genom att den bidrar till att minska koldioxidutsläppen, luftföroreningarna och bullerföroreningarna från fordon. Miljöförpliktelserna ska tillämpas på alla upphandlingsförfaranden som gäller fordon och trafiktjänster inom den offentliga sektorn. En utvidgning av tillämpningsområdet till koncessioner är motiverad med tanke på miljöskyddsmålen och främjar vars och ens rätt till en sund miljö.

11.3 Uteslutning av tillgänglighetsanpassade fordon från tillämpningsområdet

Direktivet gör det möjligt för medlemsstaterna att avstå från att tillämpa miljökraven på vissa fordon avsedda för särskilda ändamål, såsom ambulanser och fordon avsedda för rullstolsanvändare. I 3 § föreslås det att de undantag som direktivet möjliggör ska utnyttjas fullt ut.

Syftet med FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning från 2006 är att fullt ut främja, skydda och garantera alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor för personer med funktionsnedsättning samt att främja respekten för den mänskliga värdigheten hos personer med funktionsnedsättning (FördrS 27/2016). Diskrimineringsförbud samt tillgänglighet är de ledande principerna i konventionen. Konventionen förutsätter att

konventionsstaterna vidtar behövliga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att möjliggöra likabehandling av personer med funktionsnedsättning i samhället. I konventionen betonas självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning och delaktigheten i beslutsfattande som berör dem. Ett mål är också att öka medvetenheten om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelser om tillgänglighet i trafiken ingår i artikel 9 i konventionen. I artikel 20 finns dessutom bestämmelser som syftar till att främja den personliga rörligheten. Finland ratificerade konventionen 2016.

Med tanke på tillgängligheten, som tryggas i artikel 9 i konventionen, är det viktigt att personer med funktionsnedsättning får tillgång till transporten. När det gäller att trygga tillgången till transporter är det viktigt att säkerställa trafikmedlens tillgänglighet. I artikel 18 i konventionen tryggas rätten till fri rörlighet och till ett medborgarskap för personer med funktionsnedsättning. I Finland tryggas rörelsefriheten i 9 § i grundlagen. Med tanke på tillgodoseendet av rörelsefriheten för personer med funktionsnedsättning är det viktigt att säkerställa de tjänster som behövs för rörligheten. I artikel 20 i konventionen tryggas rätten till personlig rörlighet med största möjliga oberoende för personer med funktionsnedsättning. Konventionsstaterna ska enligt artikel 20 vidta effektiva åtgärder för att tillgodose denna rättighet, bland annat genom att underlätta personlig rörlighet för personer med funktionsnedsättning på det sätt och vid den tid de själva väljer och till överkomlig kostnad och genom att underlätta tillgången till hjälpmedel av kvalitet och andra former av assistans och annan personlig service. Av central betydelse för tillämpningen av artikeln är kollektivtrafiken och kommunernas skyldighet att ordna transporter enligt socialvårdslagen (1301/2014) och handikappservicelagen (380/1987) för personer med funktionsnedsättning.

I propositionen har uppmärksamhet fästs vid tillgängligheten och rörligheten för passagerare med funktionsnedsättning. Enligt 3 § i propositionen ska specialfordon som anges i den paragrafen, såsom fordon i kategori M1, som särskilt tillverkats eller konverterats för att ha plats för en eller flera personer som färdas sittande i sin rullstol medan fordonet är i vägtrafik, inte omfattas av tillämpningsområdet.

Genom avgränsningen av tillämpningsområdet tryggas de transporter inom socialväsendet som ordnas av kommunerna samt de transporter enligt sjukförsäkringslagen som ersätts av Folkpensionsanstalten. De specialfordon som föreslås bli undantagna från tillämpningsområdet omfattar fordon som används i färdtjänst och som gör det möjligt för personer med funktionsnedsättning att röra sig självständigt. Att inkludera specialfordon i tillämpningsområdet för kraven skulle försvåra tillhandahållandet av transporttjänster som är avsedda för personer med funktionsnedsättning. Den föreslagna avgränsningen av tillämpningsområdet främjar därmed tillgodoseendet av de rättigheter som tryggas i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

11.4 Näringsfrihet och egendomsskydd

Enligt grundlagens 18 § har var och en rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Enligt grundlagens 15 § 1 mom. är vars och ens egendom tryggad. Grundlagsutskottet har konstaterat att grundlagen inte tryggar egendom mot alla användningsbegränsningar och att ägarens rättigheter kan begränsas genom en lag som uppfyller de allmänna krav som ställs på en lag som inskränker de grundläggande fr- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd). Utskottet hänvisade i detta sammanhang till den tolkningslinje som redan länge följts i egendomsskyddsfrågor, enligt vilken det skydd som ges ägarens egendomsrättigheter inte är absolut, utan att det genom vanlig lag kan föreskrivas om inskränkningar som inte kränker ägarens normala, skäligen och förnuftiga användning av egendomen. Också avtalsfriheten skyddas genom egendomsskyddet.

Grundlagsutskottet har i fråga om de allmänna kriterierna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna konstaterat att proportionalitetskravet i fråga om såväl egendomsskyddet som rätten att idka näring innebär att en begränsning av en grundläggande fri- och rättighet bör vara nödvändig för att ett godtagbart mål ska uppnås och inte får gå längre än vad som är motiverat med beaktande av det samhällseliga intresset bakom regleringen i relation till den aktuella grundrättigheten (GrUU 24/1998 rd).

I propositionen föreslås bestämmelser om miljö- och energieffektivitetskrav för fordon vid offentlig upphandling. I fråga om näringsfriheten och egendomsskyddet berör bestämmelserna närmast upphandling av taxitjänster, dvs. transporter inom socialväsendet och elevtransporter som ordnas av kommunerna samt transporter som grundar sig på sjukförsäkringslagen och ersätts av Folkpensionsanstalten.

Den reglering som föreslås i propositionen kan innebära att befintliga taxibilar inte nödvändigtvis uppfyller de kriterier som anges i propositionen och således inte kan användas. Den reglering som föreslås i propositionen gäller dock endast transporter som det allmänna ansvarar för och inte andra taxitransporter. Även om de föreslagna bestämmelserna kan bedömas ha liten inverkan på materielpriserna, kompenseras dock detta relativt snabbt genom sänkta driftskostnader. Taxiföretagarna förnyar också materielen relativt snabbt, dvs. med cirka två års mellanrum, vilket innebär att de föreslagna kraven sannolikt inte leder till en situation där bilbeståndet måste förnyas i förtid på grund av de nya kraven. Syftet med de föreslagna krav som i propositionen ställs på fordon är att trygga tillgodoseendet av de grundläggande miljö rättigheterna enligt 20 § i grundlagen. Med beaktande av ovan nämnda omständigheter kan förslaget inte anses vara en oskälig inskränkning av egendomsskyddet eller näringsfriheten.

11.5 Lagstiftningsordning

De förslag i propositionen som anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna är exakta, noga avgränsade och motiverade i förhållande till de rättsobjekt som ska skyddas. De föreslagna regleringen har getts en begränsad omfattning som mot bakgrund av dess syften ska ses som nödvändig och proportionell. Förslagen innebär inte ingrepp i kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheter som fastställts i grundlagen.

Med stöd av det som anförts ovan anser regeringen att propositionen inte innehåller några sådana förslag som skulle innebära att den inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i ärendet, eftersom differentieringen av de minimiandelar som gäller kommunerna måste betraktas som en fråga av samhällelig betydelse.

Kläm

Eftersom det i direktivet om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon innehåller bestämmelser som föreslås bli genomförda genom lag, föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafik tjänster

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens styfte

Statliga och kommunala myndigheter samt andra offentliga upphandlande enheter ska vid upphandling av fordon och trafik tjänster upphandla miljövänliga och energieffektiva fordon i enlighet med vad som föreskrivs i denna lag.

Genom denna lag genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1161 om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. Finland ska säkerställa att den för varje medlemsstat fastställda minimiandelen miljövänliga och energieffektiva fordon uppfylls för Finlands del vid upphandling av fordon och trafik tjänster.

2 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag innehåller bestämmelser om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafik tjänster.

Denna lag tillämpas på avtal om upphandling av fordon och trafik tjänster och koncessioner om upphandling av trafik tjänster i enlighet med lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016, *upphandlingslagen*) och lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016, *försörjningslagen*) samt på avtal om upphandling av trafik tjänster i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (*trafikavtalsförordningen*). Kraven i denna lag tillämpas på sådana avtal som ingås av en upphandlande enhet och gäller upphandlingar av fordon och trafik tjänster och vars värde motsvarar minst de EU-tröskelvärden som anges i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, artikel 15 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG, artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 och artikel 8.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner.

I fråga om upphandlingar av trafik tjänster enligt 2 mom. tillämpas denna lag endast på sådana avtal om upphandling av tjänster som konkurrensutsätts med följande beteckningar enligt den gemensamma terminologin vid offentlig upphandling (CPV):

- 1) 60112000-6 Kollektivtrafik på väg

RP 70/2021 rd

- 2) 60130000-8 Passagerartransport på väg för särskilda ändamål
- 3) 60140000-1 Icke-reguljär passagerartransport
- 4) 90511000-2 Sophämtning
- 5) 60160000-7 Posttransport på väg
- 6) 60161000-4 Pakettransporter
- 7) 64121100-1 Postutdelning
- 8) 64121200-2 Paketutlämning

3 §

Begränsning av lagens tillämpningsområde

Denna lag tillämpas inte på följande fordon som avses i fordonslagen (82/2021):

- 1) fordon i kategori M1 (personbil) enligt 20 § 2 mom. 1 punkten som särskilt tillverkats eller konverterats för att ha plats för en eller flera personer som färdas sittande i sin rullstol medan fordonet är i vägtrafik,
- 2) fordon i kategori M3 (buss) enligt 20 § 2 mom. 2 punkten där det inte utöver sittplatser finns en yta som är avsedd för ståplatspassagerare,
- 3) fordon i kategori L enligt 21 §,
- 4) traktorer enligt 22 §,
- 5) motorredskap enligt 23 §,
- 6) räddningsbilar, polisfordon, Tullens fordon och Gränsbevakningsväsendets fordon enligt 30 §,
- 7) ambulanser enligt 31 §,
- 8) utryckningsfordon enligt 32 §,
- 9) likbilar enligt 35 §.

Denna lag tillämpas inte heller på fordon som utformats och tillverkats eller anpassats för att användas endast av väpnade styrkor eller Brottsförhållningsmyndigheten, fordon som utformats och tillverkats för att användas i huvudsak på byggarbetsplatser, vid stenbrott, i hamnar eller på flygplatser, eller fordon som är avsedda för snöplogning.

4 §

Definitioner

I denna lag och i de bestämmelser som utfärdats med stöd av den avses med

- 1) *upphandlande enhet* upphandlande enheter enligt 5 § i upphandlingslagen och 5 § i försörjningslagen samt de behöriga vägtrafikmyndigheter enligt trafikavtalsförordningen som avses i 181 § i lagen om transportservice (320/2017),
- 2) *första upphandlingsperioden* den tidsperiod som börjar den 2 augusti 2021 och slutar den 31 december 2025,
- 3) *andra upphandlingsperioden* den tidsperiod som börjar den 1 januari 2026 och slutar den 31 december 2030,
- 4) *upphandling av fordon* köp, hyrning, leasing och avbetalningsköp av motorfordon för vägtransporter,
- 5) *upphandling av trafik tjänster* upphandling av trafik tjänster enligt 2 § 1 mom. 3 punkten i lagen om transportservice,
- 6) *gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV)* det referenssystem som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV) och i kommissionens förordning (EG) nr 213/2008 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 om en gemensam terminologi vid

RP 70/2021 rd

offentlig upphandling (CPV) samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG respektive 2004/18/EG om förfaranden vid offentlig upphandling, när det gäller revidering av CPV,

7) *personbil och lätt nyttofordon* fordon i kategori M1 (personbil) enligt 20 § 2 mom. 1 punkten i fordonslagen, fordon i kategori N1 (paketbil) enligt 20 § 2 mom. 3 punkten i fordonslagen samt fordon i kategori M2 enligt 20 § 2 mom. 2 punkten i fordonslagen,

8) *lastbil* fordon i kategori N2 och N3 (lastbil) enligt 20 § 2 mom. 4 punkten i fordonslagen,

9) *buss* fordon i kategori M3 enligt 20 § 2 mom. 2 punkten i fordonslagen som tillhör definitionerna i artikel 3 punkt 2 och 3 underkategorin I eller A i Europaparlamentets och rådets förordning (EY) N:o 661/2009,

10) *utsläpp vid verklig körning (RDE)* sådana utsläpp som orsakar luftföroreningar enligt bilaga IX till Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon.

5 §

Förhållande till annan lagstiftning

I fråga om upphandlingsförfaranden som gäller offentlig upphandling av fordon och trafik-tjänster iaktas utöver denna lag också vad som föreskrivs i de författningar som nämns i 2 § 2 mom.

2 kap.

Miljö- och energieffektivitetskrav som gäller fordon

6 §

Krav som gäller personbilar och lätta nyttofordon

Miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon får under den första upphandlingsperioden ha koldioxidutsläpp på högst 50 gram koldioxid per kilometer, angivet i enlighet med de typgodkännandekrav som gällde enligt den vid tidpunkten för den första registreringen gällande EU-lagstiftningen. Dessutom får fordonets utsläpp vid verklig körning (RDE) vara högst 80 procent av de utsläppsgränser som ska tillämpas enligt bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon, eller efterföljande författningar till den förordningen.

Miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon får under den andra upphandlingsperioden ha koldioxidutsläpp på noll gram koldioxid per kilometer, angivet i enlighet med de typgodkännandekrav som gällde enligt den vid tidpunkten för den första registreringen gällande EU-lagstiftningen.

7 §

Krav som gäller lastbilar

Miljövänliga och energieffektiva lastbilar är fordon som under den första och andra upphandlingsperioden använder sådana alternativa bränslen som definieras i artiklarna 2.1 och 2.2 i

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen.

Till de bränslen som nämns i 1 mom. hör inte sådana bränslen som enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor är förenade med hög risk för indirekt ändrad markanvändning och som framställs ur råvaror vars produktionsområde i betydande utsträckning utvidgats till mark med stora kollager.

När det är fråga om ett fordon som använder sådana flytande biobränslen eller syntetiska eller paraffiniska bränslen som avses i 1 mom. får det i bränslet inte blandas vanliga fossila bränslen.

8 §

Krav som gäller bussar

Miljövänliga och energieffektiva bussar (M3) är bussar i kategori M3 som under den första och andra upphandlingsperioden använder sådana alternativa bränslen som definieras i artiklarna 2.1 och 2.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/94/EU om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen.

Till de bränslen som nämns i 1 mom. hör inte sådana bränslen som enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor är förenade med hög risk för indirekt ändrad markanvändning och som framställs ur råvaror vars produktionsområde i betydande utsträckning utvidgats till mark med stora kollager.

När det är fråga om ett fordon som använder sådana flytande biobränslen eller syntetiska eller paraffiniska bränslen som avses i 1 mom. får det i bränslet inte blandas vanliga fossila bränslen.

En utsläppsfri buss i kategori M3 är ett fordon som inte har en bränslemotor eller som har en bränslemotor med koldioxidutsläpp på högst ett gram koldioxid per kilometer, angivet i enlighet med de typgodkännandekrav som gällde enligt den vid tidpunkten för den första registreringen gällande EU-lagstiftningen.

3 kap.

Upphandlande enheters skyldighet att vid upphandling av fordon och trafik tjänster anskaffa miljövänliga och energieffektiva fordon

9 §

Minimiandelar som gäller personbilar och lätta nyttofordon

Den upphandlande enheten ska säkerställa att minst 38,5 procent av det totala antalet personbilar och lätta nyttofordon som under den första och andra upphandlingsperioden anskaffats genom upphandling av fordon och använts för genomförande av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafik tjänster är sådana miljövänliga och energieffektiva fordon som definieras i 6 §.

Den minimiandel som nämns i 1 mom. tillämpas inte på kommunernas upphandling. Kommunerna ska säkerställa att minst en minimiandel enligt den regionala fördelning som anges i bilaga 1 av det totala antalet personbilar och lätta nyttofordon som under den första och andra upphandlingsperioden anskaffats genom upphandling av fordon och använts för produktion av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafik tjänster är sådana miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon som definieras i 6 §.

10 §

Minimiandelar som gäller upphandling av lastbilar

Den upphandlande enheten ska säkerställa att minst 9 procent under den första upphandlingsperioden och minst 15 procent under den andra upphandlingsperioden av det totala antalet lastbilar som anskaffats genom upphandling av fordon och använts för genomförande av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafiktjänster är sådana miljövänliga och energieffektiva fordon som definieras i 7 §.

Den minimiandel som nämns i 1 mom. tillämpas inte på kommunernas upphandling. Kommunerna ska säkerställa att minst en minimiandel enligt den regionala fördelning som anges i bilaga 2 av det totala antalet lastbilar som anskaffats genom upphandling av fordon och använts för genomförande av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafiktjänster under den första upphandlingsperioden är sådana miljövänliga och energieffektiva fordon som definieras i 7 §.

11 §

Minimiandelar som gäller upphandling av bussar

Den upphandlande enheten ska säkerställa att minst 41 procent under den första upphandlingsperioden och minst 59 procent under den andra upphandlingsperioden av det totala antalet bussar i kategori M3 som anskaffats genom upphandling av fordon och använts för produktion av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafiktjänster är sådana miljövänliga och energieffektiva fordon som definieras i 8 §. Fordon i kategori M2 enligt 20 § 2 mom. 2 punkten i fordonslagen som använts vid upphandling av busstjänster räknas till de minimiandelar som gäller bussar i kategori M3.

De i bilaga 3 specificerade, i 181 § i lagen om transportservice (320/2017) avsedda behöriga vägtrafikmyndigheterna enligt trafikavtalsförordningen ska dessutom säkerställa att minst den andel som anges i bilaga 3 av andelen fordon som anskaffats genom upphandling av fordon och använts för produktion av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafiktjänster under den första och andra upphandlingsperioden är utsläppsfria bussar i kategori M3 enligt definitionen i 8 §.

12 §

Den upphandlande enhetens annonseringsskyldighet

Den upphandlande enheten ska vid upphandling enligt denna lag i en sådan annons i efterhand som avses i 58 § 1 mom. 6 punkten i upphandlingslagen och 62 § 1 mom. 7 punkten i försörjningslagen uppge det totala antalet fordon som anskaffats genom upphandling av fordon och använts för genomförande av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafiktjänster samt den vid upphandlingen förverkligade andelen sådana miljövänliga och energieffektiva fordon som avses i 6–8 § i denna lag uttryckt i antal.

Den upphandlande enheten ska sända sådana annonser i efterhand som gäller upphandlingskontrakt för publicering i enlighet med 58 § 5 mom. i upphandlingslagen och 62 § 4 mom. i försörjningslagen. I fråga om enskilda upphandlingskontrakt som ingås utifrån ett ramavtal enligt 45 § i upphandlingslagen eller ett dynamiskt inköpssystem enligt 52 § i försörjningslagen kan den upphandlande enheten dock alternativt sända annonser i efterhand för publicering även i samlad form inom 30 dagar från utgången av upphandlingsperioden.

RP 70/2021 rd

13 §

Upphandling hos en inköpscentral

Den upphandlande enheten ska säkerställa att minimiandelarna enligt denna lag uppfylls när den anskaffar fordons- eller trafik tjänster hos en inköpscentral eller anskaffar fordons- eller trafik tjänster med hjälp av ett upphandlingskontrakt som ingåtts av en inköpscentral, med hjälp av ett ramavtal enligt 42 § i upphandlingslagen eller 45 § i försörjningslagen som ingåtts av en inköpscentral eller med hjälp av dynamiska inköpssystem enligt 49 § i upphandlingslagen eller 52 § i försörjningslagen som drivs av en inköpscentral.

14 §

Annan gemensam upphandling

Upphandlande enheter får komma överens om att genomföra specifika upphandlingar av fordon eller trafik tjänster gemensamt. De upphandlande enheter som deltar i upphandlingen ska säkerställa att de minimiandelar som anges i denna lag uppfylls.

15 §

Beräkning av de minimiandelar som gäller en upphandlande enhet

De minimiandelar som anges i denna lag ska vara uppfyllda för varje upphandlande enhet. Vid beräkningen jämförs andelen miljövänliga och energieffektiva fordon uttryckt i antal med det totala antalet fordon som anskaffats genom sådan upphandling av fordon och det totala antalet fordon som använts för genomförande av tjänster som anskaffats genom sådan upphandling av trafik tjänster som hör till denna lags tillämpningsområde.

Om den upphandlande enheten anskaffar fordon eller trafik tjänster hos en inköpscentral i enlighet med 13 § eller som annan gemensam upphandling enligt 14 §, räknas för att varje upphandlande enhets minimiandel ska uppfyllas den upphandlande enhetens egen andel miljövänliga och energieffektiva fordon uttryckt i antal.

4 kap.

Särskilda bestämmelser

16 §

Tillsynsmyndighet

Transport- och kommunikationsverket har till uppgift att utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag samt de bestämmelser och myndighetsföreskrifter som har utfärdats med stöd av den samt över uppfyllandet av de minimiandelar som gäller miljövänliga och energieffektiva fordon.

17 §

Styrning och uppföljning

Den allmänna styrningen, uppföljningen och utvecklingen av verksamhet som avses i denna lag ankommer på kommunikationsministeriet. Kommunikationsministeriet ska föra utgången

RP 70/2021 rd

av 2024 bedöma konsekvenserna av de differentierade minimiandelarna enligt bilagorna I, II och III och behövliga ändringar i minimiandelarna för den andra upphandlingsperioden.

I samarbete med kommunikationsministeriet bistår Transport- och kommunikationsverket vid rapporteringen till kommissionen om uppfyllandet av kraven i denna lag.

18 §

Vite

Om den upphandlande enheten bryter mot annonseringsskyldigheten enligt 12 §, kan Transport- och kommunikationsverket ålägga enheten att avhjälpa sitt fel eller sin försummelse. Beslutet kan förenas med vite. Bestämmelser om vite finns i viteslagen (1113/1990).

19 §

Sökande av ändring i tillsynsmyndighetens beslut

Omprövning får begäras i beslut som avses i denna lag. Bestämmelser om begäran om omprövning finns i förvaltningslagen (434/2003).

Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

Vid sökande av ändring i ett beslut som gäller föreläggande och utdömande av vite tillämpas dock det som föreskrivs i viteslagen (1113/1990).

20 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 2 augusti 2021.

Genom denna lag upphävs lagen om beaktande av energi- och miljökonsekvenser vid offentlig upphandling av fordon (1509/2011).

21 §

Övergångsbestämmelse

Denna lag tillämpas inte på upphandlingar i fråga om vilka en upphandlingsannons har publicerats före den 2 augusti 2021 eller, om en sådan annons inte avses bli sänd, på upphandlingar i fråga om vilka den upphandlande enheten har inlett upphandlingsförfarandet före den dagen.

I lagens 8 § moment 2 avsedda regionala minimiandelar miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon enligt 5 §.

Områden	Första upphandlingspe- rioden	Andra upphandlingspe- rioden
<i>Städer</i>		
Esbo	50 %	50 %
Helsingfors	50 %	50 %
Tavastehus	50 %	50 %
Joensuu	50 %	50 %
Jyväskylä	50 %	50 %
Kouvola	50 %	50 %
Kuopio	50 %	50 %
Lahtis	50 %	50 %
Villmanstrand	50 %	50 %
Uleåborg	50 %	50 %
Björneborg	50 %	50 %
Rovaniemi	50 %	50 %
Seinäjoki	50 %	50 %
Tammerfors	50 %	50 %
Åbo	50 %	50 %
Vasa	50 %	50 %
Vanda	50 %	50 %
<i>Kommuner som hör till land- skapet</i>		
Södra Karelen	35 %	35 %
Egentliga Tavastland	35 %	35 %
Mellersta Finland	35 %	35 %
Kymmenedalen	35 %	35 %
Birkaland	35 %	35 %
Päijänne-Tavastland	35 %	35 %
Satakunta	35 %	35 %
Nyland	35 %	35 %
Egentliga Finland	35 %	35 %
Södra Österbotten	20 %	20 %
Södra Savolax	20 %	20 %
Kajanaland	20 %	20 %
Mellersta Österbotten	20 %	20 %
Lappland	20 %	20 %
Österbotten	20 %	20 %
Norra Karelen	20 %	20 %
Norra Österbotten	20 %	20 %
Norra Savolax	20 %	20 %

I lagens 9 § moment 2 avsedda regionala minimiandelar miljövänliga och energieffektiva lastbilar enligt 5 §

Alueet	Första upphandlingsperioden	Andra upphandlingsperioden
<i>Städer</i>		
Esbo	15 %	21 %
Helsingfors	15 %	21 %
Tavastehus	15 %	21 %
Joensuu	15 %	21 %
Jyväskylä	15 %	21 %
Kouvola	15 %	21 %
Kuopio	15 %	21 %
Lahtis	15 %	21 %
Villmanstrand	15 %	21 %
Uleåborg	15 %	21 %
Björneborg	15 %	21 %
Rovaniemi	15 %	21 %
Seinäjoki	15 %	21 %
Tammerfors	15 %	21 %
Åbo	15 %	21 %
Vasa	15 %	21 %
Vanda	15 %	21 %
<i>Kommuner som hör till landskapet</i>		
Södra Karelen	5 %	10 %
Egentliga Tavastland	5 %	10 %
Mellersta Finland	5 %	10 %
Kymmenedalen	5 %	10 %
Birkaland	5 %	10 %
Päijänne-Tavastland	5 %	10 %
Satakunta	5 %	10 %
Nyland	5 %	10 %
Egentliga Finland	5 %	10 %
Södra Österbotten	0 %	5 %
Södra Savolax	0 %	5 %
Kajanaland	0 %	5 %
Mellersta Österbotten	0 %	5 %
Lappland	0 %	5 %
Österbotten	0 %	5 %
Norra Karelen	0 %	5 %
Norra Österbotten	0 %	5 %
Norra Savolax	0 %	5 %

Minimiandelar som gäller upphandlingar av bussar enligt 11 § moment 2

Regionala enheter	upphandlande	Första upphandlingsperioden	Andra upphandlingsperioden
<i>Behöriga vägtrafikmyndigheter</i>			
Samkommunen Helsingfors-regionens trafik inom det område som bildas av kommunerna Esbo, Grankulla, Helsingfors, Kervo, Kyrkslätt, Sibbo, Sjundeå, Tusby och Vanda		35 %	60 %
Tammerfors stad inom det område som kommunerna Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tammerfors, Vesilahti och Ylöjärvi bildar		15 %	25 %
Åbo stad inom det område som kommunerna Lundo, Nådendal, Reso, Rusko, S:t Karins och Åbo bildar		15 %	25 %
Lahtis stad inom det område som kommunerna Asikkala, Hartola, Heinola, Hollola, Hämeenkoski, Itis, Kärkölä, Lahtis, Nastola, Orimattila, Padasjoki och Sysmä bildar		5 %	10 %
Jyväskylä stad inom det område som kommunerna Jyväskylä, Laukaa och Muurame bildar		5 %	10 %
Uleåborgs stad inom det område som kommunerna Ii, Kempele, Limingo, Lumijoki, Muhos, Tyrnävä och Uleåborg bildar		5 %	10 %

RP 70/2021 rd

Helsingfors den 29 april 2021

Statsminister

Sanna Marin

Kommunikationsminister Timo Harakka