

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster ändras. I lagen anges de minimiåtaganden som välfärdsområdena, Helsingfors och HUS-sammanslutningen ska iaktta vid upphandling av fordon och trafiktjänster inom social- och hälsovården och räddningsväsendet. Åtagandenivåerna graderas i tre olika kategorier på basis av regionala särdrag. Dessutom förtydligas åtagandenivåerna för samkommuner och bolag med kommunal anknytning.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2023.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	5
2.1 Nationell lagstiftning.....	5
2.2 Nuläget i fråga om upphandling av fordon och trafiktjänster	8
2.3 Social- och hälsovårdsreformens betydelse för upphandlingen av fordon och trafiktjänster	10
2.4 Upphandling som gjorts av samkommuner och bolag med kommunal anknytning ..	13
3 Förslagen och deras konsekvenser.....	13
3.1 De viktigaste förslagen.....	13
3.2 De huvudsakliga konsekvenserna för upphandling av personbilar och personbilstransporter	15
3.3 De huvudsakliga miljökonsekvenserna.....	20
3.4 Konsekvenser för myndigheterna	21
4 Alternativa handlingsvägar.....	21
4.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	21
5 Remissvar	22
6 Specialmotivering	25
7 Ikraftträdande.....	27
8 Verkställighet och uppföljning	27
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	28
LAGFÖRSLAG	30
Lag om ändring av lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster	30
BILAGOR.....	31
BILAGA 4	31
PARALLELLTEXT	33
Lag om ändring av lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster	33

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

För att målen i Parisavtalet om klimatförändringar ska uppnås har EU och dess medlemsstater åtagit sig att före år 2030 på EU-nivå minska sina utsläpp av växthusgaser med minst 55 procent från 1990 års nivå. Inom EU fördelas målet för minskning av utsläppen mellan den handlande sektorn och den sektor som står utanför handeln med utsläpp, den så kallade ansvarsfördelningssektorn, så att ansvarsfördelningssektorns utsläpp minskas med sammanlagt 30 procent fram till år 2030 jämfört med nivån år 2005. Enligt kommissionens förslag från juli 2021 bör utsläppen före år 2030 minskas med 40 procent från 2005 års nivå. Av utsläppen från ansvarsfördelningssektorn utgör trafiken en betydande utsläppskälla och åtgärderna för att minska utsläppen från trafiken har en central roll för att EU:s mål ska uppnås.

Utsläppen från trafiken står för ca en femtedel av Finlands utsläpp av växthusgaser och för cirka 40 procent av ansvarsfördelningssektorns utsläpp. Utsläppen från trafiken kan minskas genom att man ökar andelen alternativa bränslen, effektiviserar trafiksystemets energieffektivitet och förbättrar fordonens energieffektivitet. I effektiviseringen av fordonens energieffektivitet ligger tyngdpunkten till stor del på EU-åtgärder. Inom EU styrs fordonens energiprestanda genom införande av CO₂-gränsvärden som är bindande för fordonstillverkare och styr tillverkningen mot energieffektivare fordon.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska målen för att minska utsläppen från trafiken och transporterna motsvara Finlands mål för klimatneutralitet år 2035. I enlighet med regeringsprogrammet ska utsläppen från trafiken och transporterna halveras fram till 2030. För att målen ska uppnås fattade statsrådet den 6 maj 2021 ett principbeslut om minskning av inrikestransporternas utsläpp av växthusgaser, det vill säga om färdplanen för fossilfria transporter. I färdplanen för fossilfria transporter beslutades det om åtgärder för att halvera utsläppen från trafiken fram till år 2023 samt om en stig mot en utsläppsfri trafik år 2045.

Man har också strävat efter att öka andelen energieffektiva fordon genom den offentliga upphandlingen. Europaparlamentet och rådet antog i april 2009 direktivet 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. I direktivet förutsattes det att man vid offentlig upphandling av vägfordon beaktar energi- och miljökonsekvenserna under fordonens livscykel. I efterhandsutvärderingar visade det sig emellertid att direktivet inte fungerade, varför Europaparlamentet och rådet i juni 2019 antog Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1611 om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. I direktivet föreskrivs det om för medlemsstaterna bindande minimiandelar utsläppsfria och utsläppssnåla fordon vid offentlig upphandling.

Direktivet genomfördes nationellt genom lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster (740/2021), som trädde i kraft i augusti 2021. Lagen förpliktar de offentliga upphandlande enheterna att anskaffa en viss andel utsläppssnåla och utsläppsfria fordon när de genomför nya upphandlingar. Ett målmedvetet nationellt genomförande av direktivet är en del av Färdplanen för fossilfria transporter¹.

¹ Färdplan för fossilfria transporter – statsrådets principbeslut om minskning av växthusgasutsläppen från trafiken i Finland, 6.5.2021.

Beredningen av propositionen har föranletts av ett behov av att förtydliga de i lag föreskrivna skyldigheterna för välfärdsområden, samkommuner och bolag med kommunal anknytning. I och med reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet (nedan även *social- och hälsovårdsreformen*) övergår social- och hälsovårdens och räddningsväsendets uppgifter från kommunerna till välfärdsområdena den 1 januari 2023. Undantaget är Helsingfors stad, som även i fortsättningen ansvarar för att ordna social- och hälsovården och räddningsväsendet. Dessutom har HUS-sammanslutningen organiseringsansvar för uppgifter i anslutning till den specialiserade sjukvården inom sitt eget område. Lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster tillämpas på avtal 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, *försörjningsslagen*) samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 (nedan *trafikavtalsförordningen*).

Lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster ålägger de upphandlande enheterna skyldighet att skaffa utsläppssnåla och utsläppsfria fordon och trafiktjänster. Välfärdsområdena är sådana offentliga upphandlande enheter som avses i upphandlingslagen och vars upphandlingar som överstiger tröskelvärdena ska genomföras i enlighet med upphandlingslagen. Välfärdsområdenas upphandlingar hör alltså redan till lagens tillämpningsområde. Enligt lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster är utgångspunkten att den allmänna åtagandenivån enligt lagen ska tillämpas på upphandlande enheters upphandlingar. För närvarande tar lagen inte uttryckligen ställning till vilka åtagandenivåer som ska tillämpas på välfärdsområdenas upphandling. Med upphandlande enheter avses också samkommuner och bolag med kommunal anknytning. För närvarande tillämpas kommunens åtagandenivå på upphandling som görs av samkommuner och bolag med kommunal anknytning, om de utför uppgifter som omfattas av kommunens organiseringsansvar. I fråga om frivilliga uppgifter tillämpas en allmän riksomfattande åtagandenivå på upphandlingar av fordon och trafiktjänster som görs av samkommuner. De upphandlande enheterna har ansett att regleringen är oklar särskilt i situationer där den upphandlande enheten verkar över kommun- och landskapsgränserna. För att skyldigheterna ska bli klarare är det nödvändigt att föreskriva mer exakt än tidigare om åtagandenivåerna.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid kommunikationsministeriet.

Som stöd för beredningen av lagändringen beställdes en utredning om de offentliga upphandlingar av fordon och trafiktjänster som övergår från kommunerna till välfärdsområdena och differentieringen av välfärdsområdenas åtagandenivåer.² Som stöd för beredningen beställdes dessutom en utredning om villkoren för påförande av påföljdsavgift.³ Vid beredningen av propositionen har man också utnyttjat den utredning om differentiering av kraven i direktivet med beaktande av geografiska skillnader som beställts i samband med beredningen av lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster samt de nyaste

² Ramboll Finland Ab: Hyvinvointialueiden ympäristö- ja energiatehokkaat ajoneuvohankinnat, 25.4.2022.

³ Sakari Melander: Oikeudellinen asiantuntijalausunto seuraamussääntelystä eräissä liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmisteluhankkeissa, 19.5.2022.

statistikuppgifterna om bland annat sådan upphandling som gjorts under lagens giltighetstid och som omfattas av förpliktelserna.⁴

I samband med beredningen har kommunikationsministeriet träffat sakkunniga från social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet och Transport- och kommunikationsverket. Dessutom har kommunikationsministeriet träffat Kommunförbundet.

Utkastet till regeringens proposition har behandlats av delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning den 18 oktober 2022.

Beslutet om lagstiftningsprojektet och andra handlingar som gäller propositionen finns tillgängliga på statsrådets webbplats Lagberedning och utveckling i statsrådet (LVM004:00/2022).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Nationell lagstiftning

Lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster

Lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster trädde i kraft den 2 augusti 2021. Lagen baserar sig på ett EU-direktiv (2019/1161), där ett syfte är att bidra till att utsläppsminskningar nås inom trafiken genom att öka andelen rena fordon vid offentlig upphandling. Direktivet förpliktar medlemsländerna att upphandla en viss minimiandel utsläppsfria och utsläppssnåla fordon vid offentlig upphandling. Skyldigheterna är uppdelade på två upphandlingsperioder. Den första upphandlingsperioden inleddes den 2 augusti 2021 och pågår till utgången av år 2025. Den andra upphandlingsperioden pågår 2026–2030.

Minimikraven indelas enligt tre olika fordonskategorier: personbilar och lätta nyttofordon, lastbilar och bussar i kategori M3. Direktivet gäller såväl upphandling av fordon som upphandling av trafiktjänster. Med upphandling av fordon avses utöver köp även hyrning, leasing och avbetalningsköp. I fråga om upphandling av trafiktjänster tillämpas kraven på de upphandlingar som preciserats genom CPV-koderna i bilagan till direktivet. Med upphandlande enheter avses i lagen upphandlande enheter enligt 5 § i upphandlingslagen, upphandlande enheter enligt 5 § i försörjningslagen samt de behöriga vägtrafikmyndigheter enligt trafikavtalsförordningen som avses i 181 § i lagen om transportservice (320/2017). Tillsynen av lagen sker genom annonser i efterhand. De upphandlande enheterna ska i en annons i efterhand om upphandlingen uppge det totala antalet fordon som de upphandlat samt antalet sådana utsläppsfria och utsläppssnåla fordon som avses i lagen. Tillsynsmyndighet är Transport- och kommunikationsverket.

Som miljövänliga och energieffektiva betraktas under den första upphandlingsperioden personbilar och lätta nyttofordon vars utsläpp är under 50 CO₂ g/km och under den andra upphandlingsperioden fordon med utsläpp på 0 CO₂ g/km. När det gäller upphandling av lastbilar och bussar i kategori M3 betraktas som miljövänliga och energieffektiva under båda upphandlingsperioderna fordon som drivs med alternativa bränslen och laddningsbara hybridfordon. Vid upphandling av bussar i kategori M3 finns dessutom minimikrav för upphandling av renodlade elbussar för båda upphandlingsperioderna. De upphandlande enheternas minimiskyldighet ska uppfyllas för antalet fordon under respektive upphandlingsperiod och inte till exempel mätt en-

⁴ Ramboll Finland Ab: Smart Mobility. Selvitys puhtaan kaluston direktiivin (CVD) kustannustehok-
kaasta kansallisesta täytäntöönpanosta, 30.1.2020.

ligt prestation. Vid varje enskild upphandling behöver minimiandelen alltså inte uppnås, förutsatt att den upphandlande enheten uppnår minimiandelen i fråga om det totala antalet. De upphandlande enheterna kan också ställa strängare krav än minimimålet.

Minimiandelarna i direktivet gäller Finland som medlemsstat. I princip har de medlemsstatsbaserade minimiandelarna enligt direktivet föreskrivits för de upphandlande enheterna i lagen. Enligt 9 § 1 mom. i lagen ska den upphandlande enheten säkerställa att minst 38,5 procent av det totala antalet personbilar och lätta nyttofordon är miljövänliga och energieffektiva fordon. Enligt 10 § 1 mom. ska den upphandlande enheten säkerställa att minst 9 procent under den första upphandlingsperioden och minst 15 procent under den andra upphandlingsperioden av det totala antalet lastbilar är sådana miljövänliga och energieffektiva fordon som definieras i lagen. Enligt 11 § 1 mom. ska den upphandlande enheten 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 är sådana miljövänliga och energieffektiva fordon som definieras i lagen. Enligt 9 § 2 mom. och 10 § 2 mom. ska dessa minimiandelar inte tillämpas på kommunernas upphandling. Kraven i fråga om kommunernas upphandling har differentierats med beaktande av regionala skillnader, såsom avstånd, ekonomisk beredskap, antalet laddningspunkter och situationen på taximarknaden. Med kommunernas upphandlingar avses tjänster som kommunerna själva upphandlar samt upphandling hos serviceproducenter av tjänster som kommunen har organiseringsansvar för baserat på avtal. På samkommuners upphandling tillämpas till övriga delar den allmänna åtagandenivån.

I kategorin personbilar och lätta nyttofordon samt i kategorin lastbilar har åtagandena differentierats så att de 17 största städerna har de strängaste åtagandena. De kommuner som hör till landskapen har indelats i två olika åtagandenivåer utifrån särskilda regionala omständigheter. Också skyldigheten i fråga om renodlade elbussar som gäller upphandling av bussar i kategori M3 har differentierats regionalt för de behöriga vägtrafikmyndigheterna. Vid differentieringen enligt lagen har man i fråga om skillnader mellan landskapen till exempel beaktat genomförandet av kommunernas lagstadgade transporter, antalet taxitillstånd i förhållande till kommunens areal och taxiföretagens inkomstbildning, transportkostnaderna för olika sektorer köptjänster i förhållande till invånarantalet, nyckeltal för resor som med stöd av sjukförsäkringslagen ersätts av Folkpensionsanstalten, tätortsgraden, statsandelsbelopp per invånare och omfattningen av infrastrukturen för distribution av alternativa bränslen. Genom de differentierade åtagandenivåerna har man strävat efter att säkerställa att kostnaderna för ordnandet av kommunernas lagstadgade transporter inte blir oskäligt höga på grund av regionala särdrag. Ett mål med differentieringen är att till exempel ett mindre serviceutbud eller en liten laddningsinfrastruktur inte ska utgöra ett hinder för att få sådana anbud för offentlig upphandling som uppfyller kriterierna.

Enligt 13 § i lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafik-tjänster ska den upphandlande enheten säkerställa att minimiandelarna enligt lagen uppfylls när den anskaffar fordons- eller trafiktjänster hos en inköpscentral eller med hjälp av ett upphandlingskontrakt som ingåtts av en inköpscentral, med hjälp av ett ramavtal eller med hjälp av dynamiska inköpssystem. Den upphandlande enheten är skyldig att uppnå de uppställda minimimålen även om upphandlingen sker via en inköpscentral. Enligt 14 § i lagen får upphandlande enheter komma överens om att genomföra specifika upphandlingar av fordon eller trafiktjänster gemensamt. De upphandlande enheter som deltar i upphandlingen ska säkerställa att de minimiandelar som anges i lagen uppfylls. De upphandlande enheterna ansvarar alltså för att den egna minimiåtagandenivån uppfylls, även om en del av upphandlingarna genomförs som gemensam upphandling.

Lagen tillämpas redan i nuläget på avtal enligt upphandlingslagen, försörjningslagen och trafikavtalsförordningen, varför välfärdsområdenas upphandlingar redan hör till lagens tillämpningsområde. Den gällande lagen tar inte ställning till vilka åtagandenivåer som ska tillämpas på välfärdsområdenas upphandling. Också på upphandlingar som görs av samkommuner och bolag med kommunal anknytning tillämpas redan nu skyldigheterna enligt lagen.

Reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska regeringen inleda beredningen av en strukturreform inom social- och hälsovården. Regeringens proposition om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet godkändes i riksdagen den 23 juni 2021. I den propositionen föreslogs det att det stiftas lagar som är centrala med tanke på inrättandet av en ny förvaltningsnivå, välfärdsområden, och deras verksamhet. Dessa är lagen om välfärdsområden, lagen om ordnande av social- och hälsovård, lagen om ordnande av räddningsväsendet, lagen om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland och en gemensam lag om införande av dessa, lagen om välfärdsområdenas finansiering samt lagar om ändring av lagstiftningen om kommunernas statsandelar, skattelagstiftningen, lagstiftningen om välfärdsområdenas personal samt vissa lagar som gäller den allmänna förvaltningen. Republikens president stadfäste lagarna den 29 juni 2021. Lagarna träder i kraft stegvis. En del trädde i kraft den 1 juli 2021 och de sista träder i kraft vid ingången av 2023.

I och med social- och hälsovårdsreformen bildas i Finland 21 välfärdsområden som ska ta över de uppgifter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet som kommunerna för närvarande ansvarar för. Ett undantag är Helsingfors stad, som även i fortsättningen ansvarar för att ordna social- och hälsovården och räddningsväsendet. Dessutom har HUS-sammanslutningen ett särskilt organiseringsansvar för uppgifter i anslutning till den specialiserade sjukvården inom sitt eget område. Ansvaret för att ordna sjukvårdsdistriktens och specialomsorgsdistriktens verksamhet samt kurators- och psykologtjänsterna inom elevhälsan övergår till välfärdsområdena den 1 januari 2023. Välfärdsområdena och kommunerna ansvarar tillsammans för främjandet av välfärd och hälsa. Ordnandet av miljö- och hälsoskyddet blir kvar hos kommunerna, men under vissa förutsättningar kan kommunerna och välfärdsområdena komma överens om att skötseln av miljö- och hälsoskyddsuppgifterna fortsätter som en del av social- och hälsovårdstjänsterna. Räddningsväsendet ska i välfärdsområdena vara en separat sektor som fungerar parallellt med social- och hälsovården. Räddningsväsendet ska ordnas av välfärdsområdena och Helsingfors stad, som likaså ansvarar för ordnandet av social- och hälsovården inom sina områden.

Välfärdsområdena motsvarar till sitt område de nuvarande landskapen förutom i Nyland. I Nyland finns det fyra välfärdsområden. Helsingfors stad ska även i fortsättningen ansvara för organisationen av social- och hälsovården och räddningsväsendet. I Nyland ansvarar dessutom HUS-sammanslutningen för ordnandet av den specialiserade sjukvården. Organiseringsansvaret för hälso- och sjukvården ska fördelas mellan välfärdsområdena i området samt Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen på det sätt som fastställs särskilt i lag och i organiseringsavtalet för HUS.

Välfärdsområdenas verksamhet finansieras huvudsakligen med statlig finansiering och delvis med klientavgifter som tas ut av dem som använder tjänsterna. Bestämmelser om finansieringen finns i lagen om välfärdsområdenas finansiering (617/2021). Finansieringen bestäms kalkylmässigt huvudsakligen utifrån behovet av tjänster i välfärdsområdet och utifrån omgivningsfak-

torer. Finansieringen av räddningsväsendet påverkas dessutom av en riskkoefficient. Den statliga finansieringen är allmänna icke-öronmärkta medel för välfärdsområdena. Statsandelarna till kommunerna minskas med den del som motsvarar de uppgifter som överförs. De ändringar som följer av detta och av sänkningen av kommunalskatten begränsas genom en permanent bestämningsfaktor som tas in i statsandelssystemet och en utjämning av förändringen i statsandelssystemet. Den statliga finansieringen till välfärdsområdena på riksnivå år 2023 grundar sig på kostnaderna år 2022 för de social- och hälsovårdstjänster som överförs från kommunerna samt räddningsväsendet. I finansieringsnivån för hela landet beaktas årligen i förväg den beräknade ökningen av servicebehovet plus ökningen med 0,2 procentenheter för åren 2023–2029, förändringen i kostnadsnivån och förändringen i uppgifterna. Finansieringen justeras i efterhand så att den motsvarar de faktiska kostnaderna i hela landet.

Samkommunerna för sjukvårdsdistrikt och samkommunerna för specialomsorgsdistrikt för utvecklingsstörda samt deras egendom, ansvar och skyldigheter överförs till välfärdsområdena. Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts egendom överförs till HUS- sammanslutningen. Helsingfors stads egendom överförs inte, utan till denna del föreskrivs det att social- och hälsovårdens och räddningsväsendets ekonomi ska särskiljas från stadens övriga ekonomi. Från kommunerna, med undantag för Helsingfors stad, överförs lös egendom som hänför sig till organisering av social- och hälsovården och räddningsväsendet till välfärdsområdena.

I denna regeringsproposition har det antagits att det för skötseln av de uppgifter som kommunerna har kvar och de uppgifter som överförs till välfärdsområdena i fortsättningen finns samma ekonomiska kapacitet som kommunerna hittills haft. Det är visserligen möjligt att de uppgifter som välfärdsområdena ansvarar för inom ramen för större helheter organiseras på ett annat sätt än tidigare till exempel när det gäller hur välfärdstjänsterna tillhandahålls och hur man ordnar funktioner som stöder dem, till exempel hur den för denna regeringsproposition viktiga upphandlingen av fordon och service av dem samt trafik tjänster ordnas. Sättet att ordna tjänsterna kan genom proportionella förändringar i produktionskostnaderna ha betydelse för resursernas tillräcklighet och därmed för välfärdsområdenas ekonomiska kapacitet att uppfylla kraven på rena fordon. Å ena sidan kan de upphandlande enheternas storlek medföra möjligheter till ekonomisk effektivisering. Å andra sidan upplever kommunerna kanske en motsatt utveckling då upphandlingarna av fordon och trafik tjänster minskar.

Upphandlingslagstiftningen

Lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafik tjänster har beröringspunkter med upphandlingslagstiftningen.

Upphandlingslagen tillämpas på största delen av den offentliga upphandlingen. Genom lagen föreskrivs det om statens, kommuners, samkommuners och andra i lagen avsedda upphandlande enheters upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader över tröskelvärdena samt förfaranden i anslutning till dem. Försörjningslagen tillämpas på sådan upphandling av varor och tjänster över tröskelvärdena som görs av enheter inom de uppräknade sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster. I trafikavtalsförordningen föreskrivs det om att ingå avtal som gäller offentlig tjänstepphandling.

2.2 Nuläget i fråga om upphandling av fordon och trafik tjänster

Lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafik tjänster tillämpas på avtal enligt upphandlingslagen, försörjningslagen och trafikavtalsförordningen vars

värde motsvarar minst EU-tröskelvärdena. Av aktörerna inom den offentliga sektorn upphandlar statens och kommunernas ämbetsverk och samkommunerna fordon och trafiktjänster. Dessutom gör polisen, gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten offentliga upphandlingar av fordon och trafiktjänster, men av deras upphandlingar har en betydande del lämnats utanför lagens tillämpningsområde.

I lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster föreskrivs det om de krav som ska iakttas vid offentlig upphandling av fordon och trafiktjänster. Lagen trädde i kraft den 2 augusti 2021. Skyldigheter som gäller upphandling av utsläppsnåla och utsläppsfria fordon gäller endast upphandling som gjorts efter lagens ikraftträdande. Det har ännu inte samlats in uppgifter i någon betydande omfattning om upphandling av fordon och trafiktjänster som gjorts under lagens giltighetstid.

Den offentliga sektorn anskaffar fordon både genom leasingavtal och direkt ägande. Enligt skatteförvaltningens statistik var det genomsnittliga anskaffningspriset för en ny personbil åren 2015–2019 cirka 33 000 euro och år 2019 cirka 34 000 euro inklusive mervärdesskatt. I den arbetsgrupp som beredde lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster bedömdes det att ett typiskt sätt att anskaffa fordon för offentligt ägande och tjänstebruk är leasingavtal för bilar, i fråga om vilka det finns dåligt med statistik om avtalspriserna. Kommunerna skaffar sannolikt fordon som är mindre än genomsnittet och därmed förmånligare än genomsnittet för användning i anslutning till välfärdstjänster, till exempel fordon som används av anställda inom hemvården. Å andra sidan är rena personbilar som är mindre än genomsnittet för närvarande i stort sätt lika dyra som en genomsnittlig personbil oberoende av drivkraft. Till exempel urvalet modeller av renodlade elbilar har utvidgats från år till år, men priserna är fortfarande relativt höga på grund av flaskhalsar i produktionen, höga tillverkningskostnader och betydande efterfrågan samt den relativt dåliga tillgången på sådana bilar av ovan nämnda orsaker. Upphandlingen av rena fordon borde alltså öka i mycket utmanande marknadsförhållanden till högre anskaffningskostnader än tidigare. Å andra sidan kan den förmånliga driftsekonomi för rena fordon kompensera de höga anskaffningskostnaderna.

För användning av elbilar krävs en fungerande laddningsinfrastruktur. För närvarande har i synnerhet snabbladdningsinfrastrukturen i hög grad koncentrerats till de största städerna och särskilt Södra Finland så att en betydande del av hela infrastrukturen finns i huvudstadsregionen samt i regionerna Åbo och Tammerfors. Laddningsinfrastrukturen byggs på marknadsvillkor i de områden där det finns efterfrågan. Utvecklingen av offentlig laddningsinfrastruktur har understötts med offentliga medel i områden där laddningspunkter annars inte skulle installeras. Antalet offentliga laddningspunkter har ökat betydligt under de senaste åren. Mellan det sista kvartalet 2019 och det sista kvartalet 2021 har antalet laddningsställen ökat med i genomsnitt 67 procent på två år. Antalet snabbladdningsställen har under samma tid ökat med 69 procent. Antalet laddningsställen har ökat i alla regioner, men skillnaderna mellan landskapen har inte jämnats ut i någon betydande utsträckning.

Även situationen på taximarknaden har betydelse för användningen av elbilar vid offentliga transporter som utförs med taxi. Taximarknaden har genomgått förändringar efter att den öppnades för konkurrens 2018. Utvecklingen har påverkats dels av ett betydande nytt intresse för taxiföretagande, dels av att efterfrågan på tjänster minskat kraftigt under coronatiden. Antalet taxitillstånd ökade nationellt sett betydligt från 9 400 tillstånd i mitten av 2018 till 12 225 tillstånd vid utgången av 2020. Antalet tillstånd sjönk dock till knappa 11 200 tillstånd vid utgången av 2021. Av de företagare som kommit in i branschen har en del avslutat verksamheten snabbt och dessutom har vissa företagare som tidigare varit verksamma i taxibranschen upphört med sin verksamhet. Branschen är numera mer dynamisk och man kan inte längre dra slutsatser av utvecklingen av antalet tillstånd på samma sätt. Antalet tillstånd har regionalt utvecklats på

olika sätt. Till exempel på landskapsnivå har antalet tillstånd förmodligen ökat i hela landet, även om taxiföretagare i vissa kommuner har försvunnit helt. I stora tätbebyggda områden och centralkommunerna samt kommuner som har betydande turism har antalet tillstånd i regel ökat rentav betydligt. Ändringar i servicekulturen, såsom minskad jour, påverkar inte nödvändigtvis den offentliga upphandlingen av tjänster. På grund av det ringa antalet anbud har det kunnat uppstå regionala utmaningar när det gäller skoltransporter.

Lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster uppmuntrar taxiföretagare att övergå till eldrivna fordon, eftersom en betydande andel av transporterna inom taxibranschen är offentliga. Incitamentet genom lagen har funnits redan från och med augusti 2021 då lagen trädde i kraft. Den årliga omsättningen inom taxibranschen har varit cirka 1,1 miljarder euro, varav statens och kommunernas andel har varit cirka 40 procent⁵. Enligt drivkraftsstatistik och branschuppgifter om bilar som registrerats för tillståndspliktig verksamhet används våren 2022 redan flera hundra renodlade eltaxibilar och laddningsbara hybridtaxibilar i synnerhet i trafiken i huvudstadsregionen och andra stora städer och antalet kommer sannolikt att öka snabbt. Enskilda företag och sammanslutningar för förmedlingstjänster fattar viktiga beslut när de börjar styra bilbeståndets drivkraft mot el på marknadsvillkor. Taxiföretagens ändringar av drivkraft har inte främjats genom anskaffningsstöd.

2.3 Social- och hälsovårdsreformens betydelse för upphandlingen av fordon och trafiktjänster

Till följd av social- och hälsovårdsreformen överförs ansvaret för ordnande och produktion av socialvårdstjänsterna till välfärdsområdena. Helsingfors stad ska dock även i fortsättningen ansvara för organiseringen av social- och hälsovården och räddningsväsendet. I Nyland ansvarar HUS-sammanslutningen för ordnandet av specialiserad sjukvård.

I och med reformen övergår kommunernas lös egendom och avtal till välfärdsområdena. Enligt 23 § i lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen (616/2021) övergår den 1 januari 2023 till välfärdsområdet den lösa egendom samt de rättigheter som gäller ägande, besittning och bruk av den lösa egendomen som hänger samman med den verksamhet som välfärdsområdet har organiseringsansvaret för. Enligt 25 § i samma lag övergår de avtal som gäller ordnande av social- och hälsovård och räddningsväsendet till välfärdsområdet den 1 januari 2023, om inte välfärdsområdet och kommunen kommer överens om något annat. Enligt motiveringen i regeringens proposition RP 241/2020 rd innebär detta att leasingavtal för maskiner, utrustning och bilar eller övriga motsvarande avtal om nyttjanderätt övergår till välfärdsområdet. Till avtal som övergår räknas alltså bland annat de avtal kommunen ingått om produktion av service inom social- och hälsovården. Utgångspunkten är att avtalen överförs sådana de är, om inte kommunen och välfärdsområdet kommer överens om något annat.

Lagen tillämpas på de upphandlande enheternas direkta fordonsupphandlingar och i fråga om upphandling av trafiktjänster på upphandlingar som preciserats genom CPV-koderna. När det gäller direkt upphandling av fordon inom social- och hälsovården är användningsändamålet för bilar inom lagens tillämpningsområde i regel kundbesök inom hemvården. I fråga om upphandlingen av trafiktjänster inom social- och hälsovården ansvarar kommunerna för att ordna trans-

⁵ Konkurrens- och konsumentverkets utredning om taximarknaden 01/2020.

porter inom socialväsendet. Dessutom utgörs en betydande andel av upphandlingen av trafik-tjänster inom social- och hälsovården av transporter enligt sjukförsäkringslagen som ersätts av Folkpensionsanstalten, vilka emellertid inte i detta skede överförs till välfärdsområdena ansvar.

En betydande del av de fordon som använts för ordnande av social- och hälsovård och räddningsväsendets fordon faller utanför lagens tillämpningsområde. Lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster tillämpas inte på vissa fordon som är avsedda för särskilda ändamål. Enligt 3 § ska lagen inte tillämpas på till exempel fordon i kategori M1 (personbil) enligt 20 § 2 mom. 1 punkten i fordonslagen (82/2021) 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, räddningsbilar enligt 30 §, ambulanser enligt 31 §, utryckningsfordon enligt 32 § eller likbilar enligt 35 §.

Med hjälp av Transport- och kommunikationsverkets fordonsregister kan den första registreringen inom den offentliga sektorn granskas per fordonskategori. Kommunala ämbetsverk och samkommuner har under åren 2015–2019 anmält i medeltal 842 personbilar och 333 paketbilar per år för första registrering.

Vid utgången av 2021 hade kommunerna cirka 12 000 personbilar och lätta nyttofordon i registret. Enligt uppskattning är något under 8 900 av dessa fordon sådana som används för annat än uppgifter inom social- och hälsovården och som sålunda blir kvar i kommunerna. Det uppskattas att drygt 3 100 fordon i och med den administrativa ändringen övergår till välfärdsområdena 2023.

	Bilar	Skyldighet, bilar
Nuläge – kommuner	11 998	4 924 (41 %)
Situationen år 2023 (uppskattning)		
– kommuner	8 867 (74 %)	3 647 (41 %)
– välfärdsområdena	3 131 (26 %)	1 277 (41 %)
Sammanlagt	11 998 (100 %)	4 924 (41 %)

Tabell 1: Uppskattning av antalet registrerade personbilar och lätta nyttofordon i kommunerna och välfärdsområdena

Betydande upphandlingar av trafiktjänster är transporter inom social- och hälsovården samt transporter inom undervisningsväsendet. För närvarande ansvarar kommunerna för ordnandet av transporter inom socialväsendet och transportererna genomförs huvudsakligen genom upphandling av taxitjänster. Närings-, trafik- och miljöcentralen har i kommunernas transportstatistik statistikfört transporter ordnade med stöd av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977, nedan *specialomsorgslagen*), transporter enligt socialvårdslagen (1301/2014), transporter som förutsätts i lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987, nedan *handikappservicelagen*), transporter för förskoleelever som bekostas av socialväsendet, servicetrafik som köpts av socialväsendet samt transporter inom barndagvården. Kommunernas upphandlingskostnader för socialväsendet beskrivs på landskapsnivå i tabellen nedan.

Landskap	2019	2020
Nyland	41 913 267	34 883 542
Egentliga Tavastland	2 974 323	2 179 307
Päijänne-Tavastland	6 026 772	5 324 855
Egentliga Finland	11 814 483	13 802 927
Satakunta	8 036 005	6 468 494
Södra Savolax	5 332 837	4 552 188
Norra Savolax	7 184 085	4 634 769
Norra Karelen	4 295 311	3 297 863
Södra Karelen	2 957 169	2 156 218
Kajanaland	3 039 949	2 496 732
Norra Österbotten	11 814 280	11 003 630
Lappland	7 061 970	5 021 643
Mellersta Finland	8 191 354	5 899 629
Birkaland	19 405 322	15 779 060
Österbotten	4 035 504	2 564 579
Södra Österbotten	6 645 920	5 115 881
Mellersta Österbotten	2 170 953	1 688 547
Kymmenedalen	2 728 566	256 072 ^b
Sammanlagt	85 308 386	66 546 882

Tabell 2: Kommunernas upphandlingskostnader för socialväsendet per landskap⁷

⁶ I Kymmenedalens uppgifter för 2020 saknas uppgifter för de kommuner som hör till Kymsote, dvs. den största delen av uppgifterna om landskapets kommuner saknas.

⁷ Siffrorna i tabellen baserar sig på de siffror kommunerna uppgett och vissa kommuners kostnadsuppgifter saknas och det förekommer årliga variationer i rapporteringen på kommunnivå. De årliga uppgifterna är inte som sådana jämförbara.

Enligt närings-, trafik- och miljöcentralens uppgifter användes på riksnivå cirka 85 miljoner euro år 2019 och cirka 66 miljoner euro år 2020 för transporter inom socialväsendet. De betydligt lägre transportkostnader som rapporterades för år 2020 har sannolikt påverkats av covid-19-epidemin. Största delen av de rapporterade kostnaderna består av kostnader enligt socialvårdslagen och handikappservicelagen och kostnadernas storlek varierar mellan landskapen. Till exempel för taxitransporter i enlighet med handikappservicelagen användes mest pengar i Nyland, cirka 35 miljoner euro år 2019 och näst mest i Birkaland, cirka 14 miljoner euro år 2019.

Den i euro räknat mest betydande gruppen av trafiktjänstupphandlingar inom social- och hälsovården är taxitransporter enligt sjukförsäkringslagen som ersätts av Folkpensionsanstalten. De hör emellertid inte till tillämpningsområdet för denna regeringsproposition, eftersom ansvaret för att ordna dem kvarstår hos Folkpensionsanstalten och inte överförs till välfärdsområdena.

2.4 Upphandling som gjorts av samkommuner och bolag med kommunal anknytning

Kommunen kan själv organisera de uppgifter som åligger den enligt lag eller avtala om att organiseringsansvaret överförs på en annan kommun eller en samkommun. En samkommun är en självständig offentliggrättslig juridisk person, som har sitt eget verksamhetsområde enligt grundavtalet samt egna organ och egen personal. Vid utgången av 2021 fanns det 186 samkommuner i Finland. En betydande del av dem var samkommuner som tillhandahåller social- och hälsovårdstjänster och utför uppgifter inom räddningsväsendet. Andra vanliga samkommuner är samkommuner med anknytning till utbildning och avfallshantering.

När social- och hälsovårdsuppgifterna överförs till välfärdsområdena kommer de flesta av de kvarvarande samkommunerna att vara utbildningssamkommuner som upphandlar fordon och trafiktjänster för transport av arbetsredskap och användning på byggarbetsplatser. De som också tillhandahåller förarutbildning för olika slags fordon upphandlar också fordon för utbildningen. Samkommuner som ordnar utbildning på andra stadiet har dessutom möjlighet att om de så önskar ordna transporter för de studerande. Avfallssamkommunernas fordon består i huvudsak av lastbilar.

Bolag med kommunal anknytning sköter många olika slags uppgifter och deras uppgiftsfält kan inte generaliseras. Det finns till exempel energibolag, vattenbolag och hamnbolag med kommunal anknytning. Till exempel Tuomi Logistikka Oy i Birkaland är ett kommunalt ägt bolag som producerar persontransporttjänster, såsom transporter enligt handikappservicelagen och socialvårdslagen, servicetrafik samt skoltransporter.

Dessutom finns det kommuner som är ägare också i bolag för gemensam upphandling, såsom i Hansel Ab och Sansia Oyj. Enligt 13 § i lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster ska den upphandlande enheten säkerställa att minimiandena enligt lagen uppfylls när den anskaffar fordons- eller trafiktjänster hos en inköpscentral eller med hjälp av ett upphandlingskontrakt som ingåtts av en inköpscentral, med hjälp av ett ramavtal eller med hjälp av dynamiska inköpssystem. Den upphandlande enheten är skyldig att uppnå de uppställda minimimålen även om upphandlingen sker via en inköpscentral.

3 Förslagen och deras konsekvenser

3.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster ändras. I den föreslagna nya lagen fastställs vilka åtagandenivåer som

ska tillämpas på upphandling av fordon och trafiktjänster som görs av välfärdsområden, Helsingfors och HUS-sammanslutningen inom social- och hälsovården och räddningsväsendet. Dessutom ska åtagandenivåerna för samkommuner och bolag med kommunal anknytning förtydligas.

Lagen tillämpas redan nu i princip på alla offentliga upphandlande enheters upphandlingar, vilket innebär att välfärdsområdenas upphandling redan nu hör till lagens tillämpningsområde. I lagen föreskrivs i regel allmänna riksomfattande åtagandenivåer enligt fordonskategori som de upphandlande enheterna ska iaktta vid upphandlingen. Dessutom föreskrivs det om differentierade skyldigheter för kommunerna i fråga om upphandling av personbilar och lätta nyttofordon samt lastbilar. Enligt lagen är utgångspunkten att den allmänna åtagandenivån enligt lagen ska tillämpas på de upphandlande enheternas upphandlingar. För närvarande tas det varken i den gällande lagen eller motiveringen till den uttryckligen ställning till vilka åtagandenivåer som ska tillämpas på välfärdsområdenas upphandling. Därför behöver det förtydligas vilka skyldigheter som ska tillämpas på välfärdsområdenas upphandling. I propositionen föreslås det att minimiåtagandena för välfärdsområdena ska vara regionalt differentierade på så sätt att åtagandenivåerna graderas i tre olika kategorier. Välfärdsområdenas minimiåtagande ska grupperas i andelar på 20, 35 och 45 procent baserat på regionala särdrag, såsom avstånd, ekonomisk beredskap, tillgång till laddningspunkter och situationen på taximarknaden.

Den högsta åtagandenivån är 45 procent och gäller Södra Karelens, Östra Nylands, Egentliga Tavastlands, Mellersta Finlands, Mellersta Nylands, Kymmenedalens, Västra Nylands, Birkalands, Päijänne-Tavastlands, Satakunta, Egentliga Finlands och Vanda och Kervo välfärdsområde samt Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen. Den mellersta åtagandenivån är 35 procent och tillämpas på Södra Österbottens, Lapplands, Österbottens, Norra Karelens, Norra Österbottens och Norra Savolax välfärdsområde. Den lägsta åtagandenivån är 20 procent och gäller Södra Savolax, Kajanalands och Mellersta Österbottens välfärdsområde. Åtagandenivåerna är lika stora under båda upphandlingsperioderna. Syftet med de föreslagna differentierade målnivåerna är att säkerställa att kommunernas lagstadgade transporter ordnas utan att kostnaderna blir orimligt höga på grund av regionala särdrag.

Dessutom föreslås det att åtagandena för samkommuner och bolag med kommunal anknytning förtydligas. För närvarande tillämpas kommunens åtagandenivå på upphandling som görs av samkommuner och bolag med kommunal anknytning, om de utför uppgifter som omfattas av kommunens organiseringsansvar. I fråga om frivilliga uppgifter tillämpas en allmän riksomfattande åtagandenivå på upphandlingar som görs av samkommuner. Det föreslås att lagen ändras så att det i lagen exakt föreskrivs om vilken åtagandenivå som ska tillämpas på upphandlingar som görs av samkommuner och bolag med kommunal anknytning. På upphandlingar av personbilar och lätta nyttofordon tillämpas i regel fortfarande kommunens åtagandenivå. Om det inom det geografiska verksamhetsområdet för en samkommun eller ett bolag med kommunal anknytning finns kommuner som hör till olika åtagandekategorier, tillämpas på upphandlingen åtagandenivån för det välfärdsområde där kommunen är belägen. Om den upphandlande enheten består av kommuner som hör till flera välfärdsområden, tillämpas ett medeltal av de olika välfärdsområdenas åtagandekategorier på upphandlingen. Beräkningssättet som baserar sig på medeltalet gäller endast upphandlingar som görs av bolag med kommunal anknytning och ska inte tillämpas på olika kommuners gemensamma upphandlingar. På upphandlingar av lastbilar som görs av en samkommun eller ett bolag med kommunal anknytning tillämpas i regel kommunens åtagandenivå. Om det inom det geografiska verksamhetsområdet för en samkommun eller ett bolag med kommunal anknytning finns kommuner som hör till flera åtagandekategorier, tillämpas den allmänna nationella åtagandenivån i lastbilskategorin.

I propositionen föreslås inga skärpta åtagandenivåer jämfört med gällande lag. Åtagandenas regionala tyngdpunkter förblir oförändrade. Åtagandenivåerna har beräknats så att de minimiandelar som för närvarande föreskrivs för kommunerna överförs till välfärdsområdena i samma storlek. I och med den föreslagna reformen ska det på hela Finlands nivå anskaffas ett lika stort antal utsläppsfria och utsläppssnåla fordon som enligt skyldigheterna i den nuvarande lagen.

3.2 De huvudsakliga konsekvenserna för upphandling av personbilar och personbilstransporter

Social- och hälsovårdsreformen

Det allmänna ska främja människors välfärd, hälsa och försörjning. Före inrättandet av välfärdsområdena har det varit kommunernas uppgift att ordna social- och hälsovårdstjänsterna i praktiken. Största delen av social- och hälsovårdstjänsterna är lagstadgade, det vill säga lagstiftningen förpliktar kommunerna att ordna dessa tjänster. Dessutom utgör Folkpensionsanstaltens förmåner och tjänster en del av social- och hälsovårdstjänsterna. I den offentliga förvaltningen finns i fortsättningen tre organisatoriskt självständiga aktörer: staten, välfärdsområdena och kommunerna.

Välfärdsområdenas gränser följer landskapens gränser med undantag för landskapet Nyland. Landskapet Nyland är indelat i fyra välfärdsområden och Helsingfors, som fortsätter som ett separat område. Dessutom ansvarar HUS-sammanslutningen för ordnandet av lagstadgade uppgifter i anslutning till den specialiserade sjukvården som det avtalas om i organiseringsavtalet för HUS. I samband med bildandet av välfärdsområdena överförs kommunens fordon och upphandling av trafiktjänster som används inom social- och hälsovården från kommunerna till välfärdsområdena. Största delen av de fordon som överförs och som används för att genomföra upphandling av trafiktjänster är små fordon som hör till kategorierna personbilar (M1 och M1G), små bussar (M2 och M2G) och paketbilar (N1 och N1G). Däremot överförs inte lastbilar (N2 och N3) eller stora bussar (M3) från kommunerna till välfärdsområdena, eftersom de nuvarande kommunerna och samkommunerna inom hälso- och sjukvården inte har sådana fordon för sina uppgifter.

Genom regional differentiering av minimiåtagandena försöker man fortfarande mildra en eventuell kostnadsökning till följd av skyldigheterna enligt lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster samt de proportionella ändringar i kostnadsbelastningen som följer av ökningen. Genom differentieringen eftersträvas det att till exempel mindre serviceutbud eller liten laddningsinfrastruktur inte ska utgöra hinder för att få sådana anbud för offentlig upphandling som uppfyller godtagbarhetskriterierna, vilket skulle kunna leda till större kostnadsökningar och utmaningar i fråga om serviceskyldigheterna än beräknat.

I fråga om upphandlingen av trafiktjänster har incitamentet för taxiföretagare att övergå till elbilar funnits redan från och med år 2021, då skyldigheterna enligt lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster trädde i kraft. Av källorna till taxibranschens omsättning är cirka 40 procent offentliga upphandlingar, vilket innebär att incitamentet för att övergå till elbilar är betydande. Utöver de transporter inom socialväsendet som överförs till välfärdsområdena hör till exempel FPA-resor och kommunernas skolskjutsar till lagens tillämpningsområde.

I propositionen föreslås det att minimiåtagandena för välfärdsområdena ska vara regionalt differentierade på så sätt att åtagandenivåerna graderas i tre olika kategorier. Välfärdsområdenas

minimiåtaganden är enligt förslaget 20, 35 och 45 procent av upphandlingarna baserat på regionala särdrag. Åtagandenivåerna är lika stora under båda upphandlingsperioderna (2021–2025 och 2026–2030). Enhetligheten i avgränsningarna av landskap och välfärdsområden samt förankrande av de faktorer som mäter skillnaderna i bestående geografiska och befolkningsmässiga mätare skapar en klar grund för att gradera också de minimiandelar som fastställs för välfärdsområdena på samma sätt som det har gjorts för kommunerna i den nu gällande lagen.

De föreslagna åtagandenivåerna har beräknats så att de ska hållas så nära de nuvarande nivåerna som möjligt. För välfärdsområden av samma slag har det beräknats sinsemellan likadana minimiandelar, vilka följer samma storleksklass som andelarna för områdets kommuner och genom vilka välfärdsområdena som medelvärde uppnår den nivå på 38,5 procent som anges i direktivet. I praktiken bildas välfärdsområdets åtagandenivå av ett medeltal av åtagandena för landskapet och en stor stad inom dess område. På upphandlingar av fordon och trafiktjänster inom social- och hälsovården och räddningsväsendet som görs av Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen tillämpas samma åtagandenivå som på de välfärdsområden som finns i Nyland. Det viktade medeltalet av de minimiåtagandenivåer som föreslås för välfärdsområdena på basis av bilantalet i de olika områdena överstiger något den genomsnittliga nivån på 38,5 procent enligt åtagandekategorin för personbilar och lätta nyttofordon för att man ska kunna säkerställa att förpliktelserna enligt direktivet uppfylls på nationell nivå.

Till välfärdsområdena med hög minimiandel (45 procent) hör enligt förslaget områden där landskapen för närvarande har hög åtagandenivå och dessutom hör någon av de 17 största städerna till dem. Dessa välfärdsområden är Södra Karelen, Östra Nylands, Egentliga Tavastlands, Mellersta Finlands, Mellersta Nylands, Kymmenedalens, Västra Nylands, Birkalands, Päijänne-Tavastlands, Satakunta, Egentliga Finlands och Vanda och Kervo välfärdsområde. Dessutom tillämpas samma skyldigheter som för välfärdsområden med hög minimiandel på ordnandet av social- och hälsovården samt räddningsväsendet inom Helsingfors och HUS-sammanslutningen. I dessa områden är åtagandenivån för närvarande 35 procent vid kommunernas upphandling förutom i stora städer. Åtagandenivån för Esbo, Helsingfors, Tavastehus, Jyväskylä, Kouvolan, Lahtis, Villmanstrand, Björneborg, Tammerfors, Åbo och Vanda är för närvarande 50 procent.

Till välfärdsområdena med medelhög minimiandel (35 procent) hör enligt förslaget områden där landskapen för närvarande har låg åtagandenivå men till vilka någon av de 17 största städerna hör. Dessa välfärdsområden är Södra Österbotten, Lappland, Österbotten, Norra Karelen, Norra Österbotten och Norra Savolax. Inom dessa områden har kommunerna för närvarande en åtagandenivå på 20 procent vid upphandling, förutom stora städer. Åtagandenivån för Joensuu, Kuopio, Uleåborg, Rovaniemi, Seinäjoki och Vasa är för närvarande 50 procent.

Till välfärdsområdena med låg minimiandel (20 procent) hör enligt förslaget områden där landskapen för närvarande har låg åtagandenivå och till vilka ingen av de 17 största städerna hör. Sådana välfärdsområden är Södra Savolax, Kajanaland och Mellersta Österbotten. Inom dessa områden har kommunerna för närvarande en åtagandenivå på 20 procent vid upphandling. Till dessa landskap hör ingen av de 17 största städerna.

Det föreslås inte att minimiåtagandena för upphandling av lastbilar ska differentieras regionalt, eftersom dessa fordon inte överförs från kommunerna till välfärdsområdena eller innehas i någon betydande omfattning av de nuvarande samkommunerna för hälso- och sjukvård. Välfärdsområdena kan ha några enstaka lastbilar i användning. Det föreslås inget motsvarande undantag för välfärdsområdena som för kommunala myndigheter, utan de allmänna skyldigheterna i lagen tillämpas på välfärdsområdenas lastbilsupphandlingar. I fråga om lastbilar är åtagandenivån enligt lagen i regel 9 procent under den första upphandlingsperioden och 15 procent under den

andra upphandlingsperioden. Enligt lagen är utbudet av miljövänliga och energieffektiva fordon vid upphandling av lastbilar mer flexibelt än antalet personbilar och lätta nyttofordon, eftersom kraven i lagen av såväl el- och vätedrivna fordon som av lastbilar som drivs med biodrivmedel.

Enligt 14 § i lagen ska de upphandlande enheter som deltar i gemensam upphandling säkerställa att de minimiandelar som anges i lagen uppfylls. Den upphandlande enheten ansvarar alltså för att de egna minimikraven uppfylls. Detta gäller också välfärdsområdenas upphandlingar.

Vid bedömningen av de huvudsakliga konsekvenserna av lagförslaget har det antagits att välfärdsområdena har samma resurser till förfogande för upphandling av rena fordon och trafik-tjänster som det bedömdes att kommunerna skulle ha när minimiåtagandena bestämdes för kommunerna. När det gäller att skaffa fordon och ordna trafik-tjänster påverkas välfärdsområdenas verksamhet av de vändningar som skett på transportmarknaden under de senaste 1–2 åren, såsom prisutvecklingen för fordon och drivkrafter samt taximarknadens utveckling.

På upphandling av fordon och trafik-tjänster inom social- och hälsovården och räddningsväsen- det tillämpas redan nu skyldigheterna enligt lagen. De åtaganden som gäller kommunernas upp- handling har differentierats. Dessutom gäller åtagandena enligt lagen redan nu välfärdsområ- dena. Utan lagändringen skulle den allmänna åtagandenivån enligt lagen tillämpas på välfärds- områdenas skyldigheter, vilket innebär att alla välfärdsområden skulle ha samma åtagandenivå. Genom de differentierade åtagandenivåerna som föreslås för välfärdsområdena strävar man efter att se till att de ekonomiska konsekvenserna för regionerna proportionellt är så skåliga som möjligt.

När upphandlingsskyldigheterna överförs från över 300 kommuner och olika slags samkommu- ner till 21 välfärdsområden minskar antalet upphandlingar av fordon och trafik-tjänster, men deras genomsnittliga storlek kommer sannolikt att öka betydligt. Genom ändringen av upphand- lingsverksamheten kan det vara möjligt att uppnå skalfördelar som kan dämpa kostnaderna för övergången till rena fordon. Konkurrensutsättningen av köp- och leasingavtal för fordon och transportavtal blir mera centraliserad och gäller större helheter och har förmodligen större at- traktionskraft än tidigare. Välfärdsområdenas förvaltning av det fordonsbestånd som är i daglig användning gäller större helheter, vilket inverkar gynnsamt på driftskostnaderna bland annat när det gäller serviceavtal och fordonens användningsgrad. Centraliseringen kan å ena sidan motivera utvecklingen av laddningsnätet där det finns många eldrivna fordon. Å andra sidan kan den bromsa upp utvecklingen av nätets täckningsgrad. Sättet att ordna välfärdstjänster och placeringen av tjänsterna har betydelse för omfattningen av den biltrafik som hänför sig till serviceverksamheten och ordnandet av transporter samt de stödtjänster som krävs för dessa.

Välfärdsområdena verkar inom ett större geografiskt område än enskilda kommuner. Därför är de upphandlingar som välfärdsområdena gör mer flexibla än de kommunernas upphandlingar. De procentuella minimiåtagandena enligt lagen ska uppnås enligt antal och inte till exempel enligt prestation. Antalet utsläppssnåla fordon kan betonas på olika sätt vid olika upphandlingar och fordonen behöver inte heller fördelas jämnt geografiskt sett inom den upphandlande enhet- ens verksamhetsområde. På så sätt kan välfärdsområdet i sin upphandling självständigt koncen- trera eldrivna fordon till områden som är mest lämpliga för dem, till exempel till de stora städer som ligger inom välfärdsområdet.

Priserna för nyanskaffningar av eller leasingavtal för rena fordon har inte sjunkit inom det for- donsbestånd som bedömdes vid tidpunkten för beredningen av den förra lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafik-tjänster. Också finansieringskost- naderna stiger i takt med att räntorna stiger. Utbudet fordonsmodeller har dock utvidgats också till förmånligare prisklasser så att den ekonomiska tröskeln för att övergå till rena drivkrafter

till denna del har blivit lägre och utbudet passar hela tiden bättre till exempel för att användas för välfärdstjänster. Tillgången på eldrivna bilar har varit en utmaning under 2022. Biltillverkningen har fördröjts på grund av bristen på komponenter som fick sin början under covid-19-epidemin och ytterligare har fördjupats under kriget i Ukraina. Det har dock bedömts att komponentbristen kommer att lindras under 2023.

Priserna på bensin och diesel har stigit betydligt åren 2021–2022, även om år 2020 var en period med förmånligare priser. I Statistikcentralens konsumentprisindex var poängtalet för bensin 122,08 och för diesel 141,04 i januari 2021. I april 2022 var poängtalet för bensin 177,68 och för diesel 226,88. Under samma tidsperiod steg konsumentprisindexets totala värde för hela priskorgen från 124,43 poäng till 132,86 poäng. Hösten 2022 har priset på flytande bränsle sjunkit en aning från toppnivån, men den kommande prisutvecklingen är förknippad med risker för prisökning. Under denna period har också elpriset stigit och i synnerhet nått betydande pristoppar. Prisökningen på börsel överfördes enligt Statistikcentralen till konsumentkunderna under det sista kvartalet år 2021 med priser som var 11–15 procent högre än föregående år. Priserna för företags- och samfundskundernas reagerade kraftigare. Under den första hälften av år 2022 och fortfarande under slutet av sommaren var elpriserna fortfarande klart högre för alla konsumentgrupper än samma tidsperiod under föregående år. Elpriset förväntas vara högt åtminstone ännu första hälften av 2023. Utöver de fortsatt höga priserna har man till och med förutspått elbrist. Incitament att övergå till att använda eldrivna eller laddningsbara hybridperson- och paketbilar vid produktionen av offentliga tjänster finns förmodligen fastän elpriset har stigit. Det är dock mycket svårt att under hösten 2022 förutspå hur den ekonomiska ekvationen kommer att utvecklas. Drivkrafternas prisförhållande och en otillräcklig tillgång till elbilar kan åtminstone tillfälligt bromsa ibruktandet av fler rena fordon.

Kostnaderna för leasingavtalsperioder för taxibilar och utvecklingen av dem styr valet av drivkraft i betydlig omfattning vid sidan av kraven på rena fordon. I Transport- och kommunikationsverkets rapport om uppföljningen av konsekvenserna för taxitrafiken⁸ presenteras en kostnadsstruktur enligt kostnadsindexet för taxitrafiken. Enligt kostnadsindexet utgör kostnaderna för anskaffning av fordon (kapitalets avskrivningar och räntor) 10 procent av de totala kostnaderna för taxitrafiken, medan bränslekostnadernas andel av de totala kostnaderna är cirka 6 procent. Den klart mest betydande kostnadsposten är lönerna och arbetsgivaravgifterna, vilkas andel är 59 procent av de totala kostnaderna. Då företagare inom taxitrafiken i enlighet med kraven i lagen måste skaffa rena fordon stiger företagets kostnader för anskaffning av fordon åtminstone med de nuvarande marknadspriserna. På motsvarande sätt förutspås driftskostnaderna för fordon sjunka vid en övergång från diesel till full eller delvis eldrift. Under 2022 har förändringarna i drivkraftskostnaderna varit av mycket stor betydelse på grund av dyrare bensin och diesel men också dyrare el. Det torde dock bli förmånligare med renodlade eltaxibilar under en typisk ekonomisk livscykel för ett fordon som används i näringen i förhållande till förbränningsmotorer när man jämför med tidpunkten för beredningen av lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster. Det går inte att bedöma prisutvecklingen för och de framtida prisförhållandena mellan drivkrafterna på grund av den betydande osäkerhet inför framtiden som råder. Upphandlingen av trafiktjänster omfattas emellertid redan nu av kraven i lagen och det att ansvaret för att ordna social- och hälso-tjänster överförs från kommunerna till välfärdsområdena ändrar inte antalet rena fordon som ska upphandlas på hela landets nivå. Propositionen bedöms sålunda inte ha några konsekvenser för verksamheten i taxibranschen.

⁸ Taksiliikenteen vaikutusten seuranta. Traficoms rapporter 3/2020.

Till följd av denna regeringsproposition görs en lagändring, bedömd med avseende på de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna och välfärdsområdena, i förhållanden där de viktigaste betydande omständigheterna finns utanför denna proposition och det därför är svårt att förutse deras betydelse. En del av omständigheterna och utmaningarna med dem skulle man möta också om skyldigheterna gällande upphandling av rena fordon och trafiktjänster inte skulle omdefinieras. Marknaden för rena fordon och rena drivkrafter befinner sig i ett sådant utvecklingsstadium som å ena sidan håller kostnaderna för fullgörandet av skyldigheterna höga, men å andra sidan genom ekonomiska incitament på längre sikt kan främja ibruktagandet av rena fordon mer än tidigare. Elbilarnas prisutveckling är inte nödvändigtvis lika snabbt sjunkande som beräknat och också elen som drivkraft kan i fortsättningen vara dyrare än vad man är van vid. Å andra sidan håller priserna för fossila drivkrafter på att bli dyrare i högre grad än man tidigare beräknat genom en samverkan mellan miljöstyrningen och marknadsfaktorer.

Sättet att genomföra offentlig upphandling har även i fortsättningen stor betydelse för kostnaderna för rena fordon och trafiktjänster bland annat genom valet av upphandlingshelheter och avtalsperiodernas längd samt en fungerande konkurrens. Också de offentliga aktörernas ekonomiska resurser är av särskild betydelse. Kommunerna har kvar upphandling av fordon och trafiktjänster med förändrad volym och i fråga om vilka också genomförandemodellerna kan förändras. Samtidigt förändras kommunernas resursbas genom social- och hälsovårdsreformen. Välfärdsområdenas handlingsmodeller vid upphandling av fordon och trafiktjänster och välfärdsområdenas resursbas håller som bäst på att bildas. Genom de åtagandenivåer som fastställts för välfärdsområdena strävar man efter att se till att de ekonomiska konsekvenserna för regionerna proportionellt är så skäliga som möjligt.

Samkommuner och bolag med kommunal anknytning

För närvarande tillämpas kommunens åtagandenivå på upphandling som görs av samkommuner och bolag med kommunal anknytning, om de utför uppgifter som omfattas av kommunens organiseringsansvar. I fråga om frivilliga uppgifter tillämpas en allmän riksomfattande åtagandenivå på upphandlingar som görs av samkommuner. Enligt responsen från de upphandlande enheterna har det i fråga om samkommuner och bolag med kommunal anknytning varit oklart vilken åtagandenivå som ska iakttagas när den upphandlande enheten är verksam inom kommuner som ska iaktta olika åtagandenivåer. De upphandlande enheterna har upplevt modellen som oklar och enligt responsen har beräkningen av åtagandenivåerna varit en utmaning i de situationer där en upphandlande enhet verkar över kommun- och landskapsgränserna.

I propositionen föreslås det att åtagandenivåerna för samkommuner och bolag med kommunal anknytning förtydligas så att det i lagen entydigt föreskrivs om dem. På upphandling av fordon som görs av en samkommun eller ett bolag med kommunal anknytning ska fortfarande i regel kommunens åtagandenivå tillämpas. Om det inom det geografiska verksamhetsområdet för en samkommun eller ett bolag med kommunal anknytning i kategorin för upphandling av personbilar och lätta nyttofordon finns kommuner som hör till olika åtagandekategorier, ska åtagandenivån för det välfärdsområde där kommunen är belägen tillämpas på upphandlingen. Om den upphandlande enheten består av kommuner som hör till flera välfärdsområden, tillämpas ett medeltal av de olika välfärdsområdenas åtagandenivåer på upphandlingen. Om det inom verksamhetsområdet för en samkommun eller ett bolag med kommunal anknytning i kategorin för upphandling av lastbilar finns kommuner som hör till flera åtagandekategorier, tillämpas den allmänna nationella åtagandenivån i lastbils-kategorin.

Enligt propositionen avses med bolag med kommunal anknytning bolag i vilka en eller flera kommuner eller samkommuner har bestämmande inflytande och i vilka en eller flera kommuners eller samkommuners sammanlagda ägarandel är 50 procent eller mer. Det finns också bolag som ägs gemensamt av en kommun och någon annan upphandlande enhet, såsom staten, ett välfärdsområde eller en församling. En differentierad åtagandenivå ska tillämpas endast på separat specificerade upphandlingar, dvs. enligt förslaget kommunernas och välfärdsområdenas upphandlingar. Enligt lagen ska den allmänna åtagandenivån enligt lagen tillämpas på andra upphandlande enheters upphandling.

I fråga om upphandling av bussar i kategori M3 behöver åtagandena inte förtydligas, eftersom skyldigheterna i fråga om upphandling av miljövänliga och energieffektiva bussar inte har differentierats kommunvis. Utgångspunkten är att samma åtagandenivå ska tillämpas i hela landet. Enligt 11 § 2 mom. i lagen gäller de specificerade skyldigheterna endast det lägre målet för elbussar. Skyldigheterna i fråga om elbussar har specificerats i bilaga 3 till lagen och gäller endast de särskilt angivna behöriga vägtrafikmyndigheterna.

Enligt förslaget i propositionen ska det i lagen klart och entydigt föreskrivas om åtagandenivåerna för de olika situationer där en upphandlande enhet verkar över kommun- och landskapsgränserna. De föreslagna bestämmelserna förtydligar nuläget så att det inte är oklart för den upphandlande enheten vilken åtagandenivå som ska tillämpas på upphandlingen. De upphandlande enheternas åtagandenivåer skärps inte jämfört med nuläget. Åtagandenivån är antingen exakt den samma som nu eller mycket nära den, eftersom välfärdsområdets åtagandenivåer har beräknats så att de utgörs av medeltalet av åtagandenivåerna för kommunerna inom välfärdsområdet.

Lastbilar är den enda fordonskategori där det är möjligt att åtagandenivån för upphandling inom något område skärps jämfört med den nuvarande nivån. Enligt de föreslagna bestämmelserna ska en riksomfattande minimiandel tillämpas på upphandlingar på olika åtagandenivåer. Då kan åtagandenivån skärpas för samkommuner och bolag med kommunal anknytning som verkar inom landskap som hör till olika åtagandekategorier och inom vars område ingen av de 17 största städerna ligger. Man känner emellertid inte till några sådana samkommuner eller bolag med kommunal anknytning. I kategorin lastbilar räknas som rena fordon både el- och vätedrivna bilar och långtradare som drivs med biodrivmedel eller gas, varför skyldigheterna är flexibla jämfört med upphandlingen av personbilar och lätta nyttofordon.

Förtydligandet av åtagandena för samkommuner och bolag med kommunal anknytning anses inte ha några särskilda ekonomiska konsekvenser för aktörerna i fråga jämfört med vad som bestämdes när den gällande lagen stiftades.

3.3 De huvudsakliga miljökonsekvenserna

Bestämmelser om fordons drivkrafter med avseende på offentlig upphandling av fordon och trafiktjänster finns redan nu i lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster, som baserar sig på EU:s direktiv om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon (EU 2019/1161). I denna proposition föreslås inga ändringar i de krav som ställts på Finland som medlemsstat, varför andelen utsläppsnåla fordon som skaffas på hela landets nivå förblir densamma. Sålunda har propositionen inga betydande konsekvenser för miljön jämfört med nuläget.

Direktivets effekter på utsläppsminskningarna till följd av offentlig upphandling av fordon har bedömts närmare i regeringens proposition RP 70/2021 rd i avsnitt 4.9 Propositionens konsekvenser för utsläppen från trafiken.

3.4 Konsekvenser för myndigheterna

Transport- och kommunikationsverket är tillsynsmyndighet i fråga om lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster. Transport- och kommunikationsverket har till uppgift att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen samt de bestämmelser och myndighetsföreskrifter som har utfärdats med stöd av den samt över uppfyllandet av de minimiandelar som gäller miljövänliga och energieffektiva fordon. I propositionen föreslås det att välfärdsområdenas åtagandenivåer differentieras utifrån regionala särdrag. Reformen anses inte ha betydande konsekvenser för Transport- och kommunikationsverkets resursbehov eller administrativa kostnader.

4 Alternativa handlingsvägar

4.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Välfärdsområdenas åtagandenivåer

I stället för en regional differentiering av åtagandena i lagen skulle minimiandelarna kunna tillämpas lika på alla upphandlande enheter. En lika tillämpning av kraven på alla välfärdsområden kan medföra att det blir svårt för glesbygdsområden att uppfylla skyldigheterna på grund av elbilarnas räckvidd. Med tanke på det regionala konkurrensläget kan en modell med lika tillämpning också medföra svårigheter att få anbud som uppfyller godtagbarhetskriterierna inom de områden där det finns få tjänsteproducenter. Det finns betydligt mindre laddningsinfrastruktur och i synnerhet snabbbladdningsinfrastruktur i glesbebyggda landskap än i tillväxtcentra. I en modell med lika tillämpning kan detta innebära utmaningar åtminstone under den första upphandlingsperioden då trafiken med eltaxibilar ökar. Om man fastställer samma minimiandelar för alla upphandlande enheter kan propositionens eventuella kostnadsverkningar därför bli högre än beräknat när det gäller taxitransporttjänster och då i synnerhet i de mest glesbebyggda områdena.

Regional differentiering skulle också kunna genomföras till exempel genom att man differentierar välfärdsområdenas skyldigheter kraftigare på så sätt att områden med högre åtagandenivåer skulle ha strängare skyldigheter än enligt den föreslagna modellen, varvid man skulle kunna sänka minimiandelarna för områden med färre invånarantal.

Samkommuner och bolag med kommunal anknytning

För att förtydliga skyldigheterna för samkommuner och bolag med kommunal anknytning skulle det också vara möjligt att införa en modell med lika tillämpning där differentierade skyldigheter inte skulle tillämpas på upphandling som görs av samkommuner eller bolag med kommunal anknytning, utan på dem skulle ett riksomfattande procenttal tillämpas. Då är åtagandeprocenten klar och entydig och det uppstår ingen oklarhet när upphandlingar görs över kommun- och landskapsgränserna. Modellen skulle inte beakta regionala särdrag, utan samkommunerna och bolagen med kommunal anknytning skulle ha samma skyldigheter oberoende av var de finns. Det att alla samkommuner skulle ha samma åtagandenivå står i viss mån i strid med att skyldigheterna enligt lagen annars är regionalt differentierade. Då skulle till exempel samkommuner som är verksamma i glesbygdsområden kunna få det svårt att uppfylla skyldigheterna. Om det i kommuner med hög åtagandenivå görs mycket upphandlingar av en samkommun, skulle man inte kunna säkerställa att det nationella målet uppnås.

Påföljdsavgift

När lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster bereddes föreslogs det att bestämmelser om en påföljdsavgift skulle tas in i lagen. I det utkast till regeringsproposition som var på remiss föreslogs det i 19 § att den upphandlande enheten kunde åläggas att betala en administrativ påföljdsavgift, om den upphandlande enheten på grund av ett fel eller en försummelse inte under upphandlingsperioden hade uppfyllt de minimiandelar miljövänliga och energieffektiva fordon som avsågs i den föreslagna lagen. Efter remissbehandlingen slopade man dock bestämmelserna om påföljdsavgift. I remissvaren bedömdes det bland annat att påföljdsbestämmelsernas godtagbarhet inte var tillräckligt motiverad. Dessutom kunde de föreslagna påföljdsbestämmelserna vara förenade med outredda frågor av statsförfattningsrättslig betydelse i förhållande till förbudet mot dubbel straffbarhet.

Som stöd för beredningen av regeringens proposition beställde kommunikationsministeriet en sakkunnigutredning av professor Sakari Melander om ramvillkor för påförande av påföljdsavgift.⁹ Enligt utredningen utgör målen i anknytning till miljöskydd som är förankrade i 20 § i grundlagen ett sådant vägande samhälleligt behov som kan anses som en godtagbar grund för sanktionsreglering. Inte heller med avseende på förbudet mot dubbel straffbarhet (det s.k. *ne bis in idem*-förbudet) skulle det vara problematiskt, eftersom det när det gäller sanktioner enligt upphandlingslagen och sanktioner som hänför sig till upphandling av rena fordon inte är fråga om påföljder som gäller samma sak.

Riksdagens grundlagsutskott har dock i sin utlåtandepraxis på senare tid ansett att administrativa påföljdsavgifter inte kan påföras myndigheter.¹⁰ Utskottet har motiverat sin ståndpunkt med att det ställts andra specialkrav på den offentliga förvaltningen. Enligt utredningen kan administrativa bestämmelser om påföljdsavgifter för upphandlande enheter sålunda inte tas in i lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster. Enligt utredningen verkar det enligt en helhetsbedömning vara möjligt att föreskriva om straffrättsliga sanktioner i lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster. Om straffrättsliga sanktionsbestämmelser tas in i lagen, kan regleringen åtminstone i viss mån anses vara inkonsekvent, eftersom påföljdssystemet i upphandlingslagstiftningen framför allt omfattar administrativa påföljder.

5 Remissvar

Kommunikationsministeriet bad den 17 juni 2022 i webbtjänsten utlåtande.fi om utlåtanden om ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster. Remisstiden löpte ut den 12 augusti 2022.

Utlåtande begärdes av sammanlagt 353 instanser. Utlåtande lämnades av följande 14 instanser: miljöministeriet, Transport- och kommunikationsverket Traficom, Invalidförbundet rf, Hanka-salmi kommun, stadsmiljösektorn vid Helsingfors stad, Mellersta Österbottens samkommun för social- och hälsovårdstjänster (Soite), det temporära beredningsorganet för Lapplands välfärdsområde, Maakuljetuspooli, Finlands Lokaltrafikförbund rf, Norra Karelens välfärdsområde, Finlands Kommunförbund rf, Suomen Taksiliitto ry, Tuomi Logistiikka Oy och samkommunen för Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt.

⁹ Sakari Melander: Oikeudellinen asiantuntijalausunto seuraamussääntelystä eräissä liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmisteluhankkeissa, 19.5.2022.

¹⁰ GrUU 14/2018 rd, s. 20–21.

Utöver de ovan nämnda meddelade justitieministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, Lieksa stad och Finlands Transport och Logistik SKAL rf att de inte hade några kommentarer om utkastet till regeringsproposition.

I de erhållna utlåtandena understöddes allmänt lagens syften att främja målen att minska utsläppen från trafiken genom offentliga upphandlingar av fordon och trafik tjänster. I några utlåtanden lyfte man fram sådan saker där det enligt direktivet inte finns nationellt handlingsutrymme. I utlåtandena föreslogs vissa preciseringar i skyldigheterna enligt lagen och motiveringen till lagen.

Miljöministeriet understödde utkastet till proposition i sitt utlåtande.

Transport- och kommunikationsverket konstaterar i sitt utlåtande att det är nödvändigt att fastställa målandelar för välfärdsområdena när välfärdsområdena inleder sin verksamhet. Enligt Transport- och kommunikationsverket är de målandelar som fastställts för välfärdsområdena i linje med målandelarna för de kommuner som hör till dem. Transport- och kommunikationsverket anser att det är viktigt att man i lagberedningen beaktar den finansiering för verket som behövs för att verket ska kunna utföra rådgivnings- och tillsynsuppgifter.

Transport- och kommunikationsverket, Finlands Kommunförbund rf samt stadsmiljösektorn vid Helsingfors stad fäste i sina utlåtanden uppmärksamhet vid att de upphandlande enheternas åtaganden anges mycket detaljerat i propositionen, varför den föreslagna lagen är mycket mångfacetterad. Enligt Lokaltrafikförbundet försvårar en detaljerad reglering av antalet fordon en ändamålsenlig, ekonomisk och effektiv organisering av upphandlingarna.

Transport- och kommunikationsverket, stadsmiljösektorn vid Helsingfors stad, Finlands Kommunförbund rf, Tuomi Logistiikka Oy och samkommunen för Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt understödde i sina utlåtanden ett förtydligande av åtagandena för samkommuner och bolag med kommunal anknytning. I vissa utlåtanden föreslogs emellertid preciseringar i definitionen av verksamhetsområde samt i motiveringen om samkommuner och bolag med kommunal anknytning.

I några utlåtanden kritiserades den åtagandenivå som föreslagits för de upphandlande enheterna i utkastet till regeringsproposition. Lapplands och Norra Karelen välfärdsområden kritiserade i sina utlåtanden den mellersta åtagandenivån på 35 procent som föreslagits och föreslog att åtagandenivåerna skulle sänkas till 20 procent. Hankasalmi kommun betonar i sitt utlåtande att det är viktigt att man i välfärdsområdenas åtagandenivåer också beaktar möjligheterna för små kommuner i området att skaffa elbilar. Mellersta Österbottens samkommun för social- och hälsovårdstjänster (Soite) är nöjd med den åtagandenivå på 20 procent som i propositionsutkastet föreslagits för Mellersta Österbottens välfärdsområde. I sitt utlåtande uttrycker Soite emellertid sin oro för om eldrivna fordon lämpar sig för vårdarbete och för att kraven försvårar samarbetet mellan välfärdsområdena.

Finlands Kommunförbund rf anser i sitt utlåtande att åtagandenivåerna ska ses över och att åtagandenivån för de 17 största städerna ska sänkas från 50 procent till 45 procent. För glesbygdsområden föreslår Kommunförbundet en åtagandenivå på 20 procent. Kommunförbundet betonar att man vid bedömningen av lagens konsekvenser bör följa hur kommunernas lagstadgade förpliktelser påverkar kostnadsutvecklingen och kompensera kostnadsökning.

Samkommunen för Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt konstaterar i sitt utlåtande att i fråga om vanliga personbilar som används inom social- och hälsovårdstjänsterna kan en övergång till

delvis eldrivna fordon bra genomföras och att det som köpta social- och hälsovårdstjänster används mycket taxitrafik där kriteriet för anskaffning av utsläppsnåla fordon kan uppfyllas i och med att taxibilbeståndet elektrifieras.

Invalidförbundet rf, Maakuljetuspooli, Norra Karelen välfärdsområde och Suomen Taksiliitto ry betonade i sina utlåtanden att det är viktigt att fordon i kategori M1 som lämpar sig för en eller flera resenärer som färdas sittande i rullstol lämnas utanför lagens tillämpningsområde. Soite föreslår i sitt utlåtande att även bårförsedda bilar och fordon som används i vårdarbete lämnas utanför lagens tillämpningsområde.

Norra Karelen välfärdsområde och Suomen Taksiliitto ry betonade i sina utlåtanden betydelsen av ett tillräckligt tätt och tillgängligt laddningsnätverk.

Stadsmiljösektorn vid Helsingfors stad understöder i sitt utlåtande målen för och genomförandet av lagen, men anser dock att det för att behålla tydligheten är bra att det inte i propositionen föreslås ytterligare skyldigheter jämfört med den gällande lagen.

Enligt Suomen Taksiliitto ry skärper lagändringen i praktiken kraven på upphandling av utsläppsnåla fordon. Enligt Taksiliittos uppfattning leder en tillämpning av lagen på avtal som har konkurrensutsatts med vissa specificerade CPV-upphandlingskoder lätt till en situation där den upphandlande enheten i vissa fall har möjlighet att använda en kod så att upphandlingen i fråga inte omfattas av lagen.

I utlåtandena från Finlands Lokaltrafikförbund rf och Finlands Kommunförbund rf konstaterades det att det har upplevts vara mycket svårt att få tag på eldrivna fordon i storleksklassen M2 på marknaden. Enligt utlåtandena är den kategoriska uppdelningen mellan olika krav på renhet för M2- och M3-bussar i direktivet om rena fordon inte en lyckad uppdelning när det gäller upphandling och tillhandahållande av trafiktjänster.

Finlands Kommunförbund rf anser i sitt utlåtande att det är bra och motiverat att lagförslaget inte innehåller några administrativa påföljdsavgiftsbestämmelser för de upphandlande enheterna. I Norra Karelen välfärdsområdes utlåtande föreslogs det att man som alternativ till påföljdsavgifter skulle kunna överväga att bevilja fördelar i efterhand, till exempel som en förhöjande faktor i välfärdsområdenas finansieringskriterier för dem som har uppnått den målsatta nivån.

I utlåtandena föreslogs dessutom vissa preciseringar i propositionen. Enligt utlåtandet från Norra Karelen välfärdsområde behandlas inte fordon som upphandlas genom hyres- eller leasingalternativ tydligt i motiveringen. Stadsmiljösektorn vid Helsingfors stad önskade i sitt utlåtande att Helsingfors stads situation förtydligas i fråga om de miniminivåer som fastställts för välfärdsområdena. Finlands Lokaltrafikförbund rf önskade ett förtydligande av om kommunägda bussbolag omfattas av kraven på fordon.

Remissvaren har beaktats i tillämpliga delar vid beredningen av regeringspropositionen. På basis av remissbehandlingen har det gjorts preciseringar och tillägg till propositionen. Vid den fortsatta beredningen av propositionen har man inte beaktat de förslag som står i strid med direktivet.

Beredningsunderlaget till propositionen är tillgängligt i statsrådets tjänst för projektinformation på adressen valtioneuvosto.fi/sv/projekt med identifieringskod LVM004:00/2022.

6 Specialmotivering

4 §. *Definitioner.* Det föreslås att det till paragrafen fogas en ny 11 punkt.

I den föreslagna nya 11 punkten definieras bolag med kommunal anknytning. Med bolag med kommunal anknytning avses bolag i vilket en eller flera kommuner eller samkommuner har bestämmande inflytande och i vilket en eller flera kommuners eller samkommuners sammanlagda ägarandel är 50 procent eller mer. Genom definitionen förbättras läsbarheten i lagen, eftersom bolag med kommunal anknytning inte är ett etablerat begrepp i lagstiftningen. Eftersom det i paragrafen föreslås en ny 11 punkt som sista punkt, ändras 10 punkten så att den avslutas med ett kommatecken.

9 §. *Minimiandelar som gäller personbilar och lätta nyttofordon.* Paragrafens 2 mom. ändras så att det utöver om kommunernas åtagandenivåer också föreskrivs om minimiandelar för välfärdsområdena. Till paragrafen fogas också ett nytt 3 mom., där det föreskrivs om minimiandelar för samkommuner och bolag med kommunal anknytning.

Enligt förslaget ska det i 2 mom. föreskrivas om åtagandenivåer för välfärdsområdena. Enligt det föreslagna 2 mom. ska den i 1 mom. angivna minimiandelen inte tillämpas på välfärdsområdenas upphandling. Med välfärdsområdenas upphandling avses upphandlingar som välfärdsområdena själva gör samt upphandlingar som görs av ett bolag som välfärdsområdet äger. Välfärdsområdets upphandlande enhet ska säkerställa att minst en minimiandel enligt den regionala fördelningen i bilaga 4 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 trafiktjänster är sådana miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon som definieras i 6 §.

Enligt förslaget är välfärdsområdenas minimiandelar i bilaga 4 till lagförslaget uppdelade i olika kategorier på basis av regionala särdrag. Minimiandelarna i bilagan har beräknats så att de sammanlagt motsvarar den minimiskyldighet som ställs för Finland i direktivet. Minimiskyldigheten för de upphandlande enheterna i välfärdsområdet ska uppfyllas för antalet fordon under respektive upphandlingsperiod och därför behöver minimiandelen inte uppnås vid varje enskild upphandling förutsatt att den upphandlande enheten uppnår minimiandelen som helhet. De upphandlande enheterna kan också ställa strängare krav än minimimålet. Särskilda bestämmelser om välfärdsområdenas åtagandenivåer föreslås endast i fråga om kategorin personbilar och lätta nyttofordon. I fråga om andra fordonskategorier, dvs. lastbilar och bussar i kategori M3, tillämpas en allmän riksomfattande procentsats på välfärdsområdenas skyldigheter. Grunderna för differentieringen har behandlats närmare i propositionens kapitel 2.1 Nationell lagstiftning samt 3.2 De huvudsakliga konsekvenserna för upphandling av personbilar och personbilstransporter.

I det föreslagna nya 3 mom. föreskrivs det om åtagandenivåer för samkommuner och bolag med kommunal anknytning. Genom de föreslagna bestämmelserna förtydligas lagen, eftersom det av paragrafen entydigt framgår vilken åtagandenivå som ska tillämpas vid vilken upphandling. Enligt det föreslagna 3 mom. ska den i 1 mom. angivna minimiandelen inte tillämpas på välfärdsområdenas upphandling. Utgångspunkten är att kommunens minimiandel ska tillämpas på upphandlingar som görs av samkommuner och bolag med kommunal anknytning. En sådan upphandlande enhet ska alltså säkerställa att minst kommunens minimiandel enligt 2 mom. uppfylls i fråga om 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 trafiktjänster.

I vissa fall är en samkommun verksam inom ett stort område och inom dess geografiska verksamhetsområde finns kommuner på vilkas upphandling det ska tillämpas olika åtagandenivåer. Därför behöver det föreskrivas särskilt också om sådana upphandlande enheters skyldigheter. Om verksamhetsområdet för en samkommun eller ett bolag med kommunal anknytning finns inom ett enda landskaps område, men kommunerna inom dess geografiska verksamhetsområde iakttar olika minimiandelar, ska samkommunen eller bolaget med kommunal anknytning säkerställa att minst en minimiandel enligt bilaga 4 av det totala antalet personbilar och lätta nyttofordon är sådana miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon som definieras i 6 §. Med verksamhetsområde avses det geografiska verksamhetsområdet och inte till exempel ägarunderlaget. När det gäller en samkommuns eller ett kommunägt bolags skyldigheter tillämpas då alltså i praktiken välfärdsområdets åtagandenivå. Ett exempel på en sådan situation är en samkommun som är verksam i hela Birkaland. Enligt bilaga 1 iakttar kommunerna i Birkaland vid upphandling av personbilar och lätta nyttofordon en åtagandenivå på 35 procent, förutom den största staden Tammerfors vars åtagandenivå är 50 procent. I ett sådant här fall tillämpas nivån för Birkalands välfärdsområde på 45 procent på samkommunens upphandling.

Det är möjligt att samkommuner eller kommunägda bolag är verksamma inom ett geografiskt område som överskrider välfärdsområdets gränser. Om verksamhetsområdet för en samkommun eller ett bolag med kommunal anknytning finns inom flera landskaps områden och kommunerna inom verksamhetsområdena iakttar olika minimiandelar, ska samkommunen eller bolaget med kommunal anknytning enligt propositionen säkerställa att andelen sådana miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon som definieras i 6 § av det totala antalet personbilar och lätta nyttofordon är minst ett medeltal av minimiandelarna enligt bilaga 4. I ett sådant fall är åtagandenivån för en samkommun eller ett bolag med kommunal anknytning alltså medelvärde för välfärdsområdena inom dess geografiska verksamhetsområde. Ett exempel på en sådan situation är en samkommun som är verksam i Mellersta Österbotten och Norra Österbotten. Enligt bilaga 4 är åtagandenivån 20 procent för Mellersta Österbottens välfärdsområde och 35 procent för Norra Österbotten. Samkommunens åtagandenivå är medeltalet av dessa, det vill säga 27,5 procent. Beräkningssättet som baserar sig på medeltalet gäller endast upphandlingar som görs av samkommuner och bolag med kommunal anknytning och ska inte tillämpas på kommuners gemensamma upphandlingar.

Det finns också bolag som ägs gemensamt av en kommun och någon annan upphandlande enhet, såsom staten, ett välfärdsområde eller en församling. Enligt lagen är utgångspunkten att den allmänna åtagandenivån i lagen ska tillämpas på de upphandlande enheternas upphandlingar. En differentierad åtagandenivå ska tillämpas endast på separat definierade upphandlingar, dvs. enligt förslaget kommunernas och välfärdsområdenas upphandlingar. Följaktligen tillämpas den allmänna åtagandenivån enligt lagen till exempel på ett offentligt ägt bolag som ägs gemensamt av kommuner, välfärdsområdet och staten och som enligt definitionen i lagen inte är ett bolag med kommunal anknytning.

10 §. *Minimiandelar som gäller upphandling av lastbilar.* Till paragrafen fogas ett nytt 3 mom., där det föreskrivs om minimiandelar för samkommuner och bolag med kommunal anknytning.

I det föreslagna nya 3 mom. föreskrivs det om åtagandenivåer för samkommuner och bolag med kommunal anknytning. Enligt det föreslagna nya 3 mom. tillämpas den i 1 mom. nämnda allmänna minimiandelen inte på upphandlingar som görs av samkommuner eller bolag med kommunal anknytning, om alla kommuner inom deras verksamhetsområde tillämpar samma i bilaga 2 angivna minimiandel. Sådana samkommuner eller bolag med kommunal anknytning ska vid upphandling säkerställa att minst den andel som nämns i 2 mom. av det totala antalet lastbilar är miljövänliga och energieffektiva lastbilar.

Genom det föreslagna nya 3 mom. förtydligas åtagandenivåerna för samkommuner och bolag med kommunal anknytning. De samkommuner och bolag med kommunal anknytning inom vilkas område det finns endast kommuner som hör till en enda kategori av åtagandenivå ska tillämpa kommunens åtagandenivå. De samkommuner och bolag med kommunal anknytning inom vilkas område det finns kommuner som hör till flera kategorier av åtagandenivå ska tillämpa den allmänna åtagandenivån enligt 10 § 1 mom. Med verksamhetsområde avses det geografiska verksamhetsområdet och inte till exempel ägarunderlaget. Till exempel i en samkommun som är verksam i hela Södra Karelen område är det fråga om en sådan här situation. Enligt bilaga 2 till lagen är åtagandenivån för kommuner i landskapet Södra Karelen under den första upphandlingsperioden 5 procent, förutom i den största staden Villmanstrand där åtagandenivån är 15 procent. I en sådan situation tillämpas den riksomfattande minimiandelen på 9 procent på samkommunens upphandlingar. Beräkningssättet som baserar sig på medeltalet gäller endast upphandlingar som görs av samkommuner och bolag med kommunal anknytning och ska inte tillämpas på olika kommuners gemensamma upphandlingar.

Det finns också bolag som ägs gemensamt av en kommun och någon annan upphandlande enhet, såsom staten, ett välfärdsområde eller en församling. Enligt lagen är utgångspunkten att den allmänna åtagandenivån i lagen ska tillämpas på de upphandlande enheternas upphandlingar. En differentierad åtagandenivå ska tillämpas endast på separat definierade upphandlingar, dvs. enligt förslaget kommunernas och välfärdsområdenas upphandlingar. Följaktligen tillämpas den allmänna åtagandenivån enligt lagen till exempel på ett offentligt ägt bolag som ägs gemensamt av kommuner, välfärdsområdet och staten och som enligt definitionen i lagen inte är ett bolag med kommunal anknytning.

7 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

8 Verkställighet och uppföljning

Kommunikationsministeriet följer från första början noggrant effekterna av lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster, i synnerhet när det gäller konsekvenser som gäller glest bebyggda områden och företag som deltar i anbudsförfarandet. Utifrån uppföljningen utreds hur lagstiftningsprojektets mål och beräknade konsekvenser har uppnåtts. Utifrån uppföljningen bedöms dessutom eventuella behov av ändring i lagen innan den andra upphandlingsperioden inleds.

Före utgången av 2024 gör kommunikationsministeriet en utvärdering i efterhand där man bedömer utvecklingen av faktorer på basis av differentieringen av kommunernas minimiandelar samt behovet av en uppdatering av kommunernas procentuella andelar för den andra upphandlingsperioden. Utifrån utvärderingen i efterhand föreslår kommunikationsministeriet vid behov ändringar i kommunernas minimikrav. Ändringarna i minimikraven överlämnas vid behov till riksdagen under 2025. Kommunikationsministeriet börjar vid behov se över regleringen i god tid redan före den halvtidsöversyn av regleringen som avses i propositionen.

Direktivet förutsätter att medlemsstaterna rapporterar om fullgörandet av åtagandena. Enligt direktivet ska medlemsstaterna senast den 18 april 2026 och därefter vart tredje år lämna en rapport till kommissionen om genomförandet av direktivet. I rapporten ska medlemsstaterna uppge åtgärder för säkerställandet av åtagandena samt meddela de upphandlingar som omfattas av direktivets tillämpningsområde samt andelarna miljövänliga och energieffektiva fordon. Kommissionen granskar genomförandet av direktivet på nytt senast den 31 december 2027 och ger vid behov ett lagstiftningsförslag om ändring för perioden efter 2030.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Grundlagsutskottet lämnade den 2 juni 2021 ett utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster (GrUU 21/2021 rd). Enligt utlåtandet kan propositionens bestämmelser om en differentiering av kommunernas uppgifter anses vara av betydelse framför allt med tanke på bestämmelserna om den självstyrelse för kommunens invånare som tryggas i 121 § i grundlagen samt bestämmelserna om likabehandling och icke-diskriminering i 6 § i grundlagen.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även en idé om faktisk jämlikhet. I principen ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på likabehandling i likartade fall. Den allmänna principen om likabehandling kompletteras genom diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom., enligt vilket ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Exempel på sådana andra orsaker kan vara exempelvis boningsorten (se RP 309/1993 rd, s. 46–48; se t.ex. GrUU 26/2017 rd, GrUU 67/2014 rd). Enligt utlåtandet har grundlagsutskottet vid bedömningen av kommun- och servicestrukturreformen och totalreformen av social- och hälsovårdstjänsterna ansett det viktigt att reformen verkställs med seriös hänsyn till att invånare i kommuner i olika delar av landet bemöts jämlikt och till deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga för deras grundläggande fri- och rättigheter (se GrUU 17/2021 rd, GrUU 26/2017, GrUU 67/2014 rd, GrUU 37/2006 rd).

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att syftet med differentieringen enligt regeringens proposition RP 70/2021 rd 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. I motiveringen till lagstiftningsordningen i regeringens proposition har differentieringen av kommunernas uppgifter ansetts ha betydelse också med tanke på den skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen enligt vilken det allmänna ska tillförsäkra var och en tillräckliga socialtjänster samt hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt den rätt till personlig rörlighet för personer med funktionsnedsättning som tryggas i artikel 20 i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt utlåtandet har det i regeringens proposition RP 70/2021 dessutom framförts sådana motiveringar för differentieringen av uppgifterna som hänför sig till miljökraven, avstånden, laddningsinfrastrukturen och marknadsaspekterna. Grundlagsutskottet anser att modellen med differentiering i propositionen har motiverats på ett godtagbart sätt med avseende på grundlagen.

Grundlagsutskottet fäste dock i sitt utlåtande uppmärksamhet vid att bestämmelserna om differentiering av kommunernas minimiandelar med tanke på skyddet för den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen är relativt öppna med tanke på finansieringsprincipen. Utskottet betonade att kommunerna på grund av 121 § 2 mom. i grundlagen måste tillförsäkras tillräckliga ekonomiska förutsättningar att klara av sina uppgifter när de differentieras. Grundlagsutskottet betonade behovet att i samband med halvtidsöversynen enligt propositionen år 2024 på nytt se över den regionala indelning som användes vid differentieringen samt vid behov föreslå ändringar i kommunernas procentandelar innan den andra upphandlingsperioden inleds.

I propositionen föreslås det att välfärdsområdenas minimiåtagandenivåer differentieras på motsvarande sätt som det för närvarande föreskrivs i lagen i fråga om kommunernas uppgifter. Syftet med differentieringen är att främja skyldigheten att trygga basservicen. Välfärdsområdet ska ordna den service som det ansvarar för och i sista hand försäkra sig om att de grundläggande

fri- och rättigheterna blir tryggade. Om samma åtagandenivå tillämpades på varje välfärdsområde, skulle det i synnerhet i glesbygdsområden bli en utmaning att uppfylla miljökraven för fordon. El lämpar sig som drivkraft på olika sätt för olika områden beroende på till exempel avstånden och tillgången till laddningsinfrastruktur. I synnerhet i glesbygden är avstånden långa och infrastrukturen för laddning av elbilar kan vara bristfällig, varför elbilarnas räckvidd kan vara otillräcklig. Dessutom kan konkurrensläget inom branschen medföra ett kostnadstryck, eftersom antalet serviceproducenter är färre i glesbygdsområden.

Den på regionala särdrag baserade differentieringsmodell enligt bilaga 4 som föreslås i 9 § i propositionen främjar välfärdsområdets möjlighet att ordna lagstadgade tjänster. Syftet med differentieringen är att främja invånarnas jämlikhet genom att på ett rättvist sätt möjliggöra ordnandet av lagstadgade transporter utan att kostnaderna stiger oskäligt mycket med anledning av de regionala särdragen. En differentiering av de upphandlande enheternas minimiandelar främjar också den grundläggande rättigheten till en sund miljö enligt 20 § i grundlagen genom att luftkvaliteten i de största städerna förbättras. När andelen rena och utsläppssnåla fordon av vägtrafikfordonen ökar, minskar utsläppen av koldioxid och luftföroreningar orsakade av fossila bränslen, såsom kväveoxider.

De förslag i propositionen som anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna är exakta och motiverade i förhållande till skyddsintressena. Omfattningen av de föreslagna bestämmelserna har begränsats till vad som ska anses vara nödvändigt och proportionellt med tanke på syftena med dem. Förslagen innebär inga ingrepp i kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen.

Enligt regeringens uppfattning lagförslaget på ovan nämnda grunder kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster (740/2021) 4 § 10 punkten och 9 § 2 mom., samt fogas till 4 § en ny 11 punkt, till 9 § ett nytt 3 mom. och till 10 § ett nytt 3 mom. och till lagen en ny bilaga 4 som följer:

4 §

Definitioner

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

10) *utsläpp vid verklig körning (RDE)* sådana utsläpp som orsakar luftföroreningar och som anmäls i ett intyg om överensstämmelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 om godkännande av och marknadskontroll över motorfordon och släpfordon till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 samt om upphävande av direktiv 2007/46/EG,

11) *bolag med kommunal anknytning* bolag i vilket en eller flera kommuner eller samkommuner har bestämmande inflytande och i vilket en eller flera kommuners eller samkommuners sammanlagda ägarandel är 50 procent eller mer.

9 §

Minimiandelar som gäller personbilar och lätta nyttofordon

Den i 1 mom. angivna minimiandelen tillämpas inte på kommunernas eller välfärdsområdenas upphandling. Den upphandlande enheten ska säkerställa att minst en minimiandel som anges i bilaga 1 vid kommunernas upphandlingar och i bilaga 4 vid välfärdsområdenas upphandlingar 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 trafiktjänster är sådana miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon som avses i 6 §.

Den i 1 mom. nämnda minimiandelen tillämpas inte heller på upphandlingar som görs av samkommuner eller bolag med kommunal anknytning. På en sådan upphandlande enhets upphandlingar tillämpas den minimiandel för kommuner som anges bilaga 1. Om verksamhetsområdet för en samkommun eller ett bolag med kommunal anknytning finns inom ett enda landskaps område, men kommunerna inom verksamhetsområdet iakttar olika i bilaga 1 angivna minimiandelar, ska samkommunen eller bolaget med kommunal anknytning säkerställa att andelen sådana miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon som avses i 6 § av det totala antalet personbilar och lätta nyttofordon är minst den minimiandel som anges i bilaga 4. Om verksamhetsområdet för en samkommun eller ett bolag med kommunal anknytning finns inom flera landskaps områden och kommunerna inom verksamhetsområdena iakttar olika i bi-

laga 1 angivna minimiandelar, ska samkommunen eller bolaget med kommunal anknytning säkerställa att andelen sådana miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon som avses i 6 § av det totala antalet personbilar och lätta nyttofordon är minst ett medeltal av minimiandelarna enligt bilaga 4.

10 §

Minimiandelar som gäller upphandling av lastbilar

Den i 1 mom. nämnda minimiandelen tillämpas inte heller på upphandlingar som görs av samkommuner eller bolag med kommunal anknytning, om kommunerna inom deras verksamhetsområde iakttar samma minimiandel enligt den regionala fördelningen som nämns i bilaga 2. En sådan upphandlande enhet ska säkerställa att minst en i 2 mom. avsedd andel av det totala antalet lastbilar är miljövänliga och energieffektiva lastbilar.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Bilagor

Bilaga 4

I lagens 9 § 2 mom. avsedda regionala minimiandelar miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon enligt 6 §

Områden	Första upphandlingsperioden	Andra upphandlingsperioden
<i>Välfärdsområdenas upphandling</i>		
Södra Karelen	45 %	45 %
Helsingfors	45 %	45 %
Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt	45 %	45 %
Östra Nyland	45 %	45 %
Egentliga Tavastland	45 %	45 %
Mellersta Finland	45 %	45 %
Mellersta Nyland	45 %	45 %
Kymmenedalen	45 %	45 %
Västra Nyland	45 %	45 %
Birkaland	45 %	45 %
Päijänne-Tavastland	45 %	45 %
Satakunta	45 %	45 %
Egentliga Finland	45 %	45 %
Vanda och Kervo	45 %	45 %
Södra Österbotten	35 %	35 %

Områden	Första upphandlingsperioden	Andra upphandlingsperioden
Lapland	35 %	35 %
Österbotten	35 %	35 %
Norra Karelen	35 %	35 %
Norra Österbotten	35 %	35 %
Norra Savolax	35 %	35 %
Södra Savolax	20 %	20 %
Kajanaland	20 %	20 %
Mellersta Österbotten	20 %	20 %

Helsingfors den 10 november 2022

Statsminister

Sanna Marin

Kommunikationsminister Timo Harakka

Lag

om ändring av lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och trafiktjänster (740/2021) 4 § 10 punkten och 9 § 2 mom., samt fogas till 4 § en ny 11 punkt, till 9 § ett nytt 3 mom. och till 10 § ett nytt 3 mom. och till lagen en ny bilaga 4 som följer:

Gällande lydelse

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 trafiktjänster upphandling av trafiktjänster 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 offentlig upphandling (CPV) samt av Europaparlamentets

Föreslagen lydelse

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 trafiktjänster upphandling av trafiktjänster 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 offentlig upphandling (CPV) samt av Europaparlamentets

Gällande lydelse

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 punkterna 2 och 3 klass I eller A i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 661/2009,

10) utsläpp vid verklig körning (RDE) sådana utsläpp som orsakar luftföroreningar och som anmäls i ett intyg om överensstämmelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 om godkännande av och marknadskontroll över motorfordon och släpfordon till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 samt om upphävande av direktiv 2007/46/EG.

9 §

Minimiandelar som gäller personbilar och lätta nyttofordon

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

Föreslagen lydelse

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 punkterna 2 och 3 klass I eller A i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 661/2009,

10) utsläpp vid verklig körning (RDE) sådana utsläpp som orsakar luftföroreningar och som anmäls i ett intyg om överensstämmelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 om godkännande av och marknadskontroll över motorfordon och släpfordon till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 samt om upphävande av direktiv 2007/46/EG,

11) *bolag med kommunal anknytning* bolag i vilket en eller flera kommuner eller samkommuner har bestämmande inflytande och i vilket en eller flera kommuners eller samkommuners sammanlagda ägarandel är 50 procent eller mer.

9 §

Minimiandelar som gäller personbilar och lätta nyttofordon

Den i 1 mom. angivna minimiandelen tillämpas inte på kommunernas eller välfärdsområdenas upphandling. *Den upphandlande enheten* ska säkerställa att minst en minimiandel som anges i bilaga 1 vid kommunernas

Gällande lydelse

första och andra upphandlingsperioden anskaffats genom upphandling av fordon och använts för produktion av tjänster som anskaffats genom upphandling av trafiktjänster är sådana miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon som definieras i 6 §.

10 §

Minimiandelar som gäller upphandling av lastbilar

Föreslagen lydelse

upphandlingar och i bilaga 4 vid välfärdsområdenas upphandlingar 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 trafiktjänster är sådana miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon som avses i 6 §.

Den i 1 mom. nämnda minimiandelen tillämpas inte heller på upphandlingar som görs av samkommuner eller bolag med kommunal anknytning. På en sådan upphandlande enhets upphandlingar tillämpas den minimiandel för kommuner som anges bilaga 1. Om verksamhetsområdet för en samkommun eller ett bolag med kommunal anknytning finns inom ett enda landskaps område, men kommunerna inom verksamhetsområdet iakttar olika i bilaga 1 angivna minimiandelar, ska samkommunen eller bolaget med kommunal anknytning säkerställa att andelen sådana miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon som avses i 6 § av det totala antalet personbilar och lätta nyttofordon är minst den minimiandel som anges i bilaga 4. Om verksamhetsområdet för en samkommun eller ett bolag med kommunal anknytning finns inom flera landskaps områden och kommunerna inom verksamhetsområdena iakttar olika i bilaga 1 angivna minimiandelar, ska samkommunen eller bolaget med kommunal anknytning säkerställa att andelen sådana miljövänliga och energieffektiva personbilar och lätta nyttofordon som avses i 6 § av det totala antalet personbilar och lätta nyttofordon är minst ett medeltal av minimiandelarna enligt bilaga 4.

10 §

Minimiandelar som gäller upphandling av lastbilar

Den i 1 mom. nämnda minimiandelen tillämpas inte heller på upphandlingar som görs av samkommuner eller bolag med kommunal anknytning, om kommunerna inom deras

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

verksamhetsområde iakttar samma minimiandel enligt den regionala fördelningen som nämns i bilaga 2. En sådan upphandlande enhet ska säkerställa att minst en i 2 mom. avsedd andel av det totala antalet lastbilar är miljövänliga och energieffektiva lastbilar.

Denna lag träder i kraft den 20 .
