

Protokoll fört vid enskild föredragning

Finansavdelningen
Allmänna byrån, F1

Beslutande
Minister
Roger Höglund

Föredragande
Upphandlingsjurist
Sofia Higson

Justerat
Omedelbart

Nr 59

Lagstiftnings-PM om ändring av landskapslag (2017:80)
om tillämpning på Åland av rikslagar om offentlig
upphandling
ÅLR 2019/5927
124 F1

Beslut

Beslutades överföra lagstiftnings-PM, **bilaga 1 och bilaga 2, F121E37** till lagberedningen
för lagstiftningsåtgärder.

PM

Ändring av landskapslag (2017:80) om tillämpning på Åland av rikslagar om offentlig upphandling för att sätta lag om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och fordonstjänster i kraft

1. Bakgrund och nuläge

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon antogs den 23 april 2009. Förordningen ålägger upphandlande enheter att beakta energi- och miljöpåverkan under ett fordons hela livscykel vid upphandling av vägtransportfordon genom att antingen ställa krav på fordonets energianvändning och utsläppsnivåer eller beakta energi- och miljöpåverkan i inköpsbeslutet. Syftet med förordningen är att främja och stimulera marknaden för rena och energieffektiva fordon och förbättra transportsektorns bidrag till EU:s miljö-, klimat- och energipolitik.

Offentlig upphandling har ansetts tillhöra åländsk lagstiftningsbehörighet. Landskapet har enligt 18 § 1 och 4 punkterna i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet om landskapsregeringen och de myndigheter och inrättningar som lyder under den samt om kommunernas förvaltning. Direktivet om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon genomförs på Åland i landskapslag (2017:80) om tillämpning på Åland av rikslagar om offentlig upphandling. I och med detta blir rikets lag om beaktande av energi- och miljökonsekvenser vid offentlig upphandling av fordon (1509/2011) tillämplig på Åland.

2. Förändringsbehov

Europaparlamentets och rådets direktiv 2019/1161 av den 20 juni 2019 om ändring av direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon (nedan direktivet om rena fordon) ersätter det tidigare direktivet om främjande av rena och energieffektiva fordon. Direktivet föreskriver att upphandlande enheter ska säkerställa att de uppfyller minimimålen för upphandling av rena vägfordon enligt direktivets procentuella fördelning. Åtgärderna delas upp på två upphandlingsperioder; år 2021-2025 och år 2026-2030.

I riket bereds förslaget till lag om miljö- och energieffektivitetskrav vid upphandling av fordon och fordonstjänster¹ för genomförandet av direktivet om rena fordon. Lagförslaget reglerar vilka vägtransportfordon och trafik tjänster som omfattas, vilka krav ett rent fordon ska uppfylla, vilken

¹ RP 70/2021 rd

procentandel av en upphandlande enhets anskaffning av fordon och trafik tjänster som ska vara rena samt utpekar vilka myndigheter som ansvarar för att utöva tillsyn över upphandlande enheter och styrning och uppföljning av verksamheten som avses i lagen.

För att genomföra direktivet på Åland föreslås att blankettlagstiftningen landskapslag (2017:80) om tillämpning på Åland av rikslagar om offentlig upphandling ändras för att införliva rikets lag om upphandling av rena och energieffektiva vägtransportfordon i åländsk lagstiftning. Direktivet ger vissa möjligheter att avvika från de direktivstyrda reglerna. I den mån det ges möjlighet att avvika från rikets lagstiftning bör det kunna göras i landskapslag (2017:80) om tillämpning på Åland av rikslagar om offentlig upphandling.

3. Myndighetsuppgifter

Lagförslaget om upphandling av rena och energieffektiva vägtransportfordon föreskriver att Transport- och kommunikationsverket ska utöva tillsyn över efterlevnaden över lagen, de bestämmelser och myndighetsföreskrifter som har utfärdats med stöd av den samt över uppfyllandet av de minimiandelar som gäller miljövänliga och energieffektiva fordon. För tillsynen av lagens efterlevnad på Åland föreslås Upphandlingsinspektionen. Upphandlingsinspektionen har redan i uppgift att utöva tillsyn över upphandlande enheters efterlevnad av upphandlingslagstiftningen.

Direktivet om rena fordon ålägger medlemsstaterna en rapporteringsskyldighet i och med att medlemsstaterna ska lämna information till kommissionen om hur många fordon och vilka fordonskategorier som upphandlats under respektive upphandlingsperiod. Enligt uppgift från kommunikationsministeriet är avsikten att den statliga upphandlingsdatabasen HILMA ska utformas så att upphandlande enheter ska kunna rapportera sina upphandlingar av fordon elektroniskt. För att bistå i rapporteringen från Åland föreslås Upphandlingsinspektionen.

4. Minimiandelar som de upphandlande enheterna ska uppfylla

Medlemsländerna har rätt att fördela andelen rena fordon som varje upphandlande enhet ska uppfylla, så länge den totala procentandelen per medlemsland uppfylls. Åland ska som helhet uppfylla följande procentandelar:

Fordonstyp	Första upphandlingsperioden	Andra upphandlingsperioden
Person- och paketbilar	38,5 %	38,5 %
Bussar med låggolv	41 % (varav hälften elbussar)	59 % (varav hälften elbussar)
Lastbilar	9 %	15 %

Under ärendets beredning har möjligheten att fördela en högre procentandel på tätortens upphandlande enheter undersökts. Undersökningen har genomförts så att frågor har ställts till kommunala upphandlande enheter gällande dess tidigare och framtida upphandlingar av fordon och fordonstjänster. Värdet av upphandlande enheters utgifter för fordonsberoende verksamhet har analyserats. Av undersökningen kan följande slutsatser dras: De flesta kommunala upphandlande enheternas upphandlingar av fordon och fordonstjänster understiger EU:s tröskelvärde och omfattas således inte av direktivets tillämpningsområde. Kommunala upphandlande enheter i Mariehamn köper till antalet flest fordon och fordonstjänster och en stor andel av dessa inköp är redan rena. För kommunala upphandlande enheter på landsorten finns en oro för att implementeringen av direktivet ska ha en fördyrande effekt på inköp av fordon och fordonstjänster. Generellt kommer upphandlingar av skolskjutsningar och avfallshantering att falla inom direktivets tillämpningsområde.

Sammanfattningsvis kan Ålands landskapsregering konstatera att direktivet om rena fordon i många fall kommer att ha en liten påverkan på kommunernas upphandlingar, eftersom de inte överstiger till EU:s tröskelvärde. Inte heller är avstånden på Åland så stora att det skulle finnas hinder som förhindrar användningen av elbilar i landsortskommunerna. Däremot ställer sig Mariehamns kommunala upphandlande enheter positivt till inköp av rena fordon. Det föreslås att Ålands landskapsregering nyttjar möjligheten att differentiera procentandelarna mellan olika upphandlande enheter.

5. Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för upphandlande enheter och andra myndigheter

Konsekvenserna för de upphandlande enheterna förväntas främst omfatta en ökad ekonomisk belastning och en ökad administrativ börda. Den ökade ekonomiska belastningen består av att rena fordon förväntas att åtminstone initialt vara dyrare att upphandla än konventionella fordon och att en ökad användning av rena fordon kräver laddnings- och tankningsinfrastruktur. Direktivets skäl anger dock att marknadsprognoser pekar på fortsatt sjunkande inköpspriser för rena fordon och förutspår att de sjunkande inköpspriserna samt lägre drifts- och underhållskostnader kommer att minska hindren för tillgänglighet och öka användningen av rena fordon under det kommande decenniet. Den ökade administrativa bördan omfattar rapporteringsskyldigheten som direktivet ålägger upphandlande enheter, samt ett uppskattat ökat behov av administrativa uppgifter i samband med fordonsupphandlingar.

De upphandlingar som omfattas av lagförslaget är sådana som överstiger EU:s tröskelvärden. De flesta upphandlande enheter på Åland är små. Efter att ha hört de upphandlande enheterna i frågan, kan konstateras att de flesta upphandlande enheter har gjort 0-4 upphandlingar som överstiger EU:s tröskelvärde under de senaste 5 åren. Detta innebär att de flesta mindre upphandlande enheters upphandlingar inte kommer att omfattas av lagförslaget överhuvudtaget. Påverkan på den ekonomiska och administrativa

belastningen för mindre upphandlande enheter torde därför vara begränsad. De upphandlande enheter som är större och fordonsintensiva lär främst drabbas av lagförslagets ekonomiska och administrativa effekter.

Den myndighet som blir ansvarig för tillsynen av efterlevnaden av direktivet kommer att påföras ytterligare uppgifter. Huruvida en upphandlande enhet har uppfyllt direktivet räknas per upphandlingsperiod, vilket torde innebära att kontrollen och tillsynen av regelefterlevnaden först kan utföras vid slutet av en upphandlingsperiod och inte löpande under en upphandlingsperiod. Rapporteringsskyldigheten bör huvudsakligen kunna skötas elektroniskt.

Konsekvenser för företag

För företagen torde efterfrågan på rena fordon och laddningsinfrastruktur öka. De upphandlingar som överstiger EU:s tröskelvärden och därmed faller inom direktivets tillämpningsområde är i många fall fordonstjänster så som kollektivtrafik, skolskjutsar och sophämtning. Aktörerna som utför dessa tjänster är bussbolag, taxibolag och sophämtningsbolag. Direktivets utformning innebär att dessa företag skulle bli mest påverkade av lagstiftningen och bli tvungna att förnya sin fordonsflotta i tämligen snabb takt.

Konsekvenser för miljön

Direktivet är ett led i EU:s utveckling mot utsläppsnål mobilitet och syftet med lagstiftningen är att öka andelen utsläppsfria och utsläppsnåla fordon i trafiken. Lagstiftningen går även i linje med Utvecklings- och hållbarhetsagendan för Åland. Reglerna vid upphandling av fordon skärps i förhållande till 2009-års direktiv om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon. Eftersom lagstiftningen kommer att förplikta upphandlande enheter att upphandla en viss andel av sina fordon som rena fordon, bör direktivet föra med sig positiva miljöeffekter i form av minskade utsläpp av koldioxid och andra föroreningar, så som partiklar, kväveoxider och icke-metankolväten.

6. Tidsplan

Enligt direktivet om rena fordon ska medlemsstaterna senast den 2 augusti 2021 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Är avsikten att stifta blankettlagstiftning, blir denna dock beroende av rikets lagstiftningsprocess. Enligt uppgift från kommunikationsministeriet som handlägger ärendet i riket skulle lagen om upphandling av rena och energieffektiva fordon kunna antas innan tidsfristen enligt direktivet löper ut, men huruvida tidsplanen håller är osäkert med hänsyn till tidsåtgången för Covid 19-ärenden.

PM

Ändring av landskapslag (2017:80) om tillämpning på Åland av rikslagar om offentlig upphandling gällande definitionen av upphandlande enheter

1. Bakgrund

Landskapslag (2017:80) om tillämpning på Åland av rikslagar om offentlig upphandling (nedan blankettlagen) gör bland annat rikets lag om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) och lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (FFS 1398/2016, nedan försörjningslagen) tillämplig på Åland. Blankettlagen genomför bland annat Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (upphandlingsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

I 3 § blankettlagen görs en avvikelse från rikets upphandlingslagstiftning i och med att de myndigheter och enheter som ska tillämpa upphandlingslagstiftningen på Åland räknas upp. Enligt punkt 5 ska lagen tillämpas på upphandlingar som görs av juridiska personer, enheter och upphandlare som landskapsregeringen, myndigheter och inrättningar som lyder under landskapsregeringen och kommunala myndigheter har inflytande i. Enligt punkt 7 ska lagen även tillämpas på sådana upphandlingar som myndigheter som enligt 5 § i upphandlingslagen eller 5 § försörjningslagen anses vara offentligrättsliga organ.

I art. 2.1 punkt 1-4 upphandlingsdirektivet definieras vad som är en upphandlande myndighet.

Upphandlande myndigheter är enligt punkt 1 statliga, regionala eller lokala myndigheter, offentligrättsliga organ eller sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller ett eller flera sådana organ.

Offentligrättsliga organ definieras i punkt 4 som organ som

1. särskilt inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse och som inte har en industriell eller kommersiell karaktär,
2. som är juridiska personer och
3. om till största delen finansieras av myndigheter eller andra offentligrättsliga organ, står under dessas tillsyn eller har ett förvaltnings-, lednings eller kontrollorgan där mer än hälften av ledamöterna utses av myndigheten eller det offentligrättsliga organet.

I 5 § lag om offentlig upphandling och koncession stadgas i punkt 4 att offentligrättsliga organ enligt upphandlingsdirektivets definition ska anses vara upphandlande enheter. I punkt 5 stadgas vidare att varje upphandlare ska anses vara en upphandlande enhet, om upphandlaren för upphandlingen har fått understöd av en upphandlande enhet till ett belopp som överstiger hälften av upphandlingens värde. I detta hänseende går rikets lagstiftning utöver vad som föreskrivs i direktivet.

5 § försörjningslagen omfattar samma tillämpningsområde som lag om offentlig upphandling, med tillägg att offentliga företag som är verksamma med stöd av en särskild rättighet eller en ensamrätt omfattas av lagen. Upphandlare som för en upphandling får stöd av en annan upphandlande enhet som överstiger hälften av upphandlingens värde undantas från försörjningslagens tillämpningsområde.

Upphandlingsdirektivet föreskriver inte att alla juridiska personer, enheter och upphandlare som myndigheter har ett inflytande i faller inom direktivets tillämpningsområde. Genom formuleringen i 3 § blankettlagen har upphandlingslagstiftningens tillämpningsområde blivit vidare än vad som föreskrivs i upphandlingsdirektivet.

2. Förändringsbehov

I syfte att underlätta för de upphandlande enheter som har att tillämpa upphandlingsregelverket, vore det fördelaktigt att så långt det går harmonisera lagstiftningarna genom att de enheter som i riket anses vara upphandlande enheter även anses vara det även på Åland. Åländska upphandlande enheter omfattas ofta av en upphandlingsplikt till följd av blankettlagen, men upphandlingsplikten kan även uppstå till följd av en direkt tillämpning av rikets upphandlingslagstiftning. Exempelvis har riket lagstiftningsbehörighet inom kyrkofrågor och rikets lag om offentlig upphandling och koncession blir därför direkt tillämplig på den åländska kyrkan, dess församlingar och myndigheter. Lag om offentlig försvars- och säkerhetsupphandling (1531/2011) har även ansetts vara direkt tillämplig på Åland till följd av att riket har behörighet inom frågor som gäller rikets säkerhet. Offentlig upphandling är på detta sätt en fråga som i vissa fall faller utanför den åländska lagstiftningsbehörigheten.

Det föreslås att 3 § 5 p. ersätts med en punkt som gör blankettlagen tillämplig på upphandlare som fått mer än 50 % i stöd av en upphandlande myndighet eller enhet, i likhet med formuleringen i 5 § lag om offentlig upphandling och koncession. Organisationer som får stöd av upphandlande enheter omfattas redan av blankettlagen, men i förhållande till nuvarande formuleringen skulle förändringen innebära en begränsning av tillämpningsområdet från att ha omfattat alla upphandlingar oavsett hur stort stödet är till att endast omfatta de upphandlingar där organisationen beviljas mer än 50 % stöd.

Förslagsvis kunde 3 § blankettlagen formuleras på följande sätt:

Denna lag ska tillämpas på upphandling som görs av

- 1) landskapsregeringen,
- 2) myndigheter och inrättningar som lyder under landskapsregeringen,
- 3) förvaltning som är ansluten till Ålands lagting,
- 4) kommunala myndigheter,
- 5) upphandlare som fått stöd av en upphandlande myndighet eller enhet enligt 5 § upphandlingslagen
- 6) offentliga företag och enheter som enligt 5 § i försörjningslagen anses vara andra upphandlande enheter,
- 7) offentligrättsliga organ enligt 5 § i upphandlingslagen eller 5 § i försörjningslagen samt
- 8) landskapets affärsverk.

3. Förslagets konsekvenser

De företag och sammanslutningar som landskapsregeringen och kommunerna idag har ett mindre inflytande i skulle inte falla inom upphandlingslagens tillämpningsområde. Syftet med upphandlingslagstiftningen är att reglera och skydda användandet av offentliga medel, men direktivet omfattar inte alla företag och sammanslutningar som innehåller offentliga medel. Den nuvarande formuleringen av 3 § 5 p. i landskapslagen har fått följderna att upphandlingslagen även blir tillämplig på företag och sammanslutningar som endast består av en liten andel offentliga medel. Förändringen torde innebära en förenkling av dessa företags och sammanslutningars affärer.

4. Tidsplan

Det föreslås att förändringen görs i samband med att blankettlagen ändras för att omfatta den nya lagen om upphandling av rena och energieffektiva vägtransportfordon.