

**Obligatoriska klimatdeklarationer
för långväga resor** **Rapport
2020:6**

Obligatoriska klimatdeklARATIONER **Rapport**
för långväga resor **2020:6**

Trafikanalys

Adress: Rosenlundsgatan 54
118 63 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 20

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Mattias Viklund

Datum: 2020-04-30

Förord

I oktober 2019 gav regeringen Trafikanalys i uppdrag att samordna ett myndighetsgemensamt arbete med Energimyndigheten, Konsumentverket, Naturvårdsverket och Transportstyrelsen med att analysera och lämna författningsförslag på hur det kan göras obligatoriskt att redovisa klimatpåverkan i samband med marknadsföring och försäljning av långväga resor med buss, tåg, flyg eller färja.

Den här rapporten är myndigheternas redovisning av uppdraget. Utarbetandet av redovisningen har bedrivits i samråd inom ramen för en myndighetsgemensam arbetsgrupp och det löpande arbetet har stämts av med en styrgrupp bestående av chefer från respektive myndighet.

Myndigheterna har bidragit till utredningen utifrån sina expertområden. Energimyndigheten har bidragit med underlag om det europeiska regelverket om drivmedel, samt i analysen av beräkningsmetoder för klimatpåverkan. Konsumentverket har bidragit med underlag och analys av konsument- och marknadsrätt. Naturvårdsverket har bidragit med underlag och analys av metoder för beräkning av klimatpåverkan och klimatpolitiska mål. Transportstyrelsen har bidragit med underlag om och analys av trafikslagsspecifika regelverk av betydelse för detta uppdrag. Trafikanalys har bidragit med samordning, underlag och analys av metoder för beräkning av klimatpåverkan samt analys av konsekvenser för de transportpolitiska målen. Samtliga myndigheter har deltagit i arbetet med bearbetning av ställningstaganden och utarbetande av lagförslag. Myndigheterna står bakom rapporten i sin helhet.

Trafikanalys vill rikta ett varmt tack till övriga deltagande myndigheter i uppdraget för ett gott samarbete.

Trafikanalys har, i syfte att inhämta kunskap och synpunkter från olika aktörer, dels haft enskilda avstämningar med andra myndigheter, företrädare för resebranschen, transportörer och andra berörda aktörer, dels genomfört en bredare dialog med olika berörda aktörer i en intressentdialog som dokumenterats av IVL Svenska Miljöinstitutet.

Under utredningstiden bröt Coronapandemin ut vilket drastiskt påverkat resandet. I utredningen har de förändrade resebeteendena under och efter pandemin inte närmare beaktats, utan myndigheterna har utgått från antagandet att resenärer efter pandemin ungefär kommer att resa på samma sätt som tidigare. Förändringar av resemarknaden har troligtvis inte en avgörande effekt på förslaget om obligatoriska klimatdeklarationer.

Stockholm i april 2020

Mattias Viklund

Generaldirektör

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning	7
Författningsförslag	9
1 Inledning.....	11
1.1 Förutsättningar för genomförande och arbetssätt	11
1.2 Vägledande frågeställningar	13
1.3 Några definitioner.....	14
1.4 Redovisningens omfattning och innehåll	19
1.5 Rapportens disposition.....	19
2 Resmönster och resemarknaden	21
2.1 Resmönster.....	21
2.2 Resemarknaden och dess aktörer	24
2.3 Hinder och incitament för klimatarbete.....	32
2.4 Sammanfattande kommentarer.....	36
3 Övergripande rättsliga förutsättningar	37
3.1 EU-regler – förutsättningar för ett enskilt nationellt krav	37
3.2 Tillämpningsområde.....	43
3.3 Avgränsningar.....	44
3.4 Marknadsföringslagen.....	46
3.5 Sammanfattande kommentarer.....	46
4 Befintliga regler för rapportering av resors klimatpåverkan.....	47
4.1 Flyget och CORSIA.....	47
4.2 Flyget och EU ETS.....	48
4.3 CORSIA vs EU ETS.....	49
4.4 Internationella regler för sjöfarten	51
4.5 Internationella bestämmelser för bussar	55
4.6 Internationella bestämmelser för tåg.....	56
4.7 Europeiskt regelverk för drivmedel och dess klimatpåverkan	56
4.8 Frankrike: föregångare med nationell lag om redovisning av klimatinformation för transporter och resor	60
4.9 Sammanfattande kommentarer.....	62

5	Beräkningsmetoder och analys.....	63
5.1	Systemgränser	63
5.2	Beräkningsmetoder	67
5.3	Analys av beräkningsmetoder och systemgränser per trafikslag och trafikslagsövergripande.....	72
5.4	Sammantagen analys av möjliga beräkningsmässiga utgångspunkter för en svensk klimatdeklaration.....	78
6	Myndigheternas överväganden och förslag	83
6.1	Myndigheternas överväganden	83
6.2	Myndigheternas författningsförslag	85
6.3	Myndigheternas rekommendationer.....	87
7	Konsekvensutredning	89
7.1	Konsekvensutredning.....	89
7.2	Effekter på miljökvalitetsmålen.....	95
7.3	Effekter på de transportpolitiska målen.....	96
7.4	Effekter per indikator i uppföljningen av de transportpolitiska målen	97
	Referenser	103
	Bilaga 1 Regeringsuppdrag.....	109
	Bilaga 2 Energimyndighetens beslut.....	112
	Bilaga 3 Konsumentverkets beslut.....	113
	Bilaga 4 Naturvårdverkets beslut.....	114
	Bilaga 5 Transportstyrelsens beslut.....	115
	Bilaga 6 Förteckning över Trafikanalys möten med externa aktörer	116

Sammanfattning

I oktober 2019 gav regeringen Trafikanalys i uppdrag att samordna ett myndighetsgemensamt arbete med Energimyndigheten, Konsumentverket, Naturvårdsverket och Transportstyrelsen med att analysera och lämna författningsförslag på hur det kan göras obligatoriskt att redovisa klimatpåverkan i samband med marknadsföring och försäljning av långväga resor med buss, tåg, flyg eller färja. Uppdraget har genomförts i samverkan inom ramen för en myndighetsgemensam arbetsgrupp och det löpande arbetet har stämts av med en styrgrupp bestående av chefer från respektive myndighet.

Den här rapporten är myndigheternas redovisning av uppdraget. Myndigheterna lämnar ett förslag till lag om klimatdeklarationer för långa resor med flyg, fartyg, tåg och buss, samt ett antal rekommendationer till regeringen om fortsatt utredningsarbete. Med långa resor avses resor som är längre än 150 km för resor med flyg, buss och tåg och längre än 15 nautiska mil för resor med fartyg.

Syftet med den föreslagna lagen är att minska klimatpåverkan av långa resor genom att synliggöra en resas klimatpåverkan för en resenär innan köp. På så sätt kan den resenär som vill minska sin klimatpåverkan till följd av en tilltänkt resa fatta ett mer välinformerat beslut.

Myndigheterna har genomfört en analys av övergripande trafikslags- och drivmedelsspecifika regler inom olika internationella organisationer och EU och bedömer att det är möjligt att införa ett nationellt krav på obligatoriska klimatdeklarationer. Myndigheterna vill dock framhålla att det, mot bakgrund av att myndigheterna gjort olika bedömningar i frågan, är viktigt att vidare analys görs i det fortsatta utrednings- och författningsarbetet för att säkerställa att det så kallade Gebhard-testets kriterier uppfylls.¹

Myndigheterna föreslår att enbart transportörer ska lämna klimatdeklarationer för långa resor då EU-regler begränsar myndigheterna att utfärda nationella bestämmelser för tjänster. Transportörer ska redovisa klimatdeklarationer till resenärer och till återförsäljare.

Myndigheterna föreslår vidare att klimatdeklarationerna ska redovisas på ett enkelt och begripligt sätt. Klimatpåverkan ska beräknas i enlighet med internationella vetenskapligt baserade metoder och redovisas på ett standardiserat sätt. Underlåtelse att lämna klimatdeklaration ska sanktioneras genom en föreslagen bestämmelse om möjlighet att utfärda föreläggande som får förenas med vite.

Klimatdeklarationerna ska möjliggöra för jämförelser inom och mellan trafikslag vilket förväntas ge incitament för företag att förbättra sin klimatprestanda i förhållande till konkurrenter inom samma trafikslag och konkurrerande företag inom andra trafikslag.

I lagförslaget anges att regeringen eller den myndighet som regeringen utser ska bemyndigas att utfärda bestämmelser gällande beräkningsmetoder, undantag med mera. Myndigheterna

¹ I det så kallade Gebhard-målet slog EU-domstolen fast att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheterna ska uppfylla fyra förutsättningar. Åtgärderna ska enligt Gebhard-testet,

- 1) vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt,
- 2) framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse,
- 3) vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem samt
- 4) inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

redogör därför i redovisningen för resmönster och resbeteende, befintliga internationella och EU-regler för rapportering av resors klimatpåverkan, befintliga regler för beräkning av drivmedelsutsläpp samt metoder för beräkning av klimatpåverkan. Det har varit myndigheternas avsikt att lämna ett underlag och en analys till regeringen som underlättar i det fortsatta arbetet.

Förslaget kan genomföras till låga administrativa kostnader för företagen men närmare bestämmelser om systemgränser, beräkningsmetoder och redovisning, som ännu inte föreslagits, kommer att avgöra hur stora kostnaderna kan bli.

Myndigheternas förslag till lag om obligatoriska klimatdeklARATIONER kräver vidare bearbetning. Myndigheterna rekommenderar att regeringen fördjupar följande analyser.

- En analys av huruvida förslaget är förenligt med tjänstedirektivet (Gebhard-testet är ett sätt att få en indikation).
- Hur resors klimatpåverkan ska bestämmas (metod).
- Hur resors klimatpåverkan ska visas (visuell framställning).
- Hur kontroll och tillsyn ska organiseras.
- Eventuella undantag från skyldigheten att lämna en klimatdeklARATION.

Om reglerna i framtiden ska omfatta fler aktörer än enbart transportörer bör regeringen driva frågan om klimatdeklARATIONER för långväga resor i EU eftersom EU-rätten annars sätter gränser för möjlighet att ställa ett nationellt krav på klimatdeklARATIONER för tjänsteföretag.

Myndigheterna redovisar också konsekvenser av förslaget på miljö kvalitetsmålen och de transportpolitiska målen. Förslaget bedöms ha en positiv effekt på miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan och Frisk luft. Konsekvenserna bedöms i stora drag vara måttliga och varierande i fråga om de transportpolitiska målen.

Författningsförslag

Lag om klimatdeklarationer för långa resor

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Lagens syfte är att minska klimatpåverkan av långa resor genom att synliggöra denna påverkan.

2 § Lagen ska tillämpas vid försäljning och erbjudanden av långa resor.

Definitioner

3 § I lagen avses med

transportör: den som erbjuder passagerartransport till allmänheten,

fartyg: fartyg med en bruttodräktighet över 5 000.

lång resa: passagerartransport utan byte av fortskaffningsmedel med buss, tåg, flyg eller fartyg, som är längre än 150 kilometer för buss, tåg och flyg samt 15 nautiska mil för fartyg,

klimatdeklaration: redovisning av klimatpåverkan

erbjudande: visuell annons.

Skyldighet att lämna klimatdeklaration

4 § När en transportör säljer eller erbjuder en lång resa ska denne i omedelbar anslutning till försäljningen eller erbjudandet på ett tydligt sätt tillhandahålla en klimatdeklaration för resan. Säljer transportören en lång resa genom en återförsäljare ska transportören tillhandahålla återförsäljaren klimatdeklarationen.

Klimatdeklarationens innehåll och utformning

5 § I klimatdeklarationen ska en lång resas klimatpåverkan redovisas på ett enkelt och begripligt sätt.

6 § Klimatpåverkan ska beräknas i enlighet med internationella vetenskapligt baserade metoder och redovisas på ett standardiserat sätt så att jämförelser med andra långa resor, inom och utom trafikslaget, kan göras.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration,
2. vilka data som ska användas vid beräkning av klimatpåverkan och hur gamla dessa får vara,
3. vilka beräkningsmetoder som ska användas,
4. hur klimatpåverkan ska redovisas och
5. undantag från kravet på klimatdeklaration.

Tillsyn

8 § Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att de skyldigheter som följer av denna lag eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen fullgörs.

9 § För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har tillsynsmyndigheten rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar från transportören som behövs för tillsynen.

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn enligt denna lag och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Föreläggande att lämna klimatdeklaration

11 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska följas. Förelägganden får förenas med vite.

Överklagande

12 § Tillsynsmyndighetens beslut enligt 11 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

1 Inledning

I oktober 2019 gav regeringen Trafikanalys i uppdrag att samordna ett myndighetsgemensamt arbete med Energimyndigheten, Konsumentverket, Naturvårdsverket och Transportstyrelsen. Enligt uppdraget ska myndigheterna analysera och lämna författningsförslag på hur det kan göras obligatoriskt att redovisa klimatpåverkan i samband med marknadsföring och försäljning av långväga resor med buss, tåg, flyg eller färja. En särskild analys behöver enligt uppdraget göras av vilken räckvidd ett nationellt regelverk kan ha, bland annat med hänsyn till att försäljning och marknadsföring av resor i stor utsträckning sker över internet. Förslagen ska konsekvensbeskrivas enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därutöver ska effekterna på miljökvalitetsmålen och de transportpolitiska målen redovisas.

Regeringen anger som skäl för uppdraget att en möjlighet att jämföra klimatpåverkan från olika färdmedel skulle ge mer likvärdiga förutsättningar för alla leverantörer som erbjuder långväga resande och ge en större nytta för konsumenterna. Syftet med obligatoriska klimatdeklarationer är att en redovisning av resors klimatavtryck ska bidra till att konsumenterna kan göra informerade och välgrundade val.² Beräkningarna av koldioxidavtrycket ska bygga på vetenskapliga och internationellt erkända metoder.

Som skäl för uppdraget anger regeringen de av riksdagen antagna klimatpolitiska målen.³ Regeringen uppger vidare att förslaget om obligatoriska klimatdeklarationer lyfts av Biojet-utredningen som ett sätt att bidra till en minskning av flygets klimatpåverkan.⁴

1.1 Förutsättningar för genomförande och arbetssätt

Myndigheternas samverkan

I regeringens beslut anges att Konsumentverket, utifrån sitt ansvarsområde, ska bistå Trafikanalys med kompetens avseende dels utformning av information till konsumenter, dels rättslig reglering av informationskrav på näringsidkare. Övriga myndigheter ska bistå Trafikanalys inom sina respektive ansvarsområden. Energimyndigheten har bidragit med underlag om det europeiska regelverket om drivmedel och dess klimatpåverkan, samt i analysen av beräkningsmetoder för klimatpåverkan. Konsumentverket har bidragit med underlag och analys av konsument- och marknadsrätt samt information om konsumentbeteende. Naturvårdsverket har bidragit med underlag och analys av metoder för beräkning av klimatpåverkan och klimatpolitiska mål. Transportstyrelsen har bidragit med underlag om och analys av trafikslagsspecifika regelverk av betydelse för detta uppdrag. Trafikanalys har bidragit med samordning, underlag och analys av metoder för beräkning av klimatpåverkan

² Se bilaga 1 Regeringsuppdrag.

³ Ett delmål är att transportsektorns utsläpp av klimatpåverkande gaser ska minska med 70 procent till 2030 jämfört med 2010.

⁴ SOU 2019:11 Biojet för flyget.

samt analys av konsekvenser på de transportpolitiska målen. Samtliga myndigheter har deltagit i arbetet med bearbetning av ställningstaganden och utarbetande av lagförslag.

Utarbetandet av redovisningen har bedrivits i samråd inom ramen för en myndighets-gemensam arbetsgrupp⁵ och det löpande arbetet har stämts av med en styrgrupp bestående av chefer från respektive myndighet.

Samtliga myndigheter står bakom denna redovisning i sin helhet och av detta skäl används formen "myndigheterna" i den fortsatta redovisningen.

Förutsättningar för uppdragets genomförande

I uppdraget anges ett antal förutsättningar som myndigheterna ska beakta i utredningsarbetet. Dessa är,

- de ramar EU-rätten samt WTO-regelverket sätter, särskilt vad gäller vilken räckvidd ett nationellt regelverk kan ha, bland annat med hänsyn till att försäljning och marknadsföring av resor i stor utsträckning sker över internet,
- utforma kravet så att det blir möjligt att jämföra klimatpåverkan både mellan och inom trafikslag,
- utforma kravet så att beräkningar av klimatpåverkan är likvärdiga mellan färdssätten och bygger på vetenskapliga och internationellt erkända metoder,
- utforma kravet så att den information som ges till konsumenterna blir lättbegriplig och lättillgänglig,
- utforma kravet så att de administrativa kostnaderna för berörda aktörer och myndigheter hålls så låga som möjligt (vilket bland annat kan ske genom att utforma undantagsbestämmelser) samt
- att Trafikanalys ska inhämta synpunkter och tillvarata de kunskaper och erfarenheter som finns hos andra berörda myndigheter, bl.a. Kommerskollegium, samt inhämta synpunkter från företrädare för resebranschen, transportörer och andra berörda aktörer.

Dialog med berörda aktörer

Trafikanalys har, i syfte att inhämta kunskap och synpunkter från olika aktörer, dels haft enskilda avstämningar med andra myndigheter, företrädare för resebranschen, transportörer och andra berörda aktörer,⁶ dels genomfört en bredare dialog med olika berörda aktörer i en intressentdialog som dokumenterats av IVL Svenska Miljöinstitutet.⁷ Myndigheterna har eftersträvat en jämn och bred representation av olika berörda aktörer. Möten har skett både på initiativ av enskilda forskare, intresseorganisationer och företag och på initiativ av Trafikanalys i syfte att bredda underlaget. Synpunkterna har beaktats i de överväganden som lämnats. Trafikanalys har också haft en dialog med Kommerskollegium angående bestämmelser om tjänster.

⁵ Arbetsgruppen har bestått av följande kontaktpersoner: Energimyndigheten: Emilia Hygstedt, Konsumentverket: Fanny Forsling, Naturvårdsverket: Jonas Allerup, Transportstyrelsen: Jenny Ryman och Trafikanalys: Elisa Abascal Reyes och Linda Ramstedt.

⁶ Se bilaga 6 Förteckning över Trafikanalys möten med enskilda aktörer.

⁷ Se Trafikanalys ärendenr. Utr. 2019/60; Eriksson, E., Bäckström S., Johansson, K., Klugman, S., Lewrén, A., Lundberg, S., Persson, M. & Thyrsin, A. (2019): Intressentdialog Klimatdeklaration Långväga Resor. Sammanställning av gruppdiskussioner vid intressentdialog 2020-01-28. IVL Svenska miljöinstitutet.

Övriga insatser

Redovisningens förslag till författning har kvalitetssäkrats genom att särskild kompetens inhandlats. Advokatfirman Oebergs AB anlätades i januari 2020 för att bistå med utarbetande av författningsförslag. IVL Svenska Miljöinstitutet AB gavs i uppdrag att leda och dokumentera den del av myndigheternas dialogmöte som utgjordes av gruppintervjuer i form av fokusgrupper.⁸ Vidare har konsulten Jan Östlund anlåtats för att särskilt bidra med underlag till beskrivning av resmönster utifrån statistik samt analys av effekter på de transportpolitiska målen.

Trafikanalys genomförde vidare ett studiebesök i Paris i februari 2020 för att inhämta kunskap och erfarenheter från franska myndigheter efter att en liknande bestämmelse införts i Frankrike.

1.2 Vägledande frågeställningar

Myndigheterna har, utifrån regeringens beslut om uppdrag, identifierat ett antal frågeställningar som varit vägledande i arbetet med att utarbeta ett förslag till obligatoriska klimatdeklarationer.

- **Är förslaget konkurrensneutralt?**

En bestämmelse om obligatoriska klimatdeklarationer får inte missgynna enskilda företag i den mening att bestämmelserna inte är utformade på ett sådant sätt att de skapar olika villkor för marknadens aktörer. Det handlar bland annat om att de metoder som används för att beräkna klimatdeklarationerna ska vara transparenta och likvärdigt utformade så att jämförelser inom och mellan trafikslagen är möjliga utan att enskilda företag missgynnas.

- **Överensstämmer förslaget med EU-rätten?**

Sverige har i och med EU-medlemskapet förbundit sig att följa EU:s regelverk, vilket bland annat innebär att en nationell bestämmelse inte får hamna i konflikt med EU-bestämmelser. En rättsanalys är därför av central betydelse för uppdragets fullgörande.

- **Leder förslaget till önskvärd efterlevnad?**

Myndigheternas förslag måste vara utformat så att det går att genomföra i praktiken. Av central betydelse för efterlevnaden är också att det ska gå att sanktionera enskilda vid överträdelser. Andra exempel har pekat på låg efterlevnad när sanktionsbestämmelser saknas.⁹

- **Möjliggör förslaget för att konsumenter kan jämföra klimatpåverkan inom och mellan trafikslag?**

I regeringens uppdrag framgår tydligt att den information om klimatpåverkan som ges till konsumenter ska möjliggöra för dessa att jämföra klimatpåverkan. En bestämmelse om obligatorisk klimatdeklaration bör därför vara utformad så att den gör det möjligt att jämföra olika transportföretags klimatpåverkan inom samma trafikslag så att incitament ges att bedriva

⁸ Ibid.

⁹ I Frankrike har en lag om obligatoriska klimatdeklarationer för bland annat resor redan införts. Dock finns inga straffbestämmelser, vilket gör att efterlevnaden har varit låg, se vidare kapitel 4.

en ständig förbättring av klimatpåverkan (minskad) inom ett visst trafikslag. Den ska också vara utformad så att den möjliggör för jämförelse av klimatpåverkan mellan trafikslagen.

- **Kan bestämmelsen efterlevas till låga kostnader?**

I regeringens uppdrag nämns att förslaget ska medföra låga administrativa kostnader för de berörda företagen samt att myndigheternas arbete med bestämmelsen (tillsyn m.m.) ska kunna genomföras inom ramen för befintliga anslag. Detta sätter gränser för hur pass krävande en klimatdeklaration kan utformas.

- **Är förslaget till bestämmelse tillräckligt styrande i förhållande till den önskvärda effekten?**

I de möten myndigheterna genomfört med branschen har en uppfattning som många aktörer gett uttryck för varit att det finns ett stort värde med en obligatorisk klimatdeklaration, trots att den inledningsvis kan finnas vissa brister i implementeringen. Det kan finnas en *önskvärd* utformning och implementering av en obligatorisk klimatdeklaration som inte är identisk med en *tillräckligt väl* utformad och implementerad klimatdeklaration.

1.3 Några definitioner

Obligatorisk klimatdeklaration

Med obligatorisk klimatdeklaration avses att det finns en skyldighet att klimatdeklarera de resor som omfattas av bestämmelserna. För det fall en näringsidkare inte följer denna regel ska det kunna sanktioneras.

”Långväga”

I regeringens beslut har ”långväga” resande inte preciserats. Myndigheterna har övervägt flera olika definitioner av begreppet ”långväga.” En definition på 100 kilometer används av Trafikanalys i insamlandet av uppgifter till Resvaneundersökningen.¹⁰ I Eurostatstatistik indelas reseavstånd i tre olika kategorier: korta resor (0-300 km), medellånga resor (301-1 000 km) och långväga resor (> 1 000 km).¹¹ Lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter, i vilken information till kollektivtrafikresenärer regleras, är tillämplig på kollektivtrafikresor upp till 150 km.

Myndigheterna menar att det är önskvärt att använda en definition som gör begreppet ”långväga” relevant för konsumenten, vilket kan skifta beroende på trafikslag. Inom luftfarten ses en långväga flygresa som avsevärt mycket längre än 150 km. Utifrån projektets definition betraktas dock både långväga och kortväga flygresor som långväga resor eftersom syftet är att lyfta fram sällan- och fritidsresor, det vill säga att exkludera vardagsresande.

Samtidigt är det önskvärt att tillämpa en definition som är förankrad i EU:s olika bestämmelser och arbetssätt i så hög utsträckning som möjligt. Det kan noteras att varken tågpassagerarförordningen eller flygpassagerarförordningen innehåller några bestämmelser där en sådan definition är nödvändig. Fartygspassagerarförordningen är tillämplig på resor

¹⁰ Trafikanalys (2016): RVU Sverige – den nationella resvaneundersökningen 2015-2016. Kvalitetsdeklaration.

¹¹ Eurostat (2018): EU Transport Statistics: Eurostat guidelines on Passenger Mobility Statistics. December 2018. Hämtad 2019-11-20 på: <https://circabc.europa.eu/sd/a/94bf136b-4c6b-42bb-a979-bc64a622cbf8/Passenger%20Mobility%20Guidelines%20July%202016.pdf>.

som överstiger 500 meter enkel resa medan busspassagerarförordningen är tillämplig på transportsträckor som är 25 mil eller längre.

Ovanstående talar för att i viss utsträckning tillämpa trafikslagsspecifika definitioner. För buss, tåg och flyg avses med "långväga" *resor längre än 150 km*. Ett vägande skäl för denna tolkning av "långväga" är att de regionala kollektivtrafikhuvudmännens trafik, som till stor del utgörs av vardagsresor, har få resor som är längre än denna distans och därmed exkluderas en stor del vardagsresor där andra alternativa färdssätt, som inte omfattas av detta uppdrag, kan ha en bättre klimateffekt (gång, cykel, elbil).

För fartyg avses resor *längre än 15 nautiska mil* eller 28 km. Skälet för en lägre gräns för färjetrafik är att mer av privatmarknadens långväga resor inkluderas än om en högre gräns valts.¹²

Slutligen kan det tilläggas att det av klarspråksskäl¹³ kan vara mer lämpligt att använda begreppet "långa" istället för "långväga".

Marknadsföring

Regeringsuppdraget handlar om obligatorisk klimatdeklaration av långväga resor vid köp och marknadsföring av resor. Därför ges här en introduktion till relevanta rättsakter och hur vi använder oss av begreppet marknadsföring. I direktivet om otillbörliga affärsmetoder definieras *affärsmetoder* som "en näringsidkares handling, underlåtenhet, beteende, företrädande eller kommersiella meddelande (inklusive reklam och saluföring) i direkt relation till marknadsföring, försäljning eller leverans av en produkt till en konsument".¹⁴ Någon definition av begreppet marknadsföring finns inte i direktivet. Direktivet är tillämpligt på alla affärsmetoder som används före, under och efter det att en transaktion mellan en konsument och ett företag har ägt rum.¹⁵ Begreppet affärsmetoder omfattar i princip alla sorters kontakter mellan en konsument och ett företag vid marknadsföring och försäljning av produkter. Med begreppet marknadsföring avses reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter. Efterköpssituationer omfattas inte av marknadsföringsbegreppet.

Skillnaden mellan begreppen affärsmetod och marknadsföring är att i affärsmetod inbegrips näringsidkarens agerande vid leveransen av en produkt till en konsument. I propositionen till marknadsföringslagen framgår att enligt regeringens bedömning talar övervägande skäl för att även det sistnämnda momentet bör omfattas av begreppet marknadsföring, och man föreslår därför att marknadsföringsbegreppet ska omfatta det som avses med affärsmetoder i direktivet och marknadsföringslagen är därmed tillämplig även i efterköpssituationer.¹⁶

I e-handelsdirektivet används begreppet *kommersiellt meddelande* som definieras som "varje form av meddelande som syftar till att direkt eller indirekt främja varor eller tjänster från ett företag, en organisation eller en person som bedriver handels-, industri-, eller hantverksverksamhet, eller utövar reglerad yrkesverksamhet, eller till att direkt eller indirekt

¹² Med denna definition inkluderas även trafiken mellan Oskarshamn och Gotland samt mellan Grisslehamn och Eckerö (Åland).

¹³ Se § 11 Språklagen (2009:600). Språket i offentlig verksamhet ska vara värdat, enkelt och begripligt.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden, artikel 2.d.

¹⁵ EU-kommissionens vägledning om genomförandet/tillämpningen av direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder, s. 5.

¹⁶ Prop. 2007/08:115, s.63.

främja ovan nämnda företags, organisationers eller personers anseende".^{17 18} Det framhålls i förarbetena till e-handelslagen att "innehålls av kommersiellt meddelande torde i allt väsentligt täckas av det i svensk rätt väl etablerade begreppet marknadsföring".¹⁹

Med begreppet marknadsföring avses enligt 3 § MFL "reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsetningen av och tillgången till produkter". Begreppet marknadsföring är ett brett begrepp som kan omfatta en mängd olika företeelser. Det mesta som finns på ett företags webbplats såsom företagspresentationer, beskrivningar och bilder, prislister och beställningsformulär torde kunna betraktas som marknadsföring.²⁰

Enligt EU:s förordning 2017/1369 om energimärkning²¹ ska leverantörer och återförsäljare hänvisa till produktens energieffektivitetsklass och den skala av effektivitetsklasser som finns tillgängliga på etiketten i *visuella annonser* eller *tekniskt reklammaterial* (artikel 6 a). Dessa begrepp definieras inte närmare i förordningen.

Sammanfattningsvis används ett flertal olika begrepp för att beskriva annonser och försäljning. Det framgår av redovisningen ovan att marknadsföringsbegreppet omfattar både annonser och försäljning. Enligt direktivet till uppdraget ska obligatoriska klimatdeklarationer redovisas i samband med försäljning och marknadsföring av långväga resor. Då begreppet marknadsföring har en etablerad definition som även omfattar försäljning vore det bättre att utforma lagstiftningen så att begreppet marknadsföring undviks.

Transportörer

I busspassagerarförordningen definieras begreppet transportör som "en fysisk eller juridisk person som inte är en researrangör, en resebyrå eller en biljettutfärdare som erbjuder allmänheten transport medelst linjetrafik eller tillfällig trafik". I tågpassagerarförordningen definieras begreppet transportör som "det järnvägsföretag med vilket resenären har ingått transportavtalet eller ett antal på varandra följande järnvägsföretag som enligt avtalet har skadeståndsansvar". I fartygspassagerarförordningen definieras begreppet transportör som "en fysisk eller juridisk person som inte är en researrangör, resebyrå eller biljettutfärdare och som erbjuder transporter i form av passagerartransporter eller kryssningar till allmänheten". Flygpassagerarförordningarna använder inte begrepp som transportör, utan istället lufttrafikföretag som definieras som "ett lufttrafikföretag med en giltig licens" eller liknande. I paketresedirektivet återfinns begreppet resetjänstleverantör. Med en resetjänst avses "passagerartransport, inkvartering, biluthyrning eller andra turisttjänster som inte utgör en integrerad del av ovan nämnda resetjänster. En resetjänstleverantör kan således leverera olika typer av resetjänster och inte enbart transport. Även i lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter används begreppet transportör men det definieras inte i lagen. Eftersom begreppet lufttrafikföretag enbart inbegriper flygbolag och resetjänstleverantör inbegriper olika typer av tjänster förefaller det rimligast att använda begreppet transportör.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden, artikel 2 f.

¹⁸ Information som krävs för att nå företaget, organisationen eller personen, exempelvis domännamn eller e-postadress utgör inte kommersiella meddelanden. Inte heller meddelanden som rör företagets, organisationens eller personens varor, tjänster eller anseende som utarbetats oberoende av detta eller denna (särskilt när så skett utan ekonomisk ersättning) utgör kommersiella meddelanden.

¹⁹ Prop. 2001/02:150 s.58.

²⁰ Prop. 2001/02:150 s.38.

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1369 av den 4 juli 2017 om fastställande av en ram för energimärkning och om upphävande av direktiv 2010/30/EU.

Köpare av resor

Inom den lagstiftning som reglerar passagerares rättigheter används två begrepp; passagerare eller resenär. Begreppet konsument används däremot i konsumentskyddande lagstiftning som konsumentköplagen, konsumenttjänstlagen och marknadsföringslagen. Definitionen av konsument i marknadsföringslagen är en fysisk person som huvudsakligen handlar för ändamål som faller utanför näringsverksamhet. I lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter används begreppet resenär, och begreppet omfattar både affärsresenärer och konsumenter och det spelar ingen roll i vilket syfte resenären företar transporten. Även paketresedirektivet använder begreppet resenär och där görs en distinktion, direktivet är inte tillämpligt på affärsresor. I passagerarförordningarna används begreppet passagerare, ingen skillnad görs mellan affärsresenärer och konsumenter.

Utifrån den nämnda lagstiftningen ovan är det enbart ett direktiv som gör undantag för affärsresenärer. Syftet med obligatoriska klimatdeklarationer är att få köpare av resor att göra mer medvetna val ur ett klimatperspektiv. Det spelar således ingen roll om individer köper en resa för ändamål som faller utanför eller inom näringsverksamhet. Det viktiga är att man är en person som vill köpa en resa. Av detta skäl bör begreppet konsument ersättas med passagerare eller resenär.

Resa

Ordet resa kan i ett vardagligt ordalag föra tankarna till hela resan, det vill säga till och från resmålet samt vistelsen på resmålet. Begreppet transport syftar tydligare på själva transporten till och från resmålet. För att förtydliga att transport av gods inte är inbegripet i aktuellt fall kan det i stället vara lämpligt att använda begreppet passagerartransport. I denna redovisning kommer dock begreppet resa att användas omväxlande och synonymt med passagerartransport.

Vilka sträckningar av en resa som inkluderas är något som skiljer sig åt mellan olika lagar, förordningar och konventioner. Lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter ser till linjesträckningen för varje delsträcka. Flygpasagerarförordningen utgår inte från varje delsträcka men däremot en resa som säljs som en "enhet" där det kan ingå mellanlandningar. En tur- och returresa ses dock inte som en enhet. Enligt Montrealkonventionen²² ses dock en tur- och returresa som en enhet om man köper en så kallad genomgående biljett. I tågpassagerarförordningen används begreppet "direktbiljett" som i förordningen definieras som "en biljett eller biljetter som representerar ett transportavtal som har ingåtts för att genomföra på varandra följande järnvägstjänster som tillhandahålls av ett eller flera järnvägsföretag". Med transportavtal avses "ett avtal om transport mot ersättning eller kostnadsfritt mellan ett järnvägsföretag eller en biljettutfärdare och resenären om tillhandahållande av en eller flera transporttjänster". Därmed ser man inte till delsträckor. I busspassagerarförordningen avses med transportavtal "ett avtal om transport mellan en transportör och en passagerare om tillhandahållande av en eller flera transporter med linjetrafik eller tillfällig trafik". Därmed ser man inte till delsträckor. I fartygpasagerarförordningen avses med transportavtal "ett avtal om transport mellan en transportör och en passagerare om tillhandahållande av en eller flera passagerartransporter eller kryssningar". Därmed ser man heller inte här till delsträckor. Passagerarförordningarna ser alltså inte till delsträckor, medan lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter ser till varje delsträcka.

²² Konvention om vissa enhetliga regler för internationella lufttransporter.

Om utsläppsberäkningen görs utifrån avgångsort till destinationsort inklusive byten innebär det att köparen av resan får information om resans totala utsläpp. För det fall en sådan beräkning ska göras måste det också bestämmas hur delsträckorna ska beräknas, dvs varje delsträcka för sig med aktuellt trafikslag eller om man ska se till den totala sträckan mellan avgångsort och destinationsort. Det innebär i sådana fall att för det fall passagerartransporten sker med olika trafikslag måste en bedömning göras om hur man ska beräkna utsläppen. En sådan avståndsbedömning riskerar att vilseleda passagerare om resans totala utsläpp då den inte speglar den faktiska resan. I sådant fall är det rimligt att se till varje delsträcka för sig.

Förutsebarhetsprincipen är ett juridiskt begrepp som innebär att de regler som finns i lagstiftningen ska vara formulerade på ett sådant sätt att man på förhand ska kunna förutse vad följden blir av ett visst handlande.

Principen om likabehandling innebär att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling.

Det är inte ovanligt att man idag bokar en långväga tågresor som även inkluderar en anslutande resa med buss (se till exempel Resplus). Om man ser till resans totala längd innebär det att även delsträckor som enskilt är under 15 mil, till exempel kollektivtrafik, kan omfattas av kravet på klimatdeklaration. Syftet med klimatdeklarationer är att passagerare ska få information om utsläppen vid långväga resor över 15 mil, dvs inte kortare transporter som sker med kollektivtrafik.

Sammanfattningsvis innebär det att varje delsträcka kan beräknas för sig. Om en delsträcka är under 15 mil skulle den då inte behöva klimatdeklareras.

Begreppet färja

Vad gäller begreppet färja kan det konstateras att det inte är ett vedertaget begrepp i sjöfartssammanhang. Begreppet färja används inte heller i de EU-rättsakter som handlar om konsumenträttigheter och transportörers skadeståndsansvar avseende passagerartransporter till sjöss.²³ I internationellt överenskomna regler som gäller sjöfart och i EU-förordningar och direktiv används i stället begreppen fartyg samt passagerarfartyg. I svensk rätt används i princip endast begreppet färja i betydelsen vägfärja inom ramen för väglagstiftningen.

Vid en genomgång av definitioner på svenska och engelska av ordet färja (ferry) kan det slås fast att det inte finns någon entydig definition av begreppet färja, annat än att i de flesta definitioner avses ett fartyg avsett för transport av passagerare, bilar och tåg. I vissa definitioner läggs även kriteriet till att det rör sig om fartyg som går i linjetrafik på en bestämd rutt. Även om ordet färja förstås av de flesta i enlighet med vanligt språkbruk, bör det i en reglering i lag om krav om obligatoriska klimatdeklarationer användas begrepp som normalt används i internationella överenskommelser, EU-rätt och svensk lagstiftning. Därför bör begreppet färja inte användas i en framtida lag utan i stället ersättas med begreppet *fartyg*.

²³ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 1177/2010 av den 24 november 2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 samt Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 392/2009 av den 23 april 2009 om transportörers skadeståndsansvar i samband med olyckor vid passagerarbefordran till sjöss.

1.4 Redovisningens omfattning och innehåll

I denna redovisning lämnas ett förslag till lag om obligatoriska klimatdeklarationer. Lagförslaget omfattar de nödvändiga bestämmelser som krävs för att införa en ny deklaraionsplikt för vissa av resemarknadens aktörer, vilket innebär de bestämmelser som Riksdagen måste besluta om. Myndigheternas förslag innebär att lagen framför allt ska begränsas till bestämmelser om vad plikten ska innehålla, vem som omfattas av plikten och när, vilka allmänna krav en klimatdeklaration bör uppfylla samt bestämmelser om sanktioner vid överträdelse.

Enligt myndigheterna bör regeringen bemyndigas att i förordning fastställa metoder eller ge myndighet föreskriftsrätt inom området. Regeringen bör också ges i uppgift att besluta om organisation av ansvar för sådana bestämmelser. Det finns även andra skäl som talar för att mer detaljerade bestämmelser inte ska ingå i en lag.

Metoder för beräkning av koldioxidutsläpp och andra växthusgaser är under utveckling och förändring. Förutsättningarna förändras vidare i takt med att mer forskning genomförs. Det är därför också sannolikt att EU:s och andra internationella organs gemensamma bestämmelser om metoder för beräkning av klimatpåverkande utsläpp kommer att förändras.

Mer detaljerade bestämmelser kräver en längre utredningstid än vad som har funnits för detta uppdrag. Det har varit myndigheternas föresats att till denna redovisning utreda metodfrågor; dels för att underlätta för regeringen i det fortsatta arbetet, dels för att säkra att den föreslagna bestämmelsen är möjlig att införa även i praktiken.

1.5 Rapportens disposition

I detta kapitel redogjordes för uppdraget och förutsättningar för genomförande.

- I kapitel 2 redogörs för resmönster, marknadsförhållanden och olika aktörsperspektiv.
- I kapitel 3 finns en kartläggning och analys av internationella övergripande regler av betydelse för en nationell bestämmelse om obligatoriska klimatdeklarationer.
- I kapitel 4 redogörs för trafikslags- och drivmedelsspecifika regler av betydelse för en nationell lagstiftning om obligatoriska klimatdeklarationer.
- I kapitel 5 beskrivs olika oreglerade metoder för beräkning av klimatpåverkan. Kapitlet innehåller även en analys för metodmässiga förutsättningar för en obligatorisk klimatdeklaration.
- I kapitel 6 redogörs för myndighetens förslag och rekommendationer till regeringen.
- I kapitel 7 redogörs för konsekvensutredning samt en beskrivning av effekter på miljö kvalitetsmålen och de transportpolitiska målen.

Myndigheternas förslag till lag om klimatdeklarationer återfinns i inledningen av denna rapport.

2 Resmönster och resemarknaden

I detta kapitel redogörs för resmönster och resemarknaden från olika perspektiv. Översiktliga resmönster beskrivs liksom resemarknaden och dess aktörer. Kapitlet avslutas med en beskrivning av hinder och incitament för klimatarbete och klimatmedvetet beteende.

Under utredningstiden bröt Coronapandemin ut, vilket drastiskt påverkat resemarknaden. Beskrivningen av resemarknaden rör marknaden så som den såg ut innan pandemin, även om vissa exempel på effekter av pandemin på resemarknaden tas upp.

2.1 Resmönster

Som underlag för den fortsatta diskussionen tecknas i det här avsnittet en bild av svenska resenärers långväga resor med flyg, tåg, buss och fartyg.

Den trafikslagsspecifika officiella statistik som Trafikanalys publicerar innehåller både privatresor och tjänsteresor. Det är totalräknade undersökningar där data samlas in från marknadens aktörer, som när de lämnar uppgifter till statistiken inte behöver dela in sina resenärer i de finare kategorier som skulle behövas för en närmare förståelse av hur individer reser när de reser långt. Även om den officiella statistiken om trafikslagen bygger på totalräknade undersökningar och inte på stickprov så finns inslag av osäkerhet.²⁴

Den genomsnittliga färdlängden för långväga resor med trafikslagen som utredningen fokuserar på visas i Tabell 1 nedan, uppdelat på fritids- och tjänsteresor.²⁵ Flygresor har den längsta färdlängden bland trafikslagen, och fritidsresor med flyg är längre än tjänsteresor med flyg. Reslängden för tåg, buss och fartyg är relativt sett lika och fritidsresorna är generellt sett något längre än tjänsteresorna för dessa trafikslag.

Tabell 1. Genomsnittlig årlig färdlängd (kilometer) per fritidsresa och tjänsteresa, 15 mil eller längre, under perioden 2011-2016.

	<i>Fritidsresor</i>	<i>Tjänsteresor</i>
Flyg	2 830	1 666
Tåg	386	345
Buss	363	360
Fartyg	394	305

²⁴ Bland annat kan resor med byte mellan trafikslag göra att antalet resor överskattas.

²⁵ Det finns även andra typer av resor än fritids- och tjänsteresor, vilket förklarar skillnaden mellan totalen i Tabell 1 och Tabell 2 respektive Tabell 3 och Tabell 4.

Av Tabell 2 framgår att fritidsresorna dominerar med 15 miljoner resor jämfört med 5 miljoner tjänsteresor. I tabellen framgår också att andelen tjänsteresor var störst för flyg med 32 procent, följt strax efter av tåg med 30 procent. Andelen tjänsteresor med buss och fartyg var betydligt lägre.

Tabell 2. Genomsnittligt antal resor (tusental) årligen uppdelat på fritidsresa och tjänsteresa samt andel tjänsteresor, 15 mil eller längre, under perioden 2011-2016.

	<i>Fritidsresor</i>	<i>Tjänsteresor</i>	<i>Andel tjänsteresor</i>
Flyg	5 896	2 748	0,32
Tåg	6 091	2 563	0,30
Buss	2 551	187	0,07
Fartyg	777	31	0,04
Totalt	15 315	5 528	

Källa: Statistikuttag från Trafikanalys Resvaneundersökning.

Kvinnors och mäns långväga resande skiljer sig åt, vilket visas i Tabell 3. Män genomför något fler resor än kvinnor samtidigt som det framgår av tabellen att kvinnor i högre utsträckning reser med tåg, fartyg och buss. Det vanligaste färdssättet för män är flyg och för kvinnor tåg. Enligt detta uttag från resvaneundersökningen sker totalt sett flest antal resor med tåg, följt av flyg. Av de fyra färdssätt som undersökningen fokuserar på sker minst antal resor med fartyg.

Tabell 3. Antal resor med flyg, fartyg, tåg och buss snitt per år under 2011-2016 uppdelat på män och kvinnor.

<i>Färdssätt</i>	<i>Kvinna</i>	<i>Man</i>	<i>Totalt</i>
Flyg	4 267	5 329	9 596
Fartyg	453	412	865
Tåg	5 936	4 944	10 880
Buss	1 654	1 364	3 018
Totalt	12 310	12 049	24 359

Källa: Statistikuttag från Trafikanalys Resvaneundersökning.

Långväga delresor i snitt per år för perioden 2011-2016 längre än 15 mil efter huvudsakligt färdssätt och ålder med 95 % konf. +/- (1 000-tals resor).

Det långväga resandet skiljer sig även mellan olika åldersgrupper, vilket redovisas i tabell 4 nedan. Av tabellen framgår att åldersgruppen 30-49 år står för flest antal flygresor och tågresor jämfört med övriga ålderskategorier. Minst antal resor genomförs av åldersgruppen 65-80 år. Flest bussresor genomförs av åldersgruppen 6-29 år, följt av åldersgruppen 65-84 år.

Tabell 4. Antal resor med flyg, fartyg, tåg och buss snitt per år under 2011-2016 uppdelat efter åldersgrupp.

Färdsätt	6-29 år	30-49 år	50-64 år	65-84 år	Totalt
Flyg	2 336	3 869	2 493	898	9 596
Fartyg	193	282	200	190	865
Tåg	3 427	4 247	2 077	1 131	10 880
Buss	1 224	630	422	743	3 018
Totalt	7 180	9 028	5 191	2 961	24 360

Källa: Statistikuttag från Trafikanalys Resvaneundersökning.

Långväga delresor i snitt per år för perioden 2011-2016 längre än 15 mil efter huvudsakligt färdssätt och ålder med 95 % konf. +/- (1 000-tals resor).

Enligt Trafikanalys officiella statistik *Luftfart 2017* var antalet flygpassagerare via svenska flygplatser under året 38,8 miljoner, varav 30,9 i utrikes trafik och 7,9 miljoner i inrikes trafik.

Tillväxtverkets statistik *Inkommande besökare i Sverige 2014* talar om 8,5 miljoner flygresor gjorda av utlänningar på besök i Sverige, varav endast 10 000 var resor inom Sverige.²⁶

Trafikanalys luftfartsstatistik räknar inte med resor som svenskar gör till och från utländska flygplatser med en marktransport över landsgränsen, mest märkbart via Köpenhamns flygplats.²⁷

Vilka reser mest och varför?

En annan undersökning som beskriver resandet i Sverige är Tillväxtverkets undersökning *Svenskars resande*. Den undersökningen innehåller enbart tjänsteresor och fritidsresor som skiljer sig från vardagliga resor till och från arbetet eller på annan regelbunden basis. Resans längd är dock inte specificerad.²⁸ Med användning av datamaterialet från *Svenskars resande* har Centrum för turism vid Göteborgs universitet skrivit rapporten *Flygresorna och klimatet: Utsläppsminskningar och acceptans för klimatsmartare alternativ*. Där finns en användbar beskrivning av svenskarnas flygresor i vilken det redovisas punktskattningar.

Flygresans huvudsakliga motiv uppges av Göteborgsforskarna till 72 procent vara privat och resterande 28 procent tjänsterelaterade, vilket vi också konstaterat ovan. Det vanligaste huvudsakliga motivet uppgavs vara *Att vara med vänner och familj* som uppgavs för 30 procent av resorna, följt av *Lugn och ro, avkoppling* med cirka 18 procent. Undersökningspersonerna kunde bara välja ett alternativ.

För privata flygresor fick respondenterna också besvara frågor om aktiviteter på destinationen. Den vanligaste alternativet var *Sol och värme* med över 50 procent, följt av *Matupplevelse* med runt 40 procent och *Besöka släkt och vänner* med något över 30 procent. På den frågan kunde flera aktiviteter uppges.

Undersökningen kan också användas för att beskriva flygresandet i olika grupper, baserat på kön, inkomst, ålder, utbildningsnivå och boende i stad/land. Mellan könen ses ingen skillnad.

²⁶ I jämförelse med det totala antalet flygresor i Sverige enligt *Luftfart 2014* talar det för en andel av 33 procent utlänningar. Med den vetskapen verkar sammanvändbarheten av dessa undersökningar problematisk.

²⁷ För tåg buss och passagerarbåt ingår även kortväga resor i *Svenskars resande*, om resorna skiljer sig från de vardagliga. Det är också en faktor att ha med vid tolkning av statistiken.

²⁸ Till exempel kan en shoppingresa med buss eller tåg till en närbelägen stad kan ingå i statistiken, om respondenten anser att den inte tillhör de vardagliga resorna.

Äldre reser mer än yngre. Höginkomsttagare reser mer, liksom de med eftergymnasial utbildning. Boende i storstadsregioner reser mest och i andra större städer med omnejd reser man mindre, medan de som bor i kommuner i kategorin mindre städer och landsbygd reser minst. Även andra studier redovisar att resande har samband med hushållens ekonomi.²⁹

2.2 Resemarknaden och dess aktörer

Resemarknaden är komplex med många olika typer av aktörer som är verksamma på olika delar av resemarknaden. Vid framtagning av ett obligatorium av klimatdeklarationer för långväga resor är de aktörer som främst berörs köpare av resor och transportoperatörer (se avsnitt 1.3). Transportoperatörer är ofta inriktade på ett trafikslag och kan vara inriktade på olika delar av marknaden, till exempel regional, nationell eller internationell trafik. Resenären kan vid köp av resan välja olika försäljningskanaler, där de huvudsakliga alternativen är köp direkt av transportoperatören eller köp via ombud, såsom resebyrå eller researrangör. Försäljningskanaler kan vara specifika för ett trafikslag eller röra resor generellt, oberoende av trafikslag.

Detta avsnitt inkluderar en beskrivning av resemarknaden, olika typer av aktörer och huvudsakliga försäljningskanaler per trafikslag.

Flygplatser

Staten driver tio flygplatser genom det statliga bolaget Swedavia. Vid sidan om statens flygplatser finns 29 regionala flygplatser som har chartertrafik eller linjetrafik. Inslaget av offentlig finansiering av regionala flygplatser är stort.

Det förekommer konkurrens mellan flygplatserna i Sverige och även med flygplatser i grannländerna. Det gäller särskilt för chartertrafik som under högsäsong erbjuds från många regionala flygplatser, även från vissa utan linjetrafik.³⁰

Sveriges största flygplats Arlanda konkurrerar om svenska passagerare med andra flygplatser, även i grannländerna. För resenärer i södra Sverige används Kastrup i Köpenhamn mest. Data från Trafikanalys resvaneundersökning för år 2011-2016 visar att Kastrup fångar upp mer än tio gånger så många svenska flygresenärer som Gardermoen i Oslo.

Flygbolag

Flygbranschen i Sverige består av enstaka stora och flera mindre flygbolag. Det dominerande flygbolaget i Sverige och Skandinavien är SAS som har de resenärer som gör fem eller fler tur- och returesor per år som huvudsaklig kundgrupp. De har, enligt egen uppgift, normalt det mest omfattande nätverket och en marknadsandel på 30 procent av resor till, från och inom Skandinavien.³¹

²⁹ Sweco 2018, Ekonomiska krisers betydelse för transporter och transporteffektivitet. Rapport framtagen på uppdrag av Trafikanalys.

³⁰ Norrköping Airport marknadsför sig som fjärde störst på charterflyg, men har ingen linjetrafik.

³¹ SAS års- och hållbarhetsredovisning 2018/2019, s. 38.

I Sverige har det norska företaget BRA (Braathens Regional Airlines) enligt egen uppgift cirka 30 procent marknadsandel av det svenska inrikesflyget.³²

Ett par svenska flygbolag är specialiserade på charterflyg och har omfattande verksamhet. TUI fly Nordic ingår i TUI-gruppen.³³ Novair som egentligen heter Nova Airlines ingår i samma koncern som researrangören Apollo.³⁴ Vingresors flygbolag Sunclass Airlines som föddes 2019 ur konkursen för Thomas Cook Airlines är baserat i Danmark.

Bland de mindre bolagen återfinns det norska företaget Airleap som startade 2018 som har fyra flygplan med både kommersiell trafik på egna linjer inom Sverige och Norden samt flygning åt andra operatörer.³⁵

Utländska lågprisflygbolag med trafik i Sverige är till exempel Norwegian, irländska Ryanair och ungerska Wizz Air som enligt egen uppgift är Central- och Östeuropas största lågprisflygbolag.³⁶

Charter- och reguljärtrafik inom luftfarten

I Chicagokonventionen görs en distinktion mellan regelbunden trafik (Scheduled International flights, reguljärtrafik³⁷) och oregelbunden trafik (Non-scheduled international flights, chartertrafik³⁸). *Regelbunden trafik* utgör den kommersiellt mest betydande delen inom luftfarten och utgörs av en serie flygningar av passagerare, post och gods mot betalning. Dessutom ska flygningarna vara tillgängliga för allmänheten, genom en offentliggjord tidtabell. Den regelbundna trafiken har fram till början av 1990-talet varit reglerad. Med avregleringen kom nya affärsmodeller i form av lågkostnadsflygbolag (LCC-Flygbolag) att utvecklas vid sidan av nätverksflygbolagen såsom SAS, Finnair och Lufthansa. Den regelbundna utrikestrafiken har sedan 2005 ökat med över 90 procent (se Figur 1), vilket kan förklaras dels med tillkomsten av en enhetlig flygmarknad inom EU med stark prispress från lågkostnadsbolagen, dels ökad globalisering och intensifiering av EU-samarbetet, vilket också visar att ökningen av utrikestrafiken till stor del utgörs av destinationer inom EU.

Chartertrafiken innebär att en kund köper en resa av en researrangör (resebolag) som hyr flygplan (kapacitet) från flygbolag (transportören) och paketerar resan, där flygresan och hotell ingår. I vissa fall äger resebolaget själva ett flygbolag och kan också hyra ut kapacitet (säten) till andra researrangörer. I samband med avregleringen av luftfarten i början av 1990-talet blev charterreglerna uppluckrade, vilket innebär att resenärer i större omfattning kan välja att köpa enbart flygresan. Chartermarknaden uppvisade mellan 2005 och 2019 en nedgång med -0,3 procent. En förklaring är att researrangörer köper kapacitet av flygbolag som bedriver reguljär trafik, såväl nationella nätverksflygbolag som LCC-flygbolag. Detta innebär att det på en flygning till exempelvis London kan finnas passagerare som köpt biljett utifrån att flygningen är reguljär och charterpassagerare som har köpt en paketresa.

³² www.flygbra.se/om-bra/foretagsinformation/ Företaget har gått med förlust under en längre tid och i samband med Coronakrisen har företaget ansökt om rekonstruktion och framtiden är oviss. Länken fungerar därför inte längre.

³³ www.tuiflynordic.se/ 2020-04-22.

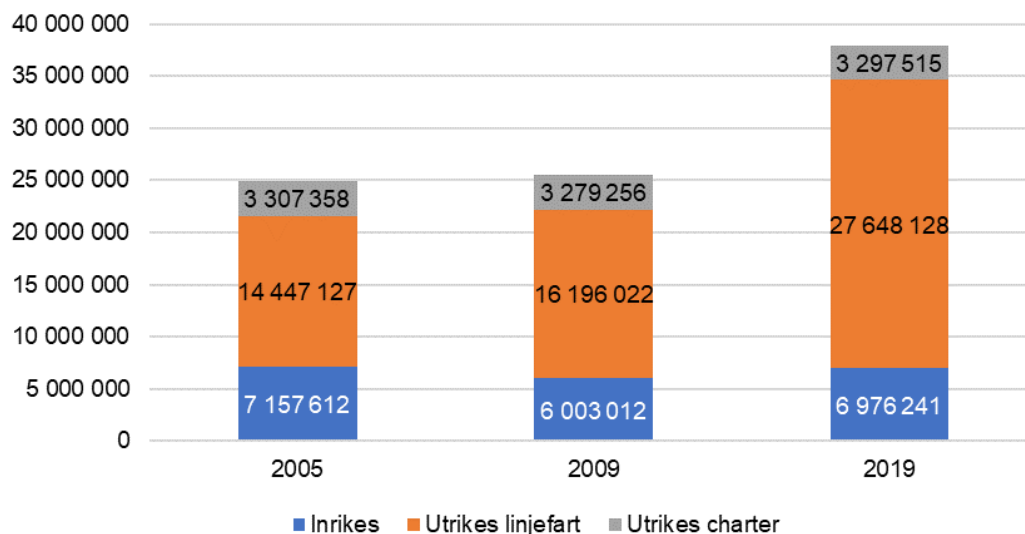
³⁴ www.novair.se/om-novair/om-oss 2020-04-22.

³⁵ www.airleap.se/sv/om-airleap/vara-flygplan 2020-04-22.

³⁶ <https://wizzair.com/sv-se/information-och-tjanster/om-oss/f%C3%B6retagsinformation> 2020-04-22.

³⁷ No scheduled international air service may be operated over or into the territory of a Contracting State, except with the special permission or other authorization of that State, and in accordance with the terms of such permission or authorization.

³⁸ "Each contracting State agrees that all aircraft of other Contracting States, being aircraft not engaged in scheduled international air service shall have the right, subject to the observance of the terms of this Convention, to make flights into or in transit non-stop across its territory and to make stops for non-traffic purposes without the necessity of obtaining prior permission,..."



Figur 1. Passagerarutveckling i Sverige mellan inrikes, charter och utrikeslinjefart.
Källa: Transportstyrelsens Flygplatsstatistik, statistikuttag från www.transportstyrelsen.se/sv/luftfart/Statistik/Flygplatsstatistik/ 2020-04-24.

Även på EU-nivå har man specificerat vad som ska betraktas som oregelbunden respektive regelbunden trafik. Fördelningen mellan reguljärtrafik och renodlad charter från svenska flygplatser var 2019 cirka 89 procent reguljärtrafik och 11 procent chartertrafik. Dock har gränslinjen mellan regelbunden och icke regelbunden trafik sedan mitten av 1990-talet luckras upp mer och mer, att trafikformerna håller på att skapa likartade mönster gör att det är allt svårare att skilja dem åt.

I Transportstyrelsens föreskrifter anges närmare villkoren för chartertrafiken. För chartertrafik är det en grundförutsättning att det finns en chartrare, vilken i stället för flygbolaget tillhandahåller transporten till passageraren.

Det finns som nämnts också researrangörer som flyger med egna flygbolag, det vill säga researrangören fungerar även som transportör, såsom TUI. TUI kan också hyra ut kapacitet till andra researrangörer, vilket gör att en viss andel av flygstolarna tillhandahålls av transportören (såsom TUI), medan övriga flygstolar tillhandahålls av andra researrangörer.

Ett flygbolag kan hyra in flygplan från ett annat flygbolag i form av *wetlease*³⁹ och *drylease*⁴⁰. Denna typ av arrangemang bör beaktas vid ett obligatoriskt krav på klimatdeklarationer.

Code-share är en form av samarbete mellan flygbolag som innebär att ett flygbolag sätter sin egen flygbolagskod på en flygning som genomförs av ett annat flygbolag, som exempel kan SAS ha sin flygbolagskod (SK) på en Lufthansaflygning som går från Frankfurt till Johannesburg. Detta är ett sätt för flygbolagen att genom samarbete med andra flygbolag utvidga sitt linjenät och marknadsföra sig på linjer de själva inte flyger.

³⁹ Wet Lease innebär ut- och inhyrning av luftfartyg med besättning (personal). Wet Lease-out – uthyrning av luftfartyg med besättning. Wet Lease-in – inhyrning av luftfartyg med besättning.

⁴⁰ Dry Lease-out innebär att ett flygföretag hyr ut luftfartyg utan besättning, vilket också innebär att inhyraren får stå för de tillstånd (OL och AOC) som krävs.

Luftfartsavtal

De internationella luftfartsavtal som Sverige har med tredje land bör inte utgöra ett hinder för Sverige vid ett införande av obligatorisk klimatdeklaration för långväga resor. Det nationella styrmedlet skatt på flygresor infördes i Sverige 2018. Skatt på flygresor stod inte i strid med luftfartsavtalen.

I takt med ökande befolkning i Sverige och världen och i takt med stigande inkomster har resandet via svenska flygplatser ökat nästan varje år fram till 2018. Så sent som våren 2019 förväntade Swedavia en ökning av antalet flygresenärer under överskådlig framtid, framför allt för privatresandet.⁴¹ Statistiken från Transportstyrelsen för 2019 visade dock på en nedgång av passagerare i linjefart och ej regelbunden trafik med 9 procent för inrikes trafik och med 2 procent utrikes. Det var nedgångar varje enskild månad 2019 för såväl inrikes som utrikes passagerare. Sedan följde ytterligare nedgångar i ungefär samma grad de två första månaderna 2020 innan trafiken lamslogs av åtgärderna och oron kring Coronapandemin.

Priskonkurrensen är ofta hård på linjer med förutsättningar till lönsamhet. Lågprisbolagen har hittat nya lösningar och satt press på de mer traditionella aktörerna, med överetablering och konsolidering som följd. SAS har svarat på den nya konkurrensen bland annat med att starta dotterbolaget SAS Ireland med nio flygplan och en bas på Irland.⁴²

Försäljningskanaler flyg- och researrangörer

För att kunna använda sig av internationella bokningssystem krävs att en resebyrå har en resebyrålicens, som i Sverige utfärdas av Kammarkollegiet. Det största bokningssystemet som används är Amadeus. Via Amadeus system kan koldioxidutsläpp för olika flygsträckor redovisas och uppgifterna är beräknade med hjälp av ICAO:s flygkalkylator (se vidare avsnitt 5.2). När det gäller bokning av flygresor på flygbolagens webbplatser varierar formerna. Vissa utländska flygbolag har webbplatser på svenska med möjlighet att se priset i svenska kronor, medan andra har ett antal olika alternativ av de största språken.

Tågföretag

Statliga SJ AB är alltjämt den dominerande aktören på den svenska tågmarknaden. Företaget ska drivas med lönsamhet (utan samhällsuppdrag).⁴³

Enligt egen uppgift ökade SJ försäljningen av tjänsteresor 2019 och tjänsteresor stod för ungefär 30 procent av det totala antalet resor med SJ.⁴⁴ Snabbtåget X 2000 som har använts sedan 1990 ska genomgå en modernisering av tågens tekniska system och inredning. De uppfräschade vagnarna ska tas i drift med början 2020.⁴⁵

På den mest lukrativa linjen Stockholm–Göteborg har SJ konkurrens av MTRX som också kör snabbtåg. Företaget har sex moderna tåg som är kortare än X 2000 och presenteras som lämpliga för resenärer som blir åksjuka av korglutning (som används av X 2000).⁴⁶ MTRX, som tidigare kallade sig MTR Express, drivs av MTR Express AB som är en del av den kinesiska MTR-koncernen.⁴⁷

⁴¹ Swedavia, Års- och hållbarhetsredovisning 2018, s.15.

⁴² SAS års- och hållbarhetsredovisning 2018/2019, s.16.

⁴³ Olönsamma linjer hanteras på särskilt sätt inom systemet med regionala kollektivtrafikmyndigheter och statens trafikavtal om nattågstrafik mellan Stockholm och Jämtland/Lappland.

⁴⁴ www.aftonbladet.se/minekonomi/a/mRxOJ4/flu-tar-taget-pa-affarsresan 2020-04-22.

⁴⁵ www.sj.se/sv/om/om-sj/trafik-och-tag/sj-snabbtag-x-2000.html 2020-04-22.

⁴⁶ <https://mtrx.travel/sv/vara-snabbtag> 2020-04-22.

⁴⁷ www.mtrnordic.se/ 2020-04-22.

Vy Tåg, som tidigare hette Tågkompaniet, är en del av den norska statsjärnvägen Vy. Vy Tåg i Sverige är inriktat på den upphandlade trafiken, varav en del är långväga. Våren 2020 opererar svenska Vy Tåg snabbtåg mellan Göteborg och Oslo på uppdrag av norska Vy Tog och man har egen heltrafik mellan Karlstad och Oslo.

Snälltåget, som är en del av tysk-franska Transdev, bedriver nattågstrafik med liggvagnar på kommersiella villkor, året runt mellan Malmö och Stockholm och under säsong från Malmö till Berlin eller Jämtlandsfjällen.⁴⁸ Varje sommar sedan 2012 har Snälltåget gått från Malmö till Berlin, med fyra timmars fartygsöverfart Trelleborg–Sassnitz.⁴⁹ Företaget har mött en ökande efterfrågan och utökat kapaciteten på linjen under senare år.⁵⁰

Inlandsbanan, med kommunala ägare, bedriver turisttrafik på den oelektrifierade Inlandsbanan.

Försäljningskanaler tåg

I ett parallellt regeringsuppdrag analyserar Trafikanalys marknaden för försäljning av internationella tågbiljetter, där bland annat järnvägens försäljningskanaler beskrivs i större detalj.⁵¹

Den nästan helt dominerande kanalen för försäljning av tågbiljetter i Sverige är SJ:s nätbutik. Där säljs även biljetter till många bussar och andra tåg i regional trafik, genom samarbete med Samtrafikens nationella biljettbokningssystem. Det möjliggör byten till många orter utanför SJ:s nätverk. Både Vy och Snälltåget finns med där. Att finnas med i SJ:s nätbutik och telefonförsäljning är en kommersiell fördel.⁵² SJ AB har inte släppt in alla konkurrenter på sin nätbutik.

Som ett alternativ till SJ:s nätbutik och biljettautomater finns ett antal fristående online boknings- och försäljningstjänster för nationella och internationella tågresor inom Europa. Ett svenskt exempel utgörs av Trainplanet med bas i Östersund. De erbjuder biljetter med både SJ, MTRX och flera andra järnvägsföretag och det är lätt att jämföra priser.⁵³ Numera går det även att köpa biljetter som söks fram i Samtrafikens reseplaneringstjänst resrobot.se – utan att lämna webbplatsen – och det görs i samarbete med Trainplanet. Omio utgör ett ytterligare exempel på en bokningssida som erbjuder resor med flera järnvägsföretag i Sverige.

Vy Tåg har genom webbplatsen Tagkompaniet.se egen biljettförsäljning där det även går att finna biljetter med SJ-tåg. MTRX säljer enbart biljetter med den egna trafiken på sin webbplats.

Bussbolag i långväga kommersiell trafik

Buss har sedan länge etablerat sig som ett lågprisalternativ när det gäller längre resor. Numera framhålls i branschen att man är ett miljövänligt alternativ, kanske främst i jämförelse med flyg och bil.

Buss har relativt god konkurrenskraft där tågförbindelser saknas eller är långsamma, vilket är fallet för exempelvis sträckan Göteborg–Oslo. Bussen är också attraktiv när det är angeläget

⁴⁸ www.snalltaget.se/om-oss 2020-04-22.

⁴⁹ Även efter att Coronapandemin bröt ut planerar Snälltåget att fortsätta denna linje. Se vidare: www.jarnvagsnyheter.se/20200416/10201/snalltaget-uppratthaller-rutten-malmo-berlin 2020-04-22

⁵⁰ www.snalltaget.se/om-oss/pressmeddelande/snalltaget-lanserar-onlinebokning-for-tagresor-ut-i-europa-och-satter-in-extra-a 2020-04-22.

⁵¹ Trafikanalys, 2020, Internationella tågbiljetter – en marknad på framväxt.

⁵² www.svd.se/sjs-utnyttjar-sin-dominans-vid-biljettkop Artikel från 2015-12-16.

⁵³ www.tagbokningen.se 2020-04-22.

att resa utan byte och samtidigt komma ända fram vid avstigning, som på fjälldestinationer eller vid inköpsresor.

Bussbranschen domineras idag av stora aktörer och kartan har ritats om snabbt bara de allra senaste åren. Flixbus och Vy är de största aktörerna som har linjelagd kommersiell busstrafik.

Tyska Flixbus som är en dominerande aktör i Tyskland, har verksamhet i 29 länder i Europa och vidare in i Turkiet, samt även i USA och sedan helt nyligen i Marocko. Driften av trafiken sköts av lokala företag och man har flera andra tunga partnersamarbeten.⁵⁴ För kunderna innebär sammanslagningen av Flixbus och Swebus att resenärerna kan köpa långa internationella resor på samma biljett, exempelvis Göteborg–Berlin med ett timslångt byte i Köpenhamn.

Det svenskägda bussföretaget Nobina fokuserar på stadstrafik, regionaltrafik och interregional trafik.⁵⁵ Företaget har också verksamhet i de nordiska grannländerna.

Inom den svenska fjärrbussverksamheten uppträder det norska företaget Vy under varumärkena Vy Bus4You och Vy express. Vy Bus4You använder bekvämare bussar med lägre beläggning med trafik bland annat mellan nordiska huvudstäder. Vy express har linjer som överlappar Vy Bus4You men kör även kortare svenska sträckor.

I mars 2020 genomfördes Vys köp av Flygbussarna från Transdev.⁵⁶ Linjerna till och från svenska flygplatser är under 15 mil men linjenätet kan utökas med längre linjer till flygplatserna som redan trafikeras av Vy express idag. I mars 2020 började Vy express trafikera Eskilstuna–Arlanda direkt.

Tysk-franska Transdev inriktar sig på verksamhet som persontrafikoperatör via partners och vänder sig inte direkt till resenärer. Exempelvis har man kontrakt med Länstrafiken i Västerbotten på långväga busstrafik Umeå–Haparanda.

Det finns också några bussresearrangörer med egen transportverksamhet. Mekka Traffic-koncernen är inriktade på upphandlad trafik, kommersiell linjelagd trafik, charterbuss och bussresor med reseledare och agerar på marknaden med flera varumärken, bland annat Bergkvarabuss, Scandorama, Ölvemarks Holiday, och Fjällexpressen.

Huvudägare av Mekka Traffic koncernen är sedan 2017 en investeringsfond förvaltd av Cube Infrastructure Managers i Luxemburg och Paris. Därmed ingår Mekka i en företagsgrupp med bussbolag i bland annat Danmark, Tyskland och Belgien.⁵⁷

Vid sidan av de största aktörerna finns mindre företag som i många fall utför trafik som partners till någon av de stora aktörerna som Flixbus. Mohlins bussar driver trafik i egen regi mellan Jämtland/Härjedalen och Stockholm under varumärket Härjedalingen. Byberg och Nordin AB och Westin Buss AB äger tillsammans Ybuss som på liknande sätt erbjuder linjelagd trafik Umeå–Stockholm. I Östergötland finns Blåklintsbuss som har daglig linjetrafik mellan Mjölby och Stockholm.

Buss är också ett viktigt inslag i många paketresor som erbjuds med säljargument som att man kommer nära vid avstigning och att färdvägen blir en del av upplevelsen. Resebyråer som Resia erbjuder egna gruppresor med färdledare där busstransporten ofta sköts av

⁵⁴ www.flixbus.se/foeretag/om-flixbus 2020-04-22.

⁵⁵ Nobina, Årsredovisning 2018/2019, del 2 (företagspresentation)

⁵⁶ www.mynewsdesk.com/se/flygbussarna/pressreleases/transdev-saeljer-flygbussarna-till-vy-2956042 2020-04-22.

⁵⁷ www.bussmagasinet.se/2017/11/bergkvarabuss-nya-huvudagare-inga-nykomlingar-i-bussbranschen/ 2020-04-22.

fristående bussbolag eller bussbolag i resebyråns koncern. Röke Buss äger JT Alpin resor som erbjuder paketresor till skidorter i Norge och alperna.

En kategori för sig är arrangemang av inköpsresor över dagen som främst går mellan södra Sverige och nordligaste Tyskland med ett antal bussbolag.

Försäljningskanaler buss

Marknaden för långväga bussbiljetter är fördelad på många kanaler och det är svårt att få en överblick över alternativen som bjuds. Det är många av aktörerna som står vid sidan av Samtrafikens nationella biljettbokningssystem. Bolagen säljer biljetter själva eller via återförsäljare, såsom busstationer och resebyråer. I många fall går det även att köpa biljett ombord.

Flixbus-kunder kan köpa sina biljetter via flera olika kanaler men inte via telefon till företaget. Utöver i deras egen webbshop och mobilapp kan man köpa över disk i Stockholm på Cityterminalen och i Göteborg på Nils Ericsson-terminalen eller i biljettautomater på Cityterminalen, på Arlanda och på resecentrum i Västerås. Dessutom är 320 återförsäljare listade på webbplatsen, bland annat Pressbyrån, 7-Eleven och olika resebyråer.

Biljetter till Vys bussar kan köpas via telefon eller via företagets webbshop och i biljettautomater i Oslo, Göteborg, Örebro, Västerås och på Arlanda flygplats. Det finns även återförsäljare främst på bussterminaler och i kiosker, men inte alls lika många som Flixbus har. Vys bussbiljetter säljs även där Vys tågbiljetter säljs. På Vys webbplats tagkompaniet.se finns deras egna bussbiljetter, men även bussbiljetter och tågbiljetter med andra operatörer, såsom länstrafikbolag och SJ, så det går att få en biljett till många fler destinationer än i Vys eget nät. På sj.se säljs biljetter till Vys bussar, genom samarbetet med Samtrafikens nationella biljettbokningssystem, men det verkar vara vissa begränsningar i urvalet till fördel för SJ-tåg. Även på tagbokningen.se kommer Vys bussar upp bland tågen vid en sökning, vilket underlättar vid prisjämförelser.

Kunder som vill resa med något av de många mindre bussbolagen som inte samarbetar med Samtrafiken måste ofta vända sig direkt till företagen via nätet eller telefon, eller till någon återförsäljare.

Rederier

Många olika rederier kompletterar varandra och på några stora linjer finns det två rederier som konkurrerar med varandra. Trafiken går mest till grannländerna och flest passagerare reser på linjer till och från Danmark. Inrikes är Gotlandstrafiken viktig året runt främst för boende och företag på Gotland och sommartid för turister från Sverige och andra länder.

För en stor del av fartygstrafiken är det kombinationen gods och passagerare som möjliggör lönsamhet på linjerna.

Det finns femton rederier som trafikerar reguljärt till och från Sverige och ett som trafikerar Gotland. Gotlandstrafiken skiljer sig från övriga här nämnda fartygslinjer genom att den går inrikes och upphandlas på långa kontrakt av svenska staten för att garantera en grundläggande trafik året runt. Det är Rederi AB Gotland som har trafiken idag.

Restiden med fartyg spänner från 20 minuter över Öresund till resor över natten eller över flera dagar som förekommer med Birka Cruises kryssningar runt Östersjön med tid för flera landstigningar.

Flest antal resor mellan Sverige och utlandet skedde år 2018 mellan Sverige och Danmark, med nära 10 miljoner passagerare på alla linjerna, enligt Trafikanalys officiella statistik. Därefter följde i fallande ordning resor till/från Finland med 8,6 miljoner och Tyskland med 2,1 miljoner följt av Norge med 1,5 miljoner. Estland, Lettland, Litauen och Polen hade tillsammans 4,2 miljoner fartygsresenärer till och från Sverige, varav Polen var störst.⁵⁸ Trafiken mellan fastlandet och Gotland hade 1,8 miljoner passagerare 2018.⁵⁹

Rederiet med flest linjer är svenska Stena Line med sammanlagt sex linjer från Göteborg, Halmstad, Trelleborg,⁶⁰ Karlskrona och Nynäshamn. De är också dominerande på västkusten, där man är ensam aktör i Göteborg och även har linjen Varberg–Grenå.

Tyskägda TT-Line har med fyra linjer från Trelleborg flest linjer på sydkusten.

I Finlandstrafiken konkurrerar estniska Tallink Silja och finska Viking Line på linjerna från Stockholm till Åbo och Helsingfors. Viking Line har även linjen Kapellskär–Mariehamn och kryssningstrafik mellan Stockholm och Mariehamn, vilket gör deras linjenät större mellan just Sverige och Finland. Sommartid trafikerar Viking Line även Stockholm–Tallinn, men resten av året är Tallink Silja ensam om den linjen, liksom man är ensam året runt på linjen Stockholm–Riga. Tallink Silja är det större företaget av de två mätt i transporterat gods och passagerare totalt sett. En mindre konkurrent finns i form av finska Rederiaktiebolaget Eckerö som har Ålandstrafik mellan Grisslehamn och Eckerö under varumärket Eckerölinjen och kryssningar från Stockholm under varumärket Birka Cruises med ett fartyg utan bildäck.

Av övriga nio rederier med utrikes fartygstrafik från Sverige har DFDS, Finnlines, Polferries och Unity Line två linjer vardera. De återstående, med vardera en linje från Sverige, är Color Line, Fjordline, Forsea, Molslinjen (Bornholmslinjen) och Wasaline.

Taxfree-shopping förekommer inte inom EU med vissa undantag som per definition ligger utanför EU:s skatteområde, bland annat Åland. Turerna från Sverige till finska fastlandet och Estland brukar därför innehålla ett kort stopp på Åland även på oattraktiva avgångstider. Trafiken mellan Strömstad och norska Sandefjord erbjuder också taxfree vilket säkert bidrar till linjens popularitet.

Vid sidan om taxfree är underhållningen ombord en attraktion i sig. Underhållningen bidrar till att fartygen konkurrerar med de andra färdssätten på andra villkor. En väsentlig del av resenärerna väljer inte fartyg som ett alternativ till flyg (tåg eller buss) på just den linjen som fartyget trafikerar. De kanske istället väljer mellan en kryssning eller att gå ut på en danskväll i hemstaden.

Flera av linjerna som nämnts går under gränsen för långväga resor som i den här utredningen är satt till 15 nautiska mil för sjöfart, cirka 28 km.⁶¹ Kortast linje med cirka 5 km är Helsingborg–Helsingör som också är den svenska fartygslinjen som har tätast trafik och flest passagerare. Se vidare avsnitt 5.3 för en genomgång av reslängder till sjöss.

Försäljningskanaler fartyg

Biljetter till fartygen säljs i bolagens egna nätbutiker, över telefon, över disk i terminalen eller via resebyråer. Fartyg till andra länder ingår i regel inte i Samtrafikens biljettsamverkan och

⁵⁸ Trafikanalys statistik, Sjötrafik 2018, Tabell 10 och Tabell 11.

⁵⁹ Trafikanalys statistik, Sjötrafik 2018, sammanfattningstabell.

⁶⁰ I april 2020 har Stena redovisat att man avser att permanent avveckla trafiken på linjen, mellan Trelleborg och Sassnitz. Transportnet, Klassisk färjelinje stängs, 8 april 2020.

⁶¹ En sjömil är 1 852 meter, så 15 sjömil är 27,8 km.

syns inte på exempelvis resrobot.se. Ett undantag är Forsea mellan Helsingborg och Helsingör, som är synlig men det går inte att köpa biljetter via Samtrafikens transportörer.

Det går också i viss utsträckning att boka biljetter med appar, men köp i rederiernas egna appar verkar inte ha fått stor spridning ännu. Prisjämförelsesajter som www.directferries.se där det går att handla finns, men det skulle behöva utredas mer hur mycket dessa sajter används som försäljningskanal.

2.3 Hinder och incitament för klimatarbete

Avsnittet beskriver inledningsvis resebranschens syn på hinder och incitament för ett förändrat beteende vid köp av resor. Därefter beskrivs studier av beteendenaspekter vid resval som är av relevans vid klimatarbete.

Utbudssidan – resebranschens syn

Trafikanalys har frågat olika branschaktörer hur de mäter intresse för klimatpåverkan hos resenärer. Flera företag menar att betalningsviljan hos köpare av resor är väldigt låg när det handlar om att välja till en tjänst som syftar till att minska resans nettoutsläpp av växthusgaser och att mindre än en procent av exempelvis charter- och fritidsresenärer väljer detta alternativ när det finns tillgängligt mot en kostnad. Det kan ha betydelse för resenärens val att merkostnaden kan bli så hög som omkring 30 procent av det totala priset för resan. För affärsresenärer finns ett starkare incitament att välja ett resande med mindre klimatpåverkan då många organisationer redovisar klimatpåverkan från sina tjänsteresor i sin hållbarhetsredovisning.

I resebranschen har man under den senaste tidens stora uppmärksamhet kring klimatfrågor sett en minskad efterfrågan på flygresor och en ökad efterfrågan på tågresor (se avsnittet ovan). Flera aktörer har redan idag olika former av klimatinformation kopplat till marknadsföring och försäljning av resor (se vidare kapitel 5) och en i huvudsak marknadsdriven inriktning mot ökat klimatarbete.

I Trafikanalys intervjuer med olika branschaktörer har samtliga varit positiva till ett införande av obligatoriska klimatdeklarationer. En artikel som publicerats i franska Le Figaro pekar också på en vilja hos 80 procent av de tillfrågade resenärerna att få information om resans klimatpåverkan.⁶² En nyligen genomförd studie visar också på en hög acceptans för ett införande av obligatoriska klimatdeklarationer på resor.⁶³

Efterfrågesidan – beteendenaspekter vid resval

Konsumenter och hållbara val

På uppdrag av regeringen kartlägger Konsumentverket sedan 2015 konsumenternas upplevelser att kunna agera miljömässigt hållbart genom en enkätundersökning. Resultatet från enkätundersökningen kompletteras med beräkningar från SCB som visar på konsumtionens klimatpåverkan generellt och nedbrutet på olika marknader. För att kunna rangordna och jämföra marknader med varandra har Konsumentverket tagit fram

⁶² Le Figaro-artikel 2020-01-16: www.lefigaro.fr/conso/comparer-les-vols-selon-leur-emission-carbone-bonne-idee-ou-coup-de-com-20200116 2020-04-22.

⁶³ Skrivelse som inkommit till myndigheterna 2020-02-25, diariefört under ärende Utr. 2019/60.

konsumtmarknadsindexet miljö (KMI-miljö), vilket är en sammanvägning av följande fem faktorer:

- **Utbud:** hur ser alternativen med mindre miljöpåverkan ut?
- **Pris:** hur mycket påverkar priset?
- **Sociala normer:** hur påverkar omgivningens åsikter valen av alternativ med mindre miljöpåverkan?
- **Miljöinformation:** vägleder miljömärkning och annan miljöinformation?
- **Enkelhet:** hur lätt är det att välja alternativ med mindre miljöpåverkan?

I rapporten Konsumenterna och miljön (2018) konstaterar Konsumentverket att pris upplevs som det största hindret till att göra val med miljöhänsyn.⁶⁴ Konsumenter upplever flyg och paket- och charterresor som de marknader där det är allra svårast att göra val med miljöhänsyn.

Den konsumentgrupp som tycker det är allra svårast att göra val med miljöhänsyn är medelålders män 35-64 år samtidigt som kvinnor mellan 65-75 år ser bäst möjligheter. De med högt miljöintresse upplever bättre möjligheter till att konsumera med miljöhänsyn än de som har ett lågt miljöintresse.

Det finns stora skillnader mellan kvinnors och mäns inställning till miljö. Kvinnor använder oftare miljömärkningar och har bättre kunskap om miljöalternativ.

I en rapport från forskare vid Göteborgs Universitet har en kartläggning av klimatpåverkan från svenska befolkningens flygresande genomförts samt en analys av potentialen för mer hållbara konsumtionsval från ett klimatperspektiv.⁶⁵ Resultatet visar att en realistisk utsläppsminskning är 26 procent baserat på resenärers acceptans för ändrade trafikslag och/eller ändrade val av destination. Den största realistiska potentialen gäller val av destinationer som ligger närmare Sverige med flyg (exempelvis Kanarieöarna istället för Thailand). Rapporten drar slutsatsen att acceptansen är låg för att ersätta tjänsteresan med ett möte utan resa. Detta indikerar i så fall svårigheter att minska utsläppen till följd av tjänsteresor.

Rapporten lyfter fram vad det är som spelar in vid val av trafikslag och att tidigare forskning har visat att de viktigaste faktorerna är pris, tid och bekvämlighet. Andra aspekter som spelar in är konsumentens värderingar och normer som berör exempelvis miljö- och klimatfrågor men även demografiska och socioekonomiska faktorer som ålder, inkomst, utbildning etcetera. Vidare lyfter rapporten att pris och tid oftast prioriteras framför klimat- och miljöfrågor samt att det verkar finnas en brytpunkt vid cirka fem timmars restid som spelar stor roll och där valet oftare faller på flyg.

Tid och pris är viktiga aspekter för konsumenter, särskilt då det handlar om en resa. Det innefattar ofta att ta ledigt från sitt arbete vilket inte är något som kan göras obegränsat. Konsumenter har flera aspekter att förhålla sig till vid köp av resa och om det blir för komplext så kan det innebära att konsumenten inte söker information på mer än ett ställe alternativt handlar utifrån vana, norm eller rekommendation från någon.

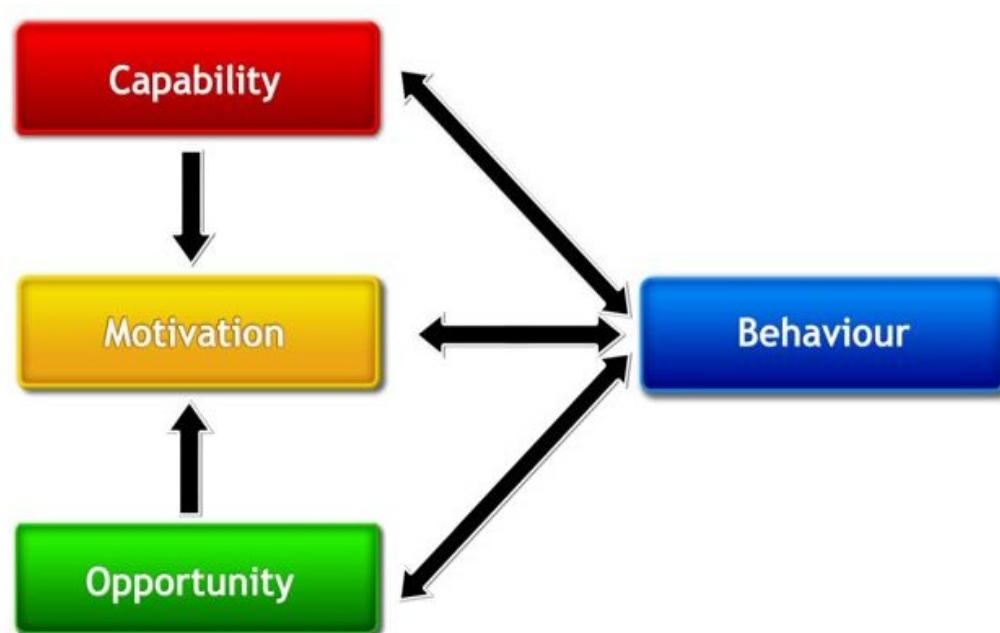
⁶⁴ Konsumentverket, 2018, Konsumenterna och miljön 2018, Möjligheter att göra val med miljöhänsyn, Rapport 2018:17.

⁶⁵ Kamb, A. och Larsson, J., 2018, Klimatpåverkan från svenska befolkningens flygresor 1990-2017, Chalmers-rapport.

Tidigare i år publicerade Konsumentverket en rapport om normers betydelse för hållbar konsumtion.⁶⁶ För att en personlig norm ska omsättas i beteende krävs inte enbart att konsumenten har kunskap om miljökonsekvenserna av olika konsumtionsval, utan även att konsumenten känner ett personligt ansvar för konsekvenserna. Att personer med högt miljöintresse upplever bättre möjligheter till att konsumera med miljöhänsyn än de som har ett lågt miljöintresse kan sannolikt till del förklaras av att de upplever ett personligt ansvar för konsekvenserna och därmed är mer motiverade att agera hållbart.

Konsumentbeteende

För att försöka förstå hur benägen en person är att bete sig på ett visst sätt kan ramverket COM-B användas, ett beteendesystem som inkluderar tre fundamentala förutsättningar för att möjliggöra ett beteende, oftast en beteendeförändring, men inte alltid.⁶⁷ I detta beteendesystem interagerar förmåga, motivation och möjlighet och bidrar till ett visst beteende, se Figur 2.



The COM-B system - a framework for understanding behaviour.

Figur 2. Ramverket COM-B som inkluderar aspekterna Förmåga (Capability), Motivation (Motivation) och Möjlighet (Opportunity) i relation till Beteende (Behaviour).
Källa: Michie et al. 2011.

Följande aspekter behövs för att förstå konsumenternas förutsättningar, exempelvis i relation till en obligatorisk klimatdeklaration:

Förmåga: här behöver konsumenten ha både färdighet och kunskap till att utföra ett visst beteende, i detta fall att välja ett färdssätt med hänsyn till klimatpåverkan. Exempelvis:

⁶⁶ www.konsumentverket.se/globalassets/publikationer/hallbarhet-och-miljo/underlagsrapport-2020-1-normers-betydelse-for-hallbar-konsumtion-konsumentverket.pdf 2020-04-22.

⁶⁷ Michie, S., van Stralen, M.M. & West, R. (2011) The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. Implementation Science, Vol. 6, no. 42. <https://implementationscience.biomedcentral.com/articles/10.1186/1748-5908-6-42> 2020-04-22.

- Ha kunskap om olika färdssätt och att klimatpåverkan skiljer sig åt mellan olika färdssätt.
- Kunna söka information om olika färdssätts klimatpåverkan och jämföra dessa. I detta fall skulle det eventuellt betyda att navigera ett flertal webbsidor.
- Förstå vad information om färdssättens klimatpåverkan faktiskt innebär och hur de relaterar till varandra.

Motivation definieras som alla de processer som påverkar och styr vårt beteende, inte bara medvetet beslutsfattande. Dessa innefattar även inlärt och emotionellt beteende men även reflekterande beslutsfattande. Här handlar det mer om vanor och förväntningar på ett visst beteende. Exempelvis:

- Vilken inställning har individen till en viss vara eller tjänst? Detta kan i sig vara beroende av erfarenhet och vana.
- Vilka sociala normer finns kring ett visst beteende. Förväntas individen använda ett visst färdssätt?
- Vill individen ändra sitt beteende?

Möjlighet definieras som alla aspekter som ligger utanför individen som antingen möjliggör eller framkallar ett visst beteende. Dessa kan till exempel vara den miljö eller det sociala sammanhang som en individ befinner sig i. Exempelvis:

- Företag måste ha tillgänglig information om vilken klimatpåverkan ett färdssätt har.
- Det behöver finnas tillgänglig information om hur en jämförelse av olika färdssätts klimatpåverkan kan ske.
- Hur enkelt är det för konsumenten att hitta information och förstå den?

En obligatorisk klimatdeklaration kan troligtvis ha en inverkan på resvalet genom att ge köparen av resan en bättre *förmåga* att göra rationella val och att ge transportörerna en bättre *möjlighet* att ge köparen av resan ett bra beslutsunderlag. Det är även möjligt att en obligatorisk klimatdeklaration kan leda till en högre *motivation* hos både köparen av resan och transportören att göra val som är rationella i klimathänseende.

Beteendeeconomisk forskning visar att individer som ställs inför komplicerade beslutssituationer som att välja pensionssparande, äta nyttigare eller ansöka om skatteavdrag ofta fattar beslut som inte är rationella, alltså att de inte tar tag i sitt pensionssparande, inte väljer att äta nyttigare trots att de vet att det är bättre eller att de inte söker avdrag som de är berättigade till.⁶⁸ Det är oerhört ansträngande att vara rationell och att konstant vara det kräver oerhört mycket av en individ, varför individer inte alltid orkar, eller bryr sig om, att vara rationella i sina konsumtionsval.

Ett annat väldokumenterat fenomen i beteendeeconomisk forskning är att individer har preferenser som inte är konsistenta över tid. En förklaring till det är så kallade *present bias*, det vill säga att individer värderar omedelbara belöningar mer än framtida belöningar.⁶⁹ Detta kan yttra sig genom att konsumenter uppger att de vid ett framtida köp skulle handla hållbart, men när det framtida köpet väl sker så stämmer det inte överens med vad som tidigare sagts.

⁶⁸ ESO, 2016, När det rätta blir det lätta – En ESO-rapport om "nudging".

⁶⁹ Ibid.

2.4 Sammanfattande kommentarer

Av de färdssätt som undersökningen fokuserar på är tåg det vanligaste färdssättet för långväga resor, enligt Trafikanalys resvaneundersökning, följt av flyg, buss och fartyg i fallande ordning. Fritidsresor är generellt sett längre än tjänsteresor och det görs fler fritidsresor än tjänsteresor. Det vanligaste färdssättet för kvinnor är tåg, medan det för män är flyg.

I Sverige domineras inrikesflyget normalt till övervägande del av SAS. För resenärer i södra Sverige är det mer förekommande att Kastrup används som startpunkt för internationella resor. Försäljningskanaler, företag och produkter (transporttjänster) varierar inom och mellan olika trafikslag.

Resebranschens aktörer och resenärer är generellt sett positiva till införandet av en obligatorisk klimatdeklaration för långväga resor.

Krävande och komplexa köpprocesser skapar svårigheter för konsumenter. Om konsumenten inte förstår skillnaden mellan olika varor och företag ökar risken för att konsumenten gör ett passivt val. Att välja ett färdssätt med hänsyn till klimatpåverkan kan anses vara komplext, särskilt om ansvaret faller på konsumenten att söka fram och jämföra vilken klimatpåverkan olika färdssätt har. För att underlätta för köparen av resan att göra ett rationellt resval med hänseende till resors klimatpåverkan, är det viktigt att en obligatorisk klimatdeklaration är lättbegriplig för köparen av resan.

En obligatorisk klimatdeklaration kan troligtvis ha en inverkan på resvalet genom att ge köparen av resan en bättre *förmåga* att göra rationella val och att ge transportörerna en bättre *möjlighet* att ge köparen av resan ett bra beslutsunderlag. Det är även möjligt att en obligatorisk klimatdeklaration kan leda till en högre *motivation* hos både köparen av resan och transportören att göra val som är rationella ur klimathänseende.

3 Övergripande rättsliga förutsättningar

Ett författningsförslag om obligatoriska klimatdeklarationer av långa resor aktualiserar bestämmelserna i WTO-avtalet, i fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) om rätten till fri etablering och den fria rörligheten för tjänster. Ett författningsförslag berör även tillämpningsområdet för ett flertal direktiv och förordningar. I det följande prövas möjligheterna för en nationell lagstiftning om klimatdeklarationer mot EU:s primärrätt, då närmast EUF-fördraget. Därefter analyseras om förslaget omfattas av sekundärrätt, närmast direktiv och förordningar. Det bedöms att WTO-avtalets bestämmelser överensstämmer med EU:s primär- och sekundärrätt.

3.1 EU-regler – förutsättningar för ett enskilt nationellt krav

Fördraget om europeiska funktionssätt (EUF)

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) redogörs för de grundläggande bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster.⁷⁰ Rätten till etablering innebär att en verksamhetsutövare får verka i andra medlemsstater på samma villkor som ställs för de egna medborgarna och företagen i det landet. Det råder alltså ett förbud mot diskriminering enligt artikel 49 i EUF-fördraget. Rätten till etablering får begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Företag som bedriver passagerartransport kan vara etablerade⁷¹ både inom Sverige och utanför. Företag som är etablerade utanför Sverige kan rikta sina tjänster mot Sverige. Marknadsföring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden omfattas av svensk marknadsrätt (effektlandsprincipen). Samma regler ska då gälla för en utländsk som för en inhemsk aktör. Detta innebär att det inte finns några hinder att tillämpa krav på klimatdeklaration för transportörer i Sverige eftersom det inte är diskriminerande.

Artikel 56 i EUF-fördraget handlar om friheten att tillhandahålla tjänster utan inskränkningar inom EU. Enligt artikel 58.1 regleras dock fri rörlighet för tjänster på transportområdet av bestämmelserna i avdelningen om transporter.⁷² Principen om frihet att tillhandahålla tjänster ska således, enligt EUF-fördraget, säkerställas via genomförandet av den gemensamma transportpolitiken.⁷³ Det konstateras att Europaparlamentet och Europeiska unionens råd inte har antagit några gemensamma regler eller vidtagit andra åtgärder med stöd av artikel 91.1 EUF-fördraget med anledning av klimatdeklarationer på långväga transporter. Det innebär att enligt det rådande rättsläget i unionsrätten ankommer det på medlemsstaterna att reglera

⁷⁰ Artikel 56–62 EUF-fördraget.

⁷¹ Med etableringsstat avses den stat där en tjänsteleverantör har sitt fasta driftställe (2 § e-handelslagen samt skäl 19 i direktiv 2000/31/EG).

⁷² EU-domstolens dom i mål C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi, 20 december 2017, punkt 44.

⁷³ Artikel 91 EUF-fördraget.

villkoren för tillhandahållandet av sådana deklARATIONER med iakttagande av de allmänna reglerna i EUF-fördraget.

Avdelning VI i EUF-fördraget handlar om en gemensam transportpolitik. Det framgår av artikel 100.1 EUF-fördraget att bestämmelserna i avdelningen ska gälla transporter på järnväg, landsväg och inre vattenvägar. Av artikel 100.2 EUF-fördraget framgår att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet får fastställa lämpliga bestämmelser för sjöfart och luftfart. Myndigheterna bedömer att även om sjöfart och luftfart inte nämns i artikel 100.1 omfattar avdelningen ändå regler om sjöfart och luftfart jämfört med artikel 100.2.⁷⁴

Principen om ömsesidigt erkännande

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att en tjänsteleverantör som lagligen erbjuder sina tjänster i en medlemsstat ska kunna förmedla sina tjänster i andra medlemsstater utan att behöva anpassa sig till särskilda regler i varje enskild medlemsstat. Vad gäller den föreslagna klimatdeklarationen är innebörden att om en annan medlemsstat ställer krav på motsvarande deklARATION ska verksamhetsutövare ha rätt att utöva verksamheten i Sverige utan att behöva uppfylla svenska regler. Såvitt känt har endast Frankrike infört en typ av regler för klimatdeklARATIONER inom samtliga transportslag. Det skulle därför vara möjligt för företag som är etablerade i Frankrike att kunna åberopa principen om ömsesidigt erkännande.

För de fall det inte finns motsvarande regler i etableringslandet behöver det istället undersökas om e-handelsdirektivet eller tjänstedirektivet är tillämpliga. Om så inte är fallet får det istället undersökas vad som i övrigt följer av EU-fördragen och EU-domstolens praxis.

E-handelsdirektivet och tjänstedirektivet

Införandet av klimatdeklARATIONER skulle kunna ses som ett hinder mot den fria rörligheten av tjänster. Införandet av nationella bestämmelser om klimatdeklARATIONER behöver därför prövas mot både e-handelsdirektivet⁷⁵ och tjänstedirektivet.⁷⁶

E-handelsdirektivet

Enligt artikel 1.1 ska e-handelsdirektivet säkerställa den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster mellan medlemsstaterna. Direktivet syftar till att undanröja de hinder som särskilt medför problem och att säkerställa fri rörlighet för informationssamhällets tjänster på den inre marknaden. Med informationssamhällets tjänster menas sådana tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning, på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare (artikel 2.a e-handelsdirektivet med hänvisning till artikel 2.a i direktiv 98/34/EG, ändrat genom direktiv 98/48/EG). I anmälningsdirektivet⁷⁷, som ersatt direktiv 98/34/EG, finns en bilaga med en vägledande förteckning över sådana tjänster som inte anses tillhöra informationssamhällets tjänster. Enligt skäl 17 till e-handelsdirektivet ska de tjänster som anges i förteckningen inte omfattas av definitionen i e-handelsdirektivet. Av den nämnda bilagan framgår av punkt 1.c att reservation av en flygbiljett genom ett nät av datorer på en resebyrå med kunden fysiskt närvarande inte tillhandahålls på distans och därmed inte

⁷⁴ Se avsnitt om e-handelsdirektivet och tjänstedirektivet.

⁷⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden.

⁷⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

⁷⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

omfattas av definitionen för informationssamhällets tjänster. Vidare framgår under punkt 2.a att tågbiljettautomater inte utgör en tjänst som tillhandahålls på elektronisk väg.

För att kunna bedöma huruvida krav på obligatorisk klimatdeklaration kan införas med hänsyn till reglerna i e-handelsdirektivet är det således nödvändigt att utgå från den definition av informationssamhällets tjänster som redogjorts för ovan. Av definitionen framgår att tjänsten måste utföras på distans. En transporttjänst som marknadsförts av en transportör innebär att passageraren måste befinna sig på transportmedlet, vilket innebär att tjänsten inte sker på distans. Biljetten kan dock vara köpt på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. Köpet av biljetten på distans bör dock anses utgöra en integrerad del av en helhetstjänst som huvudsakligen består av en transporttjänst och är således inte att kvalificera som en av informationssamhällets tjänster.⁷⁸ Myndigheterna bedömer därför att e-handelsdirektivet därmed inte är tillämpligt på transporttjänster som marknadsförts av en transportör.⁷⁹ Det kan dock noteras att det i en underlagspromemoria som beställts av Trafikanalys öppnas för en annan bedömning.⁸⁰

Tjänstedirektivet

Tjänstedirektivet syftar till att säkerställa etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster mellan medlemsstaterna.⁸¹ Tjänstedirektivet är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänstleverantörer som är etablerade i en medlemsstat i EU. Enligt EES-avtalet omfattar den inre marknaden även de tre EFTA-staterna, Island, Liechtenstein och Norge.⁸² Tjänstedirektivet är enligt artikel 2.2 d inte tillämpligt på tjänster på transportområdet som omfattas av avdelning 5 i EG-fördraget. Avdelning 5 i EG-fördraget återfinns nu i avdelning 6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Avdelning 6 i EUF-fördraget handlar om en gemensam transportpolitik. I artikel 100.1 EUF-fördraget anges att bestämmelserna i avdelningen ska gälla transporter på järnväg, landsväg och inre vattenvägar. Det framgår som nämnts av artikel 100.2 EUF fördraget att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarande får fastställa lämpliga bestämmelser för sjöfart och luftfart. Det är oklart om luftfart och sjöfart omfattas av kapitlet vilket innebär att det är oklart om tjänstedirektivet är tillämpligt eller inte.

Av artikel 16 tjänstedirektivet framgår att medlemsstaterna ska respektera tjänstleverantörernas rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade. En medlemsstat kan besluta om undantag från friheten att tillhandahålla tjänster i vissa fall, om de är nödvändiga för att säkerställa den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten, folkhälsan eller miljöskyddet (artikel 16.3).

Tanken med lagförslaget är att passagerare ska göra bättre miljöval och förändra sina resmönster. För att kunna göra bättre miljöval krävs information om hur stor klimatpåverkan transporten har. Först då har man möjlighet att göra ett aktivt val och förändra sina resmönster. Idag saknas en enhetlig information som möjliggör en tillförlitlig jämförelse mellan transportslagen. Det finns en allmän kännedom om att flyget har större klimatpåverkan än andra transportslag, det är dock inte tillräckligt för att påverka passagerares val. Det är därför lämpligt med informationskrav för att uppnå målet och det går heller inte utöver vad som är

⁷⁸ EU-domstolens dom i mål C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi, 20 december 2017, punkt 40–41.

⁷⁹ I de fall en transportör har sålt en biljett om transport som utförs av en annan transportör bör det fortfarande anses vara en odelbar enhet, så länge transportören som marknadsför transporten ansvarar civilrättsligt för utförandet (exempelvis Montrealkonventionen).

⁸⁰ Advokatfirman Oeborgs: Memorandum till Trafikanalys 2020-02-28. Finns hos Trafikanalys, ärendenr. Utr. 2019/60.

⁸¹ Skäl 12 i tjänstedirektivet.

⁸² Prop. 2008/09:187, s.32.

nödvändigt. En lag om obligatoriska klimatdeklARATIONER torde därför vara proportionerlig. Den är inte heller diskriminerande så länge inga särskilda krav på nationalitet ställs upp. Myndigheterna bedömer således att det finns goda skäl som talar för att det lagförslag som läggs fram omfattas av undantaget i artikel 16 eftersom förslaget om obligatorisk klimatdeklaration grundar sig på skydd för miljön.

Liknande bedömning görs om tjänstedirektivet inte är tillämpligt enligt det så kallade Gebhard-testet.⁸³ I det så kallade Gebhard-målet slog EU-domstolen fast att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheterna ska uppfylla fyra förutsättningar. Åtgärderna ska enligt Gebhard-testet:

- 1) vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt,
- 2) framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse,
- 3) vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem samt
- 4) inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

Myndigheterna inom uppdraget gör olika bedömningar av huruvida ett nationellt krav på klimatdeklarationer klarar Gebhard-testets kriterier. Myndigheterna ser därmed att detta bör analyseras ytterligare i det fortsatta arbetet.

Direktivet om otillbörliga affärsmetoder

Införandet av ett krav på klimatdeklarationer innebär att krav ställs på aktörers marknadsföring. Det innebär att det behöver kontrolleras om det är möjligt att införa nationella regler med hänsyn till direktivet om otillbörliga affärsmetoder.

Direktivet⁸⁴ är övergripande och skyddar de ekonomiska intressena hos konsumenter före, under och efter ett avtal ingås. Direktivet är i Sverige implementerat genom marknadsföringslagen (2008:486). Enligt artikel 1 är syftet med direktivet "att bidra till att den inre marknaden fungerar korrekt och att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå genom att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar avseende otillbörliga affärsmetoder som skadar konsumenternas ekonomiska intressen". Direktivet omfattar därmed inte nationella regler som är avsedda att skydda intressen som inte är av ekonomisk natur.⁸⁵ Det framgår av Europeiska kommissionens vägledning till direktivet att direktivet inte påverkar medlemsstaternas möjlighet att införa nationella bestämmelser för att reglera affärsmetoder av hälso-, säkerhets- eller miljöskyddsskäl.⁸⁶ Enligt praxis från EU-domstolen kan direktivet inte tillämpas på nationella bestämmelser som inte syftar till konsumentskydd. Bestämmelser som däremot ska uppnå flera syften, varav konsumentskydd är ett, omfattas.⁸⁷

Av skäl 6 till direktivet framgår att direktivet omfattar otillbörliga affärsmetoder "som direkt skadar konsumenternas ekonomiska intressen och därigenom indirekt skadar legitima

⁸³ EU-domstolens dom i mål C-55/94, Reinhard Gebhard, 30 november 1995.

⁸⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004.

⁸⁵ EU-kommissionens vägledning om genomförandet/tillämpningen av direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder, s.9, avsnitt 1.2.1.

⁸⁶ EU-kommissionens vägledning om genomförandet/tillämpningen av direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder, s.9, avsnitt 1.2.1.

⁸⁷ EU-domstolens dom i mål C-540/08, Mediaprint, 9 november 2010, punkt 21–24, EU-domstolens dom i mål C-206/11, Köck, 17 januari 2013, punkt 31, samt EU-domstolens dom i mål C-559/11, Pelckmans Turnhout NV, 4 oktober 2012, punkt 24.

konkurrenters ekonomiska intressen". Syftet med lagförslaget om obligatoriska klimatdeklarationer är att konsumenterna ska göra väl avvägda val ur miljösynpunkt. Utredningen Biojet för flyget⁸⁸ framhåller att förslaget bör omfatta samtliga trafikslag, vilket uppges skapa kunskapsspridning om vilken betydelse valet av trafikslag har. Det ger samma förutsättningar för alla leverantörer som erbjuder långväga resande.⁸⁹

Direktivet är som nämnts ovan tillämpligt när en affärsmetod direkt skadar konsumenters ekonomiska intressen. Syftet med lagförslaget om obligatoriska klimatdeklarationer är att konsumenterna ska ändra sina resmönster och göra välgrundade val ur miljösynpunkt. Det är således inte fråga om ekonomiska intressen.

Under dessa överväganden blir slutsatsen att direktivet inte är applicerbart på lagförslaget eftersom förslaget saknar ett ekonomiskt intresse på det sätt som avses. Det skulle således kunna vara möjligt att införa nationella bestämmelser om klimatdeklarationer.

Om direktivet om otillbörliga affärsmetoder skulle anses tillämpligt är ett införande av regler om klimatdeklarationer problematiskt, eftersom direktivet är ett fullharmoniseringsdirektiv. Kommissionen framhåller dock i sin vägledning att medlemsstater får införa nationella bestämmelser till skydd för miljön. Klimatdeklarationen är tänkt att skydda miljön vilket innebär att det ändå kan finnas utrymme för att införa en nationell bestämmelse.

Direktivet om paketresor och sammanlänkade researrangemang

Aktörer som erbjuder långväga transporter och skulle kunna omfattas av lagförslaget kan utgöras av paketresearrangörer. Det innebär att det behöver analyseras om paketresedirektivet är tillämpligt.

Paketresedirektivet⁹⁰ ska skapa en hög, enhetlig konsumentskyddsnivå när det gäller avtal med avseende på paketresor och sammanlänkade researrangemang.⁹¹ Direktivet är implementerat i svensk lag genom paketreselagen (2018:1217).

För att utreda om lagförslaget omfattas av paketresedirektivets materiella tillämpningsområde måste bestämmelserna avse en paketresa som erbjuds eller säljs av en näringsidkare till resenärer eller avse ett sammanlänkat researrangemang som underlättas av näringsidkaren för resenärens räkning.

En paketresa består av en kombination av minst två olika typer av resetjänster för samma resa eller semester. Det kan vara transport, boende, hyrbil eller andra turisttjänster. Paketresan kan antingen vara arrangerad i förväg och bestå av ett antal tjänster som sätts ihop av en arrangör eller en resebyrå eller ett mer skräddarsytt paket där resenären själv väljer de olika tjänsterna innan betalning.⁹² Ett sammanlänkat researrangemang är minst två resetjänster som du köper från olika näringsidkare i separata avtal men som hänger ihop. Det

⁸⁸ SOU 2019:11, s.234.

⁸⁹ I utredningen föreslås kompletterande åtgärder och styrmedel för att minska flygets klimatpåverkan genom ändrade resmönster. Utredningen föreslog att det skulle tas fram ett förslag på redovisning av klimatpåverkan från långväga resande för buss, tåg, flyg och färja vid försäljning och marknadsföring av resor i syfte att "underlätta för konsumenterna som vill beakta miljöaspekter i konsumtionsbeslut, vilket kan leda till andra val av färdmedel och destinationer", SOU 2019:11, s. 233 f.

⁹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2302 av den 25 november om paketresor och sammanlänkade researrangemang om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU samt om upphävande av rådets direktiv 90/314/EEG.

⁹¹ Artikel 1 paketresedirektivet.

⁹² Artikel 3.2 paketresedirektivet.

räknas som ett sammanlänkat researrangemang när en näringsidkare underlättar bokningen av de andra tjänsterna, och de avser samma resa eller semester.⁹³

Paketresor och sammanlänkade researrangemang innehåller således minst två olika typer av resetjänster, varav transport med flyg, tåg, buss eller färja är vanligt förekommande. Då ett lagförslag om obligatorisk klimatdeklaration av långa resor omfattar försäljning av enskilda passagerartransporter träffas inte definitionen av paketresa som kräver två typer av resetjänster. Eftersom definitionen av paketresa inte träffas av lagförslaget är direktivet inte tillämpligt.

Regler om information till passagerare

Regler om information till passagerare inför köp av flygbiljett finns i lufttrafikförordningen⁹⁴, förordningen om rättigheter för personer med funktionshinder⁹⁵ och förordningen om lufttrafikföretags skadeståndsansvar.^{96 97}

Genom lufttrafikförordningen regleras bland annat tillstånd för EG-lufttrafikföretag och prissättning av lufttrafik inom gemenskapen.⁹⁸ Enligt artikel 23 ska passagerarpriser som är tillgängliga för allmänheten när de erbjuds eller offentliggörs innehålla tillämpliga villkor. Det slutliga priset som ska betalas ska alltid anges, och ska innehålla passagerarpris samt skatter och avgifter, tilläggsavgifter och arvoden som är oundvikliga och förutsebara vid tidpunkten för offentliggörandet. Enligt skäl 16 i förordningen är syftet med att ange tydliga passagerarpriser att kunderna ska få möjlighet att effektivt kunna jämföra priser för flygresor mellan olika flygbolag. Då informationskravet rör priser och villkor för priset och inte en transports klimatpåverkan hindrar förordningen inte ett införande av redovisning av klimatpåverkan för transport med flyg. Information om klimatpåverkan innebär dessutom ingen rättighet eller skyldighet och är därmed inget villkor.

Förordningen om rättigheter för personer med funktionshinder fastställer regler för skydd och assistans åt personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet, både för att skydda dem mot diskriminering och se till att de får assistans⁹⁹. Förordningen innehåller krav på lufttrafikföretag och resebyråer att offentliggöra säkerhetsreglerna och eventuella begränsningar avseende transport för personer med funktionshinder.¹⁰⁰ Förordningen tar således inte sikte på sådan information om klimatpåverkan som föreslås, vilket innebär att förordningen inte är ett hinder för ett införande av ett sådant informationskrav.

Förordningen om lufttrafikföretags skadeståndsansvar innehåller krav på att alla lufttrafikföretag som säljer lufttransporter inom EU ska se till att det finns en översikt över de

⁹³ Artikel 3.5 paketresedirektivet.

⁹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen.

⁹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 av den 5 juli 2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet.

⁹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 889/2002 av den 13 maj 2002 om ändring av rådets förordning (EG) nr 2027/97 om lufttrafikföretags skadeståndsansvar vid olyckor.

⁹⁷ I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2111/2005 av den 14 december 2005 om upprättande av en gemenskapsförteckning över alla lufttrafikföretag som förbjöds att bedriva verksamhet inom gemenskapen och om information till flygpassagerare om vilket lufttrafikföretag som utför en viss flygning, samt om upphävande av artikel 9 i direktiv 2004/36/EG, föreskrivs regler om upprättande av en förteckning över alla lufttrafikföretag som förbjöds att bedriva verksamhet inom EU och om information till flygpassagerare om vilket lufttrafikföretag som utför en viss flygning. Förordningen tar sikte på flygsäkerhet. Den bör därför inte vara ett hinder för utformning av klimatdeklarationer för långväga transporter.

⁹⁸ Artikel 1.1 förordning (EG) nr 1008/2008.

⁹⁹ Artikel 1.1 förordning (EG) nr 1107/2006.

¹⁰⁰ Artikel 4.3 förordning (EG) nr 1107/2006.

viktigaste bestämmelserna om skadestånd för passagerare och deras bagage.¹⁰¹ I skälen till förordningen anges att passagerare bör få grundläggande information om reglerna för skadeståndsansvar för att kunna teckna tilläggsförsäkring om det är nödvändigt.¹⁰² Då informationskravet rör andra frågor än information om utsläpp och inte heller utgör ett generellt krav är förordningen inte ett hinder för införande av klimatdeklarationer för långväga transporter.

Inom samtliga trafikslag finns EU-förordningar som syftar till att skydda passagerares rättigheter. Flygpassagerarförordningen¹⁰³ reglerar flygpassagerares rättigheter och vilken information passagerare har rätt till i händelse av nekad ombordstigning, inställd eller försenad flygning. Förordningen innehåller inga regler om information till passagerare inför köp. Tågpassagerarförordningen¹⁰⁴ syftar till att garantera tågpassagerare vissa rättigheter, och förordningen innehåller bestämmelser om rätt till information vid försenade och inställda avgångar. Av förordningen framgår vilken minimiinformation som järnvägsföretagen ska ge till passagerarna inför resan,¹⁰⁵ och informationskraven tar inte sikte på information om miljöpåverkan. Busspassagerarförordningen¹⁰⁶ reglerar bland annat minsta information som ska lämnas till passagerare. Förordningen reglerar information om passagerares rättigheter vid inställda och försenade avgångar och tar inte heller sikte på miljöinformation. Samma sak gäller för fartygspassagerarförordningen¹⁰⁷. När det gäller passagerartransporter till sjöss finns även informationskrav i Atenförordningen¹⁰⁸ som reglerar transportörers skadeståndsansvar i samband med olyckor vid passagerarbefordran till sjöss. Transportörer ska se till att passagerare får information om sina rättigheter enligt förordningen, och informationskravet gäller frågor om passagerares rättigheter men inte frågor om klimatpåverkan.¹⁰⁹

Vidare saknas ett konsumentskyddande element i lagförslaget om obligatoriska klimatdeklarationer, vilket innebär att förslaget faller utanför syftet för de förordningar som reglerar information till passagerare. Förordningarna innebär då inga hinder för ett införande av obligatoriska klimatdeklarationer.

3.2 Tillämpningsområde

Den svenska marknadsrättsliga lagstiftningen bygger på den så kallade effektlandsprincipen. Den innebär dels att svensk marknadsrätt är tillämplig på marknadsföring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden, även om marknadsföringen kommer från utlandet,

¹⁰¹ Artikel 6.1.

¹⁰² Skäl 16 förordning (EG) nr 889/2002.

¹⁰³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91.

¹⁰⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

¹⁰⁵ Artikel 8 tågpassagerarförordningen.

¹⁰⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 181/2011 av den 16 februari 2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004.

¹⁰⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1177/2010 av den 24 november 2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vatten.

¹⁰⁸ I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 392/2009 av den 23 april 2009 om transportörens skadeståndsansvar i samband med olyckor vid passagerarbefordran till sjöss, fastställs bestämmelser om skadeståndsansvar samt försäkring med passagerarbefordran till sjöss. Transportörer ska se till att passagerare får information om sina rättigheter enligt förordningen. Informationskravet gäller frågor om passagerares rättigheter enligt förordningen och inte frågor om klimatpåverkan. Förordningen sätter därmed inte upp några hinder för ett eventuellt införande av obligatoriska klimatdeklarationer för långväga transporter.

¹⁰⁹ Artikel 7 Atenförordningen.

dels att svensk myndighet är behörig att ingripa mot sådan marknadsföring. Effektlandsprincipen följer inte av uttrycklig lagstiftning utan grundar sig på likabehandlingsprincipen, förarbetsuttalanden och praxis från marknadsdomstolen.¹¹⁰

E-handelsdirektivet ställer upp en annan princip, nämligen ursprungslandsprincipen, vilken kommer till uttryck i 5 § e-handelslagen. E-handelsdirektivet syftar, som nämnts ovan, till att bidra till att den inre marknaden fungerar väl genom att säkerställa den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster mellan medlemsstaterna. Syftet med ursprungslandsprincipen är att en tjänsteleverantör som är etablerad inom gemenskapen ska kunna erbjuda sina tjänster i hela gemenskapen, utan att behöva ta reda på eller beakta de krav som ställs på verksamheten eller tjänsterna i alla medlemsstaterna. Det ska istället räcka med att tjänsteleverantören i dessa frågor, som omfattas av det så kallade samordnade området, iakttar lagen i den stat där företaget är etablerat.

Ursprungslandsprincipen kommer även till uttryck i direktivet om audiovisuella medietjänster, det så kallade AV-direktivet.¹¹¹ Det reglerar tv-sändningar och betal-tv-tjänster etablerade i andra medlemsstater. Direktivet ställer upp vissa krav för programföretag och leverantörer av medietjänster. AV-direktivet utökas från och med september 2020 och kommer att omfatta även videodelningsplattformstjänster. I direktivet finns särskilda regler för till exempel alkoholreklam. Direktivet har inga särskilda regler som gäller transporter.

En lag om obligatorisk klimatdeklaration ska preliminärt tillämpas mot transportörer. E-handelsdirektivet är inte tillämpligt mot transportörer vilket innebär att effektlandsprincipen kommer att gälla. Det innebär att alla transportörer som säljer och marknadsför passagerartransporter mot Sverige omfattas av lagförslaget. Det är då inte intressant varifrån transporten sker.

Det är skillnad på att utföra en transporttjänst och att marknadsföra en transporttjänst. Vid utförandet aktualiseras civilrättslig lagstiftning och vid marknadsföring aktualiseras marknadsrättslig lagstiftning. Vid utförandet aktualiseras frågan om vilken aktör som har det civilrättsliga ansvaret för att transporten utförs på ett korrekt sätt. För det fall en incident uppstår som påverkar utförandet, till exempel en försening, träder civilrättslig lagstiftning in. För att då avgöra vilka regler som är tillämpliga utgår man ifrån transportens planerade färdväg. Det samma gäller för jurisdiktionsfrågor. Vid marknadsföring görs bedömningen annorlunda och det är då inte aktuellt att se till mellan vilka orter transporten ska ske, eftersom den civilrättsliga lagstiftningen inte aktualiseras i det skedet.

3.3 Avgränsningar

En resebyråtjänst omfattas av e-handelsdirektivet¹¹² vilket innebär att det troligtvis är ursprungslandsprincipen som gäller. Det innebär att olika principer gäller för transportörer jämfört med resebyråer, vilket kan innebära problem ur ett tillsynsperspektiv gällande vilka bolag som ska omfattas av kravet.

¹¹⁰ Prop. 1970:57, s.92 f., prop. 1992/93:75, s. 34 f., MD 1989:6.

¹¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster.

¹¹² En resebyråtjänst ses som en självständig enhet (Mål C-434/15, punkt 34) vilket innebär att det inte är en transporttjänst. Då en resebyråtjänst kan utgöra en informationssamhällets tjänst kan den omfattas av anmälningsdirektivet (2015/1535) vilket i sin tur kan innebära anmälningsplikt.

Det är transportörerna som ska beräkna utsläppen enligt den modell regelverket kring klimatdeklARATIONER kräver. Det innebär att resebyråerna och paketresearrangörerna, för det fall lagen skulle omfatta dem, är beroende av att transportörerna kan vidarebefordra den information som krävs. Utifrån hur det fungerar vid bokningar av passagerartransport med flyg är det problematiskt att införa informationskrav för resebyråer och researrangörer. En resebyrå kan boka en flygresor med i princip vilket flygbolag som helst. En paketresa kan ske med i princip vilket flygbolag som helst. Det innebär tre problem:

- ett krav på att transportörer ska vidarebefordra information till resebyråer och researrangörer kommer enbart träffa transportörer etablerade i Sverige. I de globala distributionssystemen (GDS), i vilka bokningarna sker, finns information för den största delen av världens flygbolag. Enbart ett fåtal svenska transportörer skulle omfattas av kravet att tillhandahålla informationen i GDS:en. En resebyrå eller researrangör skulle således inte få informationen från de hundratals flygbolag som finns i systemet där bokningar sker. Det innebär att för det fall att lagförslaget omfattar resebyråer och researrangörer finns ett krav på dessa aktörer som de inte kan uppfylla i praktiken eftersom de inte har någon rätt att få informationen.
- Det saknas information om klimatpåverkan i GDS:erna, där informationen hämtas. Det innebär att ett nytt system skulle behövas alternativt att det nuvarande utvecklas till att omfatta en sådan funktionalitet. Såsom uppdraget är utformat framgår det dock att de administrativa kostnaderna för berörda aktörer ska hållas så låga som möjligt.
- Lagförslaget skulle enbart träffa svenska resebyråer och arrangörer eftersom ursprungslandsprincipen gäller. På den svenska resemaknaden finns idag både svenska och utländska aktörer. Det skulle således ställas olika informationskrav på aktörerna baserat på var de är etablerade. Med hänsyn till det ovan anförda kan det övervägas om lagen, i ljuset av dagens regler, enbart ska omfatta transportörerna i pliktskyldigheten.

Vad som avses med begreppet transportör behandlas i kapitel 1. Traditionella paketresearrangörer kan dels äga egna flygbolag, dels avtala om kapacitet från vanliga reguljära flygbolag.¹¹³ I de fall kapaciteten kommer från ett utomstående bolag liknar försäljningen av resan den som sker av en resebyrå. Det är dock skillnad när paketresearrangören själv äger flygbolaget eftersom arrangören då förfogar över flygningen, till exempel vad gäller var flygningen ska gå och vilken tid. I det senare fallet ligger paketresearrangören närmare transportörsbegreppet.¹¹⁴ I sådana fall skulle en paketresearrangör kunna ses som en transportör och därmed omfattas av kravet. Ett lagförslag bör sannolikt begränsas till begreppet transportör vilket innebär att paketresearrangörer som säljer flygresor i egen regi skulle kunna omfattas av kravet. Samma resonemang gäller även för kryssningar. Det får dock bli en fråga för rättstillämpningen.

Det finns möjlighet att i framtiden utöka lagens tillämpningsområde till resebyråer och paketresearrangörer.

¹¹³ Convention on International Civil Aviation (Chicagokonventionen), artikel 5. Charterflyg och reguljärflyg regleras olika gällande rätten att landa i andra länders territorium.

¹¹⁴ EU-domstolens dom i mål C-532/17, Wolfgang Wirth m.fl., 4 juli 2018.

3.4 Marknadsföringslagen

Myndigheterna har gjort bedömningen att direktivet om otillbörliga affärsmetoder inte är applicerbart på förslaget om krav på att lämna klimatdeklarationer eftersom det saknar ett ekonomiskt intresse. Myndigheterna vill dock framhålla att vissa bestämmelser i marknadsföringslagen kan bli aktuella i de fall då en transportör använder klimatdeklarationen i sin marknadsföring på ett vilseledande sätt, exempelvis genom att uppge fel beräkning av utsläppen. Det följer av 10 § i marknadsföringslagen att en näringsidkare inte får använda sig av felaktiga påståenden eller andra framställningar som kan anses vilseledande. För det fall sådan vilseledande marknadsföring påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut är den att anse som otillbörlig, det framgår av 8 § marknadsföringslagen. Sådan marknadsföring skulle således kunna bli föremål för tillsyn inom ramen för Konsumentverkets arbete.

3.5 Sammanfattande kommentarer

Av vad som ovan redovisats i detta kapitel framgår att det är möjligt att införa ett enskilt nationellt krav om klimatdeklarationer. Av framför allt praktiska skäl förefaller det vara lämpligast att enbart inkludera de aktörer som faller inom ramen för transportörsbegreppet.

Myndigheterna gör olika bedömningar av huruvida ett nationellt krav på klimatdeklarationer klarar Gebhard-testets kriterier. Det finns därför behov av fortsatt analys av denna fråga.

Marknadsföringslagens syfte är i första hand att skydda konsumenternas ekonomiska intressen. Då ett krav på obligatoriska klimatdeklarationer inte har ett sådant syfte är marknadsföringslagens bestämmelser inte tillämpliga. Dock kan vissa bestämmelser bli aktuella i vissa fall, vilket innebär att vilseledande marknadsföring skulle kunna bli föremål för tillsyn inom ramen för Konsumentverkets arbete.

4 Befintliga regler för rapportering av resors klimatpåverkan

I detta kapitel beskrivs internationella, EU- och nationella regler för enskilda trafikslag och för drivmedel av betydelse för hur beräkning av transporters klimatpåverkan ska göras.

4.1 Flyget och CORSIA

FN-organet för civil luftfart, ICAO (International Civil Aviation Organization), har beslutat om att införa det internationella klimatstyrmedlet CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). Enligt bilaga 16 volym IV till Chicagokonventionen gäller skyldigheter inom CORSIA för civil luftfart och de flygoperatörer vars utsläpp överskrider 10 000 ton koldioxid om året från internationella flygningar. Utsläppsrapporteringen ska göras till det land man är registrerad i.

Styrmedlet omfattar endast internationellt flyg vilket står för ungefär 60 procent av luftfartens totala klimatpåverkan. CORSIA tillåter att koldioxidutsläppen inom sektorn ökar fram till och med 2020. Från och med 2021 är flygbolagen tvungna att köpa utsläppskrediter i andra samhällssektorer för att kompensera för de utsläpp som överstiger utsläppen som de hade fram till 2020 års nivå. Systemet bygger därmed på att utsläppsminskningar genomförs i andra samhällssektorer än den internationella luftfartssektorn. Inom ramen för CORSIA finns det möjlighet för flygbolagen att tillgodoräkna sig användning av hållbara bränslen som uppfyller fastställda kriterier för att på så sätt minska andelen utsläppskrediter som måste köpas för att kompensera för sina utsläpp. Genom CORSIA får den internationella luftfarten en så kallad koldioxidneutral tillväxt från 2020. CORSIA täcker endast utsläpp av koldioxid och inkluderar därmed inte flygets höghöjdseffekter.

Den första delen av systemet har redan börjat gälla och innebär att flygoperatörerna under perioden 2019-2020 ska övervaka och rapportera sina utsläpp av koldioxid för att få fram en baslinje för utsläppsnivåerna. Därefter inleds pilotfasen som pågår mellan 2021 och 2023. Sedan följer fas 1 mellan åren 2024 och 2026 och fas 2 mellan åren 2027 och 2035. Pilotfasen och fas 1 är frivilliga för staterna att delta i, från och med år 2027 blir dock CORSIA obligatoriskt att delta i för de stater som omfattas av systemet. Hittills har 81 stater som representerar omkring 77 procent av det internationella flyget meddelat att de frivilligt avser delta i CORSIA.¹¹⁵

ICAO har tagit fram förslag på mallar (Emissions Monitoring Plan¹¹⁶) för rapporteringen. 2023 är första gången som flygoperatörerna ska lämna in rapporterna (de rapporterar årligen från och med 2020). Därefter vidtar kontroller av siffrorna för att kunna beräkna hur mycket flygbolagen behöver kompensera genom att köpa godkända utsläppskrediter.

¹¹⁵ www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/state-pairs.aspx 2020-04-28.

¹¹⁶ www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/Templates.aspx 2020-04-28.

De allra fattigaste länderna, små önationer, länder utan havskust, samt länder med mycket låg andel internationell flygtrafik är undantagna från systemet. Alla medlemmar i ICAO, även de som inte omfattas av CORSIA, ska dock 2019-2020 övervaka och rapportera sina utsläpp från internationellt flyg.

För att säkerställa att alla flygoperatörer redovisar sina åtaganden inom CORSIA finns det krav uppställda på att de ska övervaka, rapportera och verifiera sina utsläpp (MRV). Dessa regler är inte direkt tillämpliga utan måste genomföras i respektive stats nationella lagstiftning. ICAO överväger att publicera det totala årliga utsläppet per flygoperatör som omfattas av CORSIA i CORSIA Central Registry.

4.2 Flyget och EU ETS

EU har valt att implementera CORSIA-kraven i samma regelverk som det för EU:s utsläppshandelssystem EU ETS. Handelssystemets krav kopplade till MRV implementerades genom antagande av en delegerad akt (EU) 2019/1603 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG. I Sverige är det Naturvårdsverket som är behörig myndighet för EU ETS och MRV-kraven inom CORSIA. Rapporteringsförfarandet ser relativt lika ut inom EU ETS som för CORSIA. I EU:s rapporteringskrav ska det bland annat ingå information om flygplansflottan, använd bränslemängd, typ och eventuell andel inblandat biojetbränsle samt flygna sträckor. Flygoperatörer vars utsläpp är under 25 000 ton koldioxid per år får använda det så kallade "Small Emitters Tool" som ger en uppskattning av utsläpp baserat på uppskattningar av snittförbrukning och flugen sträcka via Eurocontrols uppgifter om vilken flygtrafik som bedrivs inom intra- och delvis extraeuropeiskt luftrum.

Genom det så kallade "stop the clock"-undantaget enligt artikel 28a direktiv (EU) 2003/87/EG har den geografiska omfattningen för EU ETS begränsats till flygningar inom EES, först under 2013-2016 och därefter förlängt till att gälla även 2017-2023. Huruvida en flygoperatör har skyldigheter eller ej avgörs alltså utifrån den ursprungliga omfattningen enligt ovanstående, men det är bara flygningar inom EES som ingår i övervaknings- och rapporteringsskyldigheten. Därutöver är flygplan som väger mindre än 5 700 kg undantagna, samt vissa typer av flygningar såsom militära och räddningsflyg, enligt bilaga 1 direktiv (EU) 2003/87/EG.

Kommissionen ska enligt artikel 18a årligen publicera en lista där administrerande land per flygoperatör framgår.¹¹⁷ Rent praktiskt är det de så kallade behöriga myndigheterna, som varje land ska ha pekat ut enligt artikel 18 direktiv (EU) 2003/87/EG, som ska ta emot utsläppsrapporterna och tillse efterlevnaden. Naturvårdsverket är behörig myndighet och tillsynsmyndighet enligt 2 a och 2 c §§ förordning (2004:1205) om handel med utsläppsrätter för de flygoperatörer som administrativt hör till Sverige. Sverige administrerar ett 100-tal flygoperatörer, varav ett 10-tal i dagsläget har skyldigheter.

Kommersiella flygoperatörer identifieras av deras flygoperativa tillstånd, så kallat AOC (Air Operator Certificate). Större aktörer (koncerner) i branschen kan ha mer eller mindre omfattande ägarstrukturer där verksamheten är uppdelad i flera olika bolag (dotterbolag) och bedrivs på flera olika AOC:er. Det har dock ingen betydelse för vad som anses utgöra en flygoperatör, då det utgår ifrån den verksamhet som är knuten till ett specifikt AOC. I praktiken

¹¹⁷ Den senaste listan publiceras på kommissionens webbplats:
https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/monitoring/operators_en#tab-0-1 2020-04-28.

kan en större koncern således vara uppdelad i flera flygoperatörer som rapporterar till flera olika medlemsländer.

Reglerna för hur flygoperatörer som omfattas av EU ETS ska övervaka och rapportera sina utsläpp framgår av förordning (EU) 601/2012 (MRR). Förordningen föreskriver krav om att flygoperatörerna ska ha en godkänd övervakningsplan, att de preciserar hur utsläppen övervakas, samt vad som ska rapporteras.

Huvudregeln är att flygoperatörerna ska bestämma utsläppen genom att övervaka bränsleförbrukningen för varje specifik flygning genom att använda antingen "metod A" eller "metod B", definierade i EU-förordningen och som skiljer sig åt beroende på var man har mätpunkterna i en flygcykel.¹¹⁸ Utsläppet beräknas sedan genom att bränsleförbrukningen multipliceras med bränslets emissionsfaktor.

Flygoperatörer ska senast den 30 mars varje år lämna en utsläppsrapport för föregående kalenderår, och senast 30 april ska motsvarande antal utsläppsrätter överlämnas. Varje flygoperatör inom EU ETS har en administrativ hemvist dit de ska rapportera utsläpp, vilket för EES-registrerade bolag är i det land man är registrerad i och för övriga bolag det EES-land där man har högst utsläpp. Huvudsakliga innehållet som ska framgå av utsläppsrapporten enligt Bilaga 10 MRR är:

- Registreringsnummer och flygplanstyp för de flygplan som använts.
- Totalt antal flygningar per par av stater och per flygplatspar.
- Använd mängd bränsle (i ton) per bränsletyp per par av stater.
- Använd mängd biojetbränsle (i ton).
- Totala utsläppen i ton CO₂ uppdelade per stat och per flygplatspar.

Utsläppsrapporten ska, med undantag för flygoperatörer som använder "Small Emitters Tool", vara verifierad av en oberoende kontrollör utförd i enlighet med förordning (EU) 600/2012 (AVR). Det totala årliga utsläppet per flygoperatör inom EU ETS publiceras fritt tillgängligt via European Union Transaction Log.¹¹⁹

4.3 CORSIA vs EU ETS

Själva omfattningen av CORSIA jämfört med EU ETS skiljer sig åt då CORSIA inkluderar alla internationella flygningar och EU ETS är begränsad till inrikes och utrikes flygningar inom EES-området. Vad gäller reglerna för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp så finns det stora likheter mellan EU ETS och ICAO:s motsvarigheter.

Varje flygoperatör ska årligen lämna en utsläppsrapport till den myndighet man administrativt tillhör och denna ska vara verifierad av en oberoende kontrollör. Flygoperatörernas administrativa hemvist framgår av en lista som ICAO publicerar,¹²⁰ respektive en som EU-kommissionen publicerar.

¹¹⁸ Utsläppet beräknas sedan genom att bränsleförbrukningen multipliceras med bränslets emissionsfaktor. Emissionsfaktorerna som får användas är 3,10 ton CO₂/ton bränsle för AvGas-, Jet A- och Jet A1-bränsle samt 3,15 för Jet B-bränsle. Biobränslen räknas med emissionsfaktor 0, d.v.s. utan hänsyn till något livscykelutsläpp, förutsatt att hållbarhetskriterier enligt förnybartdirektivet (EU) 2009/28/EC är uppfyllda. Ingen hänsyn tas till höghöjdseffekter.

¹¹⁹ <https://ec.europa.eu/clima/ets/> 2020-04-28.

¹²⁰ <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/AeroplaneOperators.aspx> 2020-04-28.

Flygoperatörer som omfattas av EU ETS eller CORSIA är skyldiga att övervaka och årligen rapportera sina utsläpp. Det gäller,

- kommersiella flygoperatörer som överskrider 10 000 ton koldioxid per år från flygningar inom och som ankommer eller avgår EES, eller
- kommersiella flygoperatörer som har fler än 243 flygningar under 3 efterföljande 4-månadersperioder, eller
- icke-kommersiella flygoperatörer vars utsläpp överstiger 1 000 ton koldioxidutsläpp per år från flygningar inom och som ankommer eller avgår EES.

Den övergripande principen för övervakning är densamma, d.v.s. utsläppet beräknas genom att mängden förbrukat bränsle multiplicerat med bränslets emissionsfaktor. En skillnad jämfört med EU ETS regler är dock att emissionsfaktorn för flygfotogen inom CORSIA är 3,16 istället för 3,15 ton koldioxid per år.

Eftersom ICAO:s regler inte är direkt tillämpliga utan måste genomföras i respektive stats nationella lagstiftning kan de exakta reglerna som gäller för en flygoperatör skilja sig lite beroende på i vilket land de är registrerade. I vissa frågor har staterna uttryckligen givits viss valmöjlighet, till exempel om de kräver att flygoperatörerna ska rapportera utsläpp nedbrutet per flygplatspar eller per par av stater.

Inom EU har bestämmelserna genomförts via ETS-lagstiftningen, på ett sätt som inte fullt ut genomför ICAO:s regler exakt i detalj. Skyldigheterna att övervaka och rapportera utsläpp inom CORSIA för en flygoperatör som är registrerad i EES följer av kommissionens delegerade förordning (EU) nr 2019/1603. En EES-flygoperatör som har skyldigheter inom CORSIA omfattas av samma regler för övervakning, rapportering och verifiering som för EU ETS, d.v.s. enligt EU-förordningarna MRR & AVR.

I Sverige är det Naturvårdsverket som är behörig myndighet både för EU ETS och MRV-kraven inom CORSIA för de flygbolag som administrativt hör till Sverige och som har skyldigheter i något av systemen.

Reglerna inom både EU ETS och CORSIA är anpassade till att vissa uppgifter kan vara kommersiellt känsliga för flygoperatörer. I bilaga 10 MRR där kraven på vad som ska ingå i utsläppsrapporten anges följande:

Som en bilaga till den årliga utsläppsrapporten ska verksamhetsutövaren inbegripa årliga utsläpp och årligt antal flygningar per flygplatspar. På begäran av operatören ska den behöriga myndigheten behandla dessa uppgifter konfidentiellt.

Snarlika formuleringar finns i ICAO:s regelverk. Detta innebär att uppgifter som flygoperatörer lämnar inom ramen för sina åtaganden i stor utsträckning omfattas av sekretessbestämmelser och att många detaljerade utsläppsuppgifter bara finns tillgängliga för den myndighet som administrerar en viss flygoperatör. I praktiken innebär det antagligen att den enda utsläppsuppgift som finns fritt tillgänglig om flygoperatörernas utsläpp är deras totala årsutsläpp för de flygningar som ingår i EU ETS.

I Sverige finns bestämmelser kopplade till lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter, 30 kap. 23§ OSF (2009:400), 9§ OSF (2009:641) samt punkt 122 i bilagan till OSF (2009:641), som innebär att de utsläppsrapporter flygoperatörer lämnar till Naturvårdsverket med avseende på EU ETS och CORSIA omfattas av sekretess.

4.4 Internationella regler för sjöfarten

Det finns två internationella regelverk för insamling av information om fartygs drivmedelsförbrukning och koldioxidutsläpp. Inom EU finns en förordning som trädde i kraft 2018 som gäller resor till, från och mellan europeiska hamnar, och från 2019 finns ett liknande globalt regelverk på plats inom FN:s sjöfartsorgan IMO.

IMO:s regelverk

IMO:s regelverk för övervakning och rapportering (IMO Data Collection System, DCS) innebär att fartyg med en bruttodräktighet från 5 000¹²¹ årligen ska samla in och rapportera uppgifter om bland annat bränsleförbrukning, distans och restid. Avsikten är att få bättre kunskap om fartygs koldioxidutsläpp, vilket ska utgöra ett underlag för framtida beslut om styrmedel som kan minska utsläppen. Regelverket beslutades 2016 genom att en ny regel 22 A och några följdändringar fördes in i MARPOL Annex VI (Resolution MEPC.278(70)), och det trädde i kraft 2019. Till regelverket har det även tagits fram flera riktlinjer, bland annat avseende fartygs övervaknings- och rapporteringsplaner samt verifieringsförfarandet; den senare är en hjälp till flaggstaten¹²² och erkända organisationer att kvalitetssäkra inkomna fartygsrapporter.

Reglerna överensstämmer på många punkter med de regler som beslutats inom EU. Samma metoder för övervakning av bränsleförbrukning är godkända (se vidare i stycket om EU-regler). En skillnad är att koldioxidutsläpp inte rapporteras, men kan beräknas med hjälp av bränsledata och de emissionsfaktorer som har tagits fram inom ramen för IMO:s regelverk om energieffektiv konstruktion för nya fartyg (EEDI).¹²³ En annan skillnad är att transportarbete och last inte rapporteras i IMO:s system.

Fartygens första rapporteringsperiod inleds den 1 januari 2019. Innan dess har fartygen lämnat in och fått godkänt en arbetsplan där metoden för datainsamling anges. Arbetsplanen utgör en ny del av fartygets befintliga energieffektivitetsplan (SEEMP). Den behöriga myndigheten ska även godkänna och verifiera de årliga fartygsrapporterna som ska skickas in senast den 31 mars varje år. Sverige har delegerat den uppgiften till klassificeringssällskap.

En av flera skillnader mellan IMO:s och EU:s regler (se nedan) är att inom IMO är data som publiceras aggregerade årligen och anonymiserade, d.v.s. man ser inte enskilda fartygsindivider. Den första sammanställningen från IMO kommer att presenteras tidigast i början av 2021.

EU-regler

EU införde genom förordning 2015/757 krav gällande övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter som trafikerar EU:s hamnar.¹²⁴ Anpassningen till IMO:s system innebär i huvuddrag att vissa formuleringar och definitioner ändras, och att enheten dödvikt (DWT) införs för att beskriva last. Informationen kommer att förbli publik, och reglerna för verifiering och ackreditering av kontrollanter förblir oförändrad.

¹²¹ Bruttodräktighet, eller brutto, är ett storleksmått och brukar anges utan enhet. Brutto är $K \times V$, där $K=0,2 + 0,02 \times \log_{10} V$ och V är volymen av fartygets inneslutna utrymmen i kubikmeter (Trafikanalys: Fartyg 2018 – svenska och utländska fartyg i svensk regi).

¹²² Det land där fartyget är registrerat.

¹²³ Resolution MEPC 245 (66) 2014: Guidelines on the method of calculation of the attained Energy Efficiency Design Index (EEDI) for new ships.

¹²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter och om ändring av direktiv 2009/16/EG.

MRV-förordningen tillämpas från och med den 1 januari 2018 och omfattar stora fartyg med en bruttodräktighet över 5 000 vilket innebär att alla fartyg (färjor) på svenska hamnar i internationell trafik, liksom Gotlandstrafiken, täcks in.¹²⁵ Avgränsningen över 5 000 bruttodräktighet gjordes för att systemet skulle omfatta de som släpper ut mest (cirka 55 procent av fartygen som anlöper unionshamnar och cirka 90 procent av utsläppen), samtidigt som man minimerar den administrativa bördan för små och medelstora företag.

Utsläppsrapporterna verifieras av en ackrediterad kontrollör innan de lämnas till EU-kommissionen. Den rapporterade informationen för varje fartyg görs tillgänglig för allmänheten senast den 30 juni varje år från och med 2019. Därmed är de Europeiska insamlade data mer tillgängliga och detaljerade än de internationella som samlas in av IMO.

Utöver förordningen finns mer detaljerade krav i två delegerade akter och två genomförandekter som rör övervakning,¹²⁶ verifiering och ackreditering av kontrollörer,¹²⁷ transporterad last¹²⁸ samt rapporteringsmallar¹²⁹. Myndigheterna har här valt att fokusera på de regler som gäller för övervakning och last på fartyg som har passagerare.

Fartygsägare ska rapportera data på resor till, från och mellan hamnar inom EU. Enligt MRV-förordningen omfattar övervakningen och rapporteringen koldioxidutsläpp från förbränning av bränsle, när fartygen är till sjöss såväl som i hamn. Andra växthusgaser och luftföroreningar omfattas inte, eftersom man vid förordningens införande ville undvika att ställa krav på installation av mätutrustning som inte är tillräckligt tillförlitlig eller kommersiellt tillgänglig. Fartygsägarna är dock skyldiga att lämna vissa andra uppgifter, till exempel uppgifter för att fastställa fartygens energieffektivitet, såsom tillryggalagd sträcka, tid till sjöss och last.

Övervakningen sker per resa och på årsbasis enligt Tabell 5. Fartyg där avrese- eller ankomsthavn alltid är inom en medlemsstats jurisdiktion, och där fartyget gör över 300 resor under rapporteringsperioden, undantas från kraven på övervakning per resa. Samtliga fartyg, som omfattas av förordningen, ska årligen rapportera de uppgifter som övervakas på årsbasis till EU-kommissionen.

¹²⁵ Transportstyrelsen har i en analys visat att samtliga fartyg som idag trafikerar rutten som kan vara relevanta för klimatdeklarationer har en högre eller i vissa fall avsevärt högre bruttodräktighet och omfattas således av MRV-förordningen.

¹²⁶ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/2071 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/757 vad gäller metoderna för övervakning av koldioxidutsläpp och reglerna för övervakning av annan relevant information.

¹²⁷ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/2072 om verifieringsverksamhet och ackreditering av kontrollörer i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter.

¹²⁸ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1928 om fastställande av transporterad last för andra fartygskategorier än passagerarfartyg, ro-ro-fartyg och containerfartyg i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter.

¹²⁹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1927 om mallar för övervakningsplaner, utsläppsrapporter och dokument om överensstämmelse i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter.

Tabell 5. Krav på övervakning för fartyg som omfattas av EU-MRV.

<i>Övervakning per resa</i>	<i>Övervakning på årsbasis</i>
Avresehamn och ankomsthamn samt datum och klockslag för avresa och ankomst.	
Mängd och emissionsfaktor för varje typ av bränsle som förbrukas totalt.	Mängd och emissionsfaktor för varje typ av bränsle som förbrukas totalt.
Utsläppt koldioxid.	Total aggregerad mängd koldioxidutsläpp inom denna förordnings tillämpningsområde.
	Aggregerade koldioxidutsläpp från alla resor mellan hamnar inom en medlemsstats jurisdiktion.
	Aggregerade koldioxidutsläpp från alla resor med avgång från hamnar inom en medlemsstats jurisdiktion.
	Samlade koldioxidutsläpp från alla resor till hamnar inom en medlemsstats jurisdiktion.
	Koldioxidutsläpp som uppstått inom hamnar inom en medlemsstats jurisdiktion då fartygen legat i hamn.
Tillryggalagd sträcka.	Totalt tillryggalagd sträcka.
Tidsåtgång till sjöss.	Total tidsåtgång till sjöss.
Transporterad last.	
Transportarbete.	Totalt transportarbete.
	Genomsnittlig energieffektivitet.
(Isklass och framförande genom is.)	(Isklass och framförande genom is.)

Den europeiska rapporteringen har fördelar framför IMO:s i och med att data redovisas för individuella fartyg och att de är publika. Det finns också en välutvecklad metodik för övervakning och data verifieras av ackrediterade organisationer.

Den europeiska rapporteringen omfattar enbart resor till, från och mellan europeiska hamnar. Det är möjligt att det därför saknas underlag för vissa passagerartransporter som marknadsförs och säljs på den svenska marknaden men där resan företas i tredje land, exempelvis kryssningsresor i andra delar av världen.

Både den internationella och den europeiska rapporteringen hänvisar till de emissionsfaktorer som används i IMO:s EEDI-regelverk¹³⁰, som än så länge bara omfattar koldioxid och utsläpp i samband med användning ombord på fartyget. För närvarande pågår en diskussion i IMO om emissionsfaktorer för nya marina bränslen och energikällor som har tillkommit. Bland annat

¹³⁰ MARPOL Annex VI.

saknas emissionsfaktorer för bio- och syntetiska bränslen. I samband med detta har frågan om livscykelutsläpp aktualiserats, men diskussionen är ännu på ett tidigt stadium. Klimatdeklarationen kan därför initialt fokusera på koldioxid och utsläpp vid förbränning, men på sikt utökas i takt med att de internationella regelverken utvecklas.

Myndigheterna noterar att det finns ett undantag från *övervakning* per resa för fartyg där avrese- eller ankomsthavn alltid är inom en medlemsstats jurisdiktion, och där fartyget gör över 300 resor under rapporteringsperioden. Dessa fartyg ska övervaka och rapportera årliga värden. Övriga fartyg övervakar även enskilda resor, men *rapporterar* endast sina årliga utsläpp. Förutsatt att de uppgifter som ska redovisas i klimatdeklarationen baseras på årliga värden från föregående rapporteringsperiod har detta inte någon praktisk betydelse för ett regelverk kring obligatorisk klimatdeklaration.

Närmare bestämmelser om metoder för beräkning av koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning

Beräkning av koldioxidutsläpp görs på formeln bränsleförbrukning × emissionsfaktor. Bränsleförbrukningen ska omfatta det bränsle som huvudmotorer, hjälpmotorer, gasturbiner, pannor och inertgasgeneratorer förbrukar. Bränsleförbrukning i hamnområden ska beräknas separat. Enligt den delegerade akten om övervakning¹³¹ ska samma emissionsfaktorer användas som i IMO:s regelverk om energieffektiv konstruktion för nya fartyg (EEDI)¹³². Dessa emissionsfaktorer omfattar än så länge bara koldioxid och utsläpp i samband med användning ombord på fartyget. För närvarande pågår en diskussion i IMO om emissionsfaktorer för nya marina bränslen och energikällor som har tillkommit. Bland annat saknas emissionsfaktorer för bio- och syntetiska bränslen. I samband med detta har frågan om livscykelutsläpp aktualiserats, men diskussionen är ännu på ett tidigt stadium. Enligt MRV-förordningen ska lämpliga emissionsfaktorer tillämpas för biobränslen, alternativa icke-fossila bränslen och andra bränslen som saknar standardiserade emissionsfaktorer.

Företagen kan välja mellan fyra olika metoder för att beräkna bränsleförbrukningen,

- leveranssedlar för bunkerbränsle,
- övervakning av tank för bunkerbränsle ombord,
- flödesmätare för tillämpliga förbränningsprocesser eller
- direkta utsläppsmätningar.

Transportarbete beräknas genom att multiplicera tillryggalagd sträcka med mängden last ombord. Metoder för densitetsberäkningar framgår av förordningen och kompletteras av den delegerade akten.

Last definieras på olika sätt beroende på fartygstyp. De fartygstyper som har passagerare ombord är dels rena passagerarfartyg, dels ro-pax¹³³ som kan ta ombord både passagerare och annan last. Ett ro-pax-fartyg är i MRV-förordningen definierat som ett fartyg som kan ta minst 12 passagerare och som har ett ro-ro-lastrum ombord.

¹³¹ 2016/2071.

¹³² Resolution MEPC 245 (66) 2014: Guidelines on the method of calculation of the attained Energy Efficiency Design Index (EEDI) for new ships.

¹³³ Roro-fartyg (ro-ro = roll on, roll off) är fartyg som är konstruerade för att fartygets last lätt ska kunna köras ombord och i land. Ro-pax-fartyg är passagerarfartyg som på samma sätt är konstruerade för att fartygets last lätt ska kunna köras ombord och i land.

För passagerarfartyg ska antalet passagerare användas för att uttrycka last ombord, men ro-pax-fartyg betraktas som ett specialfall där särskilda villkor tillämpas. För ro-pax-fartyg ska lasten beräknas antingen som antalet passagerare och som mängden last ombord, definierad som den faktiska vikten av eller antalet lastenheter (lastbilar, personbilar och så vidare), eller upptagna filmeter multiplicerat med standardvärden för dessas vikt.

Inom ramen för MRV-redovisningen är två metoder för allokering av koldioxid mellan passagerare och gods godkända att använda, antingen baserat på massa (vikt) eller area. Beroende av vilken metod som väljs, ger det en stor skillnad i utfallet av mängd koldioxid per person eller gods-enhet. Massametoden kan sägas gynna (relativt area-metoden) passagerartrafik med fartyg då den allokerar en mindre andel koldioxid till passagerare. Rederier i Sverige som seglar på likartade rutter har gjort olika metodval. Generellt sett används massametoden av finlandsbaserade rederier (Viking Line och Finnlines), medan areametoden används av Sverige- och Estlandsbaserade rederier (Stena Line och Tallink Silja). Trafikanalys har intervjuat ett antal rederier som är verksamma i Sverige om deras syn på de olika beräkningsmetoderna, se vidare kapitel 5.

4.5 Internationella bestämmelser för bussar

Utsläpp från bussar regleras via EU:s ramdirektiv för fordon som innehåller krav på utsläpp av avgaser. Fram till nyligen har fokus legat på att reglera emissioner som påverkar luftkvaliteten och nivån på koldioxid har varit oreglerad för tunga fordon. Koldioxidutsläppen har dock mätts vid emissionstester, men det har inte registrerats i fordonets uppgifter. En skillnad mot personbilar, som har ett liknande regelverk, är att testerna inte sker på ett komplett fordon. När en buss typgodkänds utförs emissionsmätningen endast på motor som körs i laboratoriemiljö. Således ställs inte krav på att testresultat ska visa på utsläpp från ett komplett fordon vid användning på väg.

2019 infördes krav på att de vanligaste kategorierna av nya lastbilar ska deklarerat sina utsläpp av koldioxid. Utsläppen beräknas med programvaran VECTO¹³⁴ och ger ett viktat koldioxidvärde. Metoden har tagits fram för att göra det möjligt för konsumenter att jämföra utsläpp från fordon från olika tillverkare och för att samhället ska kunna ställa utsläppskrav.

För tillfället pågår arbete med att utveckla regelverket och programvaran VECTO för att även inkludera nya bussar. Utmaningen ligger i att bussar oftast byggs i flera steg av olika tillverkare som då delar på ansvaret för fordonet. En svårighet med VECTO är att det krävs väldigt detaljerad information om fordonets olika tekniska egenskaper och utrustning för att kunna genomföra testerna. En annan svårighet är att endast sådana energibesparande åtgärder som täcks in av beräkningsmodellen kan tillgodoräknas fordonet. Arbetet med att ta fram en metod som även täcker bussar planeras att vara klart tidigast under 2021 och bestämmelser om ikraftträdande är ännu inte planerade.

I övrigt finns det bestämmelser i drivmedelslagen (2011:319) och i drivmedelsförordningen (2011:346) om krav på kvalitets- och utsläppsrapporter på leverantörer av drivmedel och krav på den som tillhandahåller vissa drivmedel att ge miljöinformation till konsumenter (se nedan). Det finns inga bestämmelser för vägtrafiken om rapportering av koldioxidutsläpp, bränsleförbrukning eller liknande som riktar sig till trafikföretagen.

¹³⁴ VECTO: Vehicle Energy Consumption Calculation Tool, https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/vecto_en 2020-04-28.

De gemenskapsrättsliga regelverken som rör yrkesmässig trafik på väg, till exempel förordning (EU) nr 1071/2009 och förordning (EU) 1073/2009 innehåller inte bestämmelser som kan ha bäring på klimatdeklarationer.

4.6 Internationella bestämmelser för tåg

I Sverige drivs spårbunden trafik i stor utsträckning med elektricitet, medan det på kontinenten är vanligare med dieseldrivna tåg. Överlag är tågsektorn mindre harmoniserad jämfört med övriga trafikslag.

Det finns inga EU-gemensamma regler för beräkning av klimatpåverkan från spårbunden trafik som innehåller krav på redovisning av utsläpp av klimatpåverkande gaser och luftföroreningar. De svenska banavgifterna omfattar dock en emissionskomponent som baseras på bränsleförbrukningen samt utsläpp av kväveoxider, svaveloxider och partiklar.¹³⁵ Eftersom avgiftsuttaget är baserat på bränsleförbrukning finns en möjlig potential för underlag till beräkning av långa resor i Sverige.

4.7 Europeiskt regelverk för drivmedel och dess klimatpåverkan

Förnybartdirektivet¹³⁶ och bränslekvalitetsdirektivet¹³⁷ är EU-gemensam lagstiftning. Förnybartdirektivet syftar bland annat till att, genom de så kallade hållbarhetskriterierna, säkerställa att de biodrivmedel som kommer ut på marknaden är hållbart producerade och ställer till exempel krav på en viss minskning av utsläppen av växthusgaser över livscykeln jämfört med dess fossila motsvarighet. Bränslekvalitetsdirektivet syftar till att förebygga att bränslen avsedda för motordrift skadar eller orsakar olägenheter för människors hälsa och miljön. Vidare ställer direktivet krav på drivmedelsleverantörer att minska drivmedlens utsläpp över livscykeln. Drivmedelsleverantörer inom EU är således genom dessa två lagstiftningar tvingade att beräkna vilka utsläpp som de drivmedel de levererar på marknaden har, mätt i koldioxidequivivalenter och under livscykeln, samt årligen rapportera dessa uppgifter till tillsynsmyndigheter.¹³⁸

Förnybartdirektivet

Förnybartdirektivet syftar till att främja användningen av energi från förnybara källor och innehåller mål för andelen förnybar energi inom EU. Förnybartdirektivet har omarbetats¹³⁹ och

¹³⁵ Trafikanalys PM 2020:1, Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader – bilagor, bilaga 2, s. 53.

¹³⁶ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

¹³⁷ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2009/30/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensin, diesel och gasoljor och införandet av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar, och om upphävande av direktiv 93/712/EEG.

¹³⁸ EU:s medlemsländer rapporterar dessa i sin tur till EU-kommissionen årligen.

¹³⁹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (omarbetning).

innebär bland annat ett mer ambitiöst mål¹⁴⁰ för andelen förnybar energi till år 2030 samt en skärpning och utökning av vad som omfattas av hållbarhetskriterierna. Direktivet ska vara implementerat i medlemsstaterna senast den 30 juni 2021. Om energi från biodrivmedel och flytande bränslen ska räknas med i nationella mål, kvoter eller ges finansiellt stöd samt betraktas som av biogent ursprung, måste de hållbarhetskriterier som fastställs i direktivet vara uppfyllda.

Hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränsle syftar till att minska utsläppen av växthusgaser och säkerställa att produktionen av förnybara bränslen inte förstör områden med höga biologiska värden. Enligt direktivet ska det i hela produktionskedjan, från råvaru-produktion till slutanvändning, kunna styrkas att ett antal hållbarhetskriterier är uppfyllda för att biodrivmedel och flytande biobränslen ska kunna anses vara hållbara. Hållbarhetskriterierna innebär till exempel att för att biodrivmedel och flytande biobränslen ska anses som hållbara ska användningen av dessa bränslen medföra en viss minskning av utsläppen av växthusgaser, jämfört med de utsläpp som deras fossila motsvarighet hade gett.¹⁴¹ Utsläppen ska beräknas från hela livscykeln. Det som tillkommit med det omarbetade förnybartdirektivet är bland annat att fasta och gasformiga bränslen till el, värme och kyla nu inkluderas, hållbarhetskriterier för skoglig biomassa införs samt att växthusgasreduktionskrav i ett livscykelperspektiv skärps respektive införs.¹⁴²

Förnybartdirektivets hållbarhetskriterier ska gälla för alla drivmedel och flytande bränslen oavsett trafikslag, och inkluderar således också flyg. Inom systemet för EU ETS måste dessa hållbarhetskriterier vara uppfyllda för att en aktör ska få räkna utsläppen från biobränslen som noll.

Implementering av förnybartdirektivet i Sverige

I Sverige är förnybartdirektivet implementerat genom lag (2010:598) om hållbarhet för biodrivmedel och flytande biobränslen (hållbarhetslagen, HBL), samt förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. Energimyndigheten utfärdar föreskrifter om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (STEMFS 2011:2) och utöver tillsyn över HBL i dess helhet.

Enligt HBL ska rapporteringsskyldiga aktörer som är skattskyldiga för, eller använder, biodrivmedel och flytande biobränslen visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Detta ska kunna verifieras både för en oberoende granskare och för tillsynsmyndigheten. Den som är rapporteringsskyldig ska därför ha ett kontrollsystem som kan visa detta och ansöka om ett hållbarhetsbesked för sitt kontrollsystem hos Energimyndigheten. Hållbarhetsbeskedet är ett beslut av myndigheten att de biobränslen som den rapporteringsskyldige är skattskyldig för eller använder är att anse som hållbara. Detta är ett villkor för att få ta del av skattebefrielse,

¹⁴⁰ EU:s mål för 2030 innebär att unionen åter sig att andelen förnybar energi ska vara minst 32 procent av den totala energianvändningen samt att andelen förnybar energi inom transportsektorn ska utgöra minst 14 procent av den totala drivmedelsanvändningen.

¹⁴¹ Minst 50 procent, om biodrivmedlet, biogasen eller det flytande biobränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift senast den 5 oktober 2015, och minst 60 procent om anläggningen tagits i drift efter det.

¹⁴² I artikel 29.10 regleras:

- Minst 65 % för biodrivmedel, biogas som konsumeras inom transportsektorn och flytande biobränslen som produceras i anläggningar där driften inleds från den 1 januari 2021.
- Minst 70 % för produktion av el, värme och kyla från biomassabränslen som används i anläggningar där driften inleds från den 1 januari 2021 till den 31 december 2025, och 80 % för anläggningar där driften inleds från den 1 januari 2026.

för uppfyllnad av drivmedelslagens och reduktionspliktens krav,¹⁴³ elcertifikat samt för att få räkna utsläppen från biobränslen som noll inom handeln med utsläppsätter.

Den som är rapporteringsskyldig enligt HBL är också skyldig att varje år rapportera de mängder hållbara biodrivmedel och flytande biobränslen som har förts över skattepunkt respektive använts under föregående kalenderår samt tillhörande hållbarhetsegenskaper, såsom råvara, ursprungsland, huruvida råvaran utgörs av restavfall och utsläppsminskning.¹⁴⁴

Bränslekvalitetsdirektivet

Bränslekvalitetsdirektivet ställer krav på kvalitetsspecifikationer med avseende på hälsa och miljö för olika typer av drivmedel, samt ett mål för minskade växthusgasutsläpp. Syftet med direktivet är att säkerställa att drivmedel ska kunna användas i de fordon som typgodkänts för marknaden samt förebygga att bränslen avsedda för motordrift skadar eller orsakar olägenheter för människors hälsa och miljön. Direktivet anger att drivmedelsleverantörer ska minska sina utsläpp av växthusgaser under hela livscykeln med minst 6 procent till 2020, jämfört med en baslinje som representerar genomsnittliga utsläpp från fossila drivmedel i EU under 2010. Detta kan ske både genom användning av biodrivmedel och genom utsläppsreduktioner uppströms för det fossila bränsle som används. För att biodrivmedlets växthusgasutsläpp ska beräknas som noll vid förbränningen måste de uppfylla hållbarhetskriterierna, i annat fall betraktas de som dess fossila motsvarighet. Drivmedelsleverantörer ska enligt direktivet årligen rapportera om växthusgasintensiteten hos de bränslen och den energi som levererats inom landet till myndighet utsedd av medlemsstaten.

Tillämpningsområdet är bränslen som används som drivmedel för vägfordon, mobila maskiner som inte är avsedda för vägtransport (inklusive fartyg på inre vattenvägar när de inte är till sjöss), jordbruks- och skogsbrukstraktorer, fritidsbåtar när de inte är till sjöss och el för användning i vägfordon. Även el är således här att betrakta som ett drivmedel. Bränslen som används inom flyget omfattas inte av bränslekvalitetsdirektivet.

Implementering av bränslekvalitetsdirektivet i Sverige

Drivmedelslagen (2011:319) och drivmedelsförordningen (2011:346) implementerar bestämmelserna i bränslekvalitetsdirektivet i svensk lagstiftning. Energimyndigheten, som är tillsynsmyndighet för de delar av lagen som handlar om växthusgasminskningar och rapportering av uppgifter om råvarors ursprung, har utfärdat föreskrifter om rapportering och beräkning enligt drivmedelslagen STEMFS 2017:3.

Drivmedelsleverantörer är rapporteringsskyldiga enligt drivmedelslagen om de är skattskyldiga för drivmedlet. Detta innebär att de ska rapportera uppgifter om bl.a. levererade mängder drivmedel, ingående mängder fossila komponenter och biokomponenter (samordnas med rapportering enligt hållbarhetslagen).¹⁴⁵ Detta gäller enbart sådana drivmedel som säljs inom landet.

Efter att företagens rapporteringar enligt drivmedelslagen är godkända av Energimyndigheten skickas ett besked om de växthusgaser som årets leveranser av drivmedel förorsakat till varje

¹⁴³ Den som har reduktionsplikt ska se till att bensin och diesel bidrar till en minskning av växthusgasutsläpp genom inblandning av biodrivmedel. Minskningen som de reduktionspliktiga ska uppnå finns reglerat i reduktionspliktslagen (2017:1201).

¹⁴⁴ För mer detaljer se 5 kap. 1 § HBFS.

¹⁴⁵ För mer detaljer se 3-9 § i STEMFS 2017:3.

enskilt företag. Beskedet innehåller även uppgifter om växthusgaserna per enskilt rapporterat drivmedel.

Beräkning av växthusgasutsläpp enligt förnybartdirektivet och bränslekvalitetsdirektivet

Beräkningar av växthusgasutsläpp enligt förnybartdirektivet och bränslekvalitetsdirektivet avser utsläpp under hela livscykeln¹⁴⁶ av växthusgaserna koldioxid, metan och dikväveoxid, vilka omräknas till koldioxidekvivalenter med hjälp av i direktiven fastställda omräkningsfaktorer. Principen är detsamma för el som för flytande och gasformiga drivmedel. Detta sätt att räkna ger en bild av ett drivmedels växthusgasutsläpp per energiinnehåll, utan att ha hänsyn till vilket fordon det sedan används i.

Bränslekvalitetsdirektivet (och dess tilläggsdirektiv¹⁴⁷) innehåller en metod för beräkning av utsläpp över livscykeln från färdiga drivmedel bestående av komponenter med fossilt ursprung och hänvisar till förnybartdirektivet för komponenter med biogent ursprung. Direktiven innehåller också schabloner, eller s.k. normalvärden, som är vägda genomsnittliga värden för växthusgasutsläpp under livscykeln i koldioxidekvivalenter för fossila komponenter (bränslekvalitetsdirektivet) och biogena komponenter (förnybartdirektivet). Vad gäller de fossila komponenterna ska aktörerna använda de vägda genomsnittsvärdena. Enligt förnybartdirektivet finns även möjligheten för en producent av biokomponenter att själv göra en livscykelanalys genom att använda den metod som fastställts i direktivet och därmed kunna använda ett så kallat faktiskt värde för en produktionskedja.

Vid beräkningar för måluppfyllelse av växthusgasminskningar enligt bränslekvalitetsdirektivet inkluderas inte utsläpp som uppstår vid förbränning av biokomponenter. Dessa antas ha kompenserats för genom bindning av kol under råvarans tillväxt under förutsättning att biokomponenterna uppfyller hållbarhetskriterierna i förnybartdirektivet. Uppfyller biokomponenterna inte hållbarhetskriterierna så betraktas de som deras fossila motsvarighet.

För Energimyndighetens sammanställningar över drivmedel på den svenska marknaden och deras växthusgasutsläpp, se den årliga rapport som redovisar inrapporterade uppgifter som fås in med stöd av drivmedelslagen, hållbarhetslagen och reduktionsplikten.¹⁴⁸

Beräkning av växthusgasutsläpp från elanvändning

Vad gäller rapportering av el bör medlemsstaterna enligt tilläggsdirektivet beräkna nationella genomsnittliga normalvärden för hela livscykeln i enlighet med lämpliga internationella standarder för el.

Energimyndigheten beräknar växthusgasutsläpp från elanvändning och har fram till och med 2016 baserat dessa på beräkningar på en nordisk mix. Belastningen var framräknad med ett livscykelperspektiv och viss hänsyn var tagen till export och import av el. Från och med 2017 har Kommissionen uppmanat medlemsländerna att räkna på en nationell användarmix och tilldelat medlemsländerna en framräknad emissionsfaktor för el i gram CO₂-ekv/MJ som baseras på en användarmix för respektive medlemsland. Denna baseras alltså inte bara på

¹⁴⁶ Livscykeln definieras i bränslekvalitetsdirektivets artikel 1 som "alla nettoutsläpp av CO₂, CH₄ och N₂O som är att hänföra till bränslet (inklusive alla dess blandningskomponenter) eller till den energi som levererats. Detta inkluderar alla relevanta faser från extraktion eller odling inklusive ändrad markanvändning, transport och distribution, bearbetning och förbränning, oavsett var sådana utsläpp inträffar".

¹⁴⁷ RÅDETS DIREKTIV (EU) 2015/652 av den 20 april 2015 om fastställande av beräkningsmetoder och rapporteringskrav i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen.

¹⁴⁸ <http://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc?ResourceId=145712> 2020-04-28.

den inhemska elproduktionen utan hänsyn tas också till import och export och utsläppen är framräknade med ett livscykelperspektiv. Den mixen används nu även för beräkningar av den el som används vid tillverkning av drivmedel.

4.8 Frankrike: föregångare med nationell lag om redovisning av klimatinformation för transporter och resor

Omfattning av den franska lagen

I Frankrike har man sedan 2013 en lag om obligatorisk redovisning av utsläpp av växthusgaser och energianvändning av transporter och resor.¹⁴⁹ Att en sådan lag har införts i ett annat EU-land visar att det är möjligt att inom ramen för EU-rätten införa nationella bestämmelser i syfte att ge konsumenterna information om resors klimatpåverkan. I motiveringen till den franska lagen har man utgått från EU-kommissionens vitbok från 2011 *Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem*, där åtgärdsplaner har pekats ut.

Klimatinformationen ska anges av de aktörer (både offentliga och privata) som organiserar transporter och resor, dvs. i huvudsak transportoperatörer och resebyråer.¹⁵⁰ Då lagen introducerades år 2013 gällde den för *alla resor och transporter med start- eller målpunkt i Frankrike* och var då begränsad till *koldioxidutsläpp*. Frankrike hade en önskan om att inkludera alla växthusgaser i deklarationen, men flygindustrin motsatte sig detta.¹⁵¹ Senare lämnade även IMO och IATA en skrivelse till ansvarig myndighet (Adème) och ansvarigt Ministerium¹⁵² i vilken de ansåg att lagen borde utformas så att den endast är tillämplig på nationella transporter och resor.

Internationella transporter och resor menade de ska regleras via internationella regleringar, inte av enskilda länder. Inrikes transporter däremot menade IMO och IATA är upp till varje enskilt land att reglera. ICAO administrerar internationellt flyg enligt Chicagokonventionen och menar att för internationellt flyg bör ICAO:s kalkylverktyg användas, som bygger på inrapporterad statistik på flygrelationer mellan länder. År 2017 justerades också lagen till att endast inkludera *inrikes* resor och transporter som är obligatoriska att deklarerat. Dock kunde Frankrike driva igenom att inkludera sju växthusgaser i systemet, istället för endast koldioxid. I lagartikeln anges att man på sikt önskar att begränsningen att endast inrikes transporter och resor omfattas ska ändras genom en harmonisering av lagstiftning på EU- eller på internationell nivå. Den franska lagen inkluderar inga sanktioner vid bristfällig redovisning eller

¹⁴⁹ www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=AD83E45E49279835CFEE68EE840AAEC.tplgrfr21s_2?idSctionTA=LEGISCTA000034510395&cidTexte=LEGITEXT000023086525&dateTexte=20191209 2020-04-22.

¹⁵⁰ Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, 2019, GHG information for transport services, Application of Article L. 1413-3 of the French transport code. Methodological guide. Updated version resulting 67 article of the law no 2015-992, s. 16.

¹⁵¹ Minnesanteckningar från möte med franska representanter 2020-02-05, diariet för på ärende Utr. 2019/60.

¹⁵² Adème (Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie) är myndigheten i Frankrike som ansvarar för lagen om klimatinformation. Ministeriet som ansvarar för lagen om klimatinformation heter Ministère de la Transition écologique et solidaire.

utelämnande av redovisning, vilket har lett till att efterföljningen av lagen inte är tillfredsställande, enligt franska representanter.¹⁵³

Även i Schweiz och Storbritannien pågår det diskussioner om ett införande av en obligatorisk klimatdeklaration för transporter och resor.¹⁵⁴ Dock är förutsättningarna för dessa länder annorlunda då Schweiz sedan tidigare inte är ett EU-land och Storbritannien lämnar unionen.

Beräkningsmetod i den franska lagen

Den franska lagen om redovisning av klimatinformation för transporter och resor gäller för alla trafikslag och alla reslängder. Både energianvändning och mängden växthusgaser ska redovisas. Beräkningarna ska utgå från den europeiska standarden EN 16258 (se vidare avsnitt 5.2) som omfattar önskvärda systemgränser, det vill säga koldioxidekvivalenter och direkta utsläpp från transporter samt utsläpp från bränslets produktion.

Metodfrågor man jobbat med är,

- höghöjdseffekten för flygresor har inte inkluderats då man ej ansett sig ha vetenskaplig konsensus kring hur effekten bör hanteras. Man har istället valt att utgå från befintliga metoder relaterade till klimatavtryck. Frankrike valde därigenom en pragmatisk väg för att möjliggöra införandet av lagen och undvika att riskera genomförandet på grund av meningsskiljaktigheter.
- Redovisning av klimatinformationen ges nu i form av koldioxidekvivalenter istället för som tidigare koldioxid.
- Detaljeringsgrad för data som används i beräkningar. Olika nivåer kan användas i skilda fall, till exempel om man är en underleverantör eller ett mindre företag.

De transporter som görs av underleverantörerna har varit problematiska att fånga. Man har fått nöja sig med schablonvärden för dessa transporter. Företag får välja om de använder data baserat på faktiska utsläpp eller årsschabloner.¹⁵⁵ För resor med buss används framför allt schablonvärden.

En studie har visat att få resenärer får del av klimatinformationen.¹⁵⁶ En artikel i Le Figaro pekar dock på en stor vilja hos konsumenter att se denna information.¹⁵⁷

Emissionsfaktorer kopplat till trafikslag tillhandahåller myndigheten Adème i en databas, tillsammans med uppgifter om medelfyllnadsgrader per fordon. Uppgifterna om fyllnadsgraderna är baserat på olika studier. Adème har även en databas över emissionsfaktorer kopplat till energikällor. Detta är kopplat till den nationella energimixen och klimatpåverkan från bränslets produktion.

Emissionsberäkningarna får göras med olika metoder och med olika typer av data, även om man helst ser en användning av faktiska data, det vill säga inte schabloner. I en omfattande metodrapport finns det preciserat fyra olika sätt som emissionsberäkningar kan göras på beroende av hur mycket detaljerad data operatörerna har tillgängliga och bl.a. beroende av hur stora företagen är.¹⁵⁸ Ministeriet tillhandahåller ett kalkylverktyg för flyg där

¹⁵³ Svar på mejlkonversation inkommet till Trafikanalys 2019-12-20, diariefört på ärende Utr 2019/60.

¹⁵⁴ Minnesanteckningar från möte med franska representanter 2020-02-05, diariefört på ärende Utr. 2019/60.

¹⁵⁵ Se metodrapporten: Ministère de la Transition Écologique et Solitaire, 2019.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Le Figaro-artikel 2020-01-16: www.lefigaro.fr/conso/comparer-les-vols-selon-leur-emission-carbone-bonne-idee-ou-coup-de-com-20200116.

¹⁵⁸ www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Information_GES%20-%202019.pdf 2020-04-22.

schablonvärden och där "källa till hjul" (well-to-wheel) ingår.¹⁵⁹ ICAO:s kalkylator finns också tillgänglig, vilken täcker in "tank till hjul" (tank-to-wheel).¹⁶⁰ Förutom skillnaden i vilka steg av livscykelanalysen som täcks in i de båda kalkylatorerna, finns det skillnader i hur emissionerna fördelar sig mellan gods och passagerare.

I den franska lagen är det inte specificerat hur märkningen bör göras och vid vilken/vilka tidpunkter informationen ska nå konsumenterna. Detta är ett område man nu jobbar vidare med genom att standardisera vilken information som ges till konsumenterna.¹⁶¹

I Frankrike önskar man på sikt ersätta användningen av EN-standarderna med den globala ISO-standard (ISO 14083) som är på gång att utvecklas.

4.9 Sammanfattande kommentarer

Det finns idag regler om metoder för beräkning och rapportering av resors klimatpåverkan för flyget och sjöfarten på EU- och internationell nivå. För bussar pågår utveckling av regleringar på EU-nivå för nya fordon och för tåg kan noteras att utsläppsberäkningar används för uttag av banavgifter i Sverige.

I Frankrike finns en liknande lagstiftning om klimatdeklaration för bland annat långa resor men erfarenheter visar på att den behöver utvecklas för att nå en högre grad av efterlevnad och för att transportörerna ska använda sig av samma metoder och antaganden i högre utsträckning. Bestämmelserna gäller enbart inrikes trafik och trafik till och från de franska territorierna.

Inom Europa finns ett regelverk för drivmedel och dess klimatpåverkan, där utsläpp beräknas i koldioxidekvivalenter över livscykeln. Regelverket inkluderar också de så kallade hållbarhets-kriterierna som ger en metod för att avgöra om biodrivmedel är att anse som hållbara, och därigenom får räkna utsläppen som noll vid förbränning, eller inte (och då istället beräkna utsläpp som biodrivmedlets fossila motsvarighet). Drivmedelsleverantörer inom EU är genom lagstiftningen tvingade att beräkna utsläpp från sina levererade drivmedel på detta sätt och rapporterar även uppgifterna till tillsynsmyndigheter. Detta sätt att räkna ger en bild av ett drivmedels växthusgasutsläpp per energiinnehåll, utan att hänsyn tas till vilket fordon det sedan används i.

¹⁵⁹ <https://eco-calculateur.dta.aviation-civile.gouv.fr/> 2020-04-22.

¹⁶⁰ www.icao.int/ENVIRONMENTAL-PROTECTION/CarbonOffset/Pages/default.aspx 2020-04-22.

¹⁶¹ Minnesanteckningar från möte med franska representanter 2020-02-05, diariefört på ärende Utr. 2019/60.

5 Beräkningsmetoder och analys

Föregående kapitel beskriver beräkningsmetoder av resors klimatpåverkan som ingår i regleringar. Syftet med detta kapitel är att beskriva andra beräkningsmetoder som är möjliga att använda vid klimatdeklaration av resor och att presentera en analys av de möjliga beräkningsmetoderna. Analysen syftar till att illustrera metodmässiga avvägningar som behöver göras. Kapitlet inleds med en beskrivning av olika sätt som systemavgränsningarna kan göras på. I avsnitt 5.2 görs en beskrivning av icke-reglerade beräkningsmetoder och avsnitt 5.3 inkluderar en analys och ett resonemang kring möjliga metodval. Analysen omfattar både reglerade och icke-reglerade beräkningsmetoder. Analysen utgår från de fem bedömningskriterier som formulerats i avsnitt 1.3 och resonerar bland annat utifrån metodens geografiska räckvidd, huruvida metoden redan är reglerad, hur metoden används idag samt huruvida det finns en konsensus kring metoden. I analysen ingår även ett resonemang kring frågor om underlag och implementering som behöver beaktas vid metodvalet.

5.1 Systemgränser

Olika typer av klimatpåverkande utsläpp

Det finns flera växthusgaser, eller typer av klimatpåverkande utsläpp, där koldioxid (CO_2) är den viktigaste gasen. De totala klimatpåverkande utsläppen anges vanligtvis med enheten koldioxidekvivalenter ($\text{CO}_2\text{-ekv}$). Olika gaser bidrar olika mycket till växthuseffekten och måttet omvandlar de olika gasernas påverkan så att det motsvarar koldioxidens bidrag till växthuseffekten. De klimatpåverkande utsläppen i beräkningsmetoder av resors klimatpåverkan anges oftast antingen som utsläpp från flera gaser beräknat som koldioxidekvivalenter eller enbart från koldioxid.

I den internationella rapporteringen och i riktlinjer för länders växthusgasinventeringar används GWP100 som anger värden för vilken klimateffekt varje enskild växthusgas har, det vill säga hur omvandlingen av exempelvis metan till koldioxidekvivalenter bör göras.¹⁶² Dessa värden är framtagna av FN:s klimatpanel IPCC och redovisas i deras senaste vetenskapliga sammanställningsrapport (AR5). De senaste framtagna GWP-värdena är närmast vedertagna och är de omvandlingsfaktorer som bör användas. Publicering av IPCC:s uppdaterade GWP-värden sker år 2022.

För att ge en så rättvisande bild som möjligt av en resas klimatpåverkan är det önskvärt att inkludera utsläpp från alla växthusgaser och redovisa påverkan som koldioxidekvivalenter. Hur mycket klimatpåverkan skiljer sig åt – beroende på om utsläppen anges i form av koldioxid eller koldioxidekvivalenter – beror bland annat av trafikslag, fordonstyp och bränsletyp.

¹⁶² Global Warming Potential med ett hundraårsperspektiv.

Flygets utsläpp på hög höjd

Enligt Internationella klimatpanelen (IPCC) står flyget globalt sett för omkring 2-3 procent av de totala utsläppen av koldioxid. Flygets påverkan på klimatet är dock större på grund av utsläpp av vattenånga och kväveoxider på hög höjd (från runt 8 000 meter) samt påverkan från kondensstrimmor. Kväveoxider påverkar även ozonskiktet negativt genom kväveföreningarnas omvandling till lustgas. Detta brukar kallas höghöjdseffekter.

Vid beräkning av flygets klimatpåverkan är höghöjdseffekten en central fråga. Enligt IPCC:s riktlinjer beräknas ett lands utsläpp från internationellt flyg utifrån den mängd bränsle som tankas av de plan som haft en destination utanför ett lands gränser. IPCC:s riktlinjer omfattar inte den ökade klimatpåverkan som uppstår vid förbränning på hög höjd. IPCC har bekräftat att höghöjdseffekten existerar men säger också att det vetenskapliga underlaget av effektens storlek är mycket osäker då höghöjdseffekten kan variera kraftigt beroende av en rad aspekter.¹⁶³

Storleken på höghöjdseffekten beror exempelvis på var på jorden flygresan genomförs, om resan sker på natten eller dagen, på vintern eller sommaren, på vilken höjd flygningen sker samt hur de atmosfäriska förhållandena ser ut just där flygningen sker. Framför allt är påverkan från molnbildning osäker och forskning pågår inom området.¹⁶⁴ Flygets förhöjda klimatpåverkan kommer framför allt av effekter genom bildandet av kväveoxider och vattenånga i den höga atmosfären. Kväveoxider påverkar även ozonskiktet negativt genom kväveföreningarnas omvandling till lustgas, vilket ytterligare förstärker klimatpåverkan. Förbränning på hög höjd uppskattas ge cirka 70-90 procent högre klimatpåverkan jämfört med om förbränningen sker på marknivå, enligt experter med insyn i pågående forskning kring detta.¹⁶⁵ Ny forskning har gett indikationer på att vissa förnybara jetbränslen kan minska höghöjdseffekten något.¹⁶⁶

Det finns en rad svenska studier och statliga utredningar som berört frågan om höghöjdseffekten. I SOU 2019:11, *Biojet för flyget*, konstateras att för kortare flygresor lönar det sig inte bränsleekonomiskt att stiga till höjder över 8 000 meter, alternativt att endast en liten del av flygtiden är på så höga höjder. Den genomsnittliga klimatpåverkan från inrikesflyget uppskattas i två studier till en faktor på 1,3 jämfört med om utsläppen sker på marknivå.¹⁶⁷ Biojet-utredningen menar att den bästa tillgängliga uppräkningsfaktorn för inrikes flygningar således är 1,3. För inom-europeiska resor är en rimlig men osäker uppräkningsfaktor 1,7 och för interkontinentala resor är en faktor 1,9 rimlig men osäker. Även flygplanstyp påverkar denna faktor. Propellerplan flyger normalt under ca 8 000 meters höjd, och ger därmed inte upphov till höghöjdseffekter.

Utsläpp beroende av val av livscykelperspektiv

Vilka utsläpp som inkluderas vid beräkning av transporters utsläpp beror på vilken systemgräns som tillämpas för de resurser som krävs för att utföra själva transporten. Ett vanligt perspektiv ser enbart till de utsläpp som genereras vid själva förbränningen av bränslet

¹⁶³ www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/ 2020-04-14.

¹⁶⁴ Lee, D.S: The current state of scientific understanding of the non- CO₂ effects of aviation on climate (2018)

¹⁶⁵ Skrivelse som inkommit till myndigheterna 2020-02-25, diariefört under ärende Utr. 2019/60. Siffran är dock en schabloniffra som är avsedd att beskriva hela flygsektorns totala klimatpåverkan och inte som en uppskattning av en enskild flygresas påverkan på klimatet.

¹⁶⁶ Se SOU 2019:11 *Biojet för flyget*.

¹⁶⁷ Österström (2016). Luftfartens marginalkostnader. En delrapport inom SAMKOST 2 (VTI rapport 907).

Statens väg- och transportforskningsinstitut, samt Azar, C., & Johansson, D. (2012). Valuing the non- CO₂ climate impacts of aviation. *Climatic Change*, 111(3), s. 559-579.

i motorn (eller användningen av andra energikällor, såsom el, för att utföra själva transporten). Det perspektivet benämns ofta *tank-to-wheel*.

Ett annat vanligt perspektiv inkluderar utöver förbränningen även övriga utsläpp under drivmedlets livscykel; från utvinning eller odling, transport och distribution till bearbetning och förädling. Detta benämns ofta som *well-to-wheel*. Att inkludera livscykelutsläppen för drivmedlet ger en mer rättvis bild av transportens klimatpåverkan eftersom hänsyn då tas till hela produktionskedjan av drivmedlet (el kan i denna bemärkelse betraktas som ett drivmedel). Vid framdrift av eldrivna fordon sker inte några utsläpp, utan utsläppen sker främst vid produktionen av elen. Hur stora utsläppen är i produktionen beror på hur elen är producerad. I Sverige är andelen el producerad med fossila bränslen mycket liten.¹⁶⁸ I andra länder inom EU och internationellt är den andelen ofta betydligt högre.

Enligt den EU-lagstiftning som finns vad gäller drivmedel och dess klimatpåverkan (beskrivs mer under avsnitt 4.7) ska drivmedelsleverantörer ha information om vilka utsläpp som de drivmedel de levererar ut på marknaden har, mätt i koldioxidekvivalenter och under livscykeln, och tillsynsmyndigheter för denna lagstiftning har också den informationen.

Ytterligare perspektiv på transporters livscykelutsläpp handlar om att inkludera de utsläpp som genererats vid produktionen av transportmedlet. Utsläppen som genereras vid produktionen av den infrastruktur som krävs för att utföra transporten kan också adderas, liksom "framkörningstransporter", det vill säga transporter utan passagerare som krävs för att fordonet ska befinna sig på den plats där det behövs. Dessa livscykelutsläpp berörs inte mer i rapporten då det inte finns tillräckligt med jämförbara data och komplexiteten i beräkningarna blir för stor för att de ska vara ändamålsenliga.

Hantering av utsläpp från biobränsle

De biogena utsläppen av koldioxid från hållbart producerade biobränslen är på längre sikt koldioxidneutrala då koldioxiden som släpps ut vid förbränning hela tiden binds till ny biomassa i en sluten cykel. Utsläppen av koldioxid från förbränning av hållbart producerad biomassa förstärker därför inte den naturliga växthuseffekten (dock uppstår i varierande grad utsläpp av fossil koldioxid och andra växthusgaser vid framställningen). Det är ingen skillnad på en koldioxidmolekyl som kommer från förbränning av biobränsle och en som kommer från förbränning av fossila bränslen. På kort sikt gäller detta i mindre grad då upptaget av koldioxid i växande biomassa sker med en fördröjning på allt mellan ett år (ettåriga grödor) och kanske 100 år (långsamväxande skog). För klimatet är det generellt mycket bättre att använda hållbart producerade biobränslen än fossila bränslen. Vid förbränning av fossila bränslen släpps koldioxid ut som innehåller kol som togs upp ur atmosfären av växter och annan levande biomassa som fanns för många miljoner år sedan.

Vid uppföljningen av de nationella åtagandena under Parisavtalet inkluderas inte utsläppen av koldioxid vid förbränningen av biogena bränslen (även kallat biobränslen) i beräkningarna. Dock inkluderas utsläppen av andra växthusgaser som till exempel lustgas och metan från biogena bränslen.

I det s.k. förnybartdirektivet¹⁶⁹ finns som tidigare nämnts (se avsnitt 4.7) hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränsle som syftar till att minska utsläppen av växthusgaser och

¹⁶⁸ Andelen tillförd energi för elproduktion med fossilt ursprung var 1,0 procent år 2018. Om övriga fossila bränslen såsom fossilt avtal och torv tas med var andelen 1,8 procent.

¹⁶⁹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

säkerställa att produktionen av förnybara bränslen inte förstör områden med höga biologiska värden.

Räkneexempel med olika systemgränser

Klimatpåverkan blir olika stor beroende på vilka antaganden och systemgränser man väljer, vilket illustreras med några exempel i detta avsnitt. Tabell 6 nedan visar beräkningsexempel på olika trafikslags klimatpåverkan, i fallande ordning.

Tabell 6. Exempel på beräknade utsläpp för olika trafikslag, gram koldioxidekvivalenter per personkilometer.

Färdmedel	g CO ₂ - ekv./pkm.	Källa
Flyg reguljärt business	366	Kamb & Larsson, 2019
Färja*	170	Åkerman, 2012
Flyg reguljärt economy	163	Kamb & Larsson, 2019
Flyg charter economy	143	Thomas Cook Airlines, 2019; TUI Group, 2017
Tåg (diesel)	91	Knörr & Huttermann, 2016
Tåg (genomsnitt Danmark)	58	Knörr & Huttermann, 2016
Tåg (genomsnitt Europa)	45	Knörr & Huttermann, 2016
Tåg (el i Europa)	34	Knörr & Huttermann, 2016
Buss (diesel)	27	NTM, 2018
Buss (biodiesel 100 procent)	14	Energimyndigheten, 2018; NTM, 2018
Tåg (el i Norden)	10	Energimyndigheten, 2018; SJ, 2013

Källa: Metodrapport 2.0, Semester och klimatet, Chalmers, 2019. I vissa fall innefattar beräkningarna livscykelutsläpp för produktion av bränsle och höghöjdseffekten beräknas för flyget. Se metodrapport för mer information.

*Beräkningen bygger på finlandsfärjor.

En bussresa mellan Stockholm och Malmö (600 km) genererar cirka 15,9 kg CO₂ per person, enligt NTM:s beräkningsverktyg.¹⁷⁰ Inkluderas även andra växthusgaser motsvarar utsläppen 16,1 kg koldioxidekvivalenter per person. Om man även lägger till livscykelutsläpp av produktionen av bränsle hamnar utsläppen på 17,8 kg CO₂-ekv per person. Skulle bussen gå rent biodiesel blir de direkta utsläppen av CO₂ noll. Om vi istället räknar med koldioxidekvivalenterna och bränslets livscykelutsläpp då bussen går på biodiesel, genererar resan 1,7 kg CO₂-ekv.¹⁷¹

En tågresas utsläpp kan variera stort beroende på vilket drivmedel som används och i förekommande fall på hur el framställs. En tågresan mellan Malmö-Berlin (840 km) genererar 0,6 kg CO₂-ekv med svensk energimix och 39 kg CO₂-ekv med europeisk (EU27) energimix.¹⁷² Samma resa med ett dieseltåg ger utsläpp motsvarande 76 kg CO₂-ekv.¹⁷³

¹⁷⁰ Se mer information om NTM i nästföljande avsnitt. Beräkningen bygger på NTM:s avancerande beräkningsverktyg för långfärdsbussar.

¹⁷¹ Beräkningen bygger på NTM:s avancerande beräkningsverktyg för långfärdsbussar.

¹⁷² Beräkningen bygger på NTM:s avancerande beräkningsverktyg för konventionellt intercitytåg.

¹⁷³ Beräkningen bygger på utsläppsfaktorn från Knörr & Huttermann, 2016.

En enkel flygresa mellan Stockholm och Malaga (3 096 km) genererar 221 kg CO₂ per person, enligt ICAO:s beräkningsverktyg.¹⁷⁴ Tas höghöjdseffekten med generar samma resa 376 kg CO₂-ekv (med utsläppsfaktor 1,7 som använts i Biojet-utredningen).

Ett fartygs klimatpåverkan kan variera stort beroende på hastigheten som fartyget framförs med, hur fördelningen av utsläppen görs mellan passagerare och gods, samt om passageraren medför bil. En långsamgående färja mellan Stockholm och Helsingfors (400 km) generar 68 kg CO₂-ekv (170 g CO₂-ekv per personkilometer), enligt antaganden som projektet Klimatsmart semester använder.¹⁷⁵ En snabbgående färja mellan Nynäshamn och Visby (150 km) generar 76,5 kg CO₂-ekv (510 g CO₂-ekv per personkilometer), enligt antaganden från Klimatsmart semester.

5.2 Beräkningsmetoder

Avsnittet inleds med en beskrivning av beräkningsmetoder som är trafikslagsövergripande, följt av metoder som är specifika för respektive trafikslag. För varje trafikslag ges exempel på hur aktörer idag redovisar resors klimatpåverkan.

Trafikslagsövergripande

EN 16258-standard

Standarder tas idag fram på nationell, europeisk och global nivå i syfte att nå konsensus mellan aktörer kring hur exempelvis utsläpp bör beräknas. Framtagning av standarder sker i arbetsgrupper där relevanta aktörer ingår. Myndigheter är välkomna att ingå i arbetsgrupper, men enligt SIS saknas ofta deras deltagande.

Det finns idag en europeisk standard (EN 16258) för beräkning och rapportering av resors och transporters energiförbrukning och utsläpp av växthusgaser.¹⁷⁶ Exempelvis föreskrivs att livscykelperspektivet är well-to-wheel, att koldioxidekvivalenter inkluderas men att höghöjdseffekten för luftfart utelämnas. I standarden beskrivs generella beräkningsprinciper, men detaljer kring hur detta bör implementeras utelämnas. Olika metoder för allokering av emissioner till passagerare/godsmängder tillåts och vilken metod som används avgör aktuell aktör själv. Tillvägagångssättet vid allokering ska beskrivas.

Det pågår nu utveckling av en global ISO-standard (ISO 14083) för beräkning av transporter och resors utsläpp av växthusgaser som är baserad på den befintliga EN 16258-standard.¹⁷⁷ Tidplanen för utvecklingsarbete av ISO-standard är att den ska vara klar senast år 2023.

Globala standarder

ISO 14064 är sedan 2006 en global standard för att kvantifiera och rapportera utsläpp och upptag av växthusgaser. Den senaste versionen av standarden är ifrån 2018. Greenhouse Gas Protocol även kallat GHG-protokollet är också en global standard för att beräkna växthusgaser utvecklad av World Resources Institute (WRI) och World Business Council on

¹⁷⁴ Beräkningen bygger på ICAOs beräkningsverktyg "ICAO Carbon Emissions Calculator". Se nästföljande avsnitt för mer information.

¹⁷⁵ <https://klimatsmartsemester.se/sa-har-vi-raknat-farja> 2020-04-28. Beräkningen bygger på en studie som presenteras i (Åkerman, 2012). Se nästföljande avsnitt för mer information.

¹⁷⁶ www.sis.se/api/document/preview/88153/ 2020-02-12.

¹⁷⁷ www.iso.org/standard/78864.html 2020-03-25.

Sustainable Development (WBCSD).¹⁷⁸ GHG-protokollet är ISO-standardcertifierad sedan 2006.¹⁷⁹ ISO 14001 är en global standard för organisationers miljöledningssystem. Ett miljöledningssystem kan innefatta alltifrån minskad användning av resurser till ökad kompetens inom miljöfrågor. I ett miljöledningssystem kan kvantifiering av växthusgaser ingå. Det finns en rad olika ISO-standarder som berör klimat: allt ifrån klimatavtryck från produkter (ISO 14067) till klimatanpassning (ISO 14090).

NTM – Network for Transport Measures

I Sverige finns en ideell förening som heter NTM (Network for Transport Measures), vars syfte är att nå konsensus i branschen för hur beräkning av transporter och resors utsläpp bör göras.¹⁸⁰ Arbetet på NTM påminner om arbetet med standarder, men är enligt NTM mindre administrativt omständligt jämfört med processen med att ta fram en standard.¹⁸¹ NTM använder samma metodmässiga utgångspunkter som standarden EN 16258, det vill säga att klimatpåverkan bör redovisas som koldioxidekvivalenter, att höghöjdseffekten utelämnas och att livscykelperspektivet som tas är well-to-wheel. Utsläpp för biogena utsläpp och livscykelutsläpp av produktionen av bränslet redovisas separat i beräkningsmetoden, i den mån det finns uppgifter om dessa utsläpp.

NTM har cirka 160 medlemmar, till exempel transportköpare, transportörer, fordonstillverkare, myndigheter, forskare och konsulter. NTM tillhandahåller schablonvärden som bland annat baseras på fordonstyper, som uppdateras kontinuerligt. NTM tillhandahåller en enkel version av kalkylverktyget som är tillgänglig för alla via NTM:s webbplats. Den enkla versionen är baserad på schabloner och innehåller ett fåtal fordonstyper per trafikslag. Det finns även en mer avancerad version av kalkylverktyget som görs tillgänglig mot att en avgift betalas av användaren.

Vissa trafikslag har fler tillgängliga fordonstyper än andra. För buss finns exempelvis endast en fordonstyp (citybuss) tillgänglig via den enkla, schablonmässiga kalkylen, medan den avancerade har fyra fordonstyper och medger att man kan använda egna belägningsfaktorer. Ett företag som vill redovisa sin miljöprestanda med hjälp av NTM kan antingen basera redovisningen på schablonvärdena eller använda egen information om de fordon, det bränsle med mera som används vid transport. Beräkningsverktyget redovisar utsläpp per fordon, inte per resa.

Klimatpåverkan redovisas via online-verktyget i flera olika enheter, nämligen total mängd koldioxid, koldioxidmängd för fossil respektive bioenergi, samt i form av total mängd koldioxidekvivalent.

NTM:s beräkningsmetodik används av flera företag, exempelvis HM och Klimatkompensera.se.¹⁸² Företag kan rapportera in uppgifter om sina transporter till NTM, så bidrar NTM sedan med framtagning av utsläppsinformation.

Klimatsmart Semester

Klimatsmart Semester är ett utvecklingsprojekt som drivs av forskare på Chalmers och syftar till att bidra till mer hållbar turism genom att, via ett beräkningsverktyg, informera om

¹⁷⁸ <https://ghgprotocol.org/> 2020-03-26.

¹⁷⁹ ISO 14064-1:2006, Specification with Guidance at the Organization Level for Quantification and Reporting of Greenhouse Gas Emissions and Removals.

¹⁸⁰ www.transportmeasures.org/sv/ 2020-02-12.

¹⁸¹ För mer information, se minnesanteckningar från mötet 2019-11-26, diariefört under ärende Utr. 2019/60.

¹⁸² <https://klimatkompensera.se/berakningsmetodik/> 2020-04-08.

klimatavtryck från olika resealternativ – olika färdssätt och boende.¹⁸³ Projektet har tagit fram en rapport där diskussioner kring metodfrågor presenteras.¹⁸⁴

Den data som finns i kalkylatorn baseras på vetenskapliga studier. Livscykeldata inkluderas i beräkningarna, där schabloner som anges är ett påslag på 20 procent för fossila bränslen för bil och buss, och ett påslag på 24 procent anges för fossilt flygbränsle. Schablonen för bil och buss är baserad på Energimyndighetens uppgifter om energiförbrukning och för flyg är den baserad på Biojet-utredningen. Klimatpåverkan anges i form av koldioxidekvivalenter. Höghöjdseffekten inkluderas i beräkningsmetoden med hänvisning till IPCC:s rekommendationer. Beräkningsverktyget inkluderar fyra utsläppsfaktorer, nämligen eltåg Norden, genomsnittligt tåg Europa, eltåg Europa och dieseltåg.

Naturvårdsverkets verktyg för beräkning av resors klimatpåverkan

Naturvårdsverket sammanställer Sveriges myndigheters miljöledningssystem. Denna rapportering styrs av förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter. För att underlätta myndigheternas beräkningar av växthusgaser tillhandla håller Naturvårdsverket ett beräkningsverktyg för tjänsteresor. Beräkningsverktyget kan baseras på distans, förbrukad mängd bränsle och bränsleslag utifrån utsläpp per person för de olika trafikslagen (flyg, personbil, buss, sjöfart och tåg). Beräkningsverktyget är framtaget av IVL Svenska Miljöinstitutet på beställning av Naturvårdsverket.¹⁸⁵ I IVL:s rapport om verktyget beskrivs vilka metoder och antaganden som används för respektive trafikslag.

De växthusgaser som inkluderas är koldioxid, metan och lustgas. Argumentet för att endast inkludera tre av sju växthusgaser är att övriga fyra växthusgaser står för en mycket liten andel av de totala utsläppen av växthusgaser. Utsläppsberäkningarna för bio-diesel och fossil diesel tar även med livscykelutsläpp från produktionen av bränslet. För flyget inkluderas höghöjdseffekten i beräkningarna. I verktyget används en schablonfaktor för CO₂-ekv per personkilometer och en schablon för medelbeläggning.

I verktyget ingår möjligheten att beräkna utsläpp från långfärdsbussar för diesel och bio-diesel (till exempel HVO100).

Flyg

Beräkningsmetoder som kopplar till reglerna EU ETS och CORSIA har beskrivits i föregående kapitel. Nedan beskrivs andra metoder, specifikt avsedda för beräkning av flygets klimatpåverkan.

ICAO:s kalkylator

ICAO, civilflygets FN-organ, har tagit fram en beräkningsmetod för att räkna fram flygresors utsläpp av koldioxid, vilken har implementerats i ett beräkningsverktyg som finns tillgängligt via ICAO:s hemsida.¹⁸⁶ Med hjälp av kalkylatorn kan enskilda resenärer beräkna en viss flygresas utsläpp. Kalkylatorn baserar beräkningarna på en schablonmässig fördelning mellan gods och passagerare, medelbelägningsgrad och det typiska flygplanets genomsnittliga bränsleförbrukning. Schablonerna är baserade på statistik från tidigare år. Kalkylatorn inkluderar inte flygresans klimatpåverkan genom höghöjdseffekten eller andra

¹⁸³ www.klimatsmartsemester.se/ 2020-04-08.

¹⁸⁴ Larsson, J. och Kamb, A., Semestern och klimatet, Metodrapport version 2.0, Chalmers.

¹⁸⁵ Wisell, T., Jivén, K., Jerksjö, M., Källmén, A., Zhang, Y. 2018. Verktyg för beräkning av resors klimatpåverkan – Användning, metod och beräkningsförutsättningar. Rapport C 364. Rapport framtagen av IVL, finansierad av Naturvårdsverket.

¹⁸⁶ www.icao.int/environmental-protection/Carbonoffset/Pages/default.aspx 2020-04-08.

klimatpåverkande gaser. Däremot tar kalkylatorn hänsyn till om passageraren anger att hen reser i första eller andra klass. Kalkylatorn tar inte heller hänsyn till andra specifika tillval resenären gör vid köp av resebiljett, såsom köp av biobränsle. Utsläppen redovisas som antal kg koldioxidutsläpp per passagerare.

Chalmers beräkningsverktyg flightemissionmap.org

Naturvårdsverket redovisar indikatorn "klimatpåverkan från svenska befolkningens flygresor"¹⁸⁷ som bygger på en beräkningsmetod som forskare på Chalmers tagit fram. Beräkningsmetoden inkluderar inte utsläpp vid produktion av bränsle men höghöjdseffekten ingår.¹⁸⁸ I beräkningsmetoden ingår de flygresor som genomförs av svenska befolkningen, som reser ifrån Sverige, Norge och Danmark. För flygets totala klimatpåverkan har Chalmers valt att använda en uppräkningsfaktor av koldioxidutsläppen på 1,9 för internationella flygresor, och 1,4 för inrikes flygresor. Utifrån denna metod har Chalmers även tagit fram ett webbaserat beräkningsverktyg, flightemissionmap.org som visar hur mycket klimatpåverkan olika resor orsakar i form av kg koldioxidekvivalenter inklusive höghöjdseffekten.

Eco-labelling inom EASA

Inom EU:s flygsäkerhetsmyndighet EASA pågår ett arbete med miljömärkning för flyget.¹⁸⁹ Syftet är att förse passagerare och allmänhet med information om flygets miljöprestanda, för att öka transparensen och hjälpa passagerare att göra informerade val. Arbetet genomförs i samarbete med medlemsstater, industri och NGO:s.

Arbetet hittills har fokuserat på flygplanens tekniska prestanda, och kan senare utökas till att inkludera andra aspekter såsom flygbolag, flygplatser eller användning av hållbara flygbränslen. Beräkningsmetoden är ännu inte beslutad. Beslutsprocess och eventuellt införande är i dagsläget osäkert.

Exempel från branschen

Flera flygoperatörer och resebyråer redovisar idag den planerade flygresans klimatpåverkan. Exempelvis har SAS en egen kalkylator för beräkning av klimatpåverkan i form av koldioxid, där höghöjdseffekten inte inkluderas och inte heller bränslets livscykelutsläpp.¹⁹⁰ Företaget Klimatkompensera.se erbjuder också ett verktyg för beräkning av klimatpåverkan från flyg för olika sträckor.¹⁹¹ Verktyget är baserat på beräkningsmetoden från NTM.

Fartyg

För fartyg har vi framför allt studerat EU:s regelverk med *MRV-förordningen* och de metodval som inkluderas där, se avsnitt 4.3. Fartygs klimatpåverkan beror till stor del på beläggningsfaktorn men även bränsle, fartygstyp och hastighet spelar roll.

ShipAir för beräkning av sjöfartens totala mängd utsläpp

SMHI har utvecklat en metod för beräkning av den svenska sjöfartens totala mängd utsläpp med hjälp av AIS-data.¹⁹² Bränsleförbrukningen beräknas genom att fartygens AIS-positioner används för beräkning av sträcka och för att fastställa dess hastighet. För varje fartyg finns det

¹⁸⁷ www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/Tre-satt-att-berakna-klimatpaverkande-utslapp/Flygets-klimatpaverkan/ 2020-04-08.

¹⁸⁸ <https://klimatsmartsemester.se/> 2020-04-08.

¹⁸⁹ www.easa.europa.eu/newsroom-and-events/events/environmental-label-programme-%E2%80%93-stakeholders-workshop 2020-04-08.

¹⁹⁰ www.flysas.com/en/sustainability/emission-calculator/ 2020-03-27.

¹⁹¹ <https://klimatkompensera.se/> 2020-04-08.

¹⁹² www.smhi.se/nyhetsarkiv/smh-is-metod-shipair-visar-utslappsstatistik-fran-sjofart-1.147353 2020-04-03.

information om dess bränsleförbrukning baserat på bland annat fartygstyp, storlek och motorstyrka.

ShipAir används bland annat för att fördela förbrukat bränsle mellan inrikes och utrikes sjöfart för utsläppsrapporteringen. Beräkningsmetoden inkluderar inte allokering av utsläpp mellan gods eller mellan passagerare.

Exempel från branschen

Sen MRV-förordningen infördes redovisar de rederier med redovisningsplikt sina utsläpp. Vissa rederier, till exempel Gotlandsbolaget,¹⁹³ redovisar även det genomsnittliga koldioxidutsläppet för en typisk resa sett över året på sin webbplats.

Bussar

Bussarnas direkta klimatpåverkan påverkas framförallt av vilket drivmedel och motorteknik (förbränningsmotor, hybrid eller el) som används samt belägningsgrad. Beräkningsmetoder för bussar ingår i de trafikslagsövergripande metoderna som har beskrivits tidigare i avsnittet. Som tidigare nämnts saknas det regleringar inom området.

Drivmedel för bussar ingår däremot som nämnts i den EU-gemensamma lagstiftning (se avsnitt 4.7) som reglerar drivmedel och deras utsläpp. Drivmedelsleverantörer är genom denna tvingade att beräkna vilka utsläpp som de drivmedel de levererar ut på marknaden har. Energimyndigheten publicerar varje år sammanställningar över drivmedel på den svenska marknaden och dess växthusgasutsläpp.¹⁹⁴

HBEFA-modellen för beräkning av vägtrafikens totala utsläpp

HBEFA är en modell för beräkning av vägtrafikens utsläpp och används för att uppskatta hela Sveriges totala utsläpp från vägtrafik utifrån en estimering av fordonsflottans sammansättning. HBEFA används bland annat av Trafikverket och IVL.¹⁹⁵ Modellen är dock inte gjord för att skatta utsläpp utifrån specifika sträckor.

Exempel från branschen

Det finns exempel på bussoperatörer som ger resenärerna information om bussresans klimatpåverkan. Via exempelvis Flixbus webbplats ges information till köparen av resan om bussresans koldioxidutsläpp per passagerare då resenären i samband med köpet anger att hen vill klimatkompensera. Det är från webbplatsen oklart vilken beräkningsmetod som används.

Tåg

För persontågstrafiken i Sverige är det vanligast med eltåg, även om dieseltåg förekommer. I vissa andra länder är det som tidigare nämnts vanligare med dieseltåg. Det finns idag inga regleringar som innebär att tågoperatörerna måste redovisa sina utsläpp.

En metodfråga som har stor påverkan på tågresors klimatpåverkan är hur beräkningen av växthusgasutsläpp från elanvändningen görs, närmare bestämt huruvida ett livscykelperspektiv på elanvändningen tillämpas eller inte.

¹⁹³ <https://gotlandsbolaget.se/>

¹⁹⁴ <http://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc?ResourceId=145712> 2020-04-08.

¹⁹⁵ www.trafikverket.se/contentassets/0576dfbb7f804e549b9d86d82f8a17dc/hbefa_sampers_eva_implementationsspecifikation.pdf 2020-04-14 och IVL, 2018-rapport.

Enligt EN 16258-standarden, som beskrivits ovan, ska tågets elanvändning redovisas genom att utgå från den köpta elen (till exempel om den är baserad på hållbart producerad el) och de utsläpp som den elen orsakar. Drivmedel för tåg ingår även i nämnda EU-lagstiftning som reglerar drivmedel och dess klimatpåverkan, (se avsnitt 4.7), och där beräknas utsläppen över livscykeln i CO₂-ekv. Även el är att betrakta som ett drivmedel enligt denna lagstiftning. Växthusgasutsläpp baseras på en av EU-kommissionen framräknad emissionsfaktor som baseras på en användarmix för respektive medlemsland. Denna tar också hänsyn till import och export och utsläppen är beräknade med ett livscykelperspektiv.

I Klimatsmart Semester har man tagit fram fyra emissionsfaktorer för tåg, nämligen eltåg Norden, genomsnittligt tåg Europa, eltåg Europa och dieseltåg. Tabell 6 ovan illustrerar bland annat skillnader i klimatpåverkan beroende på om framdrift av tågen sker med diesel eller el och vilka elmixar som används. Danmark har en hög andel diesellok (cirka 58 procent) vilket gör att de får en högre utsläppsfaktor jämfört med övriga nordiska länder.¹⁹⁶

Det finns även en svensk standard (SS-EN 50591) för beräkning av energiåtgången från järnvägsfordon.

Exempel från branschen

SJ redovisar tågets klimatpåverkan i relation till andra trafikslag i marknadsföringssyfte, baserat på standarden EN 16258 och Greenhouse Gas Protocol.¹⁹⁷

5.3 Analys av beräkningsmetoder och systemgränser per trafikslag och trafikslagsövergripande

Här analyseras de beräkningsmetoder som finns per trafikslag samt trafikslagsövergripande. Utgångspunkten är hur väl beräkningsmetoderna uppfyller bedömningskriterierna som beskrivs i avsnitt 1.3 samt hur systemgränserna som beskrivs i avsnitt 5.1 ser ut för de respektive metoderna.

Flyget

En möjlig utgångspunkt för klimatdeklaration av flygresor är att använda inrapporterade värden från EU ETS och CORSIA, vilket innebär att informationen avser föregående års utsläpp. Dessa redovisningar inkluderar inte höghöjdseffekten. Om höghöjdseffekten ska beaktas i klimatdeklarationen, behöver komplettering göras.

Ett möjligt alternativ kan vara att använda en schablon som multipliceras med utsläpp på hög höjd, såsom de schabloner som använts i Biojet-utredningen. Dock medför användning av schabloner (till exempel med avseende på inrikes flygningar, flygningar inom EU respektive internationella flygningar) att situationsspecifika problem uppstår, till exempel att höghöjdseffekten inte uppstår med propellerflygplan och på korta flygsträckor. Sådana problem skulle kunna motivera att formulera undantag.

¹⁹⁶ <https://klimatsmartsemester.se/sites/default/files/metodrapport-klimatsmart-semester-version2.pdf> 2020-04-14.

¹⁹⁷ SJ:s års- och hållbarhetsredovisning 2019, www.sj.se/content/dam/externt/dokument/finansiell-info/SJ_AHR_2019_uppslag.pdf 2020-04-27.

Ytterligare ett alternativ är att i anslutning till en klimatdeklaration av flygets utsläpp, istället för att hänvisa till en kvantitativ utsläppsberäkning som inkluderar höghöjdseffekten, hänvisa till kvalitativ information om höghöjdseffekten, förslagsvis i form av en kort text (se exempelvis ett förslag på skrivning som har lämnats till myndigheterna¹⁹⁸).

Befintlig rapportering enligt EU ETS bokför koldioxid från biogena källor som noll om de uppfyller de s.k. hållbarhetskriterierna enligt förnybartdirektivet. Däremot beräknas utsläpp från andra växthusgaser från biogena källor både enligt IPCC:s beräkningsriktlinjer och EU ETS riktlinjer. Inom CORSIA finns det antagna regler för hur flygbolagen ska använda sig av hållbara flygbränslen som är biobaserade och uppfyller de hållbarhetsteman och krav som är beslutade av ICAO. För de fossila bränslena förhandlas det för närvarande om hur de ska kunna beräknas och användas inom CORSIA.

Fartyg

Analys av de internationella rapporteringskraven

Den europeiska rapporteringen har fördelar framför den internationella i och med att data redovisas för individuella fartyg och är publika. Det finns också en välutvecklad metodik för övervakning, och data verifieras av ackrediterade organisationer.

Den europeiska rapporteringen omfattar enbart resor till, från och mellan europeiska hamnar. Däremot saknas data för alla resor som inte passerar en sådan hamn. Det är således möjligt att det därför saknas underlag för vissa passagerartransporter som marknadsförs och säljs på den svenska marknaden, till exempel kryssningsresor i andra delar av världen.

Både den internationella och den europeiska rapporteringen omfattar fartyg med en bruttodräktighet över 5 000.

Förnybara drivmedel

Idag används i princip uteslutande fossila bränslen inom sjöfarten, såväl inrikes som utrikes. Bland alternativa bränslen är det framförallt flytande naturgas (LNG)¹⁹⁸ som används, vilket dock är ett fossilt bränsle. Både den internationella och den europeiska rapporteringen hänvisar till de emissionsfaktorer som används i IMO:s EEDI-regelverk¹⁹⁹, som än så länge bara omfattar koldioxid och utsläpp i samband med förbränning av bränslet. Emissionsfaktorer finns framtagna för konventionella bränslen, samt för LNG, metanol och etanol. För närvarande pågår en diskussion i IMO om att dels inkludera fler växthusgaser, dels ta fram beräkningssätt för nya marina bränslen och energikällor som har tillkommit. Bland annat saknas emissionsfaktorer för biobränslen och syntetiska bränslen. I samband med detta har frågan om livscykelutsläpp aktualiserats, men diskussionen är ännu på ett tidigt stadium.

Distanser och bruttodräktighet

Vi har gjort en översiktlig analys av längre rutter som kan vara relevanta att inkludera i klimatdeklarationen, som underlag för att avgöra vad som ska räknas som en långväga resa. Tabell 7 visar en sammanställning av rutterna och distanser i km.

¹⁹⁸ Skrivelse som inkommit till myndigheterna 2020-02-25, diariefört under ärende Utr. 2019/60.

¹⁹⁹ IMO (2014) 2014 GUIDELINES ON THE METHOD OF CALCULATION OF THE ATTAINED ENERGY EFFICIENCY DESIGN INDEX (EEDI) FOR NEW SHIPS. RESOLUTION MEPC.245(66) [www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Documents/245\(66\).pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Documents/245(66).pdf).

Tabell 7. Rutter och ungefärliga distanser.

	<i>Från/till i båda riktningar</i>		<i>Kilometer</i>	<i>Källa för beräkning av distans</i>
Inrikes	Oskarshamn	Visby	117	1
	Västervik	Visby	99	1
	Nynäshamn	Visby	150	2
Norge	Strömstad	Sandefjord	73	1
Danmark	Halmstad	Grenå	121	1
	Göteborg	Fredrikshamn	89	1
	Ystad	Rönne	68	1
Finland	Grisslehamn	Storby (Eckerö)	44	1
	Kapellskär	Mariehamn	66	1
	Umeå	Vasa	100	4
	Kapellskär	Nådendal	213	2
	Stockholm	(Mariehamn/Långnäs) - Åbo	489	3
	Stockholm	(Mariehamn -) Helsingfors	439	3
	Stockholm	Mariehamn	150	2
Tyskland	Trelleborg	Rostock	150	1
	Trelleborg	Sassnitz	119	1
	Trelleborg	Travemünde	222	3
	Malmö	Travemünde	261	3
	Göteborg	Kiel	437	3
Polen	Nynäshamn	Gdansk	524	3
	Karlskrona	Gdynia	311	3
	Ystad	Swinoujscie	176	4
	Trelleborg	Swinoujscie	178	3
Ryssland/Baltikum	Stockholm	Tallinn (Helsingfors- St. Petersburg)	402	3
	Kapellskär	Paldiski	315	3
	Stockholm	(Mariehamn -) Tallinn	402	3
	Stockholm	Riga	493	3
	Nynäshamn	Ventspils	307	3
	Karlshamn	Klaipeda	413	3
	Trelleborg	Klaipeda	519	3

Rutternas har uppmätts som en rak linje mellan två hamnar. I första hand har verktyget Sea-distances¹⁹⁹ använts, men i de fall uppgifter saknades har mätningar gjorts i sjökort och med Eniro. De sträckor som presenteras ska ses som ungefärliga för respektive rutt. I verkligheten gör varje fartyg en reseplanering inför varje enskild resa, där vägvalet är beroende av en mängd faktorer så som begränsningar hos det egna fartyget (längd/bredd/djup/manöverförmåga), väderlek och eventuella trafiksepareringar i området. Vägvalet kan också bero på tillfälliga händelser såsom restriktionsområden med anledning av militära övningar, rådande trafiksituation och annat. I normalfallet varierar inte sträckan mellan punkt A och punkt B i någon större omfattning.

Samtliga fartyg som normalt trafikerar dessa rutter har en högre bruttodräktighet än 5 000, vilket är gränsen för rapportering enligt MRV-förordningen för fartyg, och i de flesta fall är den avsevärt högre.

Massa- och areametoderna

Om man väljer att basera klimatdeklarationen för sjöfart på MRV behövs ett ställningstagande vad gäller fördelning av emissionerna på passagerare respektive gods. Enligt MRV-förordningen finns två metoder, antingen baserat på massa (vikt) eller area (se avsnitt 4.3), och rederierna väljer själva vilken de använder. En tydligare styrning vad gäller metod inom ramen för klimatdeklarationen skulle dock ha fördelen att det ökar jämförbarheten inom trafikslaget. Här finns två alternativ; antingen att man rekommenderar, eller att man förordar att en av metoderna används.

Utifrån den intervjustudie vi har gjort föredrar rederierna huvudsakligen massa-metoden, troligtvis då den ofta framställer resor med fartyg som ett mer klimatbra resealternativ jämfört med om area-metoden används. Dock menar Föreningen Svensk Sjöfart, som har varit delaktiga i diskussionerna kring utformningen av MRV, att det bästa alternativet är att direkt utgå från MRV:s direktiv till rederierna, det vill säga att rederierna själva väljer metod. Svensk Sjöfart menar att det har varit långa diskussioner kring metodval och att man i arbetet med utformningen av MRV inte lyckats landa i ett metodval. De intervjuer som genomförts med rederier inom ramen för denna utredning har dock visat att det bör vara möjligt att göra ett metodval (förslagsvis massametoden), utifrån rederiernas perspektiv, då det finns incitament att framställa resor med fartyg som ett klimatbra alternativ. Detta skulle i så fall innebära att vissa rederier behöver göra särskilda beräkningar som anpassas till en obligatorisk klimatdeklaration.

Det finns dock anledning att även överväga areametoden. Många fartyg som transporterar gods, fordon och personer är i hög grad utformade för resenärernas trivsel under resa eller kryssning med hytter, restauranger, och i vissa fall butiker och nöjeslokaler. Fartygens utformning i denna del styr i hög grad fartygens totala vikt.

En klimatdeklaration för fartyg skulle utöver den totala klimatpåverkan för passagerare och eventuella fordon även kunna redovisa dessa element var för sig. På så sätt ges bättre möjlighet för resenären att tänka över om bilen ska med på resan eller inte, då det genererar en högre klimatpåverkan. Detta är något som förespråkades av flera rederier i intervjuundersökningen. De var även positiva till att, i de fall samma rederi har flera fartyg i trafik på en och samma rutt, redovisa ett viktat genomsnitt av emissioner per passagerare respektive fordon på denna rutt.

Det finns normalt stora säsongsvariationer i beläggningen på fartyg. Detta har stor betydelse för de faktiska utsläppen per person på en given resa. Man kan därför överväga om det är möjligt och önskvärt att anpassa beräkningarna för att ta hänsyn till säsongsvariationer.

Slutsatser fartyg

Beräkningarna för fartygens klimatpåverkan kan inledningsvis utgå från koldioxidutsläppen. Andra klimatpåverkande utsläpp inkluderas i beräkningarna när det finns vetenskapligt erkända metoder för detta. I de fall emissionsfaktorer för bränslen saknas bör dessa utsläpp om möjligt beräknas på samma sätt som för de andra trafikslagen.

En möjlighet är att basera klimatdeklarationen för sjöfart på underlag som rapporteras in via MRV. Om det underlaget används vid klimatdeklaration behövs ett ställningstagande huruvida massa- eller areametoden ska användas för fördelning av emissionerna på passagerare respektive gods.

Vid beräkning av utsläpp per personkilometer för fartygstrafik kan utgångspunkten vara fartygslinjens eller fartygets genomsnittliga bränsleförbrukning för ruten under föregående år.

Det är viktigt, oavsett hur riktlinjerna för beräkning utformas, att det tydligt framgår hur beräkningarna ska göras så att metodiken blir transparent.

Buss

I nuläget saknas beräkningsmetoder för bussresors klimatpåverkan som är kopplade till en befintlig reglering, vilket innebär att det inte är möjligt att basera en obligatorisk klimatdeklaration för bussresorna direkt på en beräkningsmetod som redan ingår i en reglering.

Det finns metoder för beräkning av bussars klimatpåverkan i de trafikslagsövergripande beräkningsmetoderna, det vill säga EN 16258-standarden, NTM:s metodik, Naturvårdsverkets miljöledningssystem och Klimatsmart Semester. Beräkningsprinciperna som pekas ut i EN 16258-standarden används i NTM:s metodik. De trafikslagsövergripande metoderna inkluderar koldioxidekvivalenter, bränslets livscykelutsläpp och särredovisar även biogena utsläpp. Den EU-lagstiftning som reglerar drivmedel och dess klimatpåverkan inom EU inkluderar också ett livscykelperspektiv på utsläppen samt koldioxidekvivalenter. Genom de så kallade hållbarhetskriterierna ger lagstiftningen också en metod för att avgöra huruvida biodrivmedel är hållbara, och därigenom får räknas som noll utsläpp vid förbränning, eller inte (då räknas utsläpp som dess fossila motsvarighet).

Med hjälp av företagsspecifika uppgifter såsom framför allt typ av drivmedel/el, men även busstyp, och motortyp, tillsammans med riktlinjer för emissionsfaktorer och uppgifter om beläggningsgrad och resans längd, är det möjligt att beräkna klimatpåverkan från bussresor. Alternativt är det möjligt att utgå från företagsschabloner om genomsnittlig klimatpåverkan för en resa mellan två orter, eller använda samma genomsnittliga klimatpåverkan (förslagsvis klimatpåverkan per personkilometer) för alla sträckor. Om företagen inte vill använda en företagsspecifik beläggningsfaktor för en eller alla sträckor av konkurrensskäl bör en myndighetsgiven beläggningsschablon finnas att tillgå. Säsongsvariationer förekommer för bussresor, och även andra färdssätt. Om årsvisa företagsschabloner används kan det vara rimligt att säsongsvariationer inte används i syfte att förenkla utsläppsberäkningarna.

Tåg

I syfte att avgöra tågoperatörers nivå på den banavgiftskomponent som avser emissioner deklarerar tågoperatörer i Sverige den förbrukade mängden drivmedel (diesel eller bensin). Elektrifierad trafik erlägger ingen emissionsavgift. Uppgifterna som lämnas kan i princip läggas till grund för beräkning av koldioxidutsläpp. En fråga som återstår att analysera är dock på vilken detaljeringsnivå en sådan redovisning behöver ske för att drivmedelsförbrukningen på ett tillfredställande sätt ska kunna kopplas till enskilda resor. Banavgifterna rör också endast tågtrafik på det svenska järnvägsnätet.

De trafikslagsövergripande metoderna samt EU:s lagstiftning om drivmedel och dess klimatpåverkan inkluderar koldioxidekvivalenter och bränslets livscykelutsläpp, vilket också tillämpas på elanvändning.

Tågets direkta utsläpp vid eldrift är lika med noll eftersom utsläppen sker i ett annat led det vill säga vid produktionen av el. För att klimatpåverkan från tågresor ska ses som rättvisande jämfört med andra trafikslag, exempelvis då elproduktion görs med kolkraftverk, är en möjlighet att inkludera livscykelutsläppen från produktionen av el vid beräkning av tågresors klimatpåverkan.

Tågens utsläppsberäkningar kan förslagsvis beräknas enligt givna emissionsfaktorer som baseras på energimixar från olika länder (kan göras med ett livscykelperspektiv samt ett "användarperspektiv" eller strikt "produktionsperspektiv" som beskrivs i avsnitt 5.1). Skillnaden i energiåtgång för olika tågtyper med eldrift är relativt sett liten, se Figur 3 nedan, vilket innebär att det inte ger någon större skillnad i klimatpåverkan. SJ använder exempelvis ett X2000-tåg för att illustrera klimatpåverkan från tågresor med elektrifierat tåg. Om det anses som administrativt betungande att inkludera flera olika tågtyper skulle en möjlighet kunna vara att använda en generell schablonuppgift om klimatpåverkan från elektrifierat tåg.

NTM name	Electricity	Occupancy [n]	Use weight [%]*	wtw**		
				CO ₂ e [kg/pkm]	CO ₂ fossil [kg]	Energy [MJ/pkm]
Regional	Green electricity	66	50%	0,00080	0,00080	0,38
	EU average	"	50%	0,05250	0,05008	1,08
Inter city	Green electricity	138	30%	0,00071	0,00070	0,33
	EU average	"	30%	0,04629	0,04415	0,95
High speed	Green electricity	176	20%	0,00057	0,00057	0,27
	EU average	"	20%	0,03764	0,03591	0,77
Average train	Green electricity	n/a	100%	0,00073	0,00072	0,34
Average train	EU average	n/a	100%	0,03399	0,03243	0,79184

* Only wtw since local emissions from electric vehicles considered zero

Figur 3. Illustration av klimatpåverkan för olika typer av tåg.

Källa: NTM, www.transportmeasures.org/en/wiki/evaluation-transport-suppliers/train-travel-baselines-2017/ 2020-04-03.

För de tåg som idag går på fossilbränsle, till exempel de tåg som trafikerar Inlandsbanan eller dieseltåg utomlands, kan förslagsvis redovisningen av klimatpåverkan ske på liknande sätt som för bussar. Liksom för buss finns samma problematik kring belägningsgrad, där en möjlighet är att utgå från en schabloniserad genomsnittlig belägningsgrad. En annan möjlighet är att bygga vidare på den deklaration om bränsleanvändning som tågoperatörer i Sverige gör som underlag för debitering av banavgiftens emissionskomponent.

Sammanfattningsvis kan beräkning av tågresors klimatpåverkan göras på olika sätt. Myndigheterna anser att det är av särskilt stor vikt att livscykelutsläpp för produktion av el inkluderas i beräkningarna av tågresors klimatpåverkan. Vilka specifika emissionsfaktorer och

elmixar som bör användas vid beräkning av tågresors klimatpåverkan bör utredas närmare av den myndighet som ges föreskriftsrätt inom området.

Trafikslagsövergripande beräkningsmetoder

Genomgången av trafikslagsövergripande beräkningsmetoder och verktyg inkluderar EN 16258-standard, NTM:s metodik, Klimatsmart semester och Naturvårdsverkets beräkningsverktyg samt den befintliga klimatdeklarationen i Frankrike. NTM:s metodik och klimatdeklarationen i Frankrike baseras på EN-standard. Förutom klimatdeklarationen i Frankrike, är de trafikslagsövergripande metoderna inte reglerade, utan har bestämts i samråd mellan branschaktörer. Systemgränserna för de trafikslagsövergripande beräkningsmetoderna görs på i stort sett samma sätt för alla. Den systemavgränsning som framför allt skiljer sig är flygets höghöjdseffekt. Som vi tidigare har beskrivit så råder det konsensus om att höghöjdseffekten förekommer, dock råder det delade meningar om hur den bör beräknas.

5.4 Sammantagen analys av möjliga beräkningsmässiga utgångspunkter för en svensk klimatdeklaration

Beräkningsmetoder för olika typer av resor och systemgränser

I Tabell 8 nedan ges en översikt av beräkningsmetoder som har studerats i kapitel 4 och i kapitel 5. De olika metoderna har olika för- och nackdelar. De inkluderar olika trafikslag, har skilda systemgränser och har olika geografisk omfattning. Vissa av metoderna rör utsläpp från totala trafikmängder (till exempel HBEFA) och är inte anpassade för beräkning av enskilda resors klimatpåverkan.

Befintlig standard en möjlig utgångspunkt

En obligatorisk klimatdeklaration i Sverige för den svenska resemaknaden av långväga resor kan utgå från olika beräkningsmetoder och ha olika systemgränser. En möjlig utgångspunkt är att utgå från *EN-standard* och dess *beräkningsprinciper och systemgränser*, vilken således redan används idag i bland annat NTM:s metodik, Frankrikes klimatdeklaration, metoden som används av Klimatkompensera.se och SJ:s metod. En huvudsaklig fördel med att utgå från de beräkningsprinciper och systemgränser som finns i EN-standard är att den kan ses som konkurrensneutral, ge god jämförbarhet inom och mellan trafikslagen, samt bygga på vetenskaplig konsensus då framtagning av en standard följer en omfattande förankringsprocess av inblandade aktörer. Systemgränserna som EN-standard inkluderar kan ses som önskvärda.

Befintliga regleringar en annan möjlig utgångspunkt

I avsnitt 5.3 ovan, analyseras hur det kan vara möjligt att genomföra utsläppsberäkningarna av klimatpåverkan för respektive trafikslag. Underlag om resors klimatpåverkan redovisas redan idag för fartyg och flyg via de europeiska regleringarna MRV och EU ETS, vilket innebär att denna information redan finns tillgänglig hos transportörerna. På sikt kommer internationella flygresor omfattas via CORSIA. I Sverige redovisar tågoperatörerna drivmedelsförbrukning från diesel och bensin för uttag av emissionsavgift (del av banavgift). En möjlighet är att utgå från *de befintliga regleringarna för fartyg och flyg samt tåg*. En

huvudsaklig fördel med det är att det underlättar för de aktörer som redan idag rapporterar sina resors klimatpåverkan liksom för de myndigheter som är ansvariga för tillsynen av regleringarna. Det bör leda till relativt sett låga kostnader för de aktörer som redan idag berörs av regleringarna. Den information som redovisas till EU är dessutom kontrollerad.

För att avgöra hur det kan vara lämpligt att utgå från befintliga regleringar, bedömer myndigheterna att man behöver utreda vidare hur de befintliga regleringarna kan användas i klimatdeklarationer. Exempelvis behövs fortsatta utredningar om systemgränser och vilken metod som bör användas vid allokering av klimatpåverkan per resa med fartyg.

Systemgränser skiljer sig åt mellan de olika utgångspunkterna

Systemgränserna för de befintliga regleringarna och EN-standarden skiljer sig åt. De systemgränser som MRV och EU ETS inkluderar är som nämnts tidigare direkta utsläpp av koldioxid, men inte höghöjdseffekten. EN-standarden däremot redovisar koldioxidekvivalenter och även bränslets livscykelutsläpp. Om systemgränserna för MRV och EU ETS inte bedöms som tillräckliga för att ge en rättvisande jämförelse, behöver någon slags anpassning göras av den redovisade informationen vid klimatdeklarationen. Anpassningen av den information som redovisas till EU via de befintliga regleringarna kan göras på olika sätt, där det enklaste sättet troligtvis är att utgå från schabloner. I metodrapporten för redovisning av klimatpåverkan från resor i Frankrike finns sådana schabloner, vilket visar att det är en möjlig väg att gå.

För att nå en bra jämförbarhet mellan olika trafikslag så är det önskvärt att samma systemgräns används för alla trafikslag. Bränslets livscykelutsläpp är viktigt att ha med, framför allt för att på ett bra sätt illustrera elproduktionens bidrag till klimatpåverkan. Det kan vara särskilt viktigt för tåg.

Möjlig utgångspunkt för buss och tåg

Vad gäller *metoder för beräkning av buss- och tågresors klimatpåverkan* är en rimlig utgångspunkt att i huvudsak utgå från systemgränser och beräkningsprinciper som inkluderas i EN-standarden. För järnväg kan också banavgiftens emissionskomponent ha viss potential.

Klimatdeklarationerna kan baseras på olika typer av underlag

Klimatdeklarationen kan baseras *på underlag om resornas klimatpåverkan* som rör transportörernas årsvärden (det vill säga företagsspecifika schabloner), underlag som representerar resenärens faktiska resval hos transportören, eller generella schablonuppgifter som inte är kopplade till den specifika transportörens klimatpåverkan. Viktiga avvägningar är mellan deklarationens informationsvärde och hur uppgifter kan och bör kontrolleras, samt tidsåtgång och kostnader för berörda aktörer. En företagsspecifik schablon som är baserad på förra årets statistik ger tydliga incitament till företag att minska klimatpåverkan. En klimatdeklaration som istället är baserad på underlag om det specifika resvalet ger tydligare incitament till köparen av resan att göra aktiva resval för en specifik resa. Vissa företagsspecifika uppgifter kan vara mer känsliga, framför allt beläggningsgrad. Samtidigt kan beläggningsgraden ge stort utslag på en resas klimatpåverkan. En möjlighet kan vara att erbjuda att använda schabloniserade beläggningsgrader för de företag som inte vill använda den egna beläggningsgraden. Det kan vara en rimlig ambitionsnivå att utgå från årsvärden då det ger köparen av resan en tillräckligt bra bild av hur transportörens klimatpåverkan ser ut samtidigt som underlaget för resor med fartyg och flyg kan vara baserat på kontrollerade uppgifter. Hur nya aktörer på marknaden bör hanteras är en fråga som behöver analyseras vidare.

Viktigt vara medveten om befintliga regelverk och riktlinjer samt dess systemgränser

En fördel med att basera en obligatorisk klimatdeklaration på befintliga regelverk och riktlinjer är att deklarationen bygger vidare på befintliga metoder och processer, vilket bör begränsa kostnaderna och underlätta att nå acceptans i resebranschen.

Enligt den lagstiftning som finns inom EU som reglerar drivmedel och dess klimatpåverkan ska drivmedelsleverantörer minska utsläppen för de drivmedel de levererar ut på europeisk marknad räknat över hela livscykeln, och som koldioxidekvivalenter²⁰⁰. Den ställer dessutom krav på att ett antal hållbarhetskriterier ska vara uppfyllda för att energi från biodrivmedel och flytande biobränslen ska kunna anses vara hållbara. Dessa kriterier omfattar hela produktionskedjan, från råvaruproduktion till slutanvändning, och innebär bland annat att biodrivmedel och flytande biobränslen ska medföra en viss minskning av utsläppen av växthusgaser under livscykeln, jämfört med de utsläpp som dess fossila motsvarighet hade gett. Att räkna utsläpp över drivmedlets livscykel (el är också ett drivmedel enligt lagstiftningen) i koldioxidekvivalenter är således något som drivmedelsleverantörer inom EU redan idag gör, och lagstiftningen kan användas som ett generellt ramverk för att beräkna klimatpåverkan från drivmedel som används vid transport.

IPCC har riktlinjer om beräkning av biogena utsläpp samt riktlinjer som pekar på att höghöjdseffekten inte bör inkluderas vid beräkning av flygresors klimatpåverkan då det i nuläget saknas vetenskapligt och internationellt vedertagna metoder för detta. Om det finns motstridigheter mellan exempelvis IPCC:s riktlinjer och de riktlinjer som anges via EU ETS, MRV och CORSIA behöver utredas vidare.

Olika beräkningsmetoder med olika systemgränser och beräkningsprinciper leder till svårigheter att jämföra resors klimatpåverkan

Flera transportörer och resebyråer som är verksamma på den svenska marknaden ger redan idag klimatinformation till köpare av resor (till exempel flygresor.se och SJ), dock ofta med hjälp av *olika beräkningsmetoder* vilket leder till svårigheter att jämföra klimatpåverkan mellan olika trafikslag och resealternativ. Genom att olika beräkningsmetoder och systemgränser används leder det till att det är svårt för köparna av resor att jämföra klimatpåverkan från olika resealternativ, vilket vi har illustrerat med hjälp av räkneexempel i avsnitt 5.1. För att ge köparna rättvisande information om en resas klimatpåverkan är det viktigt att förbättra jämförbarheten av en resas klimatpåverkan genom att ensa beräkningsmetod.

Metodmässiga avvägningar för olika målsättningar behöver utredas vidare

Metodval rör exempelvis vilka systemgränser som ska tillämpas (och huruvida det är möjligt att tillämpa olika systemgränser för olika trafikslag, eller ej), vilka övriga beräkningsprinciper som ska tillämpas, vilket dataunderlag som ska ligga till grund för beräkningarna och vilken information aktörerna redan har. Målsättningen bör vara en metod som ger tillräcklig jämförbarhet mellan och inom trafikslagen, men samtidigt inte innebär en stor administrativ börda för resebranschens aktörer och tillsynsmyndigheten. Det bör vara en metod som aktörerna finner rimlig och som är konkurrensneutral. En metod som bygger på grövre schabloner kan ge en god jämförelse *mellan* trafikslagen, men inte nödvändigtvis ge det *inom* ett trafikslag. Lagens omfattning (antalet aktörer och resor som omfattas) och detaljeringsnivån i klimatdeklarationen/metoden kan också vara en avvägning som behöver göras.

²⁰⁰ CO₂, CH₄ och N₂O.

Viktigt följa utvecklingen av beräkningsmetoder

Vi bedömer att det är viktigt att *följa utvecklingen av beräkningsmetoder* för resors klimatpåverkan för att möjliggöra att klimatdeklarationerna baseras på de metoder som är bäst för ändamålet. Exempel på utveckling som sker idag är ISO-standarderna för beräkning av transporters utsläpp samt miljömärkning för flyget.

Bör ett system eller verktyg tillhandahållas?

En viktig fråga att beakta är hur resurskrävande det kan vara för skilda företag att ta fram underlag för klimatdeklaration. En del i det fortsatta utvecklingsarbetet kring beräkningsmetoder och regelverkets närmare utformning bör vara att ta ställning till om myndigheter bör *erbjuda ett verktyg eller system* för att beräkna en resas klimatpåverkan. Fördelen med att erbjuda ett sådant verktyg eller system är att det blir lättare att kontrollera uppgifterna som transportörerna lämnar, samtidigt som de inte själva behöver bekosta och utveckla ett sådant system. Jämförbarheten blir troligtvis bättre med ett gemensamt verktyg.

Hur bör klimatdeklarationer redovisas?

Det återstår att ta ställning till hur klimatpåverkan ska redovisas för att ge köparna av resor så god information som möjligt och också åstadkomma styreffekt. Det handlar bland annat om:

- Mått på en obligatorisk klimatdeklaration. Måttet för klimatpåverkan kan exempelvis anges som *mängd klimatpåverkande utsläpp per resa*. Att ange en klimatdeklaration som total mängd utsläpp för hela resan (eller delsträckor) ger köparen av resan incitament att överväga att resa på annat sätt, eller att avstå från att resa. Alternativa resesätt kan bland annat innebära en kortare resa med samma trafikslag, att byta till ett trafikslag med mindre klimatpåverkan eller att välja en transportör med mindre klimatpåverkan.
- Utformning av märkningen. Det är viktigt att klimatdeklarationen blir tydlig för köparen av resan. Utformningen av informationsinnehållet samt hur den grafiska märkningen bör se ut behöver utredas vidare. Exempel på frågor kopplat till utformningen är:
 - o Bör klimateffekt ingå i märkningen?²⁰¹
 - o Märkningens storlek, färg, och så vidare.²⁰²
 - o Bör en pedagogisk illustration av innebörden i klimatpåverkan, till exempel via färgintervall, i relation till klimatbudget, göras?²⁰³
 - o Bör det finnas en hänvisning till en "klimatdeklaration-webbplats", där mer samlad information och statistik finns om resors klimatpåverkan? Idag finns exempelvis Bilsvär.se med sådan information.
- Hur bör den redovisade klimatdeklarationen kvalitetsgranskas?
 - o Hur kontrollen av riktigheten i deklarationen ska göras, t.ex. genom ett tredjepartsförfarande.
 - o Hur tillsynsförfarandet ska ske och i vilken omfattning.

²⁰¹ Se argumentation från 20% Klimatvarning. Skrivelse inkommen till Trafikanalys 2020-01-23, diariefört under ärende Utr. 2019/60.

²⁰² Se exempelvis argumentation från 20% Klimatvarning.

²⁰³ Se exempelvis GEMP (Green Economy Progress Measurement Framework, kylskåpsmärkning och skrivelse inkommen till myndigheterna 2020-02-25, diariefört under ärende Utr. 2019/60.

Tabell 8. Summering av metoder för beräkning av resors klimatpåverkan. HH – höghöjdseffekten, LCA – livscykelutsläpp för produktion av bränsle, BIO – utsläpp från biodrivmedel.

Verktyg, modeller, rapporter och standarder	Berörda trafikslag	Omfattas av lagstiftning	Geografisk omfattning	Redovisning av klimatpåverkan	Rapporteringskrav och omfattning	Exempel på användare och/eller användare
EN-standard 16258	Alla	Nej	Europa	CO2-ekv., LCA	Frivilligt	Företag, organisationer och fransk klimatdeklaration
Verktyg för miljöledning i staten	Alla	Nej	Sverige	CO2-ekv., HH, LCA, BIO	Obligatorisk för myndigheter	Myndigheter
Klimatsmart semester	Alla	Nej	Globalt	CO2-ekv., HH, LCA	Frivilligt	Allmänheten
NTM	Alla	Nej	Globalt	CO2-ekv., LCA, BIO	Frivilligt	Företag
Franska lagen	Alla	Ja, i Frankrike	Frankrike	CO2	Franska transportoperatörer och resebyråer.	Företag
Bränslekvalitets- och förnybart-direktivet	Alla i förnybart-direktivet, alla utom flyg i bränslekvalitets-direktivet	EU28	EU28	CO2-ekv., LCA, BIO	Rapporteringsplikt, tillsynsmyndigheter inom EU.	Beräkning av utsläpp från biodrivmedel för flyget inom EU ETS
HBEFA	Väg	Nej	Sverige	CO2-ekv.	Trafikverket	Internationell rapportering till EU och FN
VECTO	Väg	Ja, inom EU	EU	CO2	Fordons-tillverkare	Fordonsköpare
EU ETS	Flyg	Ja, inom EU	EU	CO2, BIO	Flygoperatör	Flygbolag
CORSIA	Flyg	Ja, ICAOs medlemsstater	Globalt	CO2	Flygbolag	ICAO
ICAO-kalkylator	Flyg	Nej	Globalt	CO2	Flygbolag	Finns redan idag CO2-redovisning på alla flygbiljetter
Flightemission-map.org	Flyg	Nej	Globalt	CO2-ekv., HH	Frivilligt	Allmänheten
SS-EN 50591	Järnväg	Nej	Sverige	Energiförbrukning	Frivilligt	Företag
MRV för fartyg	Fartyg	Ja, inom EU	EU	CO2	Rederier	Rederier

6 Myndigheternas överväganden och förslag

Myndigheterna vill understryka att det förslag som lämnas till lag om klimatdeklarationer kräver fortsatt bearbetning. Denna rapport utgör ett underlag inför fortsatt utredning i enlighet med myndigheternas rekommendationer. Resultatet av det fortsatta utrednings- och författningsarbetet kan bland annat komma att medföra avgränsningar av lagens omfattning.

6.1 Myndigheternas överväganden

Överensstämmelse med EU-rätten

Myndigheterna bedömer att det är möjligt att införa ett nationellt krav på obligatoriska klimatdeklarationer. Myndigheterna vill dock framhålla att det, mot bakgrund av att myndigheterna gjort olika bedömningar i frågan, är viktigt att vidare analys görs i det fortsatta utrednings- och författningsarbetet för att säkerställa att Gebhard-testets kriterier uppfylls.

Bestämmelserna kan efterlevas med låga kostnader som följd

Myndigheterna bedömer att bestämmelser om klimatdeklaration i största möjliga utsträckning bör grunda sig på befintliga regler om redovisning av klimatpåverkan för enskilda transportföretag när sådana finns i syftet att minska kostnader och säkerställa att metoderna är internationellt och vetenskapligt baserade. Det kan dock finnas andra bevekelsegrunder för metodbestämmelser varför frågan bör utredas vidare.

Förslaget kan – med fortsatt utrednings- och författningsarbete – möjliggöra jämförelse av klimatpåverkan

När det inte finns gemensamma regler inom EU eller andra internationella organisationer, som är fallet för bussar och tåg, kommer nya nationella regler att behöva tas fram av regeringen eller den myndighet som regeringen bemyndigar att utfärda föreskrifter. Dessa regler bör i den mån det är möjligt beakta EU:s regelverk för exempelvis drivmedel och dess klimatpåverkan i syfte att uppnå jämförbarhet och transparens.

I syfte att öka möjligheten till jämförbarhet inom ett trafikslag kan regeringen överväga att ge den myndighet som utfärdar närmare föreskrifter om metoder i uppdrag att utreda om det är lämpligt att medge anpassning av klimatdeklarationerna på ett sådant sätt att exempelvis hög användning av biodrivmedel blir tydlig för resenären.

Myndigheternas kartläggning och analys av rådande bestämmelser om utsläppsrapportering för olika trafikslag och andra tillämpade metoder visar att gemensamma bestämmelser saknas för buss och tåg, där metoder för tåget exempelvis kan komma att omfatta andra systemgränser än vad som används för övriga färdmedel och det för exempelvis sjöfart finns möjlighet att i vissa avseenden välja mellan flera olika metodval för beräkning av klimatpåverkan. Nya beräkningsmetoder för klimatdeklarationer bör tas fram för samtliga

trafikslag, och de kan i olika stor omfattning bygga på befintliga utsläppsrapporteringskrav och data. Myndigheterna noterar vidare att det pågår flera initiativ inom exempelvis internationella standardiseringsorgan, EU och andra organisationer och menar att det kan vara lämpligt att överväga att vara öppna för olika möjligheter när det gäller metodbestämmelser.

Myndigheterna konstaterar att det av regeringens beslut inte framgår att klimatdeklarationen i sig ska ge en jämförande information. Myndigheterna bedömer därför att kravet på obligatorisk klimatdeklaration enbart ska gälla redovisning av den enskilda transportörens sålda eller marknadsförda sträcka och inte innehålla jämförelser med andra trafikslag eller konkurrenter. Det är sannolikt praktiskt svårt och administrativt betungande för transportörerna att inkludera denna information, som dessutom kommer att förändras över tid och det kan också göra informationen för detaljerad vilket innebär att resenären i praktiken får svårt att jämföra klimatpåverkan inom och mellan olika trafikslag. Det får därför anses vara gott nog att redovisa totala utsläpp för en viss resa och per person.

Efterlevnad – undantagsbestämmelser bör övervägas

Tanken med klimatdeklarationer är att styra resenärer till mer medvetna val ur ett klimatperspektiv, dvs styra från färdssätt som innebär höga utsläpp till andra färdssätt. Kollektivtrafik är generellt sett inte ett sådant färdssätt som innebär höga utsläpp. Myndigheterna bedömer därför att det kan bli aktuellt att överväga en undantagsbestämmelse för regional kollektivtrafik. Ett sådant undantag behöver dock inte regleras i lag.

Med den avståndsdefinition av begreppet långväga som myndigheterna har valt innebär det att en del fartyg, främst skärgårdstrafik, skulle inkluderas i klimatdeklarationsplikten. Den internationella och den europeiska rapporteringen omfattar endast fartyg med en bruttodräktighet över 5 000. Det är administrativt och praktiskt lämpligt att kretsen av redovisningspliktiga fartyg i klimatdeklarationer också omfattas av MRV-förordningen. Myndigheternas analys visar att samtliga fartyg som idag trafikerar de rutter som myndigheterna har bedömt vara relevanta för klimatdeklarationer, har en högre bruttodräktighet. För att i framtiden inte riskera att mindre fartyg kommer omfattas av klimatdeklarationsplikten, föreslår myndigheterna att fartyg med en bruttodräktighet under 5000 inte ska omfattas oavsett hur långt de färdas med passagerare.

Ett ständigt metodutvecklingsarbete och forskning pågår, varför tidigare bedömningar om klimatpåverkan kan komma att behöva revideras. Det gäller till exempel frågan om höghöjdseffekter där tillräcklig internationellt och vetenskapligt vedertaget stöd för en exakt beräkning av effekterna ännu inte finns. En bestämmelse bör vara utformad på så sätt att den konkreta tillämpningen i framtiden tar metodutveckling i beaktande.

Myndigheterna gör vidare bedömningen att kravet på obligatoriska klimatdeklarationer bör åtföljas av sanktionsbestämmelser i syfte att säkerställa en högre grad av efterlevnad. Erfarenheter från Frankrike visar att det är viktigt.

Konkurrensneutralitet – lika tillgång till uppgifter i försäljningskanaler

Myndigheterna föreslår att transportörer omfattas av kravet på klimatdeklarationer för långa resor vid marknadsföring och försäljning. Med hänsyn till att det med stor sannolikhet i nuläget, med hänsyn till EU:s bestämmelser om tjänster, inte går att inkludera resebyråer och researrangörer i kretsen av pliktskyldiga bör dessa exkluderas från kravet. Däremot bör transportörer ha skyldighet att lämna klimatdeklarationer till såväl resenärer som

återförsäljare, vilket innebär att resebyråer och researrangörer ges möjligheten att själva välja om de vill använda sig av klimatdeklarationer vid marknadsföring och försäljning. På så sätt missgynnas inte heller återförsäljare i förhållande till transportörens försäljning, under förutsättning att en klimatdeklaration betraktas som en konkurrensfördel och inte en konkurrensnackdel. Myndigheterna vill dock framhålla att det i framtiden kan finnas möjlighet att inkludera resebyråer och researrangörer.

Kostnaderna för berörda företag ska hållas låga och berörda myndigheter ska klara sina uppgifter inom befintliga anslagsramar. Myndigheterna har bedömt att kostnaderna kan hållas nere för flera aktörer om metoderna bygger på befintliga krav på utsläppsrapportering som flyg- och sjöfartsföretag idag redan tar fram eller enkelt skulle kunna ta fram.

Klimatdeklarationen kan vara tillräckligt styrande

Myndigheterna bedömer, baserat på den utredning som gjorts, att enbart transportörer bör omfattas av en nationell bestämmelse om obligatoriska klimatdeklarationer för långväga resor. Detta innebär i praktiken att klimatdeklarationerna kanske inte lämnas vidare till resenärerna när resebyråer och researrangörer marknadsför och säljer resor. Myndigheterna bedömer dock att klimatdeklarationer kan underlätta för resenärer att välja resealternativ utifrån klimatpreferenser och om tillräckligt stor efterfrågan uppstår kan resebyråer och researrangörer välja att redovisa klimatdeklarationerna de får från transportörerna.

6.2 Myndigheternas författningsförslag

Myndigheterna lämnar ett förslag till lag om klimatdeklarationer. Förslaget kräver dock fortsatt bearbetning då ytterligare utredning av vissa frågor är nödvändig.²⁰⁴ Myndigheternas förslag utgör ett utkast till ram för ytterligare regelverk där regeringen ges i bemyndigande att utfärda mer detaljerade regler. Det förutsätts att eller flera ansvariga myndigheter utses och ges rätt att utfärda föreskrifter där sådant som beräkningsmetod och krav på utformning av information till konsumenter och återförsäljare regleras i tillräcklig detalj.

Lagens syfte och tillämpningsområde

Myndigheterna bedömer att det av bestämmelsen bör framgå att syftet är att minska klimatpåverkan för att tydliggöra att bestämmelsen inte handlar om skydd av konsumenters ekonomiska intressen.

Lagen bör vidare inkludera alla långa resor som säljs på den svenska marknaden, det vill säga utan geografiska begränsningar.

Definitioner

EU:s berörda regler innehåller – liksom den svenska lagstiftningen – ett stort antal olika definitioner av centrala begrepp. Dessa skiljer sig dock åt inte bara mellan olika regler utan även i omfattning. I många fall har definitionen anpassats så att det ska bidra till bestämmelsens syfte. Myndigheterna finner att det är nödvändigt att definiera ett antal begrepp i förslaget till lag om obligatoriska klimatdeklarationer.

²⁰⁴ Resultatet av det fortsatta utrednings- och författningsarbetet kan exempelvis komma att medföra avgränsningar av lagens omfattning.

Skyldighet att lämna klimatdeklaration

Myndigheterna bedömer att det saknas såväl praktiska som juridiska möjligheter att omfatta all form av försäljning och marknadsföring av långväga resor på den svenska marknaden. Bestämmelsen bör därför enbart gälla transportörer, som blir skyldiga att lämna klimatdeklaration både till resenärer vid marknadsföring och försäljning samt till återförsäljare. Återförsäljarna föreslås dock inte omfattas av ett krav att lämna klimatdeklarationen vidare men för att säkerställa konkurrensneutralitet på biljettmarknaden, när det gäller klimatdeklarationer, bör dessa ha samma tillgång till klimatdeklarationerna som transportörerna.

Klimatdeklarationens innehåll och utformning

Erfarenheter visar att bestämmelser om information till konsumenter kan behöva preciseras för att syftet med informationen ska uppnås. Att beräkna klimatpåverkan är komplicerat och det är därför av stor vikt att informationen blir lättillgänglig och begriplig för resenärer på ett enkelt sätt så att syftet uppnås i högre utsträckning. Myndigheterna föreslår att en sådan övergripande bestämmelse ingår i lagen för att det i rättstillämpningen ska bli möjligt att kontrollera för hur informationen lämnats till resenärer.

Av samma skäl bedömer myndigheterna att det är viktigt att inte ange för detaljerade bestämmelser i lag utan att istället på en övergripande nivå ange hur klimatdeklarationer bör visas i försäljningskanaler och i marknadsföring.

Mer detaljerade bestämmelser är nödvändiga och kräver fortsatt utrednings- och författningsarbete. Det är också viktigt att ta hänsyn till metodutveckling varför det lämpligen bör överlåtas på regeringen och den myndighet som regeringen beslutar om att fastställa metodkrav i förordning och föreskrifter.

Det finns också skäl att överväga undantagsbestämmelser, exempelvis för små företag. Eftersom förutsättningarna för undantag kan förändras över tid föreslås att regeringen bemyndigas att utfärda undantagsföreskrifter.

Tillsyn

Myndigheterna konstaterar att frågan om tillsynsmyndighet är komplicerad. Det krävs dock en myndighet som utfärdar föreskrifter, tar fram vägledning och utövar tillsyn. Det kan också krävas att vissa uppgifter fördelas på flera myndigheter. Frågan bör därför utredas vidare.

Sannolikt utgörs en del av det underlag som behövs för att kunna ta fram klimatdeklarationer av känsliga uppgifter för företagen.²⁰⁵ Av detta skäl föreslås en bestämmelse i lagen om att myndigheterna får begära in information från företagen. Sådan information kan sedan, om behov föreligger, sekretessbeläggas i enlighet med gällande sekretessbestämmelser.

I uppdraget till myndigheterna anges att förslaget ska kunna genomföras inom befintliga anslagsramar. Myndigheterna bedömer att en bestämmelse som möjliggör avgifter i samband med tillsyn enligt principen om kostnadstäckning inte strider mot kravet om befintlig finansiering och föreslår att en bestämmelse införs som möjliggör att avgifter för tillsyn kan tas ut.

²⁰⁵ Uppgift om beläggningsgrad är en känslig uppgift för företagen och den kan komma att behövas för att kunna beräkna klimatpåverkan per person och resa.

Föreläggande att lämna klimatdeklaration

Myndigheterna bedömer att det är av stor vikt att kunna lagföra en transportör som underlåter att lämna en klimatdeklaration som uppfyller villkoren i lag och förordning. Erfarenheter från Frankrike visar på att efterlevnaden annars blir låg. Av detta skäl föreslår myndigheterna att förelägganden får förenas med vite.

Överklagande

Beslut om föreläggande och vite ska kunna överklagas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdande

Myndigheterna bedömer, med hänsyn enbart till remiss- och beslutprocesser samt tid för berörda myndigheter att utarbeta föreskrifter, att en lag om klimatdeklarationer tidigast kan komma att träda i kraft den 1 januari 2022. Det kan dock finnas goda skäl för varför ikraftträdande kan komma att behöva läggas senare. Myndigheterna har inte närmare utrett förutsättningarna för ikraftträdande och fortsatt utredning är nödvändig.

6.3 Myndigheternas rekommendationer

Myndigheterna lämnar ett förslag till lag om obligatoriska klimatdeklarationer som kräver vidare bearbetning. Myndigheterna rekommenderar att regeringen fördjupar följande analyser:

- En analys av huruvida förslaget är förenligt med tjänstedirektivet (Gebhard-testet är ett sätt att få en indikation).
- Hur resors klimatpåverkan ska bestämmas (metod).
- Hur resors klimatpåverkan ska visas (visuell framställning).
- Hur kontroll och tillsyn ska organiseras.
- Eventuella undantag från skyldigheten att lämna en klimatdeklaration.

Om reglerna i framtiden ska omfatta fler aktörer än enbart transportörer bör regeringen driva frågan om klimatdeklarationer för långväga resor i EU eftersom EU-rätten annars sätter gränser för möjlighet att ställa ett nationellt krav på klimatdeklarationer för tjänsteföretag.

Myndigheterna konstaterar att frågan om hur klimatdeklarationer bör tas fram är komplex och rekommenderar att de önskvärda kriterierna närmare specificeras och att det övervägs om prioriteringar bör göras mellan angelägenhetsgraden för de olika kriterierna för att nå en väl utformad klimatdeklaration för långa resor. De önskvärda kriterierna är olika målsättningar som behöver vägas mot varandra och rimliga avvägningar behöver göras för att hitta en beräkningsmetod som ger en tillräckligt väl utformad klimatdeklaration som uppfyller syftet med att lämna uppgifter om klimatpåverkan som kan utgöra grund för resenärers jämförelser av klimatpåverkan.

Särskilda metodfrågor

Myndigheterna rekommenderar att det närmare utreds vilka systemgränser som är bäst lämpade för att uppnå de önskvärda kriterierna som en obligatorisk klimatdeklaration bör ha. Systemgränser som då bör utredas är vilka klimatpåverkande utsläpp som bör inkluderas, hur flygets utsläpp på hög höjd bör hanteras, vilka livscykelutsläpp som bör inkluderas samt hur utsläpp från biobränsle bör hanteras. Myndigheterna rekommenderar också att närmare utreda hur systemgränserna bör utformas för att uppnå en tillräckligt god jämförbarhet mellan och inom trafikslagen.

Myndigheterna rekommenderar att specifika förutsättningar för de respektive trafikslagen närmare utreds. De specifika förutsättningarna rör bland annat systemgränser, vilket underlag som bör användas och trafikslagsspecifika beräkningsmetoder. Underlag kan ha olika detaljeringsnivå, vara baserade på existerande schabloner, med mera. Trafikslagsspecifika beräkningsmetoder rör bland annat hur utsläpp från fartyg bör fördelas till enskilda resenärer då även gods transporteras på fartyget. Myndigheterna rekommenderar att särskilt utreda hur regleringarna MRV, EU ETS och CORSIA skulle kunna användas för att ge underlag till en obligatorisk klimatdeklaration, samt hur den trafikslagsövergripande standarden EN 16258 skulle kunna användas vid framtagning av en obligatorisk klimatdeklaration.

Myndigheterna rekommenderar att det utreds vidare huruvida det finns motstridigheter mellan internationella bestämmelser, EU-regelverk eller nationella riktlinjer som kan användas för beräkning av resors klimatpåverkan.

Myndigheterna rekommenderar att implementeringsmässiga frågor utreds närmare. Implementeringsmässiga frågor rör bland annat huruvida ett system eller verktyg bör tillhandahållas och i så fall hur ett sådant system eller verktyg bör administreras. Andra implementeringsmässiga frågor rör utformningen av klimatdeklarationen, huruvida en webbsida med möjlighet till jämförelse av utsläpp bör erbjudas och hur kontrollen av riktigheten i deklarationen ska genomföras, exempelvis genom tredjepartsförfarande samt hur tillsynsförfarandet ska ske och i vilken omfattning.

Myndigheterna rekommenderar vidare att utvecklingen kring olika beräkningsmetoder, såsom utvecklingen av flygets eco-labelling samt ISO-standarder, följs.

7 Konsekvensutredning

Av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning framgår att förslag till nya regler ska konsekvensutredas. I regeringens uppdrag till myndigheterna anges att myndigheterna, utöver att genomföra en konsekvensutredning enligt förordningens bestämmelser, ska redogöra för förslaget effekter på miljökvalitetsmålen och på de transportpolitiska målen.

7.1 Konsekvensutredning

En beskrivning av problemet

Av den statistik som Naturvårdsverket redovisar över konsumtionens utsläpp²⁰⁶ står utrikes flygresor normalt för den största klimatpåverkan från konsumtion som resande. 2017 uppgick den uppskattade totala klimatpåverkan från svenska befolkningens flygresor till cirka 10 miljoner ton koldioxidekvivalenter (inklusive höghöjdseffekten). Det är lika mycket utsläpp som för hela personbilstrafiken i Sverige. Antalet resor som Sveriges befolkning gör har ökat med 120 procent sedan år 1990.²⁰⁷ Ökningen av antalet internationella flygresor sedan 1990 medför att klimatpåverkan har ökat med 43 procent mellan 1990 och 2017, från 7 miljoner ton till 10 miljoner ton. Utsläppen är cirka 1 ton per person och år, vilket motsvarar en enkel flygresor till södra Spanien. I Sverige flyger vi mer än fem gånger så mycket som det globala genomsnittet.²⁰⁸

Utsläpp från utrikes flyg ingår inte i de svenska klimatmålen, men är däremot av stor vikt för att uppnå Parisavtalets mål att begränsa jordens temperaturökning till långt under två grader, med sikte på 1,5 grad. För att uppnå målet behöver de globala utsläppen minska till under två ton per person till år 2050.²⁰⁹

Utsläpp från järnvägs- och busstransporter kan inte särskiljas från samhällsbetald kollektivtrafik som i regel inte är långväga enligt myndigheternas föreslagna definition. Det kan också tilläggas att en ansevärd del av järnvägens trafikarbete handlar om godstransporter, något som är särskilt svårt när det gäller beräkning av persontransporternas klimatpåverkan av långväga resor med sjöfart.

Förslaget syftar således till att bidra till en minskning av klimatpåverkan från långväga resande och huvudproblemet är klimatförändringar.

Det problem som regleringen avser att lösa handlar om att konsumenterna tar mindre hänsyn till klimatpåverkan vid köp av långväga resor än vad som vore önskvärt givet målet att minska klimatpåverkan.

Som beskrivs i kapitel 2 är det problematiskt när marknader brister i transparens och valmöjlighet – de upplevs som "svåra marknader". Detta kan bland annat leda till att resenärer

²⁰⁶ Naturvårdsverket: www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/Tre-satt-att-berakna-klimatpaverkande-utslapp/ hämtad 2020-02-18.

²⁰⁷ Ibid: Antalet inrikes flygningar och dess klimatpåverkan har däremot i princip legat stilla sedan år 1990.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Ibid.

får en hög sökkostnad för att hitta information, vilket i sin tur leder till passivitet vid val av färdssätt eller transportör. I avsnittet beskrivs också att konsumenter generellt sett upplever att det är svårare att köpa tjänster jämfört med varor och att transportmarknaden betraktas som en ganska svår marknad för konsumenten.

Det bör tilläggas att regleringen inte i första hand syftar till att skapa incitament till minskad klimatpåverkan, utan till att skapa klimatnytta genom att hjälpa resenärer att fatta bättre informerade beslut. Regelförslaget handlar således om att införa ett informativt styrmedel som komplement till andra klimatpolitiska styrmedel inom området.

Alternativa lösningar och konsekvenser av utebliven regleringen

Det bör inledningsvis understrykas att regeringens uppdrag till myndigheterna var att ta fram ett förslag till hur klimatdeklarationer kan göras obligatoriska vid marknadsföring och försäljning av långväga resor. Alternativet att avstå att reglera eller att utreda andra styrmedel för minskade koldioxidutsläpp av långväga resor har därmed inte varit aktuella att utreda. Som alternativ till ett kompletterande informativt styrmedel skulle till exempel en skärpning av befintliga styrmedel inom området annars kunna ingå. Det har tidigare gjorts försök med exempelvis flygskatt.

När det gäller alternativa utformningar av lagförslaget har i huvudsak två frågor utretts,

- vilka som bör omfattas av deklarationsplikten av kategorierna transportörer, resebyråer och researrangörer, och
- definition av begreppet "långväga" i kilometer och nautiska mil – kortare eller längre sträckor.

Enskilda och företag som berörs av regleringen

I huvudsak berörs konsumenter och transportörer inom flyg-, fartygs-, tåg- och busstrafik av regleringen. För transportörerna gäller att de ska marknadsföra och sälja sina tjänster på den svenska marknaden för att omfattas av förslaget. Det finns ingen samlad statistik som skiljer ut transportörer av passagerare från andra transportföretag²¹⁰ och myndigheterna har därför sökt uppgifter på andra ställen, bland annat inom branschorganisationerna för de olika trafikslagen.

På Swedavias webbplats finns förteckningar över hur många flygbolag som trafikerar de statliga flygplatserna. Totalt sett handlar det om drygt sextio olika flygbolag. Myndigheterna har inte kartlagt hur många av dessa flygbolag som erbjuder sina tjänster på den svenska marknaden, varför det är svårt att göra en närmare uppskattning av antal flygföretag som berörs.

En utveckling som kan skönjas, som nämnts, är att researrangörer köper kapacitet (säten) på reguljärtrafiken. Detta förhållande påverkar inte beräkningen av klimatpåverkan i sig. Drivmedelsförbrukning, kabinfaktor med mera påverkas inte av hur resorna säljs. Det företag som driver reguljärtrafiken är enligt föreliggande förslag till obligatorisk klimatdeklaration per definition transportör och skyldig att redovisa deklarationen i samband med försäljning och marknadsföring (kommersiellt meddelande). Den researrangör som köper kapacitet i

²¹⁰ Trafikanalys för statistik över transportbranschens ekonomi i vilken antal företag efter bland annat bolagsform och antal anställda redovisas i sex olika underkategorier (Transportbranschens ekonomi, Trafikanalys). I dessa kategorier ingår dock alla företag som omfattas av vissa SNI-klassificeringar och ingen uppdelning sker mellan transportörer och andra verksamhetsutövare eller mellan gods- och passagerartransportörer.

reguljärtrafiken har däremot inte samma krav på sig. Det kan diskuteras om ett sådant förhållande kan snedvrída konkurrensen. Riskerna med det ska dock inte överskattas. Dels ska transportörer, enligt förslaget, tillhandahålla återförsäljare klimatdeklarationer, dels finns det i marknadsföringslagen bestämmelser mot vilseledande reklam, vilket skulle kunna vara aktuellt om en researrangör väljer att använda sig av en "egen" klimatdeklaration som är missvisande i något avseende.

Motsvarande resonemang gäller förhållandet mellan researrangörer som flyger med egna flygbolag, det vill säga att researrangören även fungerar som transportör, såsom exempelvis ett charterbolag. Charterbolaget kan också hyra ut kapacitet till andra researrangörer, vilket gör att en viss procent av flygstolarna inte kan räknas in för klimatdeklarering då researrangören inte är transportör.

Ett företag kan komma att vara både transportör och researrangör i vissa sammanhang men endast researrangör för andra resor samtidigt som samma säljkanal används. Det medför i sin tur att det blir obligatoriskt för företaget att klimatdeklarera utsläpp för vissa resor men inte för andra. Ett rimligt förhållningssätt för ett företag i sådana sammanhang kan vara att redovisa klimatpåverkan för alla resor man säljer trots att det inte är obligatoriskt. Ur marknadssynpunkt har det fördelen att kunden möter samma bild oavsett resa och att researrangören slipper den bad-will det skulle kunna innebära med en minimalistisk klimatredovisning, som kan tolkas som bristande miljöengagemang. Genom en bestämmelse om att transportörer ska förse återförsäljare med klimatdeklarationer motverkas en situation där resor behandlas olika ur klimatdeklarationsperspektiv i samma säljkanal.

Ett flygbolag kan hyra in flygplan från ett annat flygbolag i form av wetlease²¹¹ och drylease²¹². Ägarförhållandet för flygplanet påverkar dock inte tillämpningen av föreslagen lagstiftning. Den som erbjuder passagerartransport till allmänheten är transportör och ansvarar för att klimatdeklaration tas fram och redovisas i samband med marknadsföring och försäljning.

Sveriges bussföretag uppger att de har 300 medlemsföretag. I denna grupp ingår även företag i bussbranschen som inte är transportörer. Det ingår också transportörer som enbart utför samhällsbetald kollektivtrafik varav få eller inga sträckor omfattas av förslagets krav på klimatdeklaration. De kör inte långa resor i lagens mening.

Långväga linjetrafik med buss omfattas direkt av lagstiftningen när den marknadsförs av transportören. De företag som marknadsför sådana resor är genomgående större och bör ha goda förutsättningar att hantera obligatorisk klimatdeklaration. När mindre åkerier kör som underentreprenörer åt större företag bör de normalt inte omfattas av lagens krav. De säljer och marknadsför inte resor utan de utför en transport för annans räkning.

Långväga chartertrafik, där en buss med chaufför, handlas upp av någon för att transportera en grupp resenärer (till exempel ett föreningsarrangemang, ett företagsevent eller ett privat sällskap) omfattas däremot inte. Transporten säljs i det sammanhanget som resor. Tekniskt sett skulle det också ställa andra krav att få in den typen av transporter i det regelverk som här föreslås. Vid beställningstillfället kan det vara oklart vilken färdväg transporten kommer att ta och kanske framför allt, vilken belägningsgrad bussen kommer att ha.

Inom bussbranschen finns det relativt många små åkerier. Mot den bakgrunden har utredningen begrundat eventuella motiv för och behov av undantagsregler för småföretag.

²¹¹ Wet Lease innebär ut- och inhyrning av luftfartyg med besättning (personal). Wet Lease-out – uthyrning av luftfartyg med besättning. Wet Lease-in – inhyrning av luftfartyg med besättning.

²¹² Dry Lease-out innebär att ett flygföretag hyr ut luftfartyg utan besättning, vilket också innebär att inhyraren får stå för de tillstånd (OL och AOC) som krävs.

Något sådant behov har emellertid inte identifierats. Myndigheterna vill dock inte utesluta att en vidare beredning av förslaget kan identifiera ett sådant behov.

Tåg företagen har ett sjuttiofem medlemmar. Även i denna grupp ingår företag som inte är transportörer och företag som enbart transporterar gods. Det är ett begränsat antal tåg företag som är transportörer och marknadsför och säljer tåg resor på den svenska marknaden. Det är genomgående större företag som bör ha goda möjligheter att hantera den klimatdeklaration som föreslagen lagstiftning kräver.

När det gäller rederier så framgår av sammanställningen i kapitel 2 att det handlar om ett fåtal svenska och utländska transportörer. Myndigheterna bedömer att det handlar om färre än femton rederier och att inget av dem kan klassas som ett småföretag.

Sammanfattningsvis kan det sägas att för flyg, sjöfart och tåg handlar det om större företag, medan variationen i företagsstorlek är betydligt större när det gäller bussföretag.

Ytterligare en kategori aktörer som kan beröras av den föreslagna regleringen är konsultföretag vars verksamhet handlar om att beräkna klimatpåverkan av resor på uppdrag av transportörer och andra.

Jämställdhetsaspekter

Effekten av den föreslagna regleringen – det vill säga att klimatdeklarationer införs vid marknadsföring och försäljning av långväga resor – kan variera olika mellan män och kvinnor har i genomsnitt en något högre preferens för miljöval i konsumtion (se kapitel 2) och kan därför, på en övergripande nivå, förväntas uppleva högre nytta av klimatdeklarationer jämfört med män.

Uppgifter om de bemyndiganden som myndigheters beslutanderätt grundar sig på

Det saknas för närvarande bemyndiganden som möjliggör för regeringen att utse myndighet för tillsyn och föreskriftsrätt vad gäller detaljerade bestämmelser om metoder för beräkning av klimatpåverkan.

Kostnader till följd av regleringen

En bedömning av vilka kostnader som följer av regleringen samt en jämförelse av de kostnadsmässiga konsekvenserna för de övervägda alternativen redovisas nedan med kvalitativa uppskattningar.

Om förslaget genomförs med metodföreskrifter i enlighet med myndigheternas rekommendation bedöms de administrativa kostnaderna och produktionskostnaderna bli låga för företagen. Förslaget kan genomföras med lägre administrativa kostnader för företagen om befintliga rapporteringskrav, metoder och motsvarande uppgifter beaktas i det fortsatta författningsarbetet. För de trafikslag där regler om utsläppsrapportering saknas, buss och tåg, kan det handla om jämförelsevis högre administrativa kostnader för utsläppsberäkningar för varje delsträcka över 150 kilometer. Med den inriktning på regelverket som diskuteras i föreliggande redovisning bedöms dock kostnaderna som måttliga.

Vad gäller kravet på obligatorisk klimatdeklaration vid marknadsföring beräknas produktionskostnaden inte öka eftersom klimatdeklarationen måste tas fram för alla trafikerade linjer över 150 kilometer oavsett om de marknadsförs eller ej, vilket innebär att beräkning av själva klimatdeklarationerna inte medför merkostnad vid marknadsföring. I

enstaka fall, där samma typ av marknadsföring använts under längre tid kan det handla om något högre kostnader när klimatdeklarationerna ska redovisas.

Förslaget förväntas medföra investeringskostnader för att anpassa försäljningskanaler – webbplatser, biljettautomater och appar²¹³ – så att klimatdeklarationerna kan visas för konsumenterna i samband med bokning och köp av resa. Myndigheterna bedömer att dessa investeringskostnader kan variera stort mellan olika företag och beroende på vilken försäljningskanal det är som ska anpassas. Det bör dock noteras att många transportörer och återförsäljare redan i dagsläget tar fram olika klimatdeklarationer, räknar på alternativ för "klimatkompensation" eller publicerar utsläppskalkylatorer på sina webbplatser och att vissa kostnader för att anpassa säljkanaler med klimatinformation redan kan vara nedlagda.²¹⁴ Ett exempel kan ges genom bokningssystemet Amadeus i vilket koldioxidutsläpp för en viss flygresa redovisas. Uträkningen är genomförd med hjälp av ICAO:s flygkalkylator.

Förslaget förväntas inte medföra merkostnader för återförsäljare.

Regleringens överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

Som framgår av kapitel 3 har en rättsanalys av en tänkbar reglerings överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU gjorts. I analysen beaktades övergripande regleringar och vissa trafikslagsspecifika regler. Myndigheterna har utformat förslaget till reglering utifrån slutsatser av denna analys. Myndigheterna finner att transportörer kan omfattas av ett nationellt krav när de marknadsför och säljer resor på den svenska marknaden och att ursprungslandsprincipen gäller vid internetförsäljning om transporttjänsten är ekonomiskt skild från själva transporten, vilket hindrar ett krav på obligatorisk klimatdeklaration vid marknadsföring och försäljning av långa resor.

Myndigheterna har olika bedömningar huruvida den föreslagna regleringen kommer att passera det så kallade Gebhard-testet och rekommenderar därför att frågan bör utredas vidare (se kapitel 6).

Sammanfattningsvis har myndigheterna efter en kartläggning och analys av EU:s berörda regelverk anpassat förslaget om ett nationellt krav på obligatoriska klimatdeklarationer så att det ska överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Behov av särskilda hänsyn när det gäller tidpunkt för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser (2015:530)

Myndigheterna föreslår att tidpunkt för ikraftträdande sätts till den 1 januari 2022 vilket är den tidpunkt som myndigheterna bedömer att berörda myndigheter tidigast hinner ta fram föreskrifter och vägledning till (vid behov) och att företagen tidigast hinner genomföra anpassningar av försäljningskanaler (webbplatser, appar, biljettautomater med mera) och eventuellt vidta åtgärder vad gäller marknadsföring.

När det gäller marknadsföring antar myndigheterna att den löpande tas fram varför en särskild anpassning sannolikt inte behövs. Myndigheterna har dock inte haft tillgång till uppgifter om särskilda svårigheter kan föreligga vad gäller anpassning av försäljningskanaler och det bör därför utredas vidare om datumet för ikraftträdande bör flyttas fram.

²¹³ För en närmare beskrivning av transportörernas olika försäljningskanaler se kapitel 2.

²¹⁴ Detta gäller exempelvis SAS och SJ.

Myndigheterna bedömer vidare att det finns behov av speciella informationsinsatser till företagen, dels vad gäller skyldigheten att deklarerat som sådan, dels vad gäller föreskrifter om hur beräkning av klimatpåverkan ska göras. Det kan också behövas informationsinsatser till konsumenter så att dessa uppmärksammas på klimatdeklarationerna och får en förståelse för vad klimatdeklarationen visar.

Det har inte legat i myndigheternas uppdrag att utreda genomförande av lagen och närmare utredning om informationsinsatser har därför inte genomförts.

Konsekvenser för företagen

I januari 2020 genomförde Trafikanalys en intressentdialog där branschföreträdare var väl representerade. Dialogen dokumenterades av IVL och denna dokumentation ligger i hög utsträckning till grund för detta avsnitt.

När det gäller arbetsförutsättningar kan konstateras att deltagarna i intressentdialogen var positiva till initiativet och deltog i diskussionerna med syfte att bidra till att göra systemet för klimatdeklaration såväl rättvisande och effektivt samtidigt som den tillkommande administrativa belastningen minimeras.

Flera aktörer lyfte fram en oro för att reglerna för beräkning av en resas klimatpåverkande utsläpp kunde bli besvärliga, en synpunkt som har hörsammats av myndigheterna genom väl förespråka att beräkningsmetoder där så är möjligt bör grunda sig på befintliga regelverk för klimatrapportering inom olika trafikslag (se vidare kapitel 4 och 5).

Myndigheterna bedömer att förslaget kommer att ha en positiv effekt för företagens konkurrensförmåga. Det har tidigare uppfattats som ett problem att transportörer tenderat att använda sig av beräkningar som gynnat deras egna tjänster och att transparensen varit bristfällig. Det har framförts oro att konsumenternas tillit till företagens klimatberäkningar kan komma att urholkas. På intressentdialogmötet och i enskilda möten med branschföreträdare har det framhållits att likvärdiga och jämförbara beräkningsmetoder och redovisningar skulle förbättra konkurrenssituationen avsevärt.²¹⁵

För att inte riskera en snedvridning av konkurrensen föreslår myndigheterna att transportörerna ska bli skyldiga att lämna klimatdeklarationer till återförsäljare. I förslaget föreligger det dock ingen plikt för andra aktörer utöver transportörerna att lämna klimatdeklaration. I och med den föreslagna bestämmelsen utjämnas villkoren för försäljning vad gäller konsumentinformation. Som exempel på svårigheter att ha likvärdiga försäljningsvillkor kan tågmarknaden lyftas, där det för närvarande är svårt för företag att komma in i andra företags säljkanaler.

I och med att flertalet stora transportörer redan använder sig av klimatrapportering till konsumenterna bedöms ett framtagande av klimatdeklarationer per delsträcka inte medföra större kostnadsförändringar för företagen eftersom beräkningar redan utförs, förutsatt att beräkningarna görs med stöd av goda vägledningar och baseras på för företagen lättillgängliga data.

Av intressentdialogen framgick även att särskilda villkor eller undantagsbestämmelser kan bli nödvändiga för mindre företag, där framför allt bussbranschen utmärker sig. Myndigheterna föreslår att regeringen bemyndigas att utfärda undantagsbestämmelser och bedömer att sådana bör föregås av en fördjupad utredning och konsekvensutredning.

²¹⁵ IVL, 2020, Intressentdialog Klimatdeklaration Långväga Resor.

7.2 Effekter på miljö kvalitetsmålen

Begränsad klimatpåverkan och Frisk luft är två av totalt 16 miljö kvalitetsmål som beslutades av Sveriges Riksdag år 1999. Beslutet innebär att de stora miljöproblemen ska vara lösta inom en generation, vilket sammanfattas av det övergripande generationsmålet. Den senaste uppföljningen av miljömålen visar en positiv utveckling när det gäller bland annat luftkvalitet och försurning. På andra viktiga områden, bland annat ekosystemens återhämtning och bevarandet av biologisk mångfald, går utvecklingen åt fel håll trots nationella och internationella insatser. Takten för att minska klimatpåverkan är för långsam för att begränsa den globala temperaturökningen till högst 1,5 grader enligt Parisavtalet. Det krävs en omställning av samhället de kommande decennierna för att bromsa klimatförändringarna och hantera effekterna av ett varmare globalt klimat. Riksdagen har antagit en klimatlag och etappmål för de växthusgaser som släpps ut av transporter. 2030 ska växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom flyg, ha minskat med minst 70 procent jämfört med 2010. Till 2045 ska Sverige ha uppnått noll nettoutsläpp. Målen svarar ungefärligen mot en genomsnittlig global utsläppsbana per person för att begränsa den globala medeltemperaturökningen till 1,5 grader.²¹⁶

Miljö kvalitetsmålen Begränsad miljö påverkan och Frisk luft berörs av våra transporter. Transporterna står för cirka en tredjedel av Sverige utsläpp av växthusgaser. För att klara miljö kvalitetsmålet begränsad klimatpåverkan är det därmed helt väsentligt att dessa transportutsläpp är i princip noll 2045.

Genom att synliggöra effekten av en långväga resa genom en klimatdeklaration skapas en medvetenhet hos allmänheten om resans negativa klimat- och miljöeffekter. Denna medvetenhet kan påverka på vilket *sätt*, *var*t resan ska gå och om resan alls ska genomföras. För att klara klimat netto-nollmålet till 2045 och transportetappmålet till 2030 krävs ett förändrat resmönster.²¹⁷ Om vi ska klara miljö kvalitetsmålet Frisk luft krävs att halterna av luftföroreningar minskar. För att halterna ska minska behövs en utfasning av transporter med förbränningsmotorer och ett minskat trafikarbete, framför allt i städerna.

Förväntad effekt på utsläpp

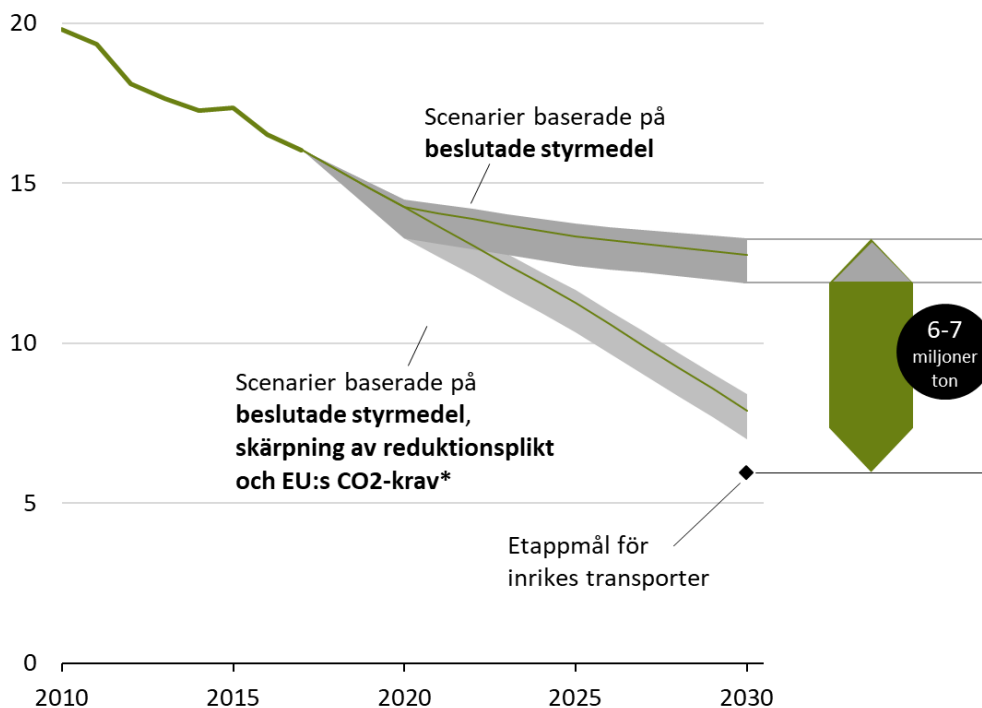
Hur vi väljer att resa kan ha en stor effekt på utsläppen. Till exempel kan en flygresor Stockholm-London minska med 30 procent om man istället tar tåget till Malmö eller Kastrup och flyger därifrån. *Var*t vi reser kan också ha en relativt stor effekt; att välja en resa till Gotland istället för till Kanarieöarna eller Kanarieöarna istället för Thailand har påverkan på utsläppen. Att välja att *avstå* sin resa helt och byta resan mot exempelvis ett videomöte eller "hemester" kan också påverka utsläppen. Att synliggöra information om en skadligt beteende (till exempel varningsbilder och texter om rökning på cigarettpaketen) har en vetenskapligt bevisad effekt, men effekten kan dock klinga av med tiden. Om en klimatdeklaration kan ha en liknande effekt är än så länge okänt. Att klimathänsyn, till följd av bättre underlag för informerade val ur ett klimatnyttoperspektiv, kommer påverka beteendet på något av de tre sätten är troligt men hur stor effekten förväntas bli är svårt att veta.

I Naturvårdsverkets senaste scenarioanalys minskar det transporternas utsläpp med cirka 33-40 procent från 2010 till 2030. Det finns därmed ett utsläppsgap på 6-7 miljoner ton utsläpp för att klara 2030-målet, som kräver 70 procent minskning, se Figur 4.

²¹⁶ Naturvårdsverket, 2019, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019. Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan.

²¹⁷ Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet, <https://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc?resourceId=109664>.

Utsläppsgapet är baserat på befintliga nationella styrmedel, skärpning av reduktionsplikten samt EU:s koldioxidkrav på tunga och lätta lastbilar.



Figur 4. Historiska utsläpp från inrikes transporter, scenarier och mål 2030, miljoner ton CO₂-ekv.
 * Reduktionspliktsnivå på 40 procent och tiden därefter samt EU-kommissionens förslag om CO₂-krav på lätta respektive tunga fordon till 2030 införs.
 Källa: www.naturvardsverket.se/klimatmal 2020-04-28.

Att det sker en överflyttning till mer hållbara transportmedel och ett minskat trafikarbete är viktiga effekter för att uppnå målet. En ökad medvetenhet om olika resors klimatpåverkan kan bidra till ökad överflyttning till mer hållbara transporter och ett minskat trafikarbete, vilket också bidrar till minskande utsläpp av luftföroreningar.

7.3 Effekter på de transportpolitiska målen

Konsekvenserna för de transportpolitiska målen diskuteras i följande avsnitt med samma disposition som används i Trafikanalys uppföljningar av de transportpolitiska målen. För var och en av de 15 indikatorer som används i måluppföljningarna åsätts även här en pil som kan peka antingen uppåt, nedåt eller rakt fram – i det här fallet beroende på hur ett införande av krav på klimatdeklarationer för långa resor bedöms påverka indikatorn. Pilar upp eller ner säger ingenting om den bedömda storleken på reformens effekter, annat än att indikatorn väntas påverkas mer än vid en horisontell pil som används om vi bedömer att indikatorn blir i princip oförändrad av reformen.

Som utgångspunkt för en bedömning av effekterna på de transportpolitiska målen används två scenarier där endast flyget ser en förlust av antalet passagerare.

	<i>Lågscenario, passagerare</i>	<i>Högscenario, passagerare</i>
Inrikes	500 000	1 000 000
Utrikes	1 000 000	2 000 000
Summa	1 500 000	3 000 000

Scenarierna motsvarar en minskning med 4 eller 8 procent av flygresandet till och från svenska flygplatser som det såg ut 2019. Effekten på inrikestrafiken antas vara relativt sett högre, med tanke på att det är enklare att avstå flyget på de lite kortare distanserna.

I lågscenariot antas att 90 procent av resorna ersätts av resor med buss, tåg eller färja. Resten av de uteblivna flygresorna förmodas genomföras främst med bil eller inte alls genomföras. I högscenariot antar vi att endast 80 procent genomförs med buss, tåg eller färja och resten antingen med annat färdssätt eller inte alls.

Överflyttning antas gå till följande huvudsakliga färdssätt.

	<i>Lågscenario, passagerare</i>	<i>Högscenario, passagerare</i>
Tåg	1 050 000	1 680 000
Buss	225 000	360 000
Färja	75 000	120 000
Övrigt/ej resa	150 000	600 000
Summa	1 500 000	3 000 000

Sammanfattningsvis innebär lågscenariot att 1 500 000 resor med flyg ersätts till 90 procent av resor med tåg, buss eller färja som huvudsakligt färdssätt. I högscenariot ersätts 3 000 000 flygresor till 80 procent med tåg, buss eller färja som huvudsakligt färdssätt. Övriga resor antas företas främst med bil eller inte alls.

7.4 Effekter per indikator i uppföljningen av de transportpolitiska målen

Samhällsekonomisk effektivitet

Med bättre kunskap om utsläpp från olika resor antas konsumenterna göra mer informerade val. Svenskt inrikesflyg är i genomsnitt kraftigt överinternaliserat, med en variation beroende på bland annat flygplanstyp och flyglängd. Det internationella flyget är tvärtom

underinternaliserat. Varken under- eller överinternalisering gynnar den samhällsekonomiska effektiviteten.

Om regionala flygplatser med dålig lönsamhet stänger ner, med följd att antalet passagerare som åker tåg ökar, så kan detta påverka tillgänglighet och trängsel i tågtrafik i kombination med förseningar vilket i sådant fall är negativt för den samhällsekonomiska effektiviteten.

Obligatoriska klimatdeklarationer antas dock leda konsumenterna från underinternaliserade alternativ med särskilt höga emissioner till resor med lägre emissioner, vilket ändå leder till slutsatsen att effekten på samhällsekonomisk effektivitet blir positiv.



Transportsystemets standard och tillförlitlighet

Det pågående arbetet med att förbättra punktligheten på järnväg kompliceras av att det går allt fler tåg, särskilt på högtrafiktider när ännu fler tåg måste trängas på det på flera sträckor redan hårt belastade järnvägsnätet. Ett ökat tågresande som kräver fler tåg kan *allt annat lika* förväntas bidra till sämre punktlighet och större restidsvariation innan systemet har anpassats för fler tåg. Om tågen istället kan göras längre för att öka kapaciteten uppstår inte detta problem.

Ett minskat resande med flyg kan medföra att regionala flygplatser med dålig lönsamhet kommer att läggas ned, vilket får sägas skulle sänka transportsystemets standard.

Sammantaget leder detta till slutsatsen att det finns risk för att effekten på transportsystemets standard och tillförlitlighet kan bli svagt negativ, allt annat lika.



Tillgänglighet till arbete och skola

Ingen påverkan eftersom endast långväga persontransporter berörs.

Tillgänglighet – övriga persontransporter

På längre resor har flyg kortast restid. En större överflyttning av längre resor till andra långsammare färdssätt kan leda till färre flygavgångar vilket då bedöms som en negativ effekt på interregional tillgänglighet och även internationell tillgänglighet om det blir konsekvenser för utrikesflyget.

Betydelsen av färre flygavgångar skulle bli störst för människor i områden långt bort från nationella centra och med dålig tillgång till tåg, vilket exempelvis gäller många kommuner i Norrlands inland. Samtidigt kan man där förvänta sig minst effekt på flygresandet där flyget tack vare den korta restiden har en stark konkurrenskraft och är det enda alternativet som erbjuder resor till storstäderna över dagen.

Om flygavgångar eller hela flyglinjer tas bort och resenärerna flyttas över till tåg som går mellan samma orter har det betydelse om tågen också gör uppehåll på mellanliggande stationer. Ett ökat antal avgångar från mellanliggande stationer skulle förbättra tillgängligheten för människorna längs banan. Det gäller både för resor till ändstationer som oftast är storstäderna och till andra mellanliggande stationer och regioner.

Överflyttning till fler nattåg är svårare att resonera om i termer av restid. Tillgång till nattåg kan upplevas som en förbättrad tillgänglighet även om restiden blir längre. Det gäller i varje fall om nattågen ankommer dit man vill resa vid lämplig tid på dygnet.

Sammantaget bedöms en förändring som leder till fler tågavgångar bidra positivt till tillgänglighet till annat än arbete och skola som den här indikatorn handlar om, samtidigt som längre restider är negativt för tillgängligheten.

En sammanvägd bedömning är att det finns både negativa och positiva effekter för tillgängligheten varför effekten bedöms som *neutral*.



Tillgänglighet – godstransporter

En neddragning av flygavgångar påverkar även möjligheterna att frakta gods med flyg. I de fall samfrakt sker mellan gods- och persontrafik kan tillgängligheten bli något lägre för gods-transporter, men ett minskat personflygsresande ökar också tillgängligheten inom fordonsflottan för godstransporter. Hur utvecklingen kan komma att se ut avgörs bland annat av hur priset på flygtransporter utvecklar sig.

Persontåg hanterar inte gods och en överflyttning till fler tågavgångar kan inte kompensera för utebliven flygfrakt. Fler persontåg på spåren gör också att det blir mindre utrymme kvar för godståg, i varje fall på högtrafikerade linjer och tider. Slutsatsen blir en svagt negativ effekt på tillgänglighet för godstransporter.



Transporternas ekonomiska överkomlighet

Det är svårt att generalisera om prisvariationen mellan trafikslagen, men förenklat och som en utgångspunkt för resonemanget kan sägas att buss är långsamt och billigt, flyg snabbt och dyrt och tåg ligger däremellan. De vänder sig till olika kundkategorier med olika betalningsvilja.

Färjepriserna varierar mycket och även om de kan vara mycket billiga kan framförallt längre resor med övernattningskostnader mycket, särskilt om man vill resa med god hyttkomfort. Sängplatser på nattåg tenderar också att kosta betydligt mer än sittplatser.

Resenärer som har liten budget och som kan acceptera lång restid och enkel komfort kan ofta hitta billigare alternativ än flyget, särskilt om man kan tänka sig buss. Fritidsresenärer som är flexibla med både avgångstid och resmål men vill resa lite längre bort kan ofta hitta attraktiva möjligheter med lågprisflyget.

Flyget förlorar sin konkurrenskraft på kortare rutter, där tidsvinsten jämfört med exempelvis tåg minskar. Brytpunkten inom Sverige ligger ungefär vid sträckan mellan Stockholm och Göteborg som tar lika lång tid från city till city för resenärer som väljer tåg eller flyg. Omvänt vinner flyg mer i konkurrenskraft ju längre man vill åka. Tågresor inom Europa är betydligt långsammare än flyg och generellt sett betydligt dyrare än flygresor inom Europa. Bussresor inom Europa är långsamma men kan vara påtagligt billiga, dock med den lägsta komforten speciellt då man bara har sittplatser även på natten.

Transportstyrelsen mäter årligen priser för ett antal resrutter inom Sverige och till Oslo och Köpenhamn. Den senaste studien pekar på att tåget nästan alltid är billigare än flyget på de studerade sträckorna.²¹⁸ Slutsatsen blir att en överflyttning från flyg till tåg innebär mer överkomliga biljettpreiser inom Sverige, men tvärtom gör det dyrare med resor ut i Europa. Eftersom överflyttningen som diskuteras här bygger på frivillighet är det rimligt att anta att effekten blir positiv för dem som gör aktiva val och väljer bort flyget till förmån för långsammare och mer överkomliga alternativ.



Transportbranschens villkor

Om klimatdeklarationerna leder till genomsnittligt billigare resor genom en överflyttning till mer överkomliga biljetter skulle det kunna innebära mindre sammanlagd försäljning i branschen.

Det är också möjligt att en förhöjd medvetenhet om resornas klimateffekter kan leda till att färre resor konsumeras än tidigare, exempelvis för att enskilda individer fokuserar mer på att minska sitt ekologiska fotavtryck från resor. Skulle det göras färre resor allt som allt är det givet att det leder till minskade inkomster.

Minskade inkomster skulle även kunna medföra mindre sammanlagda vinster för flygföretagen på kort sikt, innan kostnader och produktionssätt hinner anpassas till den nya verkligheten.

Utöver att den samlade inkomsten kan gå ner skulle en överflyttning av passagerare mellan trafikslagen ha motsatta effekter på delbranscherna. Minskad efterfrågan från flygbolag och flygplatser skulle kunna leda till neddragningar av personalen där. Om naturliga avgångar räcker blir det inte så kännbart för enskilda personer, men annars kommer enskilda inom flygbranschen att behöva ställa om för resten av arbetslivet. Blir det nedläggningar av vissa regionala flygplatser och flyglinjer eller hela flygbolag räcker inte naturliga avgångar. Ökad efterfrågan på tåg, buss och färjor skulle höja beläggningen där och kanske öka personalbehoven och öppna nya möjligheter för arbetssökande. Behörighetskraven för flera yrkeskategorier är höga och förutsätter utbildning och godkända tester.

Rekryteringar från flygsidan till tåg, buss eller färja är möjliga men kanske inte det mest troliga.

Avslutningsvis bör det också noteras att om styrmedlet är effektivt kommer det inte bara att leda till ändrat konsumentbeteende utan också ändrade incitament för företagen att ställa om sin verksamhet till en mindre utsläppsintensiv (klimat) sådan.

Sammanfattningsvis bedöms effekterna på transportbranschens villkor vara neutrala.



Fysiskt aktiva resor

Ingen påverkan eftersom endast långväga persontransporter berörs.

²¹⁸ Transportstyrelsen, 2019, *Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990–2018*.

Tillgänglighet utan transporter

En möjlig effekt av klimatdeklarationer är att intresset för resfria distansmöten ökar. Främst inom företagen kan motivationen stiga till att lära sig och även använda tekniken för distansmöten. Det är mer troligt än att intresset minskar eller är oförändrat till följd av reformen.

Sammantaget bedöms effekten på tillgänglighet utan transporter vara svagt positiv.



Användbarhet för alla i transportsystemet

Den obligatoriska klimatdeklarationen blir ett nytt inslag i transportsystemet och precis som transporterna i sig bör deklarationen utformas och presenteras så att den blir användbar för alla i transportsystemet. Kvinnor och män, unga och gamla, storstads- och glesbygdsbor, personer med funktionsnedsättning och personer med olika bakgrund och utbildning ska alla ha möjlighet att ta till sig och tillämpa kunskapen om klimatutsläppen med olika resealternativ. I annat fall riskerar reformen att sänka användbarheten för de grupper som möter problem med klimatdeklarationerna.

Klimatdeklarationen syftar till att göra resemarknaden mindre svår ur ett konsumentperspektiv genom att öka transparensen och synliggöra alternativ. Effekten kan därför förväntas bli positiv.



Energieffektivitet, växthusgasutsläpp, påverkan på naturmiljön och påverkan på människors livsmiljö

Se avsnitt 7.2 Effekter på miljö kvalitetsmålen.

Omkomna och allvarligt skadade

De kollektiva färdmedel som diskuteras här är alla säkrare än biltrafiken.

Kommersiell luftfart och yrkessjöfart i Sverige har inte drabbats av stora olyckor med personskador på många år.²¹⁹ Tåg och buss är relativt säkra för passagerarna men trafiken medför risker för andra som kan hamna framför fordonen i vägtrafiken och särskilt vid järnvägarnas plankorsningar. När bussar kör av vägen eller bussar eller tåg kolliderar med andra tunga fordon kan effekterna bli svåra även för passagerarna. Ju fler tåg och bussar som är i rörelse i transportsystemet, desto större blir exponeringen för faror. Samtidigt genomförs många insatser för att minska olycksrisken för samtliga trafikslag.

En överflyttning av passagerare från flyg och sjöfart till tåg och buss bedöms, med enbart olycksrisken i beaktande, ha svagt negativ effekt på omkomna och allvarligt skadade.



²¹⁹ Väl värt att notera är att olycksrisken bedöms som låg för dessa trafikslag.

Referenser

Skriftliga källor

Azar, C., & Johansson, D., 2012, Valuing the non- CO₂ climate impacts of aviation. *Climatic Change*, 111(3), 559-579.

Energimyndigheten, 2028, Drivmedel. Redovisning av rapporterade uppgifter enligt drivmedelslagen, hållbarhetslagen och reduktionsplikten. <http://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc?ResourceId=145712> 2020-04-08.

Energimyndigheten, Boverket, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen, 2017, Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet. <https://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc?resourceId=109664> 2020-04-28.

ESO, 2016, När det rätta blir det lätta – En ESO-rapport om "nudging". Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), 2016:7. https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2016/02/Hela_ESO_2016-7_web.pdf 2020-04-28.

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001> 2020-04-27.

Eurostat, 2018, EU Transport Statistics: Eurostat guidelines on Passenger Mobility Statistics. December 2018. <https://circabc.europa.eu/sd/a/94bf136b-4c6b-42bb-a979-bc64a622cbf8/Passenger%20Mobility%20Guidelines%20July%202016.pdf> 2019-11-20.

IMO, 2014, 2014 GUIDELINES ON THE METHOD OF CALCULATION OF THE ATTAINED ENERGY EFFICIENCY DESIGN INDEX (EEDI) FOR NEW SHIPS. RESOLUTION MEPC.245(66). [http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Documents/245\(66\).pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Documents/245(66).pdf) 2020-04-27.

IVL, 2018, Verktyg för beräkning av resors klimatpåverkan. Användning, metod och beräkningsförfaranden. Nr C364. Rapport framtagen på uppdrag av Naturvårdsverket.

Konsumentverket, 2018, Konsumenterna och miljön 2018, Möjligheter att göra val med miljöhänsyn, Rapport 2018:17. <https://www.konsumentverket.se/globalassets/publikationer/var-verksamhet/konsumenterna-och-miljon-2018-17-konsumentverket.pdf> 2020-04-27.

Konsumentverket, 2020, Normers betydelse för hållbar konsumtion, En kunskapsöversyn, URAP 2020:1. <https://www.konsumentverket.se/globalassets/publikationer/hallbarhet-och-miljo/underlagsrapport-2020-1-normers-betydelse-for-hallbar-konsumtion-konsumentverket.pdf> 2020-04-22.

Kamb, A. och Larsson, J., 2018, Klimatpåverkan från svenska befolkningens flygresor 1990-2017, Chalmers-rapport. https://research.chalmers.se/publication/506796/file/506796_Fulltext.pdf 2020-04-27.

- Knörr, W. & Hüttermann, R., 2016, EcoPassenger. Environmental Methodology and Data. Heidelberg/Hannover: I. f. E.-u. Umweltforschung.
- Michie, S., van Stralen, M.M. & West, R., 2011, The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. Implementation Science, Vol. 6, no. 42. <https://implementationscience.biomedcentral.com/articles/10.1186/1748-5908-6-4> 2020-04-22.
- Ministère de la Transition Écologique et Solitaire, 2019, GHG information for transport services, Application of Article L. 1413-3 of the French transport code. Methodological guide. Updated version resulting 67 article of the law no 2015-992. https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Information_GES%20-%202019.pdf 2020-04-22.
- Larsson, J. och Kamb, A., 2019, Semestern och klimatet, Metodrapport version 2.0, Chalmers. <https://klimatsmartsemester.se/sites/default/files/metodrapport-klimatsmart-semester-version2.pdf> 2020-04-27.
- Lee, D.S, 2018, *The current state of scientific understanding of the non- CO₂ effects of aviation on climate*.
- Le Figaro, Artikel 2020-01-16, *Comparer les vols selon leur émission carbone, bonne idée ou coup de com?* <https://www.lefigaro.fr/conso/comparer-les-vols-selon-leur-emission-carbone-bonne-idee-ou-coup-de-com-20200116> 2020-04-22.
- Naturvårdsverket, 2019, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019. Med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan. www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer6400/978-91-620-6865-3.pdf?pid=24098 2020-04-28.
- Nobina, 2019, Årsredovisning 2018/2019.
- SAS, 2019, Års- och hållbarhetsredovisning 2018/2019.
- SJ, 2019, SJ:s års- och hållbarhetsredovisning 2019. https://www.sj.se/content/dam/extern/dokument/finansiell-info/SJ_AHR_2019_uppslag.pdf 2020-04-27.
- Sweco 2018, Ekonomiska krisers betydelse för transporter och transporteffektivitet. Rapport framtagen på uppdrag av Trafikanalys.
- Swedavia, 2018, Års- och hållbarhetsredovisning 2018.
- Trafikanalys, 2020, Internationella tågbiljetter – en marknad på framväxt. Rapport 2020:7.
- Trafikanalys, 2016, RVU Sverige – den nationella resvaneundersökningen 2015-2016. Kvalitetsdeklaration.
- Trafikanalys 2020, Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader – bilagor, PM 2020:1.
- Trafikverket, 2018. HBEFA-emissioner i Samkalk och EVA – implementationsspecifikation. https://www.trafikverket.se/contentassets/0576dfbb7f804e549b9d86d82f8a17dc/hbefa_sampe rs_eva_implementationsspecifikation.pdf 2020-04-04.
- Transportstyrelsen, 2019, Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990-2018. www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/publikationer/jarnvag/utveckling-av-utbud-och-priser-pa-jarnvagslinjer-i-sverige-1990-20182.pdf 2020-04-28.

Wisell, T., Jivén, K., Jerksjö, M., Källmén, A., Zhang, Y. 2018, Verktyg för beräkning av resors klimatpåverkan – Användning, metod och beräkningsförutsättningar. Rapport C 364. Rapport framtagen av IVL, finansierad av Naturvårdsverket.

Österström, 2016, Luftfartens marginalkostnader. En delrapport inom SAMKOST 2. VTI rapport 907.

Offentligt tryck

SOU 2019:11 Biojet för flyget. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/03/sou-201911/> 2020-04-28.

Regeringens proposition, Prop. 2007/08:115 Ny marknadsföringslag. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/ny-marknadsforingslag_GV03115 2020-04-28.

Regeringens proposition, Prop. 2001/02:150, Lag om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster, m.m. <https://www.regeringen.se/contentassets/e8d9454a55fc4babbd3e355952bdaffb/lag-om-elektronisk-handel-och-andra-informationssamhallets-tjanster-m.m> 2020-04-28.

Regeringens proposition, Prop. 2008/09:187, Genomförande av tjänstedirektivet. <https://www.regeringen.se/contentassets/d3dedd90326e4149be8574921ad99889/genomforande-av-tjanstedirektivet-prop.-200809187> 2020-04-28.

Regeringens proposition, Prop. 1970:57, Med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring, m.m.

Regeringens proposition, Prop. 1992/93:75, Satellitsändningar av TV-program. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/satellitsandningar-av-tv-program_GG0375/html 2020-04-28.

Statistikkällor

Tillväxtverkets undersökning, *Svenskars resande 2017*.

Tillväxtverkets statistik, *Inkommande besökare i Sverige 2014*.

Trafikanalys *Resvaneundersökning*. Statistikuttag för perioden 2011-2017.

Trafikanalys officiella statistik *Luftfart 2017*

Trafikanalys statistik, *Sjötrafik 2018*, Tabell 10 och Tabell 11.

Trafikanalys statistik, *Sjötrafik 2018*, Sammanfattningstabell.

Transportstyrelsens *Flygplatsstatistik*.

Elektroniska länkar

Air Leap, 2020-04-22: www.airleap.se/sv/om-airleap/vara-flygplan

Bussmagasinet, artikel från 2017-11-22, Bergkvarabuss' nya huvudägare inga nykomlingar i bussbranschen: www.bussmagasinet.se/2017/11/bergkvarabuss-nya-huvudagare-inga-nykomlingar-i-bussbranschen/

EASA, Environmental Label Program, 2020-04-08: www.easa.europa.eu/newsroom-and-events/events/environmental-label-programme-%E2%80%93-stakeholders-workshop

EU-kommissionen, European Union Transaction Log, 2020-04-28:

<https://ec.europa.eu/clima/ets/>

EU-kommissionen, EU ETS, Aircraft operators and their administering countries, 2020-04-28:

https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/monitoring/operators_en#tab-0-1

Flixbus, 2020-04-22: <https://www.flixbus.se/foeretag/om-flixbus>

Greenhouse gas protocol, 2020-03-26: <https://ghgprotocol.org/>

ICAO Carbon Emissions Calculator, 2020-04-27: <https://www.icao.int/environmental-protection/Carbonoffset/Pages/default.aspx>

ICAO CORSIA States for Chapter 3 State Pairs, 2020-04-28:

<https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/state-pairs.aspx>

ICAO Template of Emissions Monitoring Plan, 2020-04-28:

<https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/Templates.aspx>

ICAO CORSIA Aeroplane Operator to State Attribution, 2020-04-28:

<https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/AeroplaneOperators.aspx>

IPCC guidelines, 2020-04-14: <https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/>

ISO 14083, 2020-03-25: <https://www.iso.org/standard/78864.html>

ISO 14064-1:2006, 2020-04-28: <https://www.iso.org/standard/38381.html>

Järnvägsnyheter, 2020-04-16, Snälltåget upprätthåller rutten Malmö-Berlin:

<https://www.jarvagshnyheter.se/20200416/10201/snalltaget-uppratthaller-rutten-malmo-berlin>

Klimatkompensera.se, 2020-04-08: <https://klimatkompensera.se/berakningsmetodik/>

Klimatsmart semester, 2020-04-22: <https://klimatsmartsemester.se/sa-har-vi-raknat-farja>

Legifrance, Code de transport, Article D1431-2, 2020-04-22:

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=AD83E45E49279835CFFEE68EE840AAEC.tplqfr21s_2?idSectionTA=LEGISCTA000034510395&cidTexte=LEGITEXT000023086525&dateTexte=20191209

MyNewsdesk, artikel från 2019-12-20, Transdev säljer Flygbussarna till Vy:

<https://www.mynewsdesk.com/se/flygbussarna/pressreleases/transdev-saeljer-flygbussarna-till-vy-2956042>

Naturvårdsverket, Handlingsplan för att nå Sveriges klimatmål, 2020-04-28:

<http://www.naturvardsverket.se/klimatmal>

Naturvårdsverket, Flygets klimatpåverkan, 2020-04-08: <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/Tre-satt-att-berakna-klimatpaverkande-utslapp/Flygets-klimatpaverkan/>

Naturvårdsverket, Tre sätt att beräkna klimatpåverkande utsläpp, 2020-04-28:

<https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/Tre-satt-att-berakna-klimatpaverkande-utslapp/>

Network for Transport Measures, NTM, 2020-04-27: <https://www.transportmeasures.org/sv/>

Novair, 2020-04-22: <https://www.novair.se/om-novair/om-oss>

Ministère de la Transition Écologique et Solitaire, utsläppskalkylator för flyg, 2020-04-22:

<https://eco-calculateur.dta.aviation-civile.gouv.fr/>

SAS utsläppskalkylator, 2020-03-27: <https://www.flysas.com/en/sustainability/emission-calculator/>

SJ, 2020-04-22: <https://www.sj.se/sv/om/om-sj/trafik-och-tag/sj-snabbtag-x-2000.html>

SIS, SS-EN 16258:2012, förhandsvisning, 2020-02-12:
<https://www.sis.se/api/document/preview/88153/>

SMHI:s metod Shipair, 2020-04-03: <https://www.smhi.se/nyhetsarkiv/smhis-metod-shipair-visar-utslappsstatistik-fran-sjofart-1.147353>

Snälltåget, 2020-04-22: <https://www.snalltaget.se/om-oss>

Snälltåget, pressmeddelande, 2020-04-22: <https://www.snalltaget.se/om-oss/pressmeddelande/snalltaget-lanserar-onlinebokning-for-tagresor-ut-i-europa-och-satter-in-extra-a>

SvD, artikel från 2015-12-16, SJ utnyttjar sin dominans vid biljettköp: <https://www.svd.se/sjs-utnyttjar-sin-dominans-vid-biljettkop>

TUI fly, 2020-04-22: <https://www.tuiflynordic.se/>

Tågbokningen.se, 2020-04-22: <https://www.tagbokningen.se>

VECTO: Vehicle Energy Consumption Calculation Tool, 2020-04-28:
https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/vecto_en

Wizz Air, 2020-04-22: <https://wizzair.com/sv-se/information-och-tjanster/om-oss/f%C3%B6retagsinformation>

Diarieförda minnesanteckningar, PM, inkomna skrivelser och mejl till myndigheterna, ärende Utr. 2019/60

Skrivelser

Skrivelse från Jörgen Larsson, Chalmers, m.fl. inkommit till myndigheterna 2020-02-25.

Skrivelse från 20% Klimatvarning inkommit till myndigheterna 2020-01-23.

Minnesanteckningar

Minnesanteckningar från möte med franska representanter 2020-02-05.

Minnesanteckningar från möte med NTM och HM 2019-11-26.

Mejlkonversationer

Svar på mejlkonversation inkommet till Trafikanalys från Adème 2019-12-20.

PM

IVL, 2020, Intressentdialog Klimatdeklaration Långväga Resor. Sammanställning av gruppdiskussioner vid intressentdialog 2020-01-28. Sammanställt av IVL Svenska miljöinstitutet på uppdrag av Trafikanalys.

Advokatfirman Oebers, 2020, Memorandum till Trafikanalys 2020-02-28.

Bilaga 1 Regeringsuppdrag



Regeringen

Regeringsbeslut

I 3

2019-10-03
I2019/02595/TM

Infrastrukturdepartementet

Trafikanalys
Rosenlundsgatan 54
118 63 Stockholm

Uppdrag att lämna förslag på obligatoriska klimatdeklarerationer för långväga resor

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att samordna ett myndighetsgemensamt arbete med att lämna förslag på hur det kan göras obligatoriskt att redovisa klimatpåverkan i samband med marknadsföring och försäljning av långväga resor med buss, tåg, flyg eller färja.

I uppdraget ingår att analysera och lämna författningsförslag på hur ett sådant krav kan införas samt vilka kommersiella aktörer som bör omfattas av kravet och vilka ramar EU-rätten ger. De administrativa kostnaderna för berörda aktörer och myndigheter ska hållas så låga som möjligt, vilket bl.a. kan ske genom ett undantag från kravet för de minsta aktörerna. Utgångspunkten är att berörda myndigheters kostnader för uppgifter rörande klimatdeklarerationer ska hanteras inom befintliga och beräknade anslagsramar. Förslagen ska konsekvensbeskrivas enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därutöver ska effekterna på miljökvalitetsmålen och de transportpolitiska målen redovisas.

I uppdraget ingår vidare att föreslå hur en klimatdeklareration kan utformas så att det går att jämföra klimatpåverkan inom och mellan olika färdssätt och att den blir lättillgänglig och begriplig för konsumenter. Beräkningen av klimatpåverkan ska vara likvärdig mellan färdssätten och bygga på vetenskapligt och internationellt erkända metoder. Användning av förnybar energi ska beaktas.

Konsumentverket ska utifrån sitt ansvarsområde bistå Trafikanalys med kompetens avseende dels utformning av information till konsumenter, dels

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmorgsgatan 3
E-post: i.registrator@regeringskansliet.se

rättslig reglering av informationskrav på näringsidkare. Naturvårdsverket, Statens energimyndighet och Transportstyrelsen ska bistå Trafikanalys inom sina respektive ansvarsområden. Trafikanalys ska vidare inhämta synpunkter och tillvarata de kunskaper och erfarenheter som finns hos andra berörda myndigheter, bl.a. Kommerskollegium, samt inhämta synpunkter från företrädare för resebranschen, transportörer och andra berörda.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) senast den 30 april 2020.

Skälen för regeringens beslut

En av punkterna i januariavtalet, en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, är att minska flygets klimatpåverkan, bl.a. genom att genomföra en obligatorisk klimatdeklaration vid köp av flygresor.

En tillförlitlig och tydlig information om varor och tjänsters klimatpåverkan underlättar för konsumenter att göra informerade och välgrundade val. Det finns i dag ett antal enskilda initiativ där det med en "klimatkalkylator" går att jämföra utsläppen från olika färdssätt. Många reseföretag informerar också om resans utsläpp av koldioxid i samband med biljettköp.

Utredningen om styrmedel för att främja användning av biobränsle för flyget föreslog i sitt betänkande Biojet för flyget (SOU 2019:11) att Konsumentverket, tillsammans med berörda myndigheter, ska ges i uppdrag att ta fram ett förslag på redovisning av klimatpåverkan från långväga resande med buss, tåg, flyg och färja vid försäljning och marknadsföring av resor. Betänkandet har remitterats.

Regeringen anser i likhet med Biojetutredningen att en möjlighet att jämföra klimatpåverkan från olika färdmedel skulle ge mer likvärdiga förutsättningar för alla leverantörer som erbjuder långväga resande och ge en större nytta för konsumenterna. Det bör därför undersökas hur det kan göras obligatoriskt att redovisa klimatpåverkan, inte bara för resor med flyg, utan även för resor med buss, tåg, flyg och färja i samband med försäljning och marknadsföring av långväga resor.

Den energi- och klimatinformation som i dag finns för produkter, t.ex. energimärkningen av vitvaror och bränsleförbrukningen hos personbilar,

baseras på en harmoniserad EU-lagstiftning. Information till konsument i samband med försäljning och marknadsföring av resor regleras också till stor del genom EU-rätten. En grundläggande fråga som behöver besvaras i uppdraget är därför vilka ramar EU-rätten sätter samt WTO-regelverket då aktörer från tredje land kan beröras, av ett nationellt regelverk med krav på klimatdeklarationer vid försäljning och marknadsföring av långväga resor. En särskild analys behöver göras av vilken räckvidd ett nationellt regelverk kan ha, bl.a. med hänsyn till att försäljning och marknadsföring av resor i stor utsträckning sker över internet.

På regeringens vägnar



Tomas Eneroth


Stefan Andersson

Bilaga 2 Energimyndighetens beslut



Datum
2020-04-29

Diarienum
2020-009210

1 (1)

Trafikanalys
Rosenlundsgatan 54
118 63 Stockholm

Angående regeringsuppdraget att lämna förslag på obligatoriska klimatdeklarationer för långväga resor

Energimyndigheten vill med denna skrivelse meddela att vi ställer oss bakom rapporten som tagits fram utifrån regeringens beslut I2019/02595/TM *Uppdrag att lämna förslag till obligatoriska klimatdeklarationer för långväga resor* och det medföljande utkastet till lag. Vi har bistått Trafikanalys utifrån vårt ansvarsområde och tillsammans med övriga utpekade myndigheter samverkat i arbetet med författningsförslaget.

Beslut om denna skrivelse har fattats av generaldirektören Robert Andrén. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschefen Gustav Ebenå. Föredragande har varit enhetschefen Paula Hallonsten och handläggaren Emilia Hygstedt.

Robert Andrén

Bilaga 3 Konsumentverkets beslut

Konsument
verket • KO

Skrivelse

Datum
2020-04-28

Vårt Dnr
2019/1422

Trafikanalys
Att: Elisa Abascal Reyes

Angående regeringsuppdraget Förslag på obligatoriska klimatdeklarationer för långväga resor

Konsumentverket vill med denna skrivelse meddela att verket ställer sig bakom redovisningen av uppdraget att lämna förslag på obligatoriska klimatdeklarationer för långväga resor (regeringens beslut I2019/02595/TM). Konsumentverket har bistått Trafikanalys utifrån verkets ansvarsområde, och tillsammans med övriga utpekade myndigheter samverkat i arbetet med uppdraget.



Cecilia Tisell
Generaldirektör

Postadress	Fakturaadress	Besöksadress	Telefon	E-post/webbadress	Bankgiro	Org.nr
Box 48 651 02 Karlstad	FE 64 838 73 Frösön	Tage Erlandergratan 8A	0771-42 33 00	konsumentverket@konsumentverket.se www.konsumentverket.se	5050-2806	202100-2064

Bilaga 4 Naturvårdverkets beslut



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

1(1)

BESLUTSPROTOKOLL
2020-04-29 Ärendenr:
NV-07356-19

Beslut om regeringsuppdrag av obligatoriska klimatdeklarationer för långväga resor

1 § Naturvårdsverket beslutar att godkänna att rapportering sker genom den bilagda skrivelsen *Obligatoriska klimatdeklarationer för långväga resor*.

Skrivelsen är framtagen av Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Konsumentverket, Transportstyrelsen och Trafikanalys som också samordnat uppdraget.

Beslutande: Björn Risinger, generaldirektör
Föredragande: Johan Bogren, enhetschef, Klimatstyrmedelsenheten

Vid protokollet

Johan Bogren

Justeras

Björn Risinger

Kopia till:
Trafikanalys

BESÖK: STOCKHOLM – VIRKESVÄGEN 2
ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB
POST: 106 48 STOCKHOLM
TEL: 010-698 10 00
FAX: 010-698 16 00
E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE
INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Bilaga 5 Transportstyrelsens beslut



Datum
2020-04-28

Dnr/Beteckning
TSG 2019-7490

1 (1)

Er beteckning
2019/60

Trafikanalys
Rosenlundsgatan 54
118 63 Stockholm

Angående regeringsuppdraget Förslag på obligatoriska klimatdeklarationer för långväga resor

Transportstyrelsen vill med denna skrivelse meddela att vi ställer oss bakom rapporten som tagits fram utifrån regeringens beslut I2019/02595/TM *Uppdrag att lämna förslag på obligatoriska klimatdeklarationer för långväga resor* och det medföljande utkastet till lag. Vi har bistått Trafikanalys utifrån vårt ansvarsområde, och tillsammans med övriga utpekade myndigheter samverkat i arbetet med författningsförslaget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog sektionschef Janike Rudert, sektionschef Ingrid Almén och sakkunnig Jenny Ryman, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör

TSG 0025 v41 00 2020-03-18

Transportstyrelsen
Generaldirektör
601 73 Norrköping
Besöksadress
Olai kyrkogata 35, Norrköping

Telefon 0771-503 503
Telefax 011-185 256
transportstyrelsen.se
kontakt@transportstyrelsen.se

Jenny Ryman
Avdelningen för sjö- och luftfart
Enheten för hållbar utveckling
Sektionen för miljö
jenny.ryman@transportstyrelsen.se
010-495 41 64

Bilaga 6 Förteckning över Trafikanalys möten med externa aktörer

<i>Namn</i>	<i>Typ av organisation</i>	<i>Datum</i>
20%-kampanjen	Ideell organisation	2020-01-10
Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (Ademe) och Ministère de la Transition écologique et solidaire	Myndighet	2020-02-05
Bussföretagen	Branschorganisation	2019-11-08
Forskare vid institutionen för rymd-, geo- och miljövetenskap, fysisk resursteori. Chalmers	Forskare	2020-02-12
Föreningen svenskt flyg	Branschorganisation	2019-11-26
IVL Svenska Miljöinstitutet AB	Forskningsinstitut	2019-12-02
Klimatsmart semester	Samverkan region Göteborg m.fl.	2020-02-12
Kommerskollegium	Myndighet	2019-11-26
Nätverket transporter och miljö, NTM	Ideell förening	2019-11-26
SIS Svenska institutet för Standarder	Fristående institut	2019-11-04
SMHI ShipAir	Myndighet	2019-11-14
Swedavia	Statligt bolag	2019-12-10
Svensk sjöfart	Branschorganisation	2019-11-21
Svenska resebyrås- och researrangörsföreningen	Branschorganisation	2019-11-19
Sveriges bussföretag	Branschorganisation	2019-11-08
Trafikanalys vetenskapliga råd	Vetenskapligt råd till myndighet	2019-11-15
Transportföretagen + Svenska flygbranschen	Branschorganisation	2019-11-19
Tågoperatörerna	Branschorganisation	2019-12-05

Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.