

Promemoria

Klimatdeklarationer

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian lämnas förslag till en ny lag och en ny förordning om klimatdeklarationer. Syftet med förslaget är att minska klimatpåverkan av resor genom att synliggöra deras påverkan på klimatet. Transportörer ska därför i samband med försäljning av och erbjudanden om en resa lämna en klimatdeklaration. En resenär kan därmed göra ett mer informerat val från ett klimatperspektiv.

Inledningsvis kommer kravet på klimatdeklarationer endast att gälla resor med flyg.

Den nya lagen och förordningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Innehållsförteckning

1	Författningstext.....	4
1.1	Förslag till lag om klimatdeklarationer för resor.....	4
1.2	Förslag till förordning om klimatdeklarationer för resor.....	6
1.3	Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).....	8
2	Klimatdeklaration för att minska klimatpåverkan.....	10
3	Klimatpåverkan från resor och metoder för att bestämma den.....	11
3.1	Inledning och frågeställningar.....	11
3.2	Systemgränser och livscykelutsläpp.....	11
3.2.1	Systemgränser.....	11
3.2.2	Utsläpp från ett drivmedels livscykel.....	12
3.3	Standarder som utgångspunkt för beräkning av klimatpåverkan från transporter.....	15
3.4	Klimatpåverkan från flyg och relaterade regelverk.....	16
3.4.1	EU:s utsläppshandelssystem EU ETS.....	16
3.4.2	Storbritanniens utsläppshandelssystem UK ETS.....	21
3.4.3	Det globala marknadsbaserade styrmedlet Corsia.....	21
3.4.4	Klimatpåverkan från flygning på hög höjd är betydande.....	25
3.5	Klimatpåverkan från fartyg och relaterade regelverk.....	27
3.5.1	Globala regelverk och olika metoder att beräkna utsläpp.....	27
3.5.2	EU:s regelverk för övervakning och rapportering – EU MRV.....	28
3.5.3	IMO:s regelverk för datainsamling Data Collection System.....	31
3.6	Klimatpåverkan från tåg och relaterade regelverk.....	33
3.6.1	Järnvägstrafiken i Sverige.....	33
3.7	Klimatpåverkan från trafik på väg och relaterade regelverk.....	35
4	Förhållandet mellan EU-rätten och den nationella rätten.....	36
4.1	EU-regler – förutsättningar för ett enskilt nationellt krav.....	36
4.1.1	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.....	36
4.1.2	Principen om ömsesidigt erkännande.....	37
4.1.3	Tjänstedirektivet.....	38
4.1.4	E-handelsdirektivet.....	38
4.1.5	Anmälningdirektivet.....	40
4.1.6	Direktivet om otillbörliga affärsmetoder.....	40
4.1.7	Paketresedirektivet.....	42
4.2	Vem är transportör?.....	42
4.3	Vad är en transporttjänst?.....	44
4.4	Vad kan en transporttjänst omfatta?.....	45

4.5	Vilka bestämmelser ska tillämpas?.....	45
4.5.1	Finns tillämpliga EU-regler?	45
4.5.2	Det s.k. Gebhard-testet	46
5	Obligatoriska klimatdeklarationer.....	47
5.1	Lagens syfte och tillämpningsområde	47
5.2	Skyldighet att lämna klimatdeklaration	50
5.3	Vilka trafikslag ska omfattas av kravet?.....	51
5.4	Klimatdeklarationens innehåll.....	52
5.5	Tillsyn.....	58
5.6	Överklagande.....	59
5.7	Bemyndiganden.....	60
5.8	Ikraftträdande	60
6	Konsekvenser	61
6.1	Konsekvenser för företag	61
6.2	Konsekvenser för myndigheter under regeringen.....	63
6.3	Konsekvenser för enskilda	63
6.4	Konsekvenser för miljön	64
6.5	Övriga konsekvenser	64
7	Författningskommentar	66

1 Författningstext

1.1 Förslag till lag om klimatdeklarationer för resor

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Lagens syfte är att synliggöra klimatpåverkan av resor och att därigenom åstadkomma en minskning av sådan påverkan.

2 § Lagen ska tillämpas vid försäljning och erbjudanden om försäljning av resor som påbörjas i Sverige och, om det är en tur- och returresa, avslutas i Sverige.

Ord och uttryck i lagen

3 § I denna lag avses med
klimatdeklaration: en redovisning av klimatpåverkan av en viss resa,
transportör: ett trafikföretag som utför passagerartransporter för allmänheten.

Skyldighet att lämna en klimatdeklaration

4 § En transportör som säljer en resa eller erbjuder en resa till försäljning ska i omedelbar anslutning till försäljningen eller erbjudandet på ett tydligt sätt tillhandahålla köparen eller mottagaren av erbjudandet en klimatdeklaration för resan.

Om transportören säljer en resa eller erbjuder en resa till försäljning genom en återförsäljare, ska transportören tillhandahålla återförsäljaren klimatdeklarationen. Återförsäljaren ska i sin tur på ett tydligt sätt tillhandahålla köparen eller mottagaren av erbjudandet denna klimatdeklaration.

Klimatdeklarationens innehåll

5 § En klimatdeklaration ska innehålla uppgifter om

1. den klimatpåverkan som varje passagerare ger upphov till per kilometer,

2. den totala klimatpåverkan som varje passagerare ger upphov till under resan, och

3. referensvärden, som gör det möjligt att bedöma omfattningen av en resas klimatpåverkan och att jämföra sådana utsläpp för olika resor.

Tillsyn

6 § Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att de skyldigheter som följer av denna lag och av föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen fullgörs.

7 § För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har tillsynsmyndigheten rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar från en transportör eller en återförsäljare som behövs för tillsynen.

Föreläggande att lämna en klimatdeklaration

8 § Tillsynsmyndigheten får besluta de förelägganden som behövs för att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Överklagande

9 § Tillsynsmyndighetens beslut enligt 8 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bemyndiganden

10 § Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att lämna en klimatdeklaration.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka data som ska användas vid beräkning av klimatpåverkan och hur gamla dessa får vara,
2. vilka beräkningsmetoder som ska användas, och
3. hur klimatpåverkan ska redovisas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.2 Förslag till förordning om klimatdeklarationer för resor

Härigenom föreskrivs följande.

Lagstödet för förordningen

- 1 § Denna förordning är meddelad med stöd av
- 10 § lagen (2022:000) om klimatdeklarationer för resor i fråga om 3 §,
 - 11 § lagen om klimatdeklarationer för resor i fråga om 10 §, och
 - 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Ord och uttryck i förordningen

- 2 § I denna förordning avses med
- drivmedel*: ett bränsle som är avsett för motordrift eller energi i annan form som också är avsedd för motordrift,
 - höghöjdseffekt*: den ytterligare påverkan på klimatet, utöver den som uppstår från koldioxidutsläpp, som utsläpp från flyg på hög höjd orsakar,
 - produktionskedja*: den produktionsprocess som pågår fram till och med användningen av drivmedlet och börjar med
 - utvinning eller odling av råvara,
 - omhändertagandet av avfallet eller restprodukterna, om drivmedlet framställs av avfall eller restprodukter, eller
 - energiomvandling av primärenergi,
 - utsläppsfaktor*: faktor för beräkning av utsläpp av växthusgaser,
 - växthusgaser*: koldioxid, metan och dikväveoxid.
- I övrigt har ord och uttryck i denna förordning samma betydelse som i lagen (2022:000) om klimatdeklarationer för resor.

Undantag från skyldighet att lämna en klimatdeklaration

- 3 § Skyldigheten enligt 4 § lagen (2022:000) om klimatdeklarationer för resor att lämna en klimatdeklaration omfattar inte resor som görs med
1. personbil, buss, tåg, spårvagn, tunnelbana eller fartyg, eller
 2. luftfartyg vars maximala certifierade startmassa är mindre än 5 700 kilogram.

Klimatdeklarationens innehåll

- 4 § Klimatdeklarationen ska innehålla uppgifter om klimatpåverkan som utgörs av
1. utsläpp av växthusgaser som uppstår i produktionskedjan för det drivmedel som används i det färdmedel som transportören använder för att utföra resan, och
 2. i förekommande fall höghöjdseffekten.

- 5 § I klimatdeklarationen ska utsläppen av växthusgaser anges i:
1. gram koldioxidekvivalenter per passagerarkilometer (gCO₂e/passagerarkilometer), för uppgifter om de utsläpp per passagerare och kilometer som avses i 5 § 1 lagen (2022:000) om klimatdeklarationer för resor,

2. kilogram koldioxidekvivalenter per passagerare (kgCO₂e/passagerare), för uppgifter om de totala utsläppen per passagerare som avses i 5 § 2 lagen om klimatdeklarationer för resor.

Beräkning av klimatpåverkan

6 § De utsläpp av växthusgaser per passagerare och kilometer som avses i 5 § 1 lagen (2022:000) om klimatdeklarationer för resor ska beräknas genom att dividera det beräknade värdet enligt 7 § med resans längd i kilometer.

7 § De totala utsläpp av växthusgaser som avses i 5 § 2 lagen (2022:000) om klimatdeklarationer för resor ska beräknas genom att summera förbrukningen av varje drivmedel för resan multiplicerat med utsläppsfaktorn för det drivmedlet och därefter fördela summan på antalet passagerare.

Beräkning med schablon

8 § Om en transportör saknar de uppgifter som krävs för att göra en klimatdeklaration, får i de fall Naturvårdsverket bestämmer beräkningen av klimatpåverkan enligt 5 § lagen (2022:000) om klimatdeklarationer för resor göras med användande av en schablon.

Tillsyn

9 § Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet enligt 6 § lagen om klimatdeklarationer för resor.

Bemyndiganden

10 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om

1. vilka referensvärden som ska användas enligt 5 § 3 lagen (2022:000) om klimatdeklarationer för resor,
2. hur höghöjdseffekten enligt 4 § 2 ska bestämmas,
3. hur resans längd enligt 6 § ska bestämmas,
4. vilka uppgifter om förbrukning av drivmedel och vilka utsläppsfaktorer som ska användas enligt 7 §,
5. hur fördelningen av klimatpåverkan per passagerare enligt 7 § ska göras,
6. i vilka fall en klimatdeklaration enligt 8 § får beräknas med hjälp av schablon och vilken schablon som ska användas, och
7. hur en klimatdeklaration ska utformas och lämnas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.3 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

Nuvarande lydelse

	<i>Bilaga¹</i>
Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen

166. utredning och tillsyn enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/881 av den 17 april 2019 om Enisa (Europeiska unionens cybersäkerhetsbyrå) och om cybersäkerhetscertifiering av informations- och kommunikationsteknik och om upphävande av förordning (EU) nr 526/2013 (cybersäkerhetsakten) och lagen (2021:553) med kompletterande bestämmelser till EU:s cybersäkerhetsakt.

Sakregister till bilagan

Siffrorna avser punkter i bilagan

Kemiska produkter	46
Kommersiell service	75

Föreslagen lydelse

	<i>Bilaga</i>
Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen

167. tillsyn enligt lagen (2022:000) om klimatdeklarationer för resor. sekretessen gäller inte beslut i ärenden

Sakregister till bilagan

Siffrorna avser punkter i bilagan

Kemiska produkter	46
Klimatdeklarationer för resor	167
Kommersiell service	75

2 Klimatdeklaration för att minska klimatpåverkan

En tillförlitlig och tydlig information om resors klimatpåverkan underlättar för resenärer att göra informerade och välgrundade val. Många reseföretag informerar också om resans utsläpp av koldioxid i samband med biljettköp. Om resenärerna ges möjlighet att jämföra klimatpåverkan från olika färdmedel skulle det ge mer likvärdiga förutsättningar för alla leverantörer som erbjuder längre resor och ge en större nytta för resenärerna. Det kan också förväntas ge incitament för företag att förbättra sin klimatprestanda i förhållande till konkurrenter, såväl inom samma trafikslag som gentemot andra trafikslag.

Mot denna bakgrund gav regeringen i oktober 2019 Trafikanalys i uppdrag att lämna förslag på hur det kan göras obligatoriskt att redovisa klimatpåverkan för långväga resor med buss, tåg, flyg och färja i samband med försäljning och marknadsföring av sådana resor.

Uppdraget redovisades i april 2020 (Obligatoriska klimatdeklarationer för långväga resor, Trafikanalys rapport 2020:6). I redovisningen föreslås en lag om klimatdeklarationer för långa resor med flyg, fartyg, tåg och buss. Myndigheterna understryker samtidigt att rapportens lagförslag kräver vidare bearbetning och rekommenderar att regeringen fördjupar analyserna inom ett antal områden, bl.a. förslagets förenlighet med EU-rätten, hur resors klimatpåverkan ska bestämmas (metod), hur resors klimatpåverkan ska visas (visuell framställning), hur kontroll och tillsyn ska organiseras samt eventuella undantag från skyldigheten att lämna en klimatdeklaration.

Inför framtagandet av denna promemoria har Infrastrukturdepartementet analyserat ovan nämnda frågeställningar. Två av dessa har varit centrala, dels förenligheten med EU-rätten, dels hur resors klimatpåverkan ska bestämmas.

I promemorian lämnas ett förslag till lag som innebär krav på transportörer att tillhandahålla klimatdeklarationer vid försäljning och erbjudande till försäljning av resor. Promemorian innehåller även ett förslag till förordning med närmare bestämmelser om klimatdeklarationers innehåll och omfattning och hur klimatpåverkan kan beräknas. Det föreslås att kravet på klimatdeklarationer inledningsvis ska gälla endast för resor med flyg. Flygbolagen har genom befintliga regelverk för EU ETS och Corsia redan i dag tillgång till data och uppgifter om flygresor som i hög grad också är ändamålsenliga för klimatdeklarationerna. När det gäller resor med personbil, buss, tåg och fartyg ser situationen annorlunda ut. Hur klimatpåverkan från dessa färdmedel ska beräknas behöver utredas vidare. Ambitionen är dock att även resor som görs med buss, tåg eller fartyg så snart som möjligt ska omfattas av kravet på klimatdeklarationer.

3 Klimatpåverkan från resor och metoder för att bestämma den

3.1 Inledning och frågeställningar

För att kunna kvantifiera hur stor klimatpåverkan som är associerad med en viss aktivitet, produkt eller tjänst krävs något slag av modell. Utformningen av en sådan modell är förknippad med flera antaganden, avgränsningar och osäkerheter som är helt avgörande för resultatet. Ingen modell, oavsett hur rigorös den är, kan representera verkligheten fullt ut. Hur användbar modellen är måste relateras till vad syftet med den är och vilka osäkerheter som är acceptabla i förhållande till det syftet.

Centrala utgångspunkter i en modell som ska visa klimatpåverkan är att definiera vilka systemgränser och vilket tidsperspektiv man betraktar samt vilka växthusgaser och uppvärmningseffekter som ingår. I fråga om den klimatpåverkan som en specifik resa ger upphov till kan följande illustrera några sådana frågeställningar:

- Avses endast direkta utsläpp av växthusgaser till atmosfären som genereras genom färdmedlets framdrift, det som för många färdmedel utgörs av avgasrörsutsläpp?
- Avses även indirekta utsläpp, exempelvis utsläpp associerade med infrastruktur, tillverkning av fordon eller motsvarande, avfallshantering och framställning av drivmedel?
- Vilka växthusgaser inkluderas och ingår höghöjdseffekten för flyg?
- Hur ska utsläpp fördelas på respektive resenär vid samtransport av gods och passagerare?

I det följande redogörs för etablerad terminologi, metodik och regleringar avseende klimatpåverkan från trafikslagen med relevans för klimatdeklarationerna.

3.2 Systemgränser och livscykelutsläpp

3.2.1 Systemgränser

Enligt etablerad terminologi brukar det i fråga om den klimatpåverkan som resor ger upphov till skiljas mellan två olika slags utsläpp av växthusgaser, direkta och indirekta. Direkta utsläpp av växthusgaser avser de utsläpp som uppstår som en direkt följd av den energiomvandlingsprocess som driver färdmedlet – i många fall en förbränningsmotor. Med indirekta utsläpp av växthusgaser avses dels de utsläpp som uppstår före en transport, t.ex. vid framställning av drivmedel, tillverkning av fordon eller byggande av infrastruktur, dels utsläpp som uppstår efter transporten, exempelvis vid avfallshantering. I fråga om flyg bidrar också den s.k. höghöjdseffekten till klimatpåverkan.

Systemgränser är ett sätt att avgränsa ett system i rummet och systematiskt dela upp och synliggöra olika energiflöden och energi-användningar. I en livscykelanalys väljs en bred definition av system-

gränserna som innebär att alla utsläpp av växthusgaser som uppkommer i livscykeln identifieras, beräknas och summeras, dvs. både direkta och indirekta utsläpp. Detta ger en helhetsbild av utsläppen men analysen tenderar att bli komplex, eftersom det är nödvändigt med uppgifter om verksamheter som i regel sker i många olika aktörers regi.

3.2.2 Utsläpp från ett drivmedels livscykel

En vanlig avgränsning när det gäller transporter är att definiera systemgränsen till att endast omfatta de utsläpp som är relaterade till livscykeln för drivmedlet, dvs. alla de utsläpp som uppstår i produktionskedjan, inklusive distribution och slutanvändningen i färdmedlet. De indirekta utsläppen benämns då i regel *källa till tank* och de direkta utsläppen *tank till hjul*. Följaktligen betecknar *källa till hjul* hela livscykeln.

Livscykelutsläpp för fossila drivmedel

För färdmedel som använder ett drivmedel med fossilt ursprung i en förbränningsmotor är både källa till tank-utsläpp och tank till hjul-utsläpp relevanta. Tank till hjul-utsläppen härrör från förbränningen av drivmedlet och källa till tank-utsläppen i huvudsak från utvinning och raffinering av råolja till drivmedlet. Förbränningsutsläppet utgör den största andelen av livscykelutsläppen för dessa drivmedel, men källa till tank-utsläppen kan vara betydande beroende på hur ett drivmedel har framställts. Mängden utsläpp beräknas i detta sammanhang som utsläppet av växthusgaser per energienhet: gram koldioxidekvivalenter per megajoule – gCO₂e/MJ. För flygfotogen, s.k. Jet A-bränsle, är tank till hjul-utsläppet enligt The Intergovernmental Panel on Climate Change – FN:s mellanstatliga klimatpanel (IPCC) 71,5 gCO₂e/MJ och källa till tank-utsläppen varierar enligt en omfattande studie mellan 7,2 gCO₂e/MJ och 32,5 gCO₂e/MJ, med ett genomsnitt i EU på 15 gCO₂e/MJ (Europeiska kommissionens rapport Study on actual GHG data for diesel, petrol, kerosene and natural gas, juli 2015). För flygfotogen utgör alltså källa till tank-utsläppen mellan 10 och 30 procent av utsläppen från drivmedlets livscykel. Förhållandet mellan källa till tank-utsläppen och tank till hjul-utsläppen är enligt samma studie snarlikt för diesel och bensin.

Livscykelutsläpp för biodrivmedel

Om biodrivmedel, dvs. drivmedel producerade av biomassa, används i en förbränningsprocess ger de upphov till direkta utsläpp av koldioxid som vanligen brukar betraktas som nollutsläpp, givet att vissa hållbarhetskriterier är uppfyllda. Inom EU finns regler för sådana kriterier för biodrivmedel i det s.k. förnybartdirektivet. Direktivet har nyligen omarbetats genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor. I propositionen Hållbarhetskriterier – genomförande av det omarbetade förnybartdirektivet (prop. 2020/21:185) föreslås lagändringar för att genomföra det omarbetade direktivet i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och

flytande biobränslen (hållbarhetslagen), lagen (1994:1776) om skatt på energi och lagen (2011:1200) om elcertifikat.

Användning av biodrivmedel anses alltså inte ge upphov till något direkt utsläpp. Utsläpp av växthusgaser med fossilt ursprung kan dock ske i andra delar av produktionskedjan, dvs. källa till tank-utsläppen är inte noll. Enligt en sammanställning i betänkandet Biojet för flyget (SOU 2019:11 s. 127) är typiska livscykelutsläpp för några biodrivmedel om man utgår från svenska förhållanden

- ungefär 16 gCO₂e/MJ för det vanligast förekommande biojetbränslet, s.k. HEFA (vätebehandlade estrar och fettsyror) producerat från avfall, och
- ungefär 6 gCO₂e/MJ för HVO-diesel producerad av tallolja och lignin, 8 gCO₂e/MJ om den producerats av slakteriavfall eller matolja och 30–35 gCO₂e/MJ om den producerats av raps eller palmolja.

Förnybartdirektivet ställer krav på att biodrivmedel och flytande biobränslen ska uppfylla vissa s.k. markkriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp för att finansiellt stöd ska kunna ges. Nedsättning av energiskatt och koldioxidskatt för biodrivmedel är exempel på sådant finansiellt stöd. Förmånsbehandling inom EU:s system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (se avsnitt 3.4.1) är ett annat exempel.

Genom de s.k. hållbarhetskriterierna ställs krav på att råvaror som används för att producera biodrivmedel eller flytande biobränslen inte får komma från mark med högt kolinnehåll eller mark med hög biologisk mångfald (markkriterier) för att drivmedlet eller bränslet ska anses som hållbart. Kriterierna för minskade växthusgasutsläpp innebär att användningen av biodrivmedel ska medföra en minskning av utsläppen av växthusgaser jämfört med om fossila bränslen hade använts. I direktivet föreskrivs en detaljerad metod för beräkning av växthusgasutsläpp. För biodrivmedel krävs sedan tidigare att utsläppen ska minska med 50 respektive 60 procent, beroende på om den anläggning där drivmedlet produceras har tagits i drift före eller efter den 5 oktober 2015. Genom det omarbetade förnybartdirektivet höjs kravet på minskade utsläpp till minst 65 procent, om biodrivmedlet har producerats i en anläggning som har tagits i drift från den 1 januari 2021. Förnybartdirektivets krav när det gäller markkriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp har bl.a. genomförts i hållbarhetslagen, förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (hållbarhetsförordningen) och i Statens energimyndighets föreskrifter om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (STEMFS 2011:2).

Livscykelutsläpp för el som drivmedel

Vid användning av el som drivmedel uppstår inga koldioxidutsläpp vid energiomvandlingen i färdmedlet, men däremot är källa till tank-utsläpp relevanta. Dessa utsläpp associerade med elanvändning kan betraktas på olika sätt, vilket har att göra med att produktionsätten är så olika och att en viss elanvändning inte direkt kan kopplas till en viss, särskild elproduktion. Det finns inte ett entydigt rätt eller fel val, utan det beror på synsätt och vilket slag av frågeställning man vill besvara genom att klimat-

värdera elanvändning. Gram koldioxidekvivalenter per kilowattimme ($\text{gCO}_2\text{e/kWh}$) används ofta i utsläppsberäkningar för el.

Ett sätt att klimatvärdera elanvändning är att använda s.k. marginalet. Marginalet är den el som produceras på marginalen, dvs. det dyraste kraftslaget som vid varje givet tillfälle produceras i systemet. Enligt marknadsekonomisk teori är det marginalet som är det kraftslag som ökar eller minskar vid marginella, dvs. inte allt för stora, förändringar i elanvändningen. Marginalet används ofta om man vill bedöma vilken effekt en viss åtgärd har – i termer av klimatpåverkan – och antagandet är att åtgärden påverkar systemet just på marginalen. I det nordiska och europeiska systemet antas i allmänhet kolkondens vara marginalet på kort sikt och naturgaskombikondens vara marginalet på längre sikt. Utsläppen från dessa kraftslag är omkring 400 till 750 $\text{gCO}_2\text{e/kWh}$. På grund av bl.a. säsongvariationer i både elanvändning och elproduktion kan ibland även andra kraftslag betraktas som marginalet. Det finns alltså inte en självklar definition av vad som utgör marginalet och vilka utsläpp som karakteriserar den.

Ett annat sätt att klimatvärdera elanvändning är att använda s.k. elmix, vilket är en statistisk bild av den totala elproduktionen i ett visst system, ofta avgränsat till ett visst land eller en viss geografisk region, baserad på hur det sett ut historiskt över en viss tid. I ett svenskt och nordiskt perspektiv förekommer ofta begreppen svensk elmix och nordisk elmix. Olika definitioner av begreppen förekommer, bl.a. med avseende på om och på vilket sätt hänsyn tas till import och export av el från angränsande länder. Svenska MiljöEmissionsData, SMED, har nyligen haft ett uppdrag från Naturvårdsverket att ta fram ett nytt värde på nordisk elmix för användning inom det statliga klimatinvesteringsstödet Klimatklivet och i andra sammanhang. Förslaget som redovisas i SMED rapport nr 4 2021 omfattar värden för nordisk elmix baserade på den s.k. bruttometoden, dvs. på elproduktionsmixen i Sverige, Norge, Danmark och Finland och med hänsyn tagen till bruttoimport och -export till angränsande länder.

En annan elmix förekommer vid tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/30/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensen, 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 93/12/EEG, det s.k. bränslekvalitetsdirektivet. 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. I en vägledning har Europeiska kommissionen tilldelat varje medlemsland en beräknad genomsnittlig elmix för respektive medlemsland som ska användas vid beräkning av livscykelutsläppen för ett drivmedel som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Värdet baserar sig på en livscykelanalys av elproduktionen för respektive land, där hänsyn tas till den el som exporterats respektive importerats. För Sverige är det värdet 47 $\text{gCO}_2\text{e/kWh}$. Samma värde ska användas för elanvändning vid beräkning av livscykelutsläppen för biodrivmedelsproduktion enligt lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, se

Statens energimyndighets föreskrifter om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

Ytterligare ett sätt att klimatvärdera elanvändning är att utgå ifrån eventuell ursprungsmärkning genom s.k. ursprungsgarantier som syftar till att slutkunden ska få kunskap om elens ursprung. Systemet med ursprungsgarantier regleras i lagen (2010:601) om ursprungsgarantier för el. Elproducenter kan frivilligt ansöka om att få en ursprungsgaranti för varje producerad megawattimme el, som sedan kan säljas på en öppen marknad. Det finns ingen fysisk koppling mellan den producerade elen och ursprungsgarantin. Ursprungsgarantier utfärdas för alla typer av elproduktion. Elproducenter och elleverantörer berörs av lagen. För ytterligare beskrivning av systemet med ursprungsgarantier, se propositionen Genomförande av direktiv om förnybar energi (prop. 2009/10:128).

3.3 Standarder som utgångspunkt för beräkning av klimatpåverkan från transporter

Standarder tas i dag fram på nationell, europeisk och global nivå i syfte att nå konsensus mellan aktörer i olika frågor, exempelvis om hur utsläpp bör beräknas. Det europeiska standardiseringsorganet, CEN (Comité Européen de Normalisation), har utarbetat den europeiska standarden EN 16258 för beräkning och rapportering av energiförbrukning och utsläpp av växthusgaser inom transportsektorn. I den standarden är systemgränserna avgränsade till livscykeln för drivmedlet. De växthusgaser som ska beaktas är de sex växthusgaser som har identifierats i Kyoto-protokollet till FN:s ramkonvention om klimatförändringar (Kyoto-protokollet), dvs. koldioxid (CO₂), metan (CH₄), dikväveoxid (N₂O), fluorerade kolväten (HFC), perfluorkolväten (PFC) och svavelhexafluorid (SF₆). I standarden beskrivs generella beräkningsprinciper och användaren har frihetsgrader vad gäller den praktiska tillämpningen. Höghöjds-effekten för flyg är inte inkluderad.

Internationella standardiseringsorganisationen (ISO) har också standarder inom området i den s.k. ISO 14000-serien, bl.a.:

- ISO 14001, som är en övergripande standard för miljöledningssystem,
- ISO 14064, som är en generell standard för kvantifiering och rapportering av utsläpp och upptag av växthusgaser.

Inom ISO pågår arbete med en ny standard, ISO 14083, som har arbetstiteln kvantifiering och rapportering av växthusgasutsläpp från transportsystem och som förväntas publiceras senast 2023. Standardiseringsarbetet har tagit avstamp i EN 16258, men ISO 14083 kommer att skilja sig från den i vissa avseenden, bl.a. genom att ha en något vidare systemgräns för vilka utsläpp som ska beaktas. Inriktningen i ISO-standarderna är exempelvis att inkludera vissa utsläpp som uppstår vid drift av den infrastruktur som är associerad med ett visst transportsystem, t.ex. transport av bagage på en flygplats.

Greenhouse Gas Protocol (växthusgasprotokollet), även kallat GHG-protokollet, är en annan global standard för kvantifiering och redovisning av växthusgasutsläpp. Standarden har utvecklats av tankesmedjan World

Resource Institute (WRI) tillsammans med näringslivsorganisationen World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). GHG-protokollet är uppbyggt så att det är möjligt att välja systemgräns, enligt en uppdelning i olika s.k. scopes (områden): scope 1, 2 och 3. Scope 1 avser direkta utsläpp som verksamheten har direkt kontroll över. Scope 2 avser indirekta utsläpp från användning av el, värme och kyla och scope 3 avser övriga indirekta utsläpp. ISO 14064 och GHG-protokollet är kompatibla.

3.4 Klimatpåverkan från flyg och relaterade regelverk

3.4.1 EU:s utsläppshandelssystem EU ETS

Systemet för handel med utsläppsrätter, EU Emissions Trading System (EU ETS), infördes i syfte att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser inom unionen. Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (utsläppshandelsdirektivet) innehåller de grundläggande reglerna om EU ETS. Det reglerar bl.a. hur många utsläppsrätter som är tillgängliga, i vilken omfattning de delas ut gratis och hur antalet kontinuerligt reduceras för att åstadkomma målet om minskade växthusgasutsläpp. Enligt artikel 3e i utsläppshandelsdirektivet får flygoperatörer ansöka om utsläppsrätter. De utsläppsrätter som tilldelas används sedan som "betalningsmedel": för varje utsläpp måste flygoperatören överlämna en tilldelad utsläppsrätt. Den flygoperatör som inte behöver använda alla de tilldelade utsläppsrätterna kan sälja dem vidare. I direktivet finns också bestämmelser om vilka växthusgaser och verksamheter som omfattas. Kompletterande regler om bl.a. övervakning och rapportering av utsläpp finns i ett antal delegerade akter och genomförandakter.

Utsläppshandelsdirektivet är genomfört i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser och förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser. Varje medlemsstat ska peka ut en eller flera behöriga myndigheter. I Sverige är Naturvårdsverket behörig myndighet enligt förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser.

Omfattningen och utformningen av EU ETS har successivt ändrats över tid. Systemet etablerades 2005 och omfattade då endast stationära anläggningar. Flyget infördes i systemet 2012 genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG av den 19 november 2008 om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen. I dag omfattas ca 11 000 anläggningar inom energi- och industrisektorn samt flygsektorn. Detta motsvarar ungefär 45 procent av de totala utsläppen av växthusgaser inom unionen.

Länderna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) deltar i systemet, dvs. EU:s medlemsstater samt Island, Liechtenstein och Norge. I december 2019 fattade EU och Schweiz beslut om att länka Schweiz utsläppshandelssystem till EU:s. Avtalet trädde i kraft den 1 januari 2020.

Efter Storbritanniens utträde ur EU den 31 januari 2020 fortsatte landet att delta i EU ETS under hela 2020 enligt övergångsavtalet, men Storbritannien lämnade därefter systemet den 1 januari 2021. Storbritannien har därefter inrättat ett eget utsläppshandelssystem, UK ETS. Enligt handels- och samarbetsavtalet mellan EU och Storbritannien ska parterna allvarligt överväga att koppla ihop utsläppshandelssystemen. Se avsnitt 3.4.2 om UK ETS.

Anläggningar i ett EES-land omfattas av EU ETS på grundval av vilken verksamhet som bedrivs. Oftast gäller att en kapacitetströskel som relaterar till produktionsvolym ska överskridas för att en anläggning ska omfattas. Det som avgör om en flygoperatör omfattas är hur omfattande flygverksamhet som bedrivs till och från flygplatser belägna i EES. Det har ingen betydelse om flygoperatören är registrerad i ett EES-land eller inte.

Flyget i EU ETS

Sedan 2012 ingår utsläpp av koldioxid från flygverksamhet i EU ETS genom ändringen av utsläppshandelsdirektivet enligt direktiv 2008/101/EG. Ursprungligen inkluderades utsläpp från flygningar som ankommer till och avgår från en flygplats inom EES. Det s.k. ”stop the clock”-undantaget enligt artikel 28a i direktivet undantar utsläpp från internationella flygningar till och från flygplatser i länder utanför EES till den 31 december 2023. Undantaget innebär att dessa flygningar inte ingår i skyldigheterna att övervaka och rapportera utsläpp samt att överlämna utsläppsrätter. Detta undantag tillkom genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 421/2014 av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, med hänsyn till genomförandet senast 2020 av en internationell överenskommelse om tillämpning av en global marknadsbaserad åtgärd för utsläpp från internationell luftfart. Undantaget genom den förordningen gällde till och med den 31 december 2016. Bakgrunden till undantaget var förhandlingarna inom Internationella civila luftfartsorganisationen ICAO (International Civil Aviation Organization) om en global marknadsbaserad åtgärd för att minska växthusgasutsläppen från internationellt flyg. Denna har blivit känd som Corsia (se avsnitt 3.4.3). Undantaget har förlängts till den 31 december 2023 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2392 av den 13 december 2017 om ändring av direktiv 2003/87/EG för att förlänga nuvarande begränsningar i tillämpningsområdet för luftfartsverksamhet och förbereda för genomförande av en global marknadsbaserad åtgärd från och med 2021.

En kommersiell flygoperatör omfattas av skyldigheter inom EU ETS om operatören under tre fyramånadersperioder i följd genomför fler än 243 flygningar per period och utsläppet av koldioxid för flygningarna överstiger 10 000 ton per år. En flygoperatör som inte ägnar sig åt kommersiella lufttransporter omfattas om utsläppet av koldioxid för flygningarna överstiger 1 000 ton per år.

Alla flygningar som görs inom EES eller som ankommer till eller avgår från EES räknas mot ovanstående tröskelvärden, dock med hänsyn till ett antal undantag. I detta sammanhang är de internationella flygningar som för tillfället inte ingår i skyldigheterna att övervaka och rapportera utsläpp

samt att överlämna utsläppsrätter (enligt ”stop the clock”, se ovan) inte undantagna. De räknas med för att avgöra om en flygoperatör omfattas eller inte. Undantagen enligt bilaga I till utsläppshandelsdirektivet gäller bl.a. flygningar med flygplan vars maximala certifierade startmassa, dvs. maximalt tillåtna startvikt, understiger 5 700 kilogram, flygningar för militära ändamål, ambulansflygningar och vissa flygningar med trafikplikt.

Kommersiella flygoperatörer identifieras av den operativa licensen, även kallad AOC (Air Operator Certificate). Större aktörer i branschen kan ha mer eller mindre omfattande ägarstrukturer där verksamheten är uppdelad i flera olika bolag (dotterbolag) och bedrivs med stöd av flera olika operativa licenser. Ägarstrukturen har dock ingen betydelse för vad som anses utgöra en flygoperatör, då det utgår ifrån den verksamhet som är knuten till ett specifikt AOC. Den flygverksamhet som en större koncern bedriver kan alltså vara uppdelad på flera flygoperatörer.

Flygoperatörerna har en administrativ hemvist, dvs. ett EES-land till vars utpekade behöriga myndighet de bl.a. ska rapportera utsläpp. Vilket EES-land som har det administrativa ansvaret för en flygoperatör framgår av en lista som Europeiska kommissionen publicerar varje år enligt artikel 18a i utsläppshandelsdirektivet. Flygoperatörer som är registrerade i ett EES-land administreras av det landet. Flygoperatörer som är registrerade i ett tredjeland administreras av det EES-land vars flygplatser flygoperatören trafikerar i högst utsträckning.

Övervakning av utsläpp och relaterade uppgifter

Flygoperatörer som omfattas av EU ETS är skyldiga att övervaka, rapportera och verifiera sina utsläpp av koldioxid. I utsläppshandelsdirektivet finns grundläggande bestämmelser om övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp (artiklarna 14 och 15 samt bilagorna IV och V). Med stöd av direktivet (artikel 14) har Europeiska kommissionen utarbetat genomförandeförordning (EU) 2018/2066 av den 19 december 2018 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och om ändring av EU-kommissionens förordning (EU) nr 601/2012, här kallad övervaknings- och rapporteringsförordningen.

I enlighet med utsläppshandelsdirektivet (artikel 15) har kommissionen även utarbetat genomförandeförordning (EU) 2018/2067 av den 19 december 2018 om verifiering av uppgifter och ackreditering av kontrollörer i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG, här kallad verifieringsförordningen.

För de flygoperatörer som omfattas av EU ETS krävs det enligt artikel 3g i utsläppshandelsdirektivet en godkänd övervakningsplan för utsläppen. Bestämmelser om övervakningsplanens innehåll anges i bilaga I till övervaknings- och rapporteringsförordningen. Övervakningsplanen ska i detalj beskriva hur utsläppen från flygverksamheten övervakas, bl.a. vilka utsläppskällor (flygplan) som omfattas, hur bränsleförbrukningen bestäms och vilka förfaranden flygoperatören har för att exempelvis sammanställa uppgifter och säkerställa deras riktighet. Enligt artikel 15 är det den behöriga myndigheten som ska godkänna övervakningsplanen.

Övervaknings- och rapporteringsförordningen anger de metoder som är tillåtna för att övervaka bränsleförbrukning och utsläpp. Enligt artikel 52

ska flygoperatörer beräkna koldioxidutsläppet genom att multiplicera den årliga förbrukningen av respektive bränsle i ton med bränslets emissionsfaktor. De emissionsfaktorer som ska användas är 3,15 ton CO₂/ton bränsle för Jet A- och Jet A1-bränsle samt 3,10 ton CO₂/ton bränsle för Jet B- och AvGas-bränsle.

Bränsleförbrukningen ska fastställas för varje flygning och varje bränsle enligt antingen metod A eller metod B. Metoderna definieras i bilaga III till övervaknings- och rapporteringsförordningen. Båda metoderna utgår från att man bestämmer hur mycket bränsle som har tankats. Eftersom ett flygplan kan ha bränsle kvar i tankarna både före och efter den specifika flygning vars bränsleförbrukning ska bestämmas, behövs ytterligare mätpunkter för att bestämma den mängden. Skillnaden mellan metod A och B är vilka mätpunkter i en flygcykel som utnyttjas för detta. En majoritet av flygoperatörerna i EU ETS använder metod B, vilket framgår av kommissionens rapport *Application of the European Union Emission Trading Directive, Analysis of responses under Article 21 of the EU ETS Directive in 2019*.

Biodrivmedel räknas som nollutsläpp inom EU ETS, dvs. har en emissionsfaktor på 0 ton CO₂/ton bränsle. En flygoperatör behöver alltså inte överlämna några utsläppsrätter om biodrivmedel används. Detta förutsätter att kraven enligt artikel 54 i övervaknings- och rapporteringsförordningen är uppfyllda. Enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/2085 av den 14 december 2020 om ändring och rättelse av genomförandeförordning (EU) 2018/2066 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG träder en ändring av artikel 54 i kraft den 1 januari 2022. Denna nya lydelse innebär bl.a. krav på att hållbarhetskriterierna och kriterierna för minskade växthusgasutsläpp som anges i artikel 29.2–29.7 och 29.10 i det omarbetade förnybartdirektivet (se avsnitt 3.2.2) ska vara uppfyllda. Vidare finns i genomförandeförordningen krav om hur mängden biodrivmedel ska övervakas. Om den fysiska mängden biobränsle blandas med fossilt bränsle och levereras till ett specifikt luftfartyg i fysiskt identifierbara partier (artikel 54.2), ska mängden biodrivmedel kvantifieras genom att man bestämmer bränsleblandningens biomassafraktion (artikel 54.2). Om biodrivmedlet inte levereras till ett specifikt luftfartyg i fysiskt identifierbara partier, får flygoperatören bestämma mängden biodrivmedel genom dokumentation av vilka mängder den köpt in (artikel 54.3). Flygoperatören ska också kunna styrka att det inte förekommer någon dubbelräkning av samma mängd biodrivmedel, särskilt att det inköpta biodrivmedlet inte påstås användas av någon annan.

Enligt artikel 28a.6 i utsläppshandelsdirektivet får en flygoperatör, vars utsläpp av koldioxid är låga, som alternativ till metod A och B använda ett förenklat verktyg som utvecklats av Europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst (Eurocontrol). En flygoperatör anses ha låga utsläpp om det årliga utsläppet understiger 25 000 ton koldioxid med avseende på flygningar enligt ursprunglig omfattning eller 3 000 ton koldioxid när hänsyn tagits till undantagna internationella flygningar enligt ”stop the clock”-undantaget (se ovan). Verktöget kallas Small Emitters Tool och beräknar utsläpp baserat på uppskattningar av snittförbrukning och

flygsträcka via de uppgifter Eurocontrol har om flygtrafik som bedrivs inom europeiskt luftrum.

Rapportering och verifiering av utsläpp och relaterade uppgifter

Senast den 31 mars varje år ska flygoperatörer rapportera utsläppen för föregående år i form av en utsläppsrapport. Rapporten ska lämnas till den behöriga myndigheten. Vad utsläppsrapporten ska innehålla framgår av bilaga X till övervaknings- och rapporteringsförordningen. Rapporten ska beskriva bl.a. förhållandena per par av stater och per par av flygplatser. Ett par består av en avgångsflygplats och en ankomstflygplats eller en avgångsstat och en ankomstsstat. I huvudsak ska följande ingå i rapporten:

- Registreringsbeteckningar för de luftfartyg som använts samt deras typ.
- Totalt antal flygningar per par av stater och per par av flygplatser.
- Använd mängd bränsle i ton per bränsletyp per par av stater.
- Använd mängd biodrivmedel i ton per bränsletyp.
- Totala utsläpp i ton koldioxid uppdelat per par av stater och per par av flygplatser.

Utsläppsrapporten ska verifieras av en oberoende ackrediterad kontrollör. Verifieringen är en tredjepartskontroll som ska garantera att företagens övervakning och rapportering är tillförlitlig och sker på ett likvärdigt sätt i alla EU:s medlemsstater. Den kontrollör som utfärdar en verifieringsrapport ska vara ackrediterad för den specifika verksamhetstyp som rapporten avser (artikel 44 i verifieringsförordningen). Ackrediteringen görs av ett nationellt ackrediteringsorgan. I Sverige är Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) det nationella ackrediteringsorganet.

Flygoperatörer som använder Eurocontrols verktyg Small Emitters Tool för att övervaka utsläpp är undantagna från kravet på verifiering.

Affärskänsliga uppgifter och sekretess

Reglerna inom EU ETS är anpassade till att vissa uppgifter kan vara kommersiellt känsliga för flygoperatörer. I bilaga X till övervaknings- och rapporteringsförordningen framgår att den behöriga myndigheten på begäran av flygoperatören ska behandla uppgifter om årliga utsläpp och årligt antal flygningar per par av flygplatser som konfidentiella uppgifter.

Vad som i praktiken omfattas av sekretess regleras i varje medlemsstats nationella lagstiftning. I Sverige gäller följande. Uppgifter som flygoperatörer lämnat enligt skyldigheter som följer av lagen om vissa utsläpp av växthusgaser och förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser omfattas av sekretessbestämmelser enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) samt punkt 122 i bilagan till den förordningen.

Europeiska kommissionen publicerar vissa uppgifter offentligt, bl.a. det årliga rapporterade utsläppet per flygoperatör.

3.4.2 Storbritanniens utsläppshandelssystem UK ETS

Enligt artikel 7.3 i handels- och samarbetsavtalet mellan EU och Storbritannien, som undertecknades den 30 december 2020, ska varje part upprätta ett ändamålsenligt system för koldioxidprissättning senast den 1 januari 2021. Varje system ska omfatta utsläpp av växthusgaser från elproduktion, värmeproduktion, industri och luftfart. Vidare framgår det att parterna ska samarbeta om koldioxidprissättning och allvarligt överväga att koppla ihop sina respektive prissättningssystem. EU har redan ett sådant system genom EU ETS. Storbritannien inrättade ett utsläppshandelssystem den 1 januari 2021, det s.k. UK ETS. Systemet är dock inte fullt ut genomfört, bl.a. förväntas utsläppsätter utfärdas först under andra halvåret 2021.

De flygningar som ingår i UK ETS är flygningar som avgår från en flygplats i Storbritannien och som ankommer till en flygplats i Storbritannien, ett EES-land, Gibraltar eller en offshoreplattform på en kontinentalsockel som hör till Storbritannien eller ett EES-land. Kommersiella flygoperatörer omfattas av UK ETS om operatören under tre fyramånadersperioder i följd genomför fler än 243 flygningar per period och utsläppet av koldioxid för flygningarna överstiger 10 000 ton per år. En flygoperatör som inte ägnar sig åt kommersiella lufttransporter omfattas om utsläppet av koldioxid för flygningarna överstiger 1 000 ton per år. Undantag gäller bl.a. för flygningar med flygplan vars startmassa, dvs. maximalt tillåtna startvikt, understiger 5 700 kilogram, flygningar för militära ändamål, ambulansflygningar och vissa flygningar med trafikpikt. Kriterierna och undantagen är alltså i princip samma som i EU ETS. Den huvudsakliga skillnaden är vilka flygningar som ingår i respektive system.

Reglerna för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp följer samma principer som i EU ETS. En skillnad är att UK ETS tillåter samma metoder för övervakning av bränsle som är tillåtna enligt regelverket för Corsia (se avsnitt 3.4.3), dvs. tre metoder utöver de två som är tillåtna inom EU ETS.

3.4.3 Det globala marknadsbaserade styrmedlet Corsia

I september 2016 antog generalförsamlingen för FN:s internationella civila luftfartsorganisation ICAO resolution A39-3 om att utarbeta ett globalt marknadsbaserat styrmedel för att begränsa utsläppen av växthusgaser från internationell civil luftfart till 2020 års nivåer. Styrmedlet kallas för Corsia (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) och ska åstadkomma målsättningen genom eventuella utsläpp som överskrider den s.k. basnivån ska kompenseras genom inköp av utsläppskrediter som minskar utsläppen i andra sektorer.

Genomsnittet av utsläppen för 2019 och 2020 skulle ursprungligen definiera basnivån över vilken överskjutande utsläpp ska kompenseras. Covid-19-pandemin har haft en mycket kraftfull påverkan på luftfarten, som under 2020 minskade i omfattning med mer än 60 procent jämfört med 2019, enligt International Air Transport Association (IATA). Med bakgrund av detta beslutade ICAO:s råd i juni 2020 att endast 2019 års utsläppsnivåer ska definiera basnivån för beräkning av kompensationskrav

under pilotfasen 2021–2023, eftersom en medräkning av året 2020 skulle leda till en väsentligt lägre basnivå än den man förväntade sig när det ursprungliga beslutet om definitionen fattades av ICAO. Enligt resolutionen A39-3 ska ICAO:s råd göra en översyn av Corsia under 2022. I översynen ska en utvärdering göras av vilka uppgifter som ska ligga till grund för basnivån efter pilotfasen.

Huvuddelarna av regelverket godkändes av ICAO:s råd i juni 2018 genom antagandet av den första utgåvan av volym 4 i bilaga 16 till konventionen om internationell civil luftfart som undertecknades i Chicago den 7 december 1944 (Chicagokonventionen). Bilagan har titeln Internationella standarder och rekommenderad praxis på miljöskyddsområdet – Systemet för kompensation för och minskning av koldioxidutsläpp från internationell luftfart (CORSIA). Regelverket kallas ofta för Sarp, en förkortning av standards and recommended practices.

Sarp, som är en bilaga till Chicagokonventionen, har inte samma rättsligt bindande verkan som konventionen och behöver genomföras i varje lands nationella lagstiftning. Det finns möjlighet för länder att avvika från regelverket, men de ska då meddela ICAO i vilka avseenden det görs.

Enligt regelverket gäller sedan 2019 skyldigheter för flygoperatörer att övervaka och rapportera utsläpp från internationell luftfart. Kraven att kompensera utsläpp genom utsläppskrediter, om utsläppsnivåerna överstiger basnivån, introduceras stegvis i tre faser: en pilotfas 2021–2023, en första fas 2023–2026 och en andra fas 2027–2035.

Flygoperatörer vars utsläpp från civil internationell luftfart överskrider 10 000 ton koldioxid om året omfattas av kraven. Flygningar med flygplan vars startmassa understiger 5 700 kilogram samt humanitära flygningar, ambulansflygningar och flygningar för brandbekämpning är undantagna.

Det är inledningsvis frivilligt för stater att delta i kompensationsdelen. Det blir obligatoriskt först i den andra fasen, dvs. från 2027. Detta innebär att flygningar till eller från en stat som inte deltar i de inledande faserna inte blir föremål för något kompensationskrav under de faserna. En flygoperatör registrerad i en stat som valt att inte delta inledningsvis, omfattas ändå av skyldigheter på grundval av samma kriterier som en flygoperatör registrerad i en stat som deltar frivilligt. De minst utvecklade länderna – små önationer under utveckling, kustlösa utvecklingsländer och länder med mycket begränsad andel av den internationella luftfarten – är undantagna från det obligatoriska deltagandet.

Det administrativa ansvaret för flygoperatörerna ligger på den stat där flygoperatörerna är registrerade eller där den operativa licensen (AOC) är utfärdad. Staterna ska bl.a. säkerställa regelefterlevnaden, godkänna övervakningsplaner och ta emot utsläppsrapporter för de flygoperatörer som de administrerar. Staterna ska också rapportera vissa uppgifter till ICAO. Beroende på praxis och rättsliga förutsättningar är ansvaret i många stater delegerat till exempelvis ett ministerium, departement eller en myndighet. I Sverige har Naturvårdsverket det administrativa ansvaret enligt förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser, avseende de delar av regelverket som hittills genomförts i EU-lagstiftningen, dvs. reglerna om övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp (se avsnittet nedan om genomförandet av Corsia i EU).

Övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp och relaterade uppgifter

Alla flygoperatörer vars årsutsläpp efter beaktande av undantagen (se avsnittet ovan) överstiger 10 000 ton koldioxid från internationella flygningar omfattas av kraven i Corsia om övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp sedan 1 januari 2019. För en flygoperatör som överskrider tröskelvärdet om 10 000 ton koldioxid först någon gång efter 2019 infaller skyldigheterna när det gäller övervakning, rapportering och verifiering från och med kalenderåret efter det år då tröskelvärdet har överskridits.

Reglerna för övervakning, rapportering och verifiering framgår av Sarp. Vid utformningen av regelverket för Corsia har ICAO i stor utsträckning använt sig av erfarenheter från de obligatoriska krav på övervakning, rapportering och verifiering för luftfart inom ramen för EU ETS. Regelverken i Corsia och EU ETS har därför många likheter.

I likhet med vad som gäller i EU ETS ska en flygoperatör som omfattas av Corsia ha en godkänd övervakningsplan för utsläppen. Övervakningsplanen ska i detalj beskriva hur utsläppen från flygverksamheten övervakas, bl.a. vilka utsläppskällor (flygplan) som omfattas, hur bränsleförbrukningen bestäms och vilka förfaranden flygoperatören har för att exempelvis sammanställa uppgifter och säkerställa deras riktighet.

Flygoperatörerna ska beräkna utsläppet genom att multiplicera den årliga förbrukningen av respektive bränsle i ton med bränslets emissionsfaktor. De emissionsfaktorer som ska användas är 3,16 ton CO₂/ton bränsle för Jet A-bränsle respektive 3,10 ton CO₂/ton bränsle för Jet B-bränsle och AvGas-bränsle. Emissionsfaktorn för Jet A skiljer sig alltså åt från EU ETS där den är 3,15 ton CO₂/ton bränsle. Emissionsfaktorn i Corsia baserar sig på mer aktuell vetenskap.

De ovanstående värdena används för rapportering av utsläppen. Värdena avser bara de utsläpp som uppstår vid användningen av bränslet. Corsia-regelverket föreskriver också utsläppsfaktorer för bränslets livscykelutsläpp. För Jet A är utsläppsfaktorn 89 gCO₂e/MJ och Jet B/AvGas 95 gCO₂e/MJ. Dessa värden är referensvärden som används vid beräkning av hur stora utsläpp en flygoperatör ska klimatkompensera för och specifikt av hur stort avdrag som får göras vid användning av alternativa bränslen. Avdraget görs då för den faktiska utsläppsminskning som är associerad med det alternativa bränslet och som beräknas genom att jämföra livscykelutsläppen för det bränslet med motsvarande värde för Jet A eller Jet B/AvGas. I EU ETS har biobränslen en emissionsfaktor på 0 ton CO₂/ton bränsle, till skillnad mot i Corsia där hänsyn ska tas till eventuella fossila utsläpp som uppstår i bränslets livscykel.

Bränsleförbrukningen ska fastställas för varje flygning och varje bränsle genom att någon av de fem godkända metoderna används: metod A, metod B, block-on/block-off, fuel uplift och fuel allocation with block hour. Metod A och metod B definieras på samma sätt som i EU ETS, se avsnitt 3.4.1. Enligt metoden block-on/block-off bestäms bränsleförbrukningen för en flygning som skillnaden mellan hur mycket bränsle det finns i tankarna när flygplanet lämnar gaten vid avgångsflygplatsen (block-off) och hur mycket bränsle som finns kvar när flygplanet ankommer till gaten vid ankomstflygplatsen (block-on). Enligt metoden fuel uplift (på svenska:

tankad bränslemängd) utgör bränsleförbrukningen för en flygning mängden bränsle som tankats i flygplanet före den flygningen. I den sista metoden, fuel allocation with block hour (på svenska ungefär: bränslefördelning per flygtid), uppskattas bränsleförbrukningen genom att flygtiden, som är tiden från det att flygplanet lämnar gaten vid avgångs-flygplatsen till det att flygplanet ankommer till gaten vid ankomstflygplatsen, multipliceras med flygplanets genomsnittliga bränsleförbrukning.

För att bestämma bränsleförbrukningen för en individuell flygning är metod A och metod B teoretiskt sett de bästa metoderna. Genom mätningar av bränslemängder både före och efter en flygning ger de ett värde på bränsleförbrukningen som är specifik för flygningen i fråga inklusive eventuell bränsleförbrukning när flygplanet står parkerat. Block-on/block-off utgår också från mätningar före och efter den specifika flygningen, men på ett sätt som inte fångar upp eventuell bränsleförbrukning när flygplanet står parkerat. Med fuel uplift tas ingen hänsyn till att bränsle kan finnas kvar i tanken sedan tidigare. Den sista metoden, fuel allocation with block hour, utgår inte alls från mätningar av bränslemängder utan korrelerar i stället bränsleförbrukningen med flygtiden och flygplanets snittförbrukning. Lufthansa har i en studie jämfört de fem beräkningsmetoderna. Genom att tillämpa samtliga fem metoder på ett stort antal flygningar och jämföra resultaten kom Lufthansa fram till att skillnaderna mellan metoderna var små, enbart några procentenheters skillnader i de beräknade värdena.

Vissa flygoperatörer får genom undantag från kravet att övervaka utsläpp genom någon av de fem metoderna använda ICAO:s verktyg för att beräkna utsläpp, det s.k. CERT (CO₂ Estimation and Reporting Tool). Undantaget gäller för flygoperatörer som under 2019 och 2020 haft ett utsläpp av koldioxid som understiger 500 000 ton om året eller därefter för flygningar på rutten som inte omfattas av kompensationskrav eller på rutten som omfattas av kompensationskrav om det sammanlagda utsläppet av koldioxid understiger 50 000 ton om året för flygningar på de rutterna.

CERT beräknar utsläpp med utgångspunkt från de uppgifter ICAO har om specifika flygplanstypers bränsleförbrukning (per tidsenhet och per sträcka). Flygoperatören anger för varje rutt hur många flygningar som utförts och med vilka flygplanstyper. CERT beräknar då ett utsläpp genom att multiplicera flygsträckan, beräknad med ICAO:s modell för storcirkelavståndet, med flygplanstypens bränsleförbrukning (per sträcka) och bränslets emissionsfaktor. Alternativt kan flygoperatören utöver uppgifterna enligt ovan ange flygtiden per rutt och flygplanstyp, varpå CERT i stället beräknar utsläppet genom att multiplicera flygtiden med flygplanstypens bränsleförbrukning (per tidsenhet) och bränslets emissionsfaktor.

Kalenderåret efter varje verksamhetsår ska utsläppen rapporteras i en utsläppsrapport. Utsläppsrapporten ska vara verifierad av en oberoende ackrediterad kontrollör. För de två första rapporteringsperioderna avseende verksamhetsåren 2019 och 2020 är sista dag att rapportera den 31 maj 2020 respektive 31 maj 2021. Efterföljande år är 30 april sista dag. I EU gäller 31 mars som sista dag (se avsnittet nedan om genomförandet av Corsia i EU).

Genomförandet av Corsia i EU

I EU omfattas Corsia av unionens lagstiftningsområde och genomförs stegvis via EU. Enligt artikel 28c i utsläppshandelsdirektivet har Europeiska kommissionen getts befogenhet att anta delegerade akter för att komplettera direktivet med avseende på regler om övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp för att genomföra Corsia. Av delegationen framgår att sådana delegerade akter ska vara förenliga med befintliga akter som kompletterar direktivet, dvs. övervaknings- och rapporteringsförordningen samt verifieringsförordningen som gäller för EU ETS (se avsnitt 3.4.1).

Europeiska kommissionen har med stöd av delegationen antagit kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/1603 av den 18 juli 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG vad gäller åtgärder som antagits av Internationella civila luftfartsorganisationen för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp för att genomföra en global marknadsbaserad åtgärd. Förordningen innebär att reglerna om övervakning, rapportering och verifiering i övervaknings- och rapporteringsförordningen respektive verifieringsförordningen är tillämpliga i förhållande till de flygningar som ingår i Corsia. Skyldigheterna gäller enligt artikel 1 för en flygoperatör som är registrerad i eller fått sin operativa licens utfärdad av en medlemsstat och som överskrider tröskelvärdet om 10 000 ton koldioxid i utsläpp om året från internationella flygningar, undantagna flygningar beaktade (se inledningen till avsnitt 3.4.3).

Övervaknings- och rapporteringsförordningen samt verifieringsförordningen som tidigare tillämpats endast för EU ETS men som enligt ovan fått ett utökat tillämpningsområde även för Corsia, har i viss utsträckning anpassats i förhållande till de standarder och rekommendationer som ICAO antagit i Sarp. Ändringarna beslutades genom förordning (EU) nr 2018/2066 och förordning (EU) nr 2018/2067. Det finns dock vissa skillnader i reglerna jämfört med Sarp, bl.a. att det endast är metod A och metod B som tillåts för att bestämma bränsleförbrukningen. De tre övriga metoder som definierats i Sarp tillåts inte. Det är inte heller tillåtet att använda ICAO:s verktyg CERT för att beräkna utsläpp.

3.4.4 Klimatpåverkan från flygning på hög höjd är betydande

Flygning på hög höjd ger i de flesta fall lägre bränsleförbrukning. Resan blir också bekvämare och i viss mån säkrare, eftersom flygning genom moln och tillhörande turbulens minskas på hög höjd. Samtidigt uppstår annan klimatpåverkan på grund av att utsläppen sker just på hög höjd. Denna extra klimatpåverkan, utöver den som uppstår från koldioxidutsläppen, kallas ofta för höghöjdseffekten eller icke-koldioxideffekten. Höghöjdseffekten uppstår till följd av utsläpp av kväveoxider (NO_x), sotpartiklar, svaveloxidföreningar och vattenånga. Sammantaget har utsläppen en värmande effekt, men individuellt bidrar de med både uppvärmande och avkylande effekter.

Europeiska kommissionen publicerade i november 2020 en uppdaterad analys av höghöjdseffekten, i enlighet med kravet i artikel 30.4 i utsläpps-

handelsdirektivet om att återrapportera till Europaparlamentet och Europeiska unionens råd om icke-koldioxideffekter från flyget. Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet (EASA) har genomfört studien på uppdrag av kommissionen. EASA bekräftar slutsatsen från tidigare studier att den sammanlagda klimatpåverkan från höghöjds-effekter är åtminstone lika betydelsefull som koldioxidutsläppen i sig. I termer av koldioxidekvivalenter, räknat i GWP100, fastslås i studien att den sammanlagda effekten från flyget är 1,7 gånger större än den effekt som endast koldioxidutsläppen bidrar med. Om man i stället räknar i GWP*100 uppskattas uppvärmningseffekten från flyget totalt sett vara 3 gånger större än från endast koldioxidutsläppen.

Att GWP100 respektive GWP*100 ger olika värden på hur stor påverkan höghöjds effekterna har beror på hur de på olika sätt tar hänsyn till kortlivade effekter. GWP100 är en etablerad indikator som används bl.a. i EU ETS, Corsia och för klimatrapportering enligt FN:s klimatkonvention. GWP ger ett mått på klimatpåverkan genom att konvertera respektive växthusgas påverkan till koldioxidekvivalenter, dvs. den motsvarande mängd koldioxidutsläpp som krävs för att medföra lika stor klimatpåverkan. GWP-värdet är också beroende av vilken tidsrymd som beräkningarna avser, eftersom olika gaser har olika lång livslängd i atmosfären. Utgångspunkten är i många fall att man utgår från hur stora klimateffekter ett utsläpp av växthusgasen får över en hundraårsperiod, vilket anges som GWP100.

Gemensamt för höghöjds effekterna är att de är kortlivade i atmosfären jämfört med koldioxid. GWP100 som indikator kan då vara problematisk, eftersom användandet av den kan leda till en underskattning av den påverkan höghöjds effekter har för klimatets uppvärmning i ett kortsiktigt perspektiv. Av det skälet finns det i den vetenskapliga litteraturen förslag på alternativa indikatorer som syftar till att bättre representera påverkan av uppvärmningseffekter från växthusgaser med väsentligt olika livslängd. GWP*100 är ett exempel på en sådan indikator.

Om det med stor säkerhet går att hävda att höghöjds effekten innebär ett betydande bidrag till klimatpåverkan utöver koldioxidutsläppen, är det förknippat med desto större osäkerheter att kvantifiera varje enskild faktors bidrag och i synnerhet för en specifik flygning då den vetenskapliga förståelsen av mekanismerna är begränsad. Att specifika omständigheter som exempelvis väderförhållanden har betydelse för vilken höghöjds effekt som uppstår vid en specifik flygning komplicerar situationen ytterligare.

Det krävs flyghöjder över ungefär 8 000 meter för att effekterna ska uppstå. Enbart jetflygplan flyger på dessa höjder. Propellerflygplan eller turbopropflygplan flygs inte alls på hög höjd och därmed undviks höghöjds effekten vid flygningar med sådana flygplan. I vilken utsträckning ett flygplan vid en individuell flygning befinner sig på sådan höjd beror framför allt på flygsträckan. Vid kortare flygningar gör man det i liten utsträckning eller inte alls.

3.5 Klimatpåverkan från fartyg och relaterade regelverk

3.5.1 Globala regelverk och olika metoder att beräkna utsläpp

I likhet med luftfarten är sjöfarten global till sin natur och i mycket hög grad reglerad genom internationella harmoniserade regelverk. FN-organet för internationell sjöfart, IMO, inrättades 1948 och har sedan dess förvaltats och utvecklat konventionerna på sjöfartsområdet. Av relevans för klimatdeklarationer är den internationella konventionen till förhindrande av föroreningar från fartyg som undertecknades i London 1973 (MARPOL-konventionen) och som försågs med ett protokoll undertecknat i London 1978. IMO:s miljöskyddskommitté beslutade 2016 en bilaga till MARPOL-konventionen som reglerar övervakning och rapportering av bränsleförbrukning för internationell sjöfart. I avsnitt 3.5.3 beskrivs detta regelverk.

Inom EU finns också regelverk som berör sjöfarten. Till viss del handlar det om genomförandet av de delar av konventionerna och tillhörande bilagor som hör till unionens gemensamma lagstiftningsområde. På vissa områden handlar det om regleringar som är specifika för EU, däribland det s.k. EU MRV-regelverket som innebär krav på övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp för sjöfart inom unionen och därför är särskilt intressant i detta sammanhang. EU MRV-regelverket beskrivs i avsnitt 3.5.2.

I förhållande till övriga trafikslag är sjöfarten komplex eftersom det finns olika slags fartygstyper och storlekar som används för olika ändamål. Mängden last som transporterats kan mätas i ton, volym, antal passagerare, antal lastenheter, TEU (antal standardcontainrar) eller upptagen yta, beroende på fartygstyp och affärsmodell. Denna mångfald av omständigheter gör det utmanande att definiera rättvisande effektivitetsmått, vilket också avspeglade sig i förhandlingarna om EU MRV-regelverket där diskussioner om detta blev utdragna. Problematiken avgränsas något i detta sammanhang eftersom bara de fartyg som helt eller delvis är avsedda för passagerartransporter är intressanta för klimatdeklarationerna. De fartygstyper som har passagerare ombord är antingen rena passagerarfartyg eller så kallade ro-pax-fartyg som kan ta ombord både passagerare och annan last. (Ro-ro-fartyg, från engelskans roll on, roll off, är lastfartyg som är konstruerade för att fartygets last lätt ska kunna köras ombord och i land. Ro-pax-fartyg är kombinerade last- och passagerarfartyg som på samma sätt är konstruerade för att fartygets last lätt ska kunna köras ombord och i land.) Det är framför allt för ro-pax-fartyg svårigheterna uppstår, eftersom det där behövs något slags metod för att fördela utsläppen mellan passagerarna och övrig last.

Enligt etablerade regelverk, bl.a. EU MRV-regelverket och standarden EN 16258, och enligt branschpraxis finns två olika sätt att fördela bränsleförbrukning och associerade utsläpp mellan passagerare och övrig last: areametoden och massmetoden. Som namnen antyder skiljer de sig åt genom vilken storhet som används för att göra fördelningen. I areametoden görs fördelningen utifrån hur stor andel av arean som kan tillskrivas

gods respektive passagerare. I massametoden görs fördelningen utifrån massan för respektive kategori. Gods karakteriseras i regel av hög massa per ytenhet, medan det omvända generellt sett kan sägas gälla för passagerare och de delar av fartygen som är avsedda för passagerare (hytter, trivselutrymmen som restauranger osv.). För ett ro-pax-fartyg innebär detta i allmänhet att en större andel av utsläppen tillskrivs passagerare om areametoden används jämfört med om massametoden används. I EN 16268 finns ett räkneexempel baserat på ett verkligt ro-pax-fartyg, där 77 procent av utsläppen tillskrivs passagerare med areametoden, men bara 13 procent med massmetoden. De två metoderna för fördelning av utsläpp beskrivs ytterligare i avsnitt 3.5.2.

3.5.2 EU:s regelverk för övervakning och rapportering – EU MRV

EU antog 2015 ett regelverk för övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter och om ändring av direktiv 2009/16/EG, även kallad EU MRV-förordningen. Kravet började gälla den 1 januari 2018 och omfattar sjötransporter av passagerare eller gods till eller från hamnar i EES med fartyg vars bruttodräktighet överstiger 5 000. Bruttodräktighet är ett enhetslöst volymmått för fartyg, som baserar sig på fartygets totala inneslutna volym.

Skyldigheterna gäller per specifikt fartyg. De som ska uppfylla skyldigheterna är de företag som är definierade i EU MRV-förordningen: fartygsägaren eller någon annan organisation eller person, såsom den driftsansvarige eller den som hyr fartyget utan besättning, som har övertagit fartygsägarens ansvar för fartygets drift.

Syftet med EU MRV-förordningen är att samla robusta och verifierade data om koldioxidutsläpp, att främja användningen av energilösningar med större transparens och att stödja utvecklingen och genomförandet av framtida strategier för att minska klimateffekterna. Det senare har aktualiserats genom Europeiska kommissionens meddelande Den europeiska gröna given, COM(2019) 640 final, där kommissionen bland de förslag som berör sjöfarten bl.a. identifierat en möjlig utvidgning av EU ETS till att inkludera sjöfarten som en åtgärd för att genomföra den ökade klimatambitionen. En inledande konsekvensbedömning av förslagen till ändringar i EU ETS presenterades av kommissionen under hösten 2020. Senast i juni 2021 ska lagförslag om reformer av EU ETS, inklusive utvidgning med sjöfarten, presenteras.

Året efter det då EU beslutade om EU MRV-regelverket fattade IMO, FN:s internationella sjöfartsorganisation, beslut om det snarlika datainsamlingssystemet (se avsnitt 3.5.3). Förekomsten av två parallella system, ett på EU-nivå och ett globalt, förutsågs när EU MRV-förordningen togs fram. I artikel 22 i förordningen framgår följande: ”Om en internationell överenskommelse om ett globalt system för övervakning, rapportering och verifiering av växthusgasutsläpp [...] ingås, ska kommissionen se över denna förordning och om lämpligt föreslå ändringar för att anpassa den till den internationella överenskommelsen.”

Kommissionen presenterade 2019 ett förslag till rådet och parlamentet om ändring av EU MRV-förordningen med anledning av IMO:s regelverk, COM(2019) 38 final, men några ändringar har ännu inte beslutats.

Övervakning och rapportering av utsläpp och relaterade uppgifter

Kraven på övervakning, rapportering och verifiering regleras i huvudsak av EU MRV-förordningen. Reglerna vad gäller metoderna för övervakning har ändrats genom en delegerad förordning. Därutöver har en delegerad akt och två genomförandeförordningar med kompletterande detaljerade regler om övervakning, rapportering och verifiering antagits med stöd av EU MRV-förordningen:

- kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/2071 av den 22 september 2016 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,
- 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,
- kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1927 av den 4 november 2016 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, och
- kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1928 av den 4 november 2016 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.

För varje fartyg som omfattas av EU MRV-förordningen ska det i enlighet med artikel 6 finnas en övervakningsplan. Av övervakningsplanen ska det bl.a. framgå beskrivningar av vilka utsläppskällor som finns ombord, de förfaranden som används för övervakningen och rapporteringen, hur bränsleförbrukningen bestäms samt vilka emissionsfaktorer som används.

Fyra metoder är tillåtna för att fastställa bränsleförbrukningen enligt bilaga I till EU MRV-förordningen. Alla kombinationer av dessa metoder som godkänns av kontrollören (se avsnittet om verifiering nedan) får användas, om det ökar den totala noggrannheten. Metoderna är följande:

- Metod A: Leveranssedel för bunkerbränsle (bunker delivery note, BDN) och periodiska avstämningar av bränsletankar.
- Metod B: Övervakning av tank för bunkerbränsle ombord.
- Metod C: Flödesmätare för tillämpliga förbränningsprocesser.
- Metod D: Direkta koldioxidutsläppsmätningar.

I del A i bilaga I till förordningen föreskrivs att bränsleförbrukningen ska omfatta det bränsle som huvudmotorer, hjälpmotorer, gasturbiner, pannor och inertgasgeneratorer förbrukar. Bränsleförbrukning när fartyget ligger i hamn ska också övervakas men beräknas separat. Koldioxidutsläppet ska enligt bilaga I beräknas genom att multiplicera förbrukningen av respektive bränsle i ton med bränslets emissionsfaktor. I bilagan anges de emissionsfaktorer som ska användas för diesel/dieselbrännolja, tunn eldningsolja, tung eldningsolja, gasol (LPG), flytande naturgas (LNG), metanol och etanol. De värden som anges är desamma som gäller enligt IMO:s regelverk om index för energieffektiv konstruktion och drift av fartyg, enligt resolution MEPC.213(63) som antogs av IMO:s miljöskyddskommitté den 2 mars 2012. För biobränsle, alternativa icke-fossila bränslen och andra bränslen där inga emissionsfaktorer anges ska lämpliga emissionsfaktorer tillämpas.

Övervakningen ska göras både per resa (artikel 9 och del A i bilaga II) och på årsbasis (artikel 10 och del B i bilaga II). Utöver uppgifter om vilka och hur mycket bränsle som förbrukats samt koldioxidutsläppen ska bl.a. transportarbete och tillryggalagd sträcka övervakas. Övervakningen på årsbasis ska baseras på en aggregering av uppgifterna per resa. För fartyg som under ett helt år alltid har avrese- eller ankomsthavn inom en medlemsstats jurisdiktion och där fartyget gör minst 300 resor under året medges enligt artikel 9.2 undantag från kravet om övervakning per resa.

För att bestämma transportarbete är olika regler tillämpliga beroende på fartygskategori. Mer specifikt handlar det om att last definieras och beräknas på olika sätt. Bestämmelserna finns i EU MRV-förordningen och i förordning (EU) 2016/192. Ett ro-pax-fartyg är, som det definieras i förordning (EU) 2016/192, ett fartyg som kan ta fler än 12 passagerare och som har ett ro-ro-lastrum ombord. För ett passagerarfartyg ska antalet passagerare användas för att uttrycka lasten ombord. För ett ro-pax-fartyg ska lasten uttryckas som antalet passagerare och den transporterade mängden gods som definieras av antingen den faktiska vikten, antalet lastenheter (lastbilar, personbilar osv.) eller antalet upptagna filmeter multiplicerat med standardvärden för deras vikt.

Senast den 30 april varje år ska företagen lämna en utsläppsrapport till kommissionen och myndigheterna i de berörda flaggstaterna avseende koldioxidutsläpp och övrig relevant information. Rapporten ska vara verifierad av en kontrollör (se avsnittet nedan).

Enligt förordning (EU) 2015/757 ska utsläppsrapporterna lämnas via unionens automatiserade informationssystem, det s.k. Thetis MRV, som förvaltas av Europeiska sjösäkerhetsbyrån Emsa. Flera av uppgifterna i utsläppsrapporterna ska offentliggöras av kommissionen i enlighet med artikel 21 i EU MRV-förordningen, vilket rent tekniskt görs via Thetis MRV. Detta innebär att det i Thetis MRV för varje fartyg finns offentliga uppgifter om bl.a. årliga koldioxidutsläpp, total bränsleförbrukning per år, genomsnittlig bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp per sträcka, genomsnittlig bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp per sträcka och transporterad last samt vilka övervakningsmetoder som tillämpas.

Rapportering av genomsnittliga energieffektiviteten

Som framgår ovan ska företagen rapportera den genomsnittliga energieffektiviteten på årsbasis. Detta rapporteras i enheterna:

- gram koldioxid per passagerare och nautisk mil
- gram koldioxid per ton (goods) och nautisk mil
- kilogram koldioxid per nautisk mil

För fartyg som transporterar både gods och passagerare, ro-pax-fartyg, finns två metoder för att fördela koldioxidutsläppen mellan gods och passagerare: antingen baserat på hur stor andel av den totala massan som hör till respektive kategori eller hur stor andel av arean som hör till respektive kategori. Företagen får välja vilken av metoderna de tillämpar. Att det finns två metoder och att de anses vara likvärdiga återspeglar branschpraxis, bl.a. finns de båda med i EN 16258 och får även där väljas fritt.

Verifiering av utsläpp och relaterade uppgifter

De ackrediterade kontrollörerna har en central funktion i EU MRV-regelverket och ska verifiera både övervakningsplanerna och utsläppsrapporterna. Bestämmelserna finns i EU MRV-förordningen och i förordning (EU) 2016/2072.

Övervakningsplanen ska lämnas till en kontrollör som enligt artikel 13 i EU MRV-förordningen ska göra en bedömning av överensstämmelsen med kraven på övervakningsplaner. Företagen har en skyldighet att korrigera de eventuella avvikelser som kontrollören identifierat.

Kontrollören ska också göra en verifiering av utsläppsrapporten och i samband med det göra ett platsbesök, ombord på fartyget eller på land beroende på vad verifieraren bedömer är lämpligt. Undantag från platsbesök är möjligt under vissa omständigheter. Efter genomförd verifiering ska kontrollören utfärda en verifieringsrapport till företaget med en slutsats om huruvida utsläppsrapporten verifierats som tillfredsställande eller inte.

3.5.3 IMO:s regelverk för datainsamling Data Collection System

Miljöskyddskommittén i FN:s internationella sjöfartsorganisation, International Maritime Organization (IMO), beslutade 2016 om ett obligatoriskt datainsamlingsystem för rapportering av bränsleförbrukning, det s.k. Data Collection System (DCS). Regelverket innebär att fartyg med en bruttodräktighet om 5 000 eller mer årligen ska samla in och rapportera uppgifter om bl.a. bränsleförbrukning, distans och restid. Avsikten med systemet är att samla in underlag om fartygs koldioxidutsläpp som kan användas för analyser och för att utveckla styrmedel för att minska sjöfartens koldioxidutsläpp. Till skillnad mot EU MRV-regelverket ingår inte en rapportering av koldioxidutsläppen, däremot är de möjliga att beräkna med tillgång till de rapporterade uppgifterna om bränsleförbrukning. Ytterligare en skillnad mot EU MRV är att transportarbetet inte rapporteras enligt IMO-regelverket.

Reglerna för DCS antogs genom resolution MEPC.278(70) som införde en ny regel 22 A samt ytterligare några följdändringar i bilaga VI i 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg som undertecknades i London den 17 februari 1978 (Marpol-konventionen). Ändringarna i bilagan till Marpol-konventionen trädde i kraft den 1 mars 2018 och skyldigheterna att övervaka och rapportera började gälla den 1 januari 2019.

Regelverket är inte rättsligt bindande utan behöver genomföras i nationell rätt. Eftersom det inte hör till EU:s lagstiftningsområde, är det upp till varje medlemsstat att genomföra reglerna, vilket i Sverige har gjorts genom Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:96) om åtgärder mot förorening från fartyg. Miljöskyddskommittén har antagit ett antal vägledningar och cirkulär som stöd för genomförandet av regelverket, bl.a. avseende fartygs övervaknings- och rapporteringsplaner och om verifiering.

Övervakning, rapportering och verifiering av bränsleförbrukning

Skyldigheten gällande övervakning, rapportering och verifiering gäller alla fartyg med en bruttodräktighet om minst 5 000. Företaget är ansvarigt för att detta görs. Med företag avses, som det är definierat i 13 kap. 1 § TSFS 2010:96, fartygets ägare eller någon annan fysisk eller juridisk person, såsom redaren eller den som hyr fartyget utan besättning, som har övertagit ansvaret för driften av fartyget.

Varje fartyg ska ha en plan som anger vilka metoder som tillämpas för datainsamlingen, bl.a. hur bränsleförbrukningen bestäms. Planen ska ingå som en del i fartygets energieffektivitetsplan (Ship Energy Efficiency Management Plan, SEEMP) och ska godkännas av behörig myndighet. Krav på fartyg att ha en SEEMP har funnits sedan 1 januari 2013, enligt en ändring av bilaga VI till Marpol-konventionen som antogs av miljöskyddskommittén 2011 genom resolution MEPC.203(62). Med DCS utökades kraven på innehållet i SEEMP för de fartyg som omfattas av systemet.

Företagen ska senast den 31 mars lämna en rapport med uppgifter om föregående kalenderårs verksamhet till den behöriga myndighet som pekats ut i den flaggstat fartygen tillhör. För svenskflaggade fartyg är det Transportstyrelsen. Rapporten ska bl.a. innehålla uppgifter om bränsleförbrukning och vilka metoder som använts för att bestämma den, tillryggalagd sträcka samt ett antal olika tekniska uppgifter om fartyget. Staterna rapporterar uppgifterna vidare till IMO.

Efter att rapporterna lämnats ska de verifieras, vilket görs antingen av den behöriga myndigheten eller av den organisation som ansvaret delegerats vidare till. I Sverige har ansvaret delegerats till klassificerings-sällskap.

3.6 Klimatpåverkan från tåg och relaterade regelverk

I Europa är elektrifieringen av tågtrafiken generellt sett hög och trenden är att elanvändningen för bantrafik ökat över tid. Graden av elektrifiering varierar dock stort från land till land. EU-genomsnittet är att cirka 56 procent av järnvägsinfrastrukturen är elektrifierad (kommissionens rapport Sjunde övervakningsrapporten om utvecklingen på järnvägsmarknaden i enlighet med artikel 15.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU). I Sverige är andelen cirka 80 procent, medan den i Danmark bara är cirka 25 procent. Frågan om hur elanvändning ska klimatvärderas (se avsnitt 3.2.2) är alltså central för hur tågtrafikens klimatpåverkan ska bestämmas. Den trafik som sker på järnvägar som inte är elektrifierade drivs i huvudsak med diesel.

För tåg finns ingen motsvarighet till de harmoniserade regelverk för övervakning och rapportering av utsläpp och utsläppsrelaterade uppgifter som finns för flyg och sjöfart. Förutsättningarna för att bestämma klimatpåverkan för en viss tågresor kan därför se olika ut i olika länder. I det följande redogörs för förutsättningarna för resor i Sverige.

3.6.1 Järnvägstrafiken i Sverige

Sveriges järnvägsnät är drygt 15 600 spårkilometer. Av detta förvaltar Trafikverket infrastrukturen för ca 14 200 spårkilometer. Under ett år förbrukas ca 2,6 terawattimmar (TWh) el som driftström för spårbunden trafik, främst för passagerar- och godstransporter på järnväg. I mycket hög utsträckning sker elförbrukningen i den järnvägsinfrastruktur som Trafikverket tillhandahåller. Det är i princip bara Trafikverket som levererar drivmotorström till järnvägstrafik. Trafikverket tillhandahåller järnvägsföretagen järnvägsinfrastruktur, vilket bl.a. omfattar system för elförsörjning till de fordon som framförs på den statliga järnvägsinfrastrukturen. Därutöver levererar Trafikverket den el som förbrukas i fordonen (bl.a. drivmotorström och el för uppvärmning).

Enligt järnvägslagen (2004:519) är en infrastrukturförvaltare den som förvaltar järnvägsinfrastruktur och driver anläggningar som hör till infrastrukturen. I Sverige är staten den största innehavaren av järnväg och Trafikverket är infrastrukturförvaltare för infrastrukturen. En mycket stor del av den el som förbrukas för spårbunden trafik hanteras alltså av Trafikverket inom ramen för myndighetens uppdrag som infrastrukturförvaltare eller av andra infrastrukturförvaltare. Det senare är aktuellt för enskilda järnvägar som drivs och förvaltas av andra än staten. Den drivmotorström som Trafikverket, i rollen som tjänsteleverantör, tillhandahåller som en sådan tilläggstjänst som avses i 6 kap. 23 c § andra stycket 1 järnvägslagen kan emellertid komma att förbrukas i såväl infrastruktur för vilken myndigheten är infrastrukturförvaltare som annan förvaltd infrastruktur. Motsvarande gäller för el som Trafikverket tillhandahåller för uppvärmning av persontåg, dvs. för en sådan tilläggstjänst som avses i 6 kap. 23 c § andra stycket 2 i samma lag. El kan även komma att tillföras tåg i samband med sådana grundläggande tjänster som avses i 23 § järnvägslagen.

Den statligt förvaltade svenska järnvägen

Trafikverket publicerar varje år den s.k. järnvägsnätsbeskrivningen (JNB). JNB gäller ett år i taget och publiceras i december, ett år innan den börjar gälla. JNB presenterar förutsättningarna för att bedriva trafik eller ansöka om kapacitet på det svenska järnvägsnätet som Trafikverket förvaltar. JNB innehåller bl.a.

- krav på sökande samt principer för rätten att bedriva trafik, licens, säkerhetsintyg och trafikeringsavtal,
- beskrivning av infrastrukturen, det vill säga trafikplatser, spårvidd, lastprofil, axellast, lutning, elektrifiering, hastighet och kommunikationssystem,
- regler för ansökan om infrastrukturkapacitet samt principer och kriterier för tilldelning av kapacitet, och
- avgiftssystem, inklusive avgifter för vissa särskilt angivna tjänster.

Trafikverket upphandlar el och erbjuder järnvägsföretag och tågoperatörer denna till självkostnadspris på de villkor som anges i JNB. Elförbrukning för drivmotorström och för uppvärmning m.m. vid uppställning är alltså avgiftsgrundande enligt JNB. Avgiften baseras antingen på den faktiska elförbrukningen fastställd genom mätningar eller baserat på schabloner enligt avsnitt 6.3.3.1 i JNB. Enligt uppgift från Trafikverket var andelen energiförbrukning baserad på mätningar 43 procent i passagerartrafiken 2019. I termer av energiförbrukning saknar alltså mer än hälften av passagerartrafiken elmätare.

För fordon som har elmätare fastställs avgiften på olika sätt beroende på vilken typ av mätare det är. Vissa fordon är utrustade med Trafikverkets mätare som har tidsupplösning och GPS, vilket gör att tid och plats för elförbrukningen går att läsa av. Mätdata från sådana mätare skickas direkt till Trafikverket. Inga uppgifter behöver rapporteras av järnvägsföretaget eller tågoperatören för att Trafikverket ska kunna fastställa avgiften. Detsamma gäller för mätare som inte är Trafikverkets men som uppfyller kraven i standarden för energimätning i rälsfordon, EN 50463, och kommissionens förordning (EU) nr 1302/2014 av den 18 november 2014 om en teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystemet Rullande materiel – Lok och passagerarfordon i Europeiska unionens järnvägssystem. För andra mätare ska järnvägsföretagen redovisa elförbrukningen genom självdeklaration månadsvis med uppgifter om förbrukad energi per fordon.

Om elmätare saknas, bestäms avgiften baserad på schabloner. Järnvägsföretag som saknar mätare ska månadsvis rapportera utfört transportarbete per fordonstyp i bruttotonkilometer. Trafikverket räknar sedan ut en energimängd baserad på schabloner som underlag för debiteringen. Schablonerna, som har enheten wattimmar/bruttotonkilometer, finns listade i avsnitt 6.3.3.1 i JNB och är framtagna för ett antal olika fordonstyper.

Elförbrukningsschablonerna i JNB har inte uppdaterats sedan de togs fram under 1990-talet och det finns inte heller några planer på att göra det eftersom man alltmer övergår till elmätning. När nya tågfordon tas i drift finns det krav på att de ska ha elmätare enligt förordning (EU) nr 1302/2014.

För järnvägsföretag som använder andra drivmedel än el, i huvudsak diesel, finns krav på rapportering av den använda mängden drivmedel. Uppgifter om antal liter förbrukat flytande drivmedel och kubikmeter förbrukat gasformigt drivmedel per fordonskategori eller fordonsindivid ska rapporteras varje månad till Trafikverket.

3.7 Klimatpåverkan från trafik på väg och relaterade regelverk

För vägtrafiken finns varken några specifika svenska eller EU-gemensamma regleringar som innebär krav på rapportering av utsläpp, bränsleförbrukning eller liknande som riktar sig till transportörer. Däremot finns EU-gemensamma regelverk som innebär tekniska krav på utformningen av prestandan för nya fordon, bl.a. personbilar, inom ramen för den s.k. typgodkännandeprocessen. Typgodkännande har tidigare reglerats av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, det s.k. ramdirektivet. Ramdirektivet har ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 av den 30 maj 2018 om godkännande av och marknads kontroll över motorfordon och släpfordon till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 samt om upphävande av direktiv 2007/46/EG.

Fram till nyligen har fokus legat på att reglera emissioner som påverkar luftkvaliteten. Nivån på koldioxid har varit oreglerad för tunga fordon. Krav har dock nu introducerats vad gäller koldioxidutsläpp för tunga fordon. Först att regleras bland tunga fordon är vissa typer av lastbilar. Sedan den 1 januari 2019 ska koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning bestämmas och deklarerar för de vanligaste nya typerna av lastbilar inom ramen för typgodkännandet enligt kommissionens förordning (EU) 2017/2400 av den 12 december 2017 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 595/2009 vad gäller bestämning av tunga fordons koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning och om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG och kommissionens förordning (EU) nr 582/2011. Utsläppen beräknas med programvaran VECTO som ger ett viktat koldioxidvärde baserat på simuleringar. 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. Arbete pågår för att utveckla regelverket och programvaran VECTO för att även kunna appliceras på nya bussar. Utmaningen ligger i att bussar oftast byggs i flera steg av olika tillverkare som då delar på ansvaret för fordonet. Ytterligare en svårighet är att det för simuleringarna i VECTO krävs väldigt detaljerad information om fordonets olika tekniska egenskaper och utrustning för att kunna genomföra testerna.

Krav på minskade koldioxidutsläpp från nya lastbilar introducerades också 2019 genom Europaparlaments och rådets förordning (EU) 2019/1242 av den 20 juni 2019 om fastställande av normer för koldioxidutsläpp från nya tunga fordon och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 595/2009 och (EU) 2018/956 och rådets direktiv 96/53/EG. Förordningen innebär krav på fordonstillverkare att säkerställa att de genomsnittliga utsläppen från alla deras nya fordon lever upp till mål om minskade koldioxidutsläpp. Målen är uttryckta som en procentuell minskning i förhållande till en referensperiod (den 1 juli 2019–30 juni 2020). Från 2025 ska minskningen vara 15 procent och från 2030 30 procent. Europeiska kommissionen ska göra en översyn av regelverket enligt artikel 15 och i denna bl.a. överväga om regelverket bör utökas till att gälla andra typer av tunga fordon inklusive bussar. Resultatet av översynen och lagstiftningsförslag ska presenteras för Europaparlamentet och rådet senast den 31 december 2022.

4 Förhållandet mellan EU-rätten och den nationella rätten

Bestämmelser om skyldigheter för ett företag får inte vara utformade så att de är diskriminerande mot vissa. En bestämmelse om obligatoriska klimatdeklarationer för resor skulle kunna vara ett konkurrensbegränsande krav för företag som säljer eller erbjuder resor till försäljning i Sverige eller för den svenska marknaden. Ett författningsförslag aktualiserar därför frågan om huruvida kravet skulle strida mot bestämmelserna i WTO-regelverket (World Trade Organization, Världshandelsorganisationen), rätten till fri etablering och den fria rörligheten för tjänster i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), EU-förordningar eller EU-direktiv.

Eftersom EU numera fungerar som en enda aktör i WTO och företräds av Europeiska kommissionen och inte av medlemsstaterna, kan man utgå ifrån att WTO-regelverkens bestämmelser överensstämmer med EU:s primär- och sekundärrätt, dvs. med EUF-fördraget (primärrätten) och den lagstiftning som utgår från fördragets principer och mål (sekundärrätten).

Avgörande vid införande av en nationell bestämmelse om klimatdeklarationer är alltså hur den ska utformas för att inte strida mot EU-rätten. Den grundläggande frågan är vilket slag av tjänst som en klimatdeklaration ska anses vara. Frågan måste prövas mot gällande regelverk.

4.1 EU-regler – förutsättningar för ett enskilt nationellt krav

4.1.1 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Enligt artikel 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) råder det ett förbud mot diskriminering av medborgare inom

EU, vilket innebär att en medborgare i en medlemsstat ska ha rätt att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium. En verksamhetsutövare får alltså verka i andra medlemsstater på samma villkor som medborgarna och företagen i den andra medlemsstaten. Rätten till etablering får dock begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

I artiklarna 56–62 i EUF-fördraget redogörs för de grundläggande bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster. Enligt artikel 58.1 regleras fri rörlighet för tjänster på transportområdet av bestämmelserna i avdelningen om transporter. Avdelning VI i EUF-fördraget, artiklarna 90–100, handlar om en gemensam transportpolitik. Av artikel 91 framgår att principen om frihet att tillhandahålla tjänster ska säkerställas via genomförandet av den gemensamma transportpolitiken. I artiklarna 92–100 finns i huvudsak bestämmelser om stöd till transportföretagen och åtgärder avseende fraktsatser och beföringvillkor.

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd har inte antagit några gemensamma regler eller vidtagit andra åtgärder med stöd av artikel 91.1 i EUF-fördraget som avser klimatdeklarationer för transporter. Enligt det rådande rättsläget i unionen innebär det att medlemsstaterna har möjlighet att reglera villkoren för tillhandahållandet av sådana deklarationer – med iakttagande av de allmänna reglerna i EUF-fördraget.

Av artikel 100.1 framgår att bestämmelserna i avdelningen ska gälla transporter på järnväg, landsväg och inre vattenvägar. Av artikel 100.2 framgår att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet får fastställa lämpliga bestämmelser för sjöfart och luftfart.

4.1.2 Principen om ömsesidigt erkännande

Av artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/515 av den 19 mars 2019 om ömsesidigt erkännande av varor som är lagligen saluförda i en annan medlemsstat och om upphävande av förordning (EG) nr 764/2008 framgår att syftet med förordningen är att stärka den inre marknadens funktion genom att förbättra tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande och genom att avlägsna omotiverade handels hinder. Enligt skäl 2 utgör en välfungerande princip om ömsesidigt erkännande ett viktigt komplement till harmoniserade regler på unionsnivå, särskilt med tanke på att många varor både har harmoniserade och icke-harmoniserade aspekter.

Principen fanns redan i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG, som numera har upphävts. Sedan har principen överförs till tjänsteområdet, se betänkandet Tjänster utan gränser? Internationalisering av offentliga sektorns tjänster, bilaga 4 till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2007:95 s. 143). I betänkandet sägs vidare att principen 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. Normalt ska alltså värdlandet godta den tillståndsprövning och kontroll av näringsverk-

samheten och näringsidkaren som sker i dennes hemland. Om det inte finns några motsvarande regler i tjänsteleverantörens etableringsland, kan det dock inte bli aktuellt med ömsesidigt erkännande.

4.1.3 Tjänstedirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, i det följande kallat tjänstedirektivet, syftar till att säkerställa etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster mellan medlemsstaterna, skäl 12. Tjänstedirektivet är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat i EU. Enligt avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) omfattar den inre marknaden även de tre EFTA-staterna, Island, Liechtenstein och Norge, se propositionen Genomförande av tjänstedirektivet (prop. 2008/09:187 s. 32).

Tjänstedirektivet är genomfört i svensk rätt genom lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden och förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden. Lagen om tjänster på den inre marknaden innehåller allmänna bestämmelser avseende tjänster som omfattas av tjänstedirektivet. Av de inledande bestämmelserna framgår att behöriga myndigheter ska verka för att direktivets principer om etableringsfrihet, frihet att tillhandahålla och ta emot tjänster, icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet får genomslag i Sverige.

Lagen om tjänster på den inre marknaden ska dock inte tillämpas på tjänster på transportområdet. I prop. 2008/09:187 s. 41 hänvisas till artikel 2.2 d) i tjänstedirektivet, där det framgår att de tjänster som avses är tjänster på transportområdet, inbegripet hamntjänster, som omfattas av avdelning V i EG-fördraget (numera avdelning VI i EUF-fördraget, jfr ovan).

Huvudregeln enligt tjänstedirektivet är att en tjänsteleverantör från en annan medlemsstat har rätt att etablera sig i Sverige men att undantag från etableringsfriheten i vissa fall får beslutas. Enligt artikel 16.3 kan en medlemsstat besluta att ställa krav på hur en tjänsteverksamhet bedrivs om detta är motiverat av skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd.

4.1.4 E-handelsdirektivet

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 ("Direktiv om elektronisk handel"), i det följande kallat e-handelsdirektivet, är genomfört i lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster, nedan kallad e-handelslagen. Lagen gäller informationssamhällets tjänster och påbörjande och utövande av verksamhet som rör sådana tjänster. 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 till att säkerställa fri rörlighet för informationssamhällets tjänster på den inre marknaden.

Med informationssamhällets tjänster avses tjänster som normalt utförs mot ersättning och som tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. För att en tjänst ska omfattas av direktivet ska samtliga dessa fyra kriterier vara uppfyllda. Detta framgår av såväl skäl 17 i e-handelsdirektivet som 2 § i e-handelslagen. Uttrycket avser exempelvis informationstjänster, sociala medier, olika söktjänster och olika applikationer (appar) för smarta enheter. Det handlar alltså om olika slag av onlinetjänster. Av förarbetena till e-handelslagen (prop. 2001/02:150 s. 56) framgår dock att delar av t.ex. en transaktion kan falla under begreppet, även om inte hela transaktionen gör det. Att t.ex. transport och tradition av en vara faller utanför lagens tillämpningsområde hindrar alltså inte att andra delar kan omfattas, som marknadsföring och lämnande av anbud och accept.

Av skäl 17 framgår också att de tjänster som räknas upp i den vägledande förteckningen i bilaga V till direktiv 98/34/EG, som inte omfattar elektronisk behandling eller lagring av information, inte omfattas av denna definition. Direktiv 98/34/EG är upphävt och ersatt av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. De tjänster som inte ska omfattas av e-handelsdirektivet återfinns numera alltså i det direktivet, se avsnitt 4.1.5.

Enligt e-handelsdirektivet gäller den s.k. ursprungslandsprincipen. Syftet med principen 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 – krav som ofta skiljer sig åt. Det ska räcka med att tjänsteleverantören i dessa frågor, som omfattas av det s.k. samordnade området, följer lagen i den stat där leverantören är etablerad. Varje medlemsstat ansvarar för övervakningen av de tjänsteleverantörer som är etablerade på dess territorium. En etablerad tjänsteleverantör utgörs av en tjänsteleverantör som utövar näringsverksamhet med hjälp av ett fast driftställe under obestämd tid. Med etableringsstat avses enligt e-handelslagen den stat där en tjänsteleverantör har sitt fasta driftställe. Det territorium där en tjänsteleverantör är etablerad (ursprungslandet) är den ort eller stat där den faktiska näringsverksamheten bedrivs. Övervakningsansvaret ligger alltså på etableringsstaten, även om tjänsteleverantörens verksamhet enbart riktar sig till andra medlemsstater. Ursprungslandsprincipen kan sägas utgöra en specialreglering i förhållande till den generella effektlandsprincipen, se avsnitt 4.1.6.

Svensk rätt gäller för de informationssamhällets tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer med Sverige som etableringsstat, även om tjänsterna helt eller delvis riktar sig mot andra EES-stater. En tjänsteleverantör med en annan etableringsstat inom EES än Sverige ska, utan hinder av svenska regler få tillhandahålla informationssamhällets tjänster i Sverige, utom i vissa närmare angivna undantagsfall. En utförlig redogörelse av ursprungslandsprincipen finns i prop. 2001/02:150 s. 59 f.

4.1.5 Anmälningdirektivet

Syftet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, i det följande kallat anmälningdirektivet, är att undanröja hinder för den fria rörligheten för varor och tjänster inom EU. I anmälningdirektivet finns bestämmelser om att medlemsstaterna i förväg ska anmäla utkast till nationella tekniska föreskrifter och föreskrifter för it-tjänster innan de antas. Medlemsländerna och Europeiska kommissionen har då möjlighet att yttra sig över föreskrifter och förmå anmälande länder att undanröja handelshinder på ett tidigt stadium. Tekniska föreskrifter utgörs av faktiskt eller rättsligt tvingande krav som innehåller tekniska specifikationer eller andra livscykelrelaterade föreskrifter. Exempel på sådana produktkrav är prestanda-, utformnings- och kvalitetskrav, begränsning av tillåten halt av ett ämne, krav på märkning och krav på provning. Begreppet tekniska föreskrifter omfattar även föreskrifter om it-tjänster, dvs. tjänster som överförs på elektronisk väg, på distans och på individuell begäran av en tjänstemottagare (jfr avsnitt 4.1.4).

Av artikel 1.1 b andra stycket i anmälningdirektivet framgår att med ”på distans” avses tjänster som tillhandahålls utan att parterna är närvarande samtidigt. Av samma artikel framgår också att med ”på elektronisk väg” avses en tjänst som sänds vid utgångspunkten och tas emot vid slutpunkten med hjälp av utrustning för elektronisk behandling (inbegripet digital signalkomprimering) och lagring av uppgifter, och som i sin helhet sänds, befordras och tas emot genom tråd, radio, optiska medel eller andra elektromagnetiska medel.

I bilaga I till anmälningdirektivet finns en vägledande förteckning över tjänster som inte omfattas av artikel 1.1 b andra stycket. Vissa tjänster som utförs samtidigt som den som tillhandahåller dem och den som tar emot dem är fysiskt närvarande, även om elektronisk utrustning används, ska inte anses vara tillhandahållna på distans. En av dessa tjänster är reservation av en flygbiljett genom ett nät av datorer på en resebyrå med kunden fysiskt närvarande. En sådan reservation anses inte vara en tjänst som tillhandahålls på distans. Inte heller ska vissa angivna tjänster anses tillhandahållna på elektronisk väg. Tjänster som har ett materiellt innehåll även om de innebär att elektronisk utrustning används ska inte omfattas. En sådan tjänst är tillhandahållande av automater för inköp av tågbiljetter.

4.1.6 Direktivet om otillbörliga affärsmetoder

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 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 (direktivet om otillbörliga affärsmetoder) syftar till att bidra till att den inre marknaden fungerar korrekt och att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå avseende otillbörliga affärsmetoder som skadar konsumenternas ekonomiska intressen

(artikel 1). Direktivet ska tillämpas på otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter före, under och efter det att ett avtal ingåtts (artikel 3.1).

Europeiska kommissionen har publicerat en vägledning: Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – Vägledning om genomförandet/tillämpningen av direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder. Av avsnitt 1.2.1 i vägledningen framgår att direktivet om otillbörliga affärsmetoder inte omfattar nationella regler som är avsedda att skydda intressen som inte är av ekonomisk natur. Vidare framgår det av vägledningen att direktivet inte påverkar medlemsstaternas möjlighet att införa nationella bestämmelser för att reglera affärsmetoder av hälso-, säkerhets- eller miljöskyddsskäl. EU-domstolen har i flera mål angett att direktivet om otillbörliga affärsmetoder inte kan tillämpas på nationella bestämmelser som inte syftar till konsumentskydd. Bestämmelser som däremot ska uppnå flera syften, varav konsumentskydd är ett, ska omfattas, se EU-domstolens dom i mål C-540/08, *Mediaprint*, den 9 november 2010, punkt 21–24, EU-domstolens dom i mål C-206/11, *Köck*, den 17 januari 2013, punkt 31, och EU-domstolens dom i mål C-559/11, *Pelckmans Turnhout NV*, den 4 oktober 2012, punkt 24.

Direktivet är huvudsakligen genomfört i marknadsföringslagen (2008:486). Med begreppet marknadsföring avses enligt 3 § marknadsföringslagen ”reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter”. Det är alltså ett mycket vitt begrepp som omfattar en mängd olika företeelser. Som exempel kan nämnas att det mesta som ligger på ett företags webbplats, såsom företagspresentationer, beskrivningar och bilder av produkter, prislistor och beställningsformulär torde falla under marknadsföringslagstiftningen. Av förarbetena *Ny marknadsföringslag* (prop. 2007/08:115 s. 108 f.) framgår att lagen inte avser att ge ett skydd för konsumenternas och näringsidkarnas icke-ekonomiska intressen.

Generellt sett anses svensk marknadsföringslagstiftning vara tillämplig på marknadsföring som har effekt på den svenska marknaden, även om marknadsföringen härrör från utlandet (effektlandsprincipen). Principen innebär också att svensk myndighet är behörig att ingripa mot sådan marknadsföring. Effektlandsprincipen framgår inte av uttrycklig lagstiftning utan grundar sig på förarbetsuttalanden och praxis från *Marknadsdomstolen* (se t.ex. propositionen *En ny alkohollag* [prop. 2009/10:125 s. 90] med ytterligare hänvisningar och MD 2015:7).

Även om uttrycket effekt ofta används i sammanhanget är det kanske mindre väl lämpat när det handlar om marknadsföring via exempelvis internet. Marknadsföringen kan ju nås från samtliga stater i världen och kan i den meningen sägas ha effekt i alla länder. I stället är det mer relevant att fråga sig om marknadsföringen särskilt riktar sig mot den svenska marknaden eller inte.

Enligt den grundläggande EU-rättsliga principen om fri rörlighet för varor och tjänster får ett medlemsland som huvudregel inte använda sin egen lagstiftning för att hindra marknadsföring från andra medlemsländer om den är laglig där. Samma regler ska då gälla för en utländsk som för en inhemsk aktör. Enligt några avgöranden i EU-domstolen har ett medlemsland på områden som inte är harmoniserade i vissa fall haft rätt att ingripa med stöd av sin nationella rätt mot marknadsföring som härrör

från ett annat medlemsland. Det förutsätter dock att ingripandet uppfyller vissa villkor, bl.a. att det är icke-diskriminerande och står i rimlig proportion till överträdelsen.

4.1.7 Paketresedirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2302 av den 25 november 2015 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, i det följande kallat paketresedirektivet, innehåller bestämmelser om bl.a. arrangörens skyldighet att tillhandahålla förhandsinformation, ansvaret för paketresans fullgörande och rätten för resenären att avbeställa en paketresa. Direktivets huvudsakliga syfte är att uppnå en hög och så enhetlig konsumentskyddsnivå som möjligt (artikel 1). Paketresedirektivet är genomfört i paketreselagen (2018:1217).

Direktivet fullharmoniserar marknaden för paketresor och sammanlänkade researrangemang. Det innebär att medlemsstaterna inte får behålla eller införa bestämmelser i sin nationella lagstiftning som avviker från direktivets bestämmelser och som skulle ge en annan skyddsnivå för resenärer (artikel 4).

Den föreslagna lagen om klimatdeklarationer för resor ställer krav på att transportören, och i förekommande fall återförsäljaren, ska lämna information till en resenär om en flygresas klimatpåverkan. Kravet kommer därmed att träffa även arrangörer av paketresor, i de fall där en flygresa är en del av paketresan. Frågan är om den harmonisering som etablerats genom paketresedirektivet hindrar att det föreslagna kravet införs. Den information som ska lämnas enligt förslaget avser inte resenärens rättigheter i förhållande till arrangören. Syftet med förslaget är i stället att resenären med informationen som grund ska kunna göra ett val mellan olika resor och därmed bidra till att minska klimatpåverkan av resor. Det föreslås inte heller några civil- eller marknadsrättsliga påföljder om informationskravet inte följs. Mot den bakgrunden kan inte paketresedirektivet anses utgöra ett hinder mot att ett sådant krav införs.

4.2 Vem är transportör?

Ordet transportör definieras på olika sätt inom EU-rätten och i svenska författningar. Enligt svensk transporträtt brukar den som åtar sig en transport, dvs. den som ingår avtal med en kund eller en resenär om en transport, betraktas som transportör. Begreppet transportör förekommer inom flera områden i svensk rätt, exempelvis i konsumentköplagen (1990:932), trafikförordningen (1998:1276) och lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter. I dessa författningar används begreppet med utgångspunkten att den som träffar avtal med en kund eller resenär är transportör. I paketreselagen (2018:1217) avses med begreppet den som utför transporten. Någon särskild definition av begreppet finns inte i författningarna.

Transportören behöver dock inte vara den som utför själva transporten. I vissa sammanhang kallas denne för undertransportör, jfr sjölagen (1994:1009). Inom EU-rätten benämns den som faktiskt utför transporten på olika sätt, jfr nedan.

I EU-rätten finns ett antal förordningar som har syftet att stärka passagerares rättigheter. I dessa förordningar definieras begreppet transportör på snarlika sätt.

I 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, kallad 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” (artikel 3). Transportören är enligt förordningen ansvarig även för den utförande transportören. Utförande transportör definieras enligt artikel 3 som en annan fysisk eller juridisk person än transportören vilken faktiskt utför hela eller en del av transporten.

I 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, kallad 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” (artikel 3). Även i denna förordning har transportören ett ansvar för den som utför transporten. Av samma artikel framgår att den utförande transportören är en annan person än transportören vilken faktiskt utför hela eller en del av transporten.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer, kallad 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” (artikel 3). I samma artikel finns även en definition av en ställföreträdande transportör: ett järnvägsföretag som inte har ingått ett transportavtal med resenären, men till vilket det järnvägsföretag som har ingått avtalet har överlåtit en del av, eller hela, järnvägstransporten.

I 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, här kallad flygpassagerarförordningen, används inte begreppet transportör. Av bestämmelserna i flygpassagerarförordningen framgår att det ansvar som transportörerna har enligt de tre tidigare nämnda förordningarna, åvilar det ”lufttrafikföretag som har en giltig licens”. I flygpassagerarförordningen används också begreppet ”lufttrafikföretag som utför flygningen” i betydelsen ”ett lufttrafikföretag som utför eller avser att utföra en flygning enligt ett avtal med passagerare eller som ombud för en annan juridisk eller fysisk person som har ett avtal med denna passagerare”.

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att det inte finns någon enhetlig definition av vem som ska betecknas som transportör.

4.3 Vad är en transporttjänst?

Tjänster på transportområdet omfattas inte av tjänstedirektivet eller av e-handelsdirektivet. Som redogörs för i avsnitt 4.1.5 omfattas inte heller exempelvis reservationer av flygbiljetter genom ett nät av datorer på en resebyrå med kunden fysiskt närvarande eller tillhandahållande av automater för inköp av tågbiljetter av e-handelsdirektivet. Kan ett biljettköp anses som en integrerad del av en transporttjänst? Ett stöd för detta synsätt är EU-domstolens dom av den 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi mot Uber Systems Spain SL, C-434/15.

Rättsfallet handlar om Ubers app för sammanförande av personer som vill resa med förare som inte är yrkesförare och handlar i grunden om huruvida själva tjänsten ”förmedling” kräver tillstånd. Domstolen ansåg att Ubers förmedlingstjänst har så nära anknytning till transporten att den omfattas av begreppet ”tjänst på transportområdet” och att den därmed inte omfattas av e-handelsdirektivet. I domen hänvisas också till målet C-168/14 (Grupo Itevelesa SL, Applus Iteuve Technology, Certio ITV SL, Asistencia Técnica Industrial SAE mot Oca Inspección Técnica de Vehículos SA, Generalidad de Cataluña) där fordonsbesiktning ansågs utgöra en tjänst på transportområdet. I domen sägs dock inte något om marknadsföring eller köp av resan via internet. Domstolen menade endast att förmedlingen har en så nära anknytning till den fysiska handlingen – att förflytta personer från en plats till en annan med ett transportfordon – att den inte kan skiljas från denna. Domstolen slår också fast, att utan Ubers app skulle förarna inte förmås att tillhandahålla transporttjänster och utan appen skulle de personer som önskar företa en resa inom en tätort inte ha möjlighet att utnyttja förarnas tjänster. Domstolen argumenterar vidare för att Uber har ett bestämmande inflytande över villkoren för tjänsten, vilket naturligtvis transportörer (eller vilken säljare som helst) också har, men domstolens argument i denna del får anses anförda för att motivera att Uber inte ska likställas med en förmedlingsplattform eller en mellanhand på annat sätt. Det väsentliga är att Ubers förare inte kan hitta kunder på annat sätt än genom appen och att kunderna måste använda appen, varför sammanförandetjänsten och transporttjänsten blir oskiljaktiga.

Domstolen konstaterar vidare i p. 41: ”En sådan kvalificering stöds för övrigt av EU-domstolens praxis i vilken det har slagits fast att begreppet ’tjänst på transportområdet’ inte endast omfattar transporttjänsten som sådan, utan även alla andra tjänster som har en så nära anknytning till den fysiska handlingen att med ett transportfordon förflytta personer eller varor från en plats till en annan, att de inte kan skiljas från denna.” Även om en transportör kan erbjuda och sälja en resa via andra försäljningskanaler, exempelvis återförsäljare, bör man kunna slå fast att ett biljettköp är en tjänst på transportområdet – en transporttjänst.

Även en biljett som köps online bör kunna ses som en transporttjänst. Av definitionen av informationssamhällets tjänster framgår att en sådan tjänst normalt utförs mot ersättning, tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran. En biljett som köps för en resa avser en tjänst som utförs på begäran och mot betalning. För att omfattas av e-handelsdirektivet måste tjänsten också utföras på distans. En transporttjänst som sålts av en transportör innebär att passageraren måste befinna sig på transportmedlet för att utnyttja tjänsten, vilket innebär att

tjänsten inte sker på distans, jfr ovan. Själva biljetten kan i och för sig vara köpt på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. Köpet av biljetten på distans bör ändå kunna anses utgöra en integrerad del av en helhetstjänst som huvudsakligen består av en transporttjänst.

4.4 Vad kan en transporttjänst omfatta?

Frågan är då om en transporttjänst även kan omfatta en klimatdeklaration. När en tjänst tillhandahålls inom EU ska de direktiv som redogörs för i avsnitt 4.1 gälla. En klimatdeklaration kan antingen ses som fristående från eller i likhet med ett biljettköp som en integrerad del av en transporttjänst. En klimatdeklaration av en viss, specificerad resa som ska lämnas i samband med erbjudandet eller försäljningen av samma resa får anses vara intimt förknippad med själva transporttjänsten. Det är rimligt att se klimatdeklarationen som integrerad i transporttjänsten. Samma regler ska då gälla för klimatdeklarationer som för transporttjänster.

4.5 Vilka bestämmelser ska tillämpas?

4.5.1 Finns tillämpliga EU-regler?

Den föreslagna lagen ska tillämpas vid försäljning och erbjudanden till försäljning i Sverige av resor som påbörjas i Sverige och – vid tur- och returresor utomlands – även returresan till Sverige.

Företag som erbjuder eller utför passagerartransporter, dvs. utför transporttjänster, i Sverige kan vara etablerade både i och utanför landet. EUF-fördraget innehåller inga harmoniserade regler på EU-nivå om klimatdeklarationer för transporter. Principen om ömsesidigt erkännande kan då användas som ett komplement på unionsnivå, se avsnitt 4.1.2. När det gäller klimatdeklarationer innebär det att, om en annan medlemsstat ställer krav på motsvarande deklaration ska en verksamhetsutövare, etablerad i ett annat land, ha rätt att utöva sin verksamhet 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 åberopa principen om ömsesidigt erkännande och därmed bara behöva uppfylla de krav som ställs på företagen i Frankrike. Det kan påpekas att dessa bestämmelser endast omfattar transporter och resor inom Frankrike.

Det finns inga regler om klimatdeklarationer i något annat land inom EU som motsvarar de regler som föreslås i denna promemoria. En leverantör kan därför inte åberopa ömsesidigt erkännande avseende klimatdeklarationer. Frågan är då om tjänstedirektivet eller e-handelsdirektivet är tillämpligt. Om inget av dessa direktiv är tillämpliga, är det i stället vad som i övrigt följer av EU-fördragen och EU-domstolens praxis som får vara vägledande för vilka bestämmelser som ska gälla.

Mot bakgrund av vad som redogörs för i avsnitt 4.1.3 och 4.1.4 ska varken tjänstedirektivet eller e-handelsdirektivet tillämpas på tjänster på transportområdet. E-handelsdirektivet är inte tillämpligt vilket innebär att

ursprungslandsprincipen inte kommer att gälla aktörerna. I stället kommer effektlandsprincipen att gälla. Enligt vägledningen till direktivet om otillbörliga affärsmetoder ska nationella regler som är avsedda att skydda intressen som inte är av ekonomisk natur inte omfattas av det direktivet, jfr avsnitt 4.1.6. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att en resenär ska kunna göra ett val mellan olika resor med utgångspunkt i en resas klimatpåverkan. Även om resenären då väljer en resa som relativt sett är dyrare, kan en klimatdeklaration inte anses vara av ett sådant ekonomiskt intresse att marknadsföringslagen blir tillämplig.

4.5.2 Det s.k. Gebhard-testet

Eftersom varken tjänstedirektivet eller e-handelsdirektivet bedöms vara tillämpligt på förslaget ska EU-fördragets regler om icke-diskriminering och det s.k. Gebhard-testet tillämpas.

EU-domstolen har i sin praxis utvecklat vissa inskränkningar av unionsrätten, förutsatt bl.a. att inskränkningarna inte direkt diskriminerar näringsidkare från andra medlemsstater. Även om kravet alltså ställs på alla transportörer och därmed är icke-diskriminerande skulle en obligatorisk klimatdeklaration kunna anses hindra den fria handeln.

I EU-domstolens dom i mål C-55/94, Reinhard Gebhard, den 30 november 1995, slår domstolen fast att de nationella villkor som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras i EUF-fördraget ska uppfylla fyra förutsättningar. I domen förtydligar domstolen att en nationell regel inte gör det ”mindre attraktivt” att utöva rätten till fri rörlighet endast på den grunden att regeln i fråga är strängare eller ekonomiskt sett mindre attraktiv än motsvarande regler i andra medlemsstater. Avgörande är däremot om regeln i fråga hindrar näringsidkare från andra medlemsstater från att komma in på värdmedlemsstatens marknad på normala och effektiva konkurrensvillkor.

Målet har gett namn åt det s.k. Gebhard-testet (proportionalitetstestet). Testet innehåller fyra förutsättningar för att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget ska anses vara uppfylla. Åtgärderna ska:

- tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt,
- vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset,
- vara ägnade att säkerställa att det mål som eftersträvas med dem uppnås och
- inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade målet.

De två sistnämnda momenten ovan ger uttryck för den s.k. proportionalitetsprincipen. I samtliga situationer där det görs undantag ska alltså nationella åtgärder som kan utgöra hinder för eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheterna uppfylla kraven på proportionalitet.

Det s.k. Gebhard-testet torde vara tillämpligt inte enbart i fråga om den fria rörligheten för tjänster och etableringsrätten utan generellt i fråga om fria rörligheter, se exempelvis betänkandet Spel i en föränderlig värld, Slutbetänkande av Lotteriutredningen (SOU 2006:11 s. 146 f.).

5 Obligatoriska klimatdeklarationer

5.1 Lagens syfte och tillämpningsområde

Förslag: En lag om klimatdeklarationer ska införas. Lagens syfte ska vara att synliggöra klimatpåverkan av resor och att därigenom åstadkomma en minskning av sådan påverkan.

Lagen ska tillämpas vid försäljning och erbjudanden om försäljning av resor som påbörjas i Sverige och, om det är en tur- och returresa, avslutas i Sverige.

Skälen för förslaget

Ett stöd för resenären att fatta välinformerade beslut om resor

Syftet med den föreslagna lagen är att minska klimatpåverkan av resor genom att synliggöra en resas klimatpåverkan för en resenär före köpet av resan. En resenär som vill minska sin klimatpåverkan kan fatta ett mer välinformerat beslut med stöd av deklarationen. Genom att synliggöra effekten av en resa med hjälp av en klimatdeklaration skapas en medvetenhet hos allmänheten om resans negativa klimat- och miljöeffekter. Denna medvetenhet kan påverka på vilket sätt resan ska göras, vart resan ska gå och om resan alls ska genomföras.

Konsumentverket visar i sin kunskapsöversikt (Vem bryr sig?, Konsumentverket, Nr 2019:9, 2019) att konsumenter i dag upplever större förväntningar på sig från det omgivande samhället att agera ansvarsfullt i relation till etiska problem generellt. Särskilt svenska konsumenter ger uttryck för ett stort intresse för hållbarhetsfrågor. Attityder och värderingar skiljer sig dock ofta åt från faktiskt beteende, vilket innebär att konsumenter inte alltid agerar i enlighet med de förväntningar de upplever. Att det krävs motivation, tid och kunskap för att göra hållbara och klimatsmarta konsumtionsval är några av faktorerna som förklarar denna diskrepans. Att välja resor med hänsyn till klimatpåverkan är komplext, om ansvaret faller på konsumenten att söka fram, tillgodogöra sig och jämföra klimatpåverkan för olika alternativ.

Konsumentforskningen pekar på olika metoder för att stimulera eller aktivera konsumenten till att göra mer hållbara val, bl.a. genom att förtydliga och göra informationen mer överskådlig och begriplig. En väl utformad klimatdeklaration synliggör klimatpåverkan på ett begripligt, tillgängligt och enhetligt sätt och underlättar på så vis beslutsprocessen när en konsument överväger om och på vilket sätt en resa ska genomföras. Den kan öka konsumentens motivation och förmåga att göra rationella val med avseende på resors klimatpåverkan, och ger transportörerna en möjlighet att ge konsumenten ett bra beslutsunderlag.

Syftet med lagförslaget om obligatoriska klimatdeklarationer är alltså att underlätta för konsumenter att göra välgrundade val av resor från klimatsynpunkt. Det är alltså inte fråga om att förslaget ska skydda konsumentens, dvs. resenärens, ekonomiska intressen.

Klimatdeklarationerna bedöms ha högst relevans för längre resor, framför allt sällan- och fritidsresande, snarare än för kortare resor som görs i vardagen. Ett skäl för detta är att det torde krävas en viss längd på resan

för att klimatpåverkan ska bli så betydande att konsumenten kan förväntas påverkas av detta i sitt beslut av om eller hur resan ska utföras. Ytterligare ett skäl är att längre sällan- eller fritidsresor i högre utsträckning karakteriseras av en beslutsprocess där flera alternativ vägs mot varandra innan ett beslut fattas. Det är i samband med den typen av överläggningar som klimatdeklarationerna fyller en funktion genom att informera resenären och påverka beslutet. Kortare vardagsresor karakteriseras inte av samma slags beslutsprocess inför varje individuell resa. Dessutom är betydligt fler resesätt relevanta, som bil, cykel och gång. Hur man exempelvis reser till och från arbetet i vardagen styrs av faktorer som var man är bosatt, hur kollektivtrafiksförbindelser ser ut, om man har köpt en periodbiljett, om man äger en bil osv. Det sätt som en viss vardagsresa företas på föregås i mindre utsträckning än för en längre resa av ett aktivt övervägande av olika alternativ. I stället styrs resesättet av livsval och annat som påverkar de nämnda faktorerna. Andra styrmedel än klimatdeklarationer har högre relevans för att påverka klimatavtrycket från vardagsresandet.

Avsikten är inte att enbart fritidsresor ska omfattas av kravet på en klimatsdeklaration. Även affärsresor som erbjuds företag där arbetstagarna reser i tjänsten bör omfattas.

I allmänhet menas med ordet resa en förflyttning till ett specifikt resmål. En resa i den mening består av alla de eventuella delsträckor med byten av transportmedel som tillsammans tar resenären till det specifika resmålet. En resa kan också ses som en enhet, exempelvis en tur- och returresa. Vad som menas med resa och vilka sträckningar som avses skiljer sig åt i olika författningar och konventioner.

Kravet på klimatdeklaration bör gälla varje resa som utgör en förflyttning utan byte av transportmedel, dvs. kravet bör vara tillämpligt på varje enskild delsträcka. Utsläppsberäkningen bör göras från avgångsort till destinationsort inklusive byten (inom ramen för ett och samma transportmedel), vilket innebär att köparen av resan får information om resans totala utsläpp.

Försäljning och erbjudande till försäljning av en transporttjänst

En transportör som säljer eller erbjuder en resa som startar i Sverige bör tillhandahålla en klimatdeklaration för resan. Detsamma bör gälla för en returresa till Sverige som ingår i köpet av en resa utomlands. Klimatdeklarationen bör tillhandahållas konsumenten i omedelbar anslutning till försäljningen eller erbjudandet. Som konstateras i avsnitt 4.2 finns ingen enhetlig definition av vem som ska betecknas som transportör. I detta sammanhang framstår det som mest lämpligt att den som har faktisk kännedom om transporterna och de utsläpp som sker åläggs att upprätta en klimatdeklaration. Med transportör ska därför avses det företag som utför själva transporten. Säljer transportören en resa genom en återförsäljare bör transportören tillhandahålla en klimatdeklaration till återförsäljaren. Kravet på att lämna klimatdeklarationen till konsumenten bör då ligga på återförsäljaren.

Både försäljning och erbjudande om försäljning kan ske på olika sätt. Numera är det vanligt att en resa säljs eller erbjuds via en webbsida, dvs. genom en onlinetjänst. En onlinetjänst betraktas normalt som en

informationssamhällets tjänst som omfattas av e-handelsdirektivet och e-handelslagen. Som redogörs för i avsnitt 4.4 bör dock såväl ett biljettköp på distans som en klimatdeklaration anses utgöra en med transporttjänsten integrerad tjänst. Varken e-handelsdirektivet eller e-handelslagen ska därför tillämpas på tjänster på transportområdet.

5.2 Skyldighet att lämna klimatdeklaration

Förslag: När en transportör säljer eller erbjuder en resa till försäljning ska denne i omedelbar anslutning till försäljningen eller erbjudandet på ett tydligt sätt tillhandahålla köparen eller mottagaren av erbjudandet en klimatdeklaration för resan. Om transportören säljer en resa genom en återförsäljare, ska transportören tillhandahålla återförsäljaren klimatdeklarationen. Återförsäljaren ska i sin tur tillhandahålla klimatdeklarationen till köparen eller mottagaren av erbjudandet.

Skälen för förslaget: För att syftet med den föreslagna lagen ska uppnås bör en obligatorisk klimatdeklaration tas fram av transportören. Deklarationen bör lämnas till köparen av en resa eller mottagaren av erbjudandet om en resa. Om transportören anlitar en återförsäljare för försäljningen av resor, ska transportören tillhandahålla återförsäljaren klimatdeklarationen. Kravet på att lämna klimatdeklarationen till en köpare eller mottagare av ett erbjudande om en resa förs i ett sådant fall över till återförsäljaren. Regleringen innebär alltså att krav ställs både på transportören och en eventuell återförsäljare av transportörens resor.

Skyldigheten att lämna obligatoriska klimatdeklarationer får inte missgynna enskilda företag i den meningen att bestämmelserna skapar olika villkor för marknadens aktörer. Sverige har i och med EU-medlemskapet också förbundit sig att följa EU:s regelverk, vilket bl.a. innebär att en nationell bestämmelse inte får hamna i konflikt med EU-bestämmelser om bl.a. icke-diskriminering.

Som konstateras i avsnitt 4.5.1 är e-handelsdirektivet inte tillämpligt på transportörer, vilket innebär att effektlandsprincipen kommer att gälla för de föreslagna bestämmelserna. Det innebär att alla transportörer som säljer och erbjuder passagerartransporter som avgår från Sverige omfattas av lagförslaget. Detsamma gäller om resan är en tur- och returresa utomlands för transporter till Sverige. Skyldigheten att tillhandahålla en klimatdeklaration innebär därmed varken en direkt diskriminering eller ett hinder som rent faktiskt innebär större svårigheter för aktörer med annan nationalitet.

EU har högt ställda mål för miljö och klimat. EU:s miljöpolitik avser att skydda miljön och värna folkhälsan, klimatet och den biologiska mångfalden. Den europeiska gröna given ska göra Europa till världens första klimatneutrala kontinent, bl.a. genom insatser för renare energikällor och miljövänlig teknik. Ambitionen omfattar bl.a. lagstiftning om miljö-, energi- och klimatmålen. EU:s klimat- och energipolitik fram till 2030 omfattar mål för minskade växthusgasutsläpp, ökad andel förnybara energikällor och energieffektivitet. EU:s klimatmål till 2030 är bl.a. att minska utsläppen av växthusgaser med minst 40 procent jämfört med 1990. Sverige har också antagit ett långsiktigt mål om att uppnå nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2045. Dessa föresatser är sammantagna ett allmänintresse. Införandet av en obligatorisk klimatdeklaration får anses motiverat med hänsyn till detta allmänintresse.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att synliggöra klimatpåverkan av resor och att en resenär ska kunna göra ett välgrundat val mellan olika färdssätt. En obligatorisk klimatdeklaration kan bidra till att ett sådant val är möjligt. Att transportören ska redovisa en resas klimat-

påverkan kan inte anses vara en oproportionerlig åtgärd. Det finns inte något mindre ingripande alternativ till åtgärden för att uppnå syftet med lagförslaget.

En bestämmelse om obligatorisk klimatdeklaration för transportörer bör därför anses klara Gebhard-testet, se avsnitt 4.5.2.

Sammanfattningsvis bedöms det ur EU-rättslig synvinkel vara möjligt att införa ett krav på en obligatorisk klimatdeklaration.

5.3 Vilka trafikslag ska omfattas av kravet?

Förslag: Kravet på en klimatdeklaration ska för närvarande bara omfatta resor med luftfartyg med en viss minsta vikt.

Skälen för förslaget: Som beskrivs i avsnitt 3.4 omfattas flyg redan i dag genom systemen EU ETS och Corsia i stor utsträckning av krav om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp. De data och uppgifter om bl.a. bränsleförbrukning som flygtransportörer har tillgängliga till följd av dessa regelverk är i hög grad också ändamålsenliga för klimatdeklarationerna. De närmare förutsättningarna bör föreskrivas på förordningsnivå och i vissa fall genom myndighetsföreskrifter.

Klimatdeklarationer för flyg bör endast krävas om luftfartygets certifierade maximala startmassa är minst 5 700 kg. Luftfartyg som är mindre än så transporterar maximalt ett tiotal passagerare. Passagerartransporter som bedrivs kommersiellt med sådana luftfartyg utförs ofta av mindre aktörer och bidraget till det totala passagerartransportarbetet och den totala klimatpåverkan från flyg är begränsat. Att utesluta dem från kravet på klimatdeklarationer bedöms därför ha begränsad påverkan på möjligheten att uppnå syftet med klimatdeklarationerna. Motsvarande undantag finns inom EU ETS och Corsia.

När det gäller resor med personbil, buss, tåg och fartyg ser situationen annorlunda ut. Vissa frågor om hur klimatpåverkan från dessa färdmedel ska beräknas behöver utredas vidare.

Sjöfarten omfattas liksom luftfarten också i stor utsträckning av krav på övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp genom EU MRV och IMO:s regelverk. Transportörer inom detta trafikslag kan, som för luftfarten, förväntas ha tillgång till uppgifter som är ändamålsenliga för klimatdeklarationer. Att få tillgång till uppgifter förväntas därför inte vara en svårighet men det kvarstår frågor kring beräkningsmetoden. En sådan fråga är hur fördelningen av klimatpåverkan mellan gods och passagerare ska göras, eftersom samtransport är mycket vanligt förekommande inom detta trafikslag. EU MRV-regelverket tillåter transportörer att välja mellan två olika metoder för att fördela klimatpåverkan mellan transportkategorierna, med väsentligt olika resultat beroende på vilken som väljs.

Att det för tåg och buss inte finns några motsvarande harmoniserade regelverk som kräver övervakning av utsläpp medför ett mer omfattande kvarstående författningsarbete. För tåg, där transportörer i viss utsträckning kan förväntas ha tillgång till ändamålsenliga uppgifter, bedöms de flesta utestående frågorna relatera till beräkningsmetoden, bl.a. hur elanvändning ska klimatvärderas (se avsnitt 3.2.2). För bussar kvarstår frågor både om vilka uppgifter och beräkningsmetoder som ska användas.

Motsvarande frågor finns när det gäller resor som erbjuds allmänheten med personbil, t.ex. taxiresor.

Mot bakgrund av det anförda bör därför inledningsvis endast flygresor omfattas av kravet på klimatdeklaration. Ambitionen är dock att även resor som görs med buss, tåg eller fartyg så snart som möjligt ska omfattas av kravet på klimatdeklarationer. Regleringen bör ske genom att regeringen bemyndigas att meddela undantag från lagens krav på klimatdeklarationer, se avsnitt 5.6. Undantagen kan avse trafikslag, men även transporter inom ett trafikslag.

5.4 Klimatdeklarationens innehåll

Förslag: Klimatdeklarationen för en resa ska redovisa den klimatpåverkan som varje passagerare ger upphov till per transporterad kilometer, den totala klimatpåverkan som varje passagerare ger upphov till och referensvärden som gör det möjligt att bedöma omfattningen av resans klimatpåverkan och att jämföra klimatpåverkan för olika resor.

Skälen för förslaget

Innehållet i en klimatdeklaration

Det är centralt för klimatdeklarationens syfte – att synliggöra klimatpåverkan – att det framgår hur stor klimatpåverkan från en resa är i kvantitativa termer. Den kvantitativa uppgift som är intressant är hur stor del av klimatpåverkan som kan hänföras till varje passagerare – inte hur stor klimatpåverkan transporten totalt sett ger upphov till för hela flygningen, eller motsvarande.

Utöver uppgiften om den totala klimatpåverkan från resan bör klimatdeklarationen ge information om hur utsläppseffektiv resan är, dvs. hur stor klimatpåverkan är per passagerare och transporterad sträcka. Denna uppgift kan fungera som ett slag av jämförelsetal som ytterligare underlättar för resenären att jämföra klimatpåverkan för olika resealternativ. Ett sådant jämförelsetal, som är oberoende av resans längd, kan göra det enklare för resenären att exempelvis över tid urskilja om det finns systematiska skillnader i termer av utsläppseffektivitet mellan olika transportörer och trafikslag.

Den klimatpåverkan som klimatdeklarationen föreslås innehålla är uppgifter om utsläpp av växthusgaser och den påverkan som höghöjdseffekten för flyg har. Med växthusgaser avses koldioxid, metan och dikväveoxid.

Enheterna för de två ovanstående uppgifterna behöver preciseras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Det framstår som lämpligt att använda kilogram koldioxidekvivalenter (kgCO_2e) respektive gram koldioxidekvivalenter per passagerarkilometer ($\text{gCO}_2\text{e/passagerarkilometer}$). Dessa enheter är vanligt förekommande för att beskriva klimatpåverkan från resor, jfr avsnitt 3.4.1 och 3.4.4.

Som ett led i synliggörandet av klimatpåverkan från resan bör klimatdeklarationen också ge ett stöd för resenären att bedöma de båda ovanstående kvantitativa uppgifterna om klimatpåverkan, utan att behöva

söka upp och jämföra klimatdeklarationer för olika resealternativ. Ett referensvärde kan underlätta jämförelsen genom att synliggöra hur den aktuella resans klimatpåverkan förhåller sig till klimatpåverkan av alternativa resor eller andra sätt att resa.

Ett möjligt referensvärde är utsläppseffektiviteten för det mest utsläppseffektiva resesättet – inom trafikslaget alternativt trafikslagsövergripande. Med tillgång till ett sådant referensvärde får resenären möjlighet att bedöma om utsläppseffektiviteten för en given resa är hög eller låg i förhållande till det mest utsläppseffektiva sättet att resa. För att jämförelsen ska bli rättvis bör ett sådant referensvärde beräknas med samma utgångspunkter som den klimatpåverkan som ska beräknas och redovisas i klimatdeklarationen, exempelvis i fråga om systemgränser och vilken klimatpåverkan som beaktas.

Inga särskilda förkunskaper om klimatpåverkan från resor behövs för att kunna ta till sig en jämförelse av en resas deklarerade utsläppseffektivitet med ett sådant referensvärde, eftersom det handlar om relativa skillnader. Desto svårare kan det vara att göra en bedömning av den totala klimatpåverkans omfattning. Vad innebär det exempelvis att de totala utsläppen för en resa är 500 kgCO₂e jämfört med 1 kgCO₂e för en annan och vad har det därmed för betydelse om den ena eller den andra resan väljs? Det kan därför vara relevant med ytterligare ett referensvärde som relaterar till den totala klimatpåverkan från resan och syftar till att sätta in kvantiteten (kgCO₂e) i ett sammanhang. Det kan exempelvis vara en upplysning om vad Sveriges nettonollmål till 2045 eller delmål till 2030 innebär i termer av utsläpp från den svenska befolkningens resor på individnivå.

Det finns behov av att precisera och förtydliga tillämpningen av bestämmelserna, vilka till stor del bedöms vara av teknisk karaktär. Det gäller bl.a. vilken klimatpåverkan som ska beaktas, vilka beräkningssätt och vilka enheter som ska användas samt vilka uppgifter som ska ligga till grund för beräkningarna. Det behöver också finnas en viss flexibilitet i klimatdeklarationens exakta innehåll och utformning som kan behöva förändras över tid, exempelvis för att återspegla den senaste vetenskapen eller för att göra anpassningar till nya eller förändrade regelverk med relevans för klimatdeklarationerna.

För att beräkningarna av klimatpåverkan inte ska bli alltför komplexa och resurskrävande kan det alltså behövas begränsningar, undantag och möjlighet till schabloniserade beräkningar.

Systemgränser för att beräkna klimatpåverkan

För tillämpningen av lagen behövs det kompletterande bestämmelser om hur klimatpåverkan från resor ska beräknas. Som framgår i avsnitt 3 är en definition av systemgränserna härvidlag central, dvs. ett val behöver göras avseende vilket slag av klimatpåverkan och vilka utsläppskällor som ska beaktas. Det bör vara samma systemgräns för alla trafikslag för att säkerställa att klimatdeklarationerna blir jämförbara. Systemgränsen bör också väljas så att de mest betydande källorna till klimatpåverkan för respektive trafikslag fångas. Det är viktigt för att undvika en situation där klimatdeklarationen systematiskt och i stor utsträckning underskattar

klimatpåverkan för ett trafikslag i förhållande till den verkliga klimatpåverkan och i förhållande till hur väl den visas för ett annat trafikslag.

Systemgränsen för att beräkna klimatpåverkan bör under inledningen av reformen avgränsas till att endast inkludera livscykelutsläppen för de drivmedel som används för färdmedlens framdrift (källa till hjul-utsläpp). Att inkludera utsläpp som uppstår vid användningen av de drivmedel som används för färdmedlens framdrift, dvs. tank till hjul-utsläppen, är självklart eftersom sådana utsläpp utgör en betydande del av de klimatpåverkande utsläpp som är associerade med trafikslagen. Därutöver bör källa till tank-utsläpp inkluderas – dels för att sådana utsläpp utgör en betydande andel av utsläppen associerade med användning av drivmedel, dels för att säkerställa en jämförbarhet mellan färdmedel som använder drivmedel som ger ett direkt utsläpp vid användning med de färdmedel som använder el eller motsvarande alternativa drivmedel som inte ger något direkt utsläpp vid användning, men där framställningen kan ha gett upphov till utsläpp.

Ett bredare livscykelperspektiv som inkluderar ytterligare indirekta utsläpp, dvs. utsläpp från exempelvis infrastruktur och avfallshantering, skulle mer fullständigt representera hela den klimatpåverkan som är associerad med en viss resa. Att bestämma denna klimatpåverkan innebär dock en väsentligt ökad komplexitet, eftersom betydligt mer information skulle behöva inhämtas av transportörerna – information som de i stor utsträckning inte själva har kännedom om som en naturlig del av sin verksamhet, till skillnad mot exempelvis vad som i stor utsträckning är fallet vad gäller drivmedelsförbrukning. Enligt FN:s mellanstatliga klimatpanel, IPCC:s, femte utvärderingsrapport är utsläppen associerade med tillverkning, drift, underhåll och slutligen avfallshantering av transportinfrastruktur associerad med flyg, buss och tåg omkring 10 gCO₂e per passagerarkilometer. För fartyg är dessa utsläpp enligt IPCC generellt sett låga i jämförelse med utsläppen associerade med drivmedelsanvändningen. Att utesluta dessa utsläpp innebär en viss systematisk underskattning av klimatpåverkan från alla trafikslagen. Eftersom omfattningen av dessa utsläpp är snarlik, bör det emellertid ha en begränsad betydelse för jämförelsen mellan olika resor – de relativa skillnaderna är desamma oavsett om dessa utsläpp räknas med eller inte. Det bör dock inte uteslutas att på sikt tillämpa ett bredare livscykelperspektiv, i takt med att metodiken utvecklas och den information som behövs blir mer tillgänglig. Ett exempel på en sådan utveckling är den nya transportspecifika standarden ISO 14083 för beräkning av livscykelutsläpp som förväntas publiceras 2023.

Verksamhetsspecifika uppgifter bör läggas till grund för beräkningar

En precisering som är nödvändig för tillämpningen av lagen handlar om vilka uppgifter som ska ligga till grund för beräkningarna av den klimatpåverkan som ska redovisas. Huvudregeln bör vara att det är verksamhetsspecifika uppgifter. Med detta menas framför allt att transportörens faktiska förbrukning av drivmedel och antalet transporterade passagerare, för den specifika resan, används för att beräkna klimatpåverkan för den resan. Eftersom klimatdeklarationen ska lämnas innan den faktiska resan genomförs måste historiska uppgifter

användas. Det är lämpligt att använda medelvärden avseende de förhållanden som varit gällande på resrutten i fråga över en längre tid, exempelvis under det senaste året.

Klimatdeklarationens precision, dvs. hur väl den verkliga klimatpåverkan från den specifika resan återspeglas, bör vara hög. En hög precision behövs för att faktiska skillnader i utsläppseffektiviteten mellan enskilda resor ska få genomslag i den beräknade klimatpåverkan som redovisas i deklarationen. Det skulle motverka syftet med lagen om en resenär väljer en resa framför en annan på grund av att klimatdeklarationen visat att den innebär mindre klimatpåverkan, om förhållandet i fråga om den verkliga klimatpåverkan är det omvända. Att sådana situationer uppstår kan aldrig uteslutas helt och hållet. Det är emellertid rimligt att förvänta sig att klimatdeklarationens precision blir bättre om hänsyn tas till verksamhetsspecifika omständigheter, jämfört med mer schabloniserade beräkningar.

Transportörer konkurrerar redan i dag i viss utsträckning på grundval av hur utsläppseffektiva resorna är, och klimatdeklarationerna bör förstärka incitamenten för en aktör att investera för en högre utsläppseffektivitet i förhållande till konkurrenterna. Om investeringar som leder till faktiskt minskad klimatpåverkan inte får genomslag i klimatdeklarationen, riskerar det incitamentet att minska. Även detta motiverar att klimatdeklarationerna bör baseras på verksamhetsspecifika uppgifter.

Klimatdeklarationens precision är i viss utsträckning en avvägning mot den administrativa bördan. Ju fler verksamhetsspecifika uppgifter transportören behöver ha för att genomföra beräkningarna, desto mer underliggande arbete krävs för att inhämta, sammanställa och kvalitetssäkra data. Transportörerna kan dock redan ha ett slags systematiserad insamling av de verksamhetsspecifika uppgifter som krävs för att genomföra beräkningarna, vilket i så fall innebär att klimatdeklarationerna i det avseendet inte innebär ytterligare administrativ börda. För en verksamhet vars syfte är att transportera passagerare och gods är det naturligt att man har en detaljerad uppföljning av hur många passagerare och hur mycket gods man transporterar och vart. Drivmedels- och energiförbrukning är kostsamma för en transportör och det bör därför också vara relevant att ha en systematiserad uppföljning av denna förbrukning.

Enligt vad som framgår i avsnitt 3 finns det befintliga regelverk som innebär att transportörer i varierande utsträckning för de olika trafikslagen redan har krav på sig att samla in ändamålsenliga uppgifter. I hög grad gäller det flyg genom regelverken för EU ETS och Corsia som många lufttrafikföretag omfattas av. Dessa regelverk kräver, med vissa undantag, övervakning av bränsleförbrukningen för varje individuell flygning med höga krav på noggrannhet och systematik. Det förekommer emellertid att lufttrafikföretag som har skyldigheter inom EU ETS eller Corsia utför flygningar som inte omfattas av skyldigheterna inom dessa system. De utför med andra ord vissa flygningar där det inte redan följer av regelverken inom EU ETS och Corsia att bränsleförbrukningen måste övervakas. I sådana fall skulle klimatdeklarationerna kunna innebära ett extra krav. Många lufttrafikföretag gör dock ingen distinktion på förhand avseende vilka flygningar som omfattas av EU ETS eller Corsia, utan övervakar alla flygningar på samma sätt och tar hänsyn till undantagna

flygningar först i samband med att utsläppsrapporter inom EU ETS och Corsia sammanställs.

Det ställs inget krav på att ett lufttrafikföretag ska kontrollera sitt transportarbete inom EU ETS och Corsia, dvs. det krävs inte att ett företag kontrollerar hur många personer som företaget har transporterat per kilometer. Som nämns ovan är dock transportarbetet en relevant uppgift för lufttrafikföretagen att följa upp eftersom det är centralt för affärsverksamheten. Ytterligare ett skäl för att anta att flygoperatörer i hög utsträckning bör ha tillgång till uppgiften om transportarbetet är att antalet passagerare per flygning i många fall ligger till grund för en ekonomisk transaktion, eftersom det är vanligt att flygplatser tar ut en avgift för nyttjandet av infrastrukturen baserat på antalet passagerare. Så är exempelvis fallet för de flygplatser Swedavia ansvarar för i Sverige. Trots avsaknaden av krav är det alltså rimligt att anta att ett lufttrafikföretag har kännedom om det transportarbete som utförs.

För fartyg innebär EU MRV-regelverket och IMO:s regelverk för datainsamling, beskrivna i avsnitt 3.5.2 respektive 3.5.3, att det finns krav på övervakning av ändamålsenliga uppgifter för trafikslaget. Det gäller framför allt EU MRV-regelverket, som ställer krav på övervakning både av drivmedelsförbrukning och transportarbete, till skillnad mot IMO:s regler som bara kräver övervakning av drivmedel. Regelverken gäller bara fartyg med en bruttodräktighet över 5 000. Fartyg mindre än så bör möjligen undantas från kravet på klimatdeklaration med hänsyn till den administrativa bördan. Det kan vara relevant att över tid anpassa ett sådant undantag med hänsyn till utvecklingen på området, exempelvis om EU:s eller IMO:s regelverk utökas till att omfatta mindre fartyg. Bland annat har en gräns på en bruttodräktighet om 400 dykt upp i de diskussioner som förs med anledning av Europeiska kommissionens aviserade förslag om att inkludera sjöfarten i EU ETS.

Det finns inga motsvarigheter till de nämnda harmoniserade regelverken för buss eller tåg. Det innebär att ändamålsenliga verksamhetspecifika uppgifter inte finns tillgängliga på samma sätt som för de andra färdmedlen. Denna omständighet bör beaktas vid utarbetande av tillämpningsföreskrifter. Exempelvis kan det vara aktuellt att i högre utsträckning tillåta schabloniserade beräkningar än i fråga om fartyg och flyg. Förutsättningarna i fråga om tillgång på verksamhetspecifika uppgifter kan förväntas variera beroende på transportör och var trafiken bedrivs. Tillgången till relevanta verksamhetspecifika uppgifter bedöms exempelvis kunna vara relativt sett hög för transportörer som bedriver trafik på den järnväg som Trafikverket förvaltar med hänvisning till de krav myndigheten ställer på redovisning av drivmedelsförbrukning (inklusive el).

Schablonmässiga beräkningar bör medges som ett undantag i vissa fall

I de fall verksamhetspecifika uppgifter inte enkelt finns tillgängliga och det är förknippat med höga kostnader att inhämta sådana, bör en möjlighet till undantag finnas som medger beräkning av klimatpåverkan med schabloner i stället. Sådana schabloner bör utgå ifrån statistiskt och vetenskapligt underlag om exempelvis genomsnittliga beläggningsgrader och utsläpp. En utsläppsschablon motsvarar en genomsnittlig klimatpåverkan för ett visst trafikslag eller för en viss typ av resa med ett

visst trafikslag. Schablonen ersätter alltså ett beräknat värde av klimatpåverkan – uttryckt i gCO₂e/passagerarkilometer.

Höghöjdseffekten för flyg bör redovisas

Höghöjdseffekten bör beaktas i klimatdeklarationen. Som beskrivs i avsnitt 3.4.4 har det med stor säkerhet fastslagits att höghöjdseffekten har en mycket stor betydelse för den sammanlagda klimatpåverkan från flyg. Det är däremot förknippat med desto större osäkerhet att bestämma hur stor höghöjdseffekten blir för en individuell flygresa. Skälet är bl.a. att höghöjdseffekten beror på väderförhållandena vid den enskilda flygningen och vilken sammansättning det använda bränslet har. Att de kemiska mekanismerna i atmosfären inte är helt klarlagda bidrar också till osäkerheter.

Hur höghöjdseffekten ska beaktas i klimatdeklarationerna bör regleras i tillämpningsföreskrifter. På grund av de osäkerheter som beskrivs ovan är det lämpligt med viss flexibilitet i utformningen eftersom bestämmelserna kan behöva ändras över tid. Inledningsvis bör höghöjdseffekten inte räknas med i de två tal som redovisas i klimatdeklarationen, dvs. kgCO₂e/passagerare och gCO₂e/passagerarkilometer. I stället bör höghöjdseffekten redovisas separat i form av en upplysning till resenären om hur stor klimatpåverkan som i genomsnitt kan uppskattas tillkomma på grund av höghöjdseffekten. Denna upplysning kan exempelvis vara en standardtext om att det tillkommer ungefär en viss procent i klimatpåverkan från höghöjdseffekten. Att det krävs en viss flyghöjd för att höghöjdseffekten ska uppstå behöver också beaktas. När kunskapsunderlaget om höghöjdseffekterna och möjligheterna att bestämma den för specifika flygningar förbättrats är det lämpligt att anpassa beräkningsmetoden.

5.5 Tillsyn

Förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över att de skyldigheter som följer av denna lag och av föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen fullgörs.

Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar från en transportör eller en återförsäljare som behövs för tillsynen.

Tillsynsmyndigheten ska få besluta de förelägganden som behövs för att lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas. Ett beslut om föreläggande ska få förenas med vite.

Sekretess ska i fråga om tillsynsmyndighetens tillsyn gälla för en enskilds affärs- eller driftförhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Sekretess ska inte gälla för beslut i ärenden om tillsyn.

Bedömning: Naturvårdsverket bör utses till tillsynsmyndighet.

Skälen för förslaget och bedömningen

Tillsynsmyndighet

I denna promemoria föreslås att transportörer och återförsäljare ska lämna klimatdeklarationer för vissa resor. För att säkerställa att de lever upp till detta krav krävs tillsyn av en myndighet. Vilken myndighet som bäst lämpar sig för denna tillsyn bör regleras på förordningsnivå. Tillsynen bör omfatta efterlevnaden av föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen samt föreskrifter som har meddelats med stöd av den s.k. restkompetensen eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter.

Förelägganden och vite

Tillsynsmyndigheten får genom uppmaningar se till att lagen följs. Tillsynsmyndigheten bör på begäran kunna få de upplysningar och handlingar från transportören eller återförsäljaren som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten bör också kunna besluta om förelägganden. Föreläggandena bör kunna förenas med vite. Visserligen är inte alla de företag som omfattas av tillsynen registrerade i eller bedriver verksamhet i Sverige, men avsaknaden av en möjlighet att förena ett föreläggande med vite riskerar att leda till att föreläggandet blir verkningslöst. Det bör alltså vara möjligt att förena ett sådant föreläggande med vite. Vitesförelägganden bör emellertid vanligtvis användas restriktivt. Tillsynsmyndigheten bör så långt det är möjligt på andra sätt se till att lagen följs. Allmänna bestämmelser om viten finns i lagen (1985:206) om viten.

Tillsynsmyndighet

Naturvårdsverket ansvarar enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken för officiell statistik inom området Miljö, bl.a. avseende Utsläpp. I sitt arbete med den officiella statistiken hanterar Naturvårdsverket data och producerar kunskapsunderlag samt utvecklar på olika sätt arbetet med officiell statistik. Som framgår av avsnitt 3.4.1 är

Naturvårdsverket utpekad som behörig myndighet enligt förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser. Det innebär bl.a. att Naturvårdsverket har det administrativa ansvaret avseende regler om övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp från luftfartsverksamhet.

Naturvårdsverket bedöms mot denna bakgrund ha en lämplig kompetens för att utfärda tillämpningsföreskrifter för hur klimatpåverkan från olika trafikslag ska beräknas och dessutom granska om transportörerna har gjort korrekta beräkningar och redovisningar i sina klimatdeklarationer och uppfyllt sina skyldigheter i övrigt.

Sekretess

Uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden kan förekomma inom ramen för den tillsyn som tillsynsmyndigheten föreslås utföra. Sådana uppgifter bör omfattas av sekretess, om det kan antas att ett röjande kan orsaka skada. Av 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att sekretess gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i statlig myndighets verksamhet som består i bl.a. tillsyn för uppgift som rör enskildas affärs- och driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Av 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) framgår att sådan sekretess gäller i den utsträckning som anges i bilagan till förordningen. Av p. 122 i bilagan framgår att sekretess bl.a. gäller i verksamhet som består i tillsyn enligt lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser eller enligt motsvarande äldre föreskrifter. Tillsynen omfattar bl.a. de utsläppsrapporter som flygoperatörer ska lämna till Naturvårdsverket med avseende på EU ETS och Corsia. Utsläppsrapporterna omfattas alltså av sekretessen (jfr kommissionens genomförandeförordning [EU] 2018/2066 av den 19 december 2018 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och om ändring av kommissionens förordning [EU] nr 601/2012 och 6 kap 3 § förordningen [2020:1180] om vissa utsläpp av växthusgaser). De uppgifter som tillsynsmyndigheten kommer att få del av i sin tillsyn enligt den nu föreslagna lagen motsvarar huvudsakligen uppgifterna i utsläppsrapporterna. Sekretess bör därför gälla även vid tillsyn enligt den nu föreslagna lagen. Tillsyn enligt lagen om klimatdeklarationer bör alltså föras in i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen. Sekretess bör dock inte gälla för beslut i ärenden.

5.6 Överklagande

Förslag: Tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande och beslut om att förena ett föreläggande med vite ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Skälen för förslaget: Tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande och om att förena sådana beslut med vite behandlas i avsnitt 5.5. Besluten

ska kunna överklagas till förvaltningsrätten. Prövningstillstånd ska krävas för prövning i kammarrätten.

5.7 Bemyndiganden

Förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att lämna en klimatdeklaration.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka data som ska användas vid beräkning av klimatpåverkan och hur gamla dessa får vara, vilka beräkningsmetoder som ska användas och hur klimatpåverkan ska redovisas.

Skälen för förslaget

Undantag från skyldigheten att lämna en klimatdeklaration

Som framgår av avsnitt 5.3 är avsikten att kravet på att lämna en klimatdeklaration inledningsvis endast ska omfatta vissa resor med flyg. Det kan även finnas situationer där transportörer och återförsäljare av vissa typer av resor inom ett trafikslag bör undantas från kravet på att lämna en klimatdeklaration. Regeringen bör därför få meddela föreskrifter om sådana undantag.

Andra föreskrifter på lägre nivå än lag

Det övergripande innehållet i en klimatdeklaration föreslås framgå av lagen. Vad en klimatdeklaration närmare ska innehålla bör dock regleras på lägre föreskriftsnivå. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela ytterligare föreskrifter om de uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration.

Vilka uppgifter och beräkningsmodeller som ska användas vid beräkning av klimatpåverkan regleras lämpligen i förordning eller myndighetsföreskrifter. Detsamma gäller i fråga om redovisningen av uppgifterna. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka data som ska användas vid beräkning av klimatpåverkan och hur gamla dessa får vara, vilka beräkningsmetoder som ska användas och hur klimatpåverkan ska redovisas.

5.8 Ikraftträdande

Förslag: Den föreslagna lagen ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Skälen för förslaget: Den nya lagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den sedvanliga beredningstiden av lagstiftningsärenden är det inte möjligt med ett ikraftträdandedatum före den 1 juli 2022. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för företag

Bedömning: Författningsförslagen påverkar i första hand transportörer som säljer långa resor som har sin början i Sverige. Förslagen har också en direkt påverkan på återförsäljare av långa resor och den myndighet som regeringen har för avsikt att utse som tillsynsmyndighet. Indirekt berörs köpare av långa resor.

Förslagen medför vissa kostnader för transportörer för att samla in data, genomföra beräkningar och göra anpassningar av försäljningskanaler. Dessa kostnader är begränsade.

Ett företag som vill minska sin klimatpåverkan till följd av en tilltänkt resa kan fatta ett mer välinformerat beslut med stöd av klimatdeklarationen. Förslagen bidrar därmed till miljö kvalitetsmålen, framför allt målet Begränsad klimatpåverkan

Skälen för bedömningen

Tidsåtgång och administrativa konsekvenser för transportörer

Förslagen medför vissa kostnader för transportörer för att samla in data, genomföra beräkningar och göra anpassningar av försäljningskanalerna. Dessa kostnader bedöms vara begränsade.

För att genomföra beräkningar av den klimatpåverkan som ska redovisas i klimatdeklarationen behöver transportörerna ha tillgång till data. Transportörerna förutsätts ha ett systematiskt arbetssätt för att inhämta, sammanställa och kvalitetssäkra dessa data, bl.a. uppgifter om drivmedelsförbrukning och transportarbete. Förslaget förväntas inte i någon stor utsträckning föranleda utökade kostnader med avseende på detta. Med regelverken för EU ETS och Corsia följer krav på att drivmedelsförbrukningen ska övervakas för en stor andel av de flygrörelser som är föremål för kravet om klimatdeklaration.

I den mån systematiska arbetssätt för insamling av uppgifterna inte krävs enligt andra regelverk, är det inte osannolikt att transportörerna ändå tillämpar sådana arbetssätt, eftersom både drivmedelsförbrukning och transportarbete är ekonomiskt viktiga i en verksamhet vars syfte är att bedriva transporter. Flera transportörer informerar också redan i dag om resans utsläpp av koldioxid i samband med biljettköp.

Som framgår av avsnitt 5.3 och 5.4 bör det finnas möjlighet att medge undantag från krav på insamling av data, vilket medför att mer schabloniserade beräkningar tillåts. Ett sådant undantag kan exempelvis vara aktuellt för transportörer som trots det ovanstående inte har någon systematisk insamling av relevanta data samtidigt som det är förknippat med höga kostnader för dem att etablera sådana arbetssätt.

Det är förknippat med vissa kostnader att genomföra beräkningarna av klimatpåverkan baserat på insamlade data och att genomföra redovisningen av klimatdeklarationen. Transportörerna behöver anpassa sina försäljningskanaler, exempelvis webbplatser, biljettautomater och appar, så att klimatdeklarationerna kan visas för konsumenterna i de samman-

hang där de ska visas. Kostnaderna för detta kan variera, bl.a. beroende på vilka försäljningskanaler som ska anpassas.

Incitamentseffekter

Transportörer konkurrerar redan i dag i viss utsträckning på grundval av hur utsläppseffektiva resorna är. Klimatdeklarationerna torde förstärka incitamenten för en aktör att investera för en högre utsläppseffektivitet i förhållande till konkurrenterna.

Klimatdeklarationerna bör göra det lättare för företag i Sverige att minska klimatavtrycket från personalens tjänsteresor, serviceresor och inköpsresor med till en början flyg, men på sikt även tåg, buss och färja. Under 2011–2016 gjordes i genomsnitt ca 5,5 miljoner tjänsteresor, serviceresor och inköpsresor per år enligt Trafikanalys resvaneundersökning.

Vilka transportörer berörs?

Flygbranschen i Sverige består av enstaka stora och flera mindre flygbolag. Det dominerande flygbolaget i Sverige är SAS. Enligt Transportstyrelsens trafikstatistik för det fjärde kvartalet 2019 hade SAS en marknadsandel på 49 procent i inrikes trafik. Näst störst var BRA med en marknadsandel på knappt 30 procent, därefter följde Norwegian Air med knappt 19 procent. I utrikes trafik hade SAS, under samma period, en marknadsandel på 24 procent, Norwegian Air 18 procent och Ryanair 8 procent. Cirka 75 procent av utrikes flygresor utfördes alltså av flygbolag med säte i ett annat land än Sverige.

När det gäller försäljningskanaler för flygresor anges i en rapport beställd av IATA att 2016 såldes cirka en tredjedel av flygbiljetterna av flygbolagen. Resten såldes alltså via återförsäljare. Enligt rapporten bedöms flygbolagens försäljning i egna kanaler öka till uppemot 50 procent år 2021.

Ett begränsat antal företag är transportörer och säljer tågresor på den svenska marknaden. Statliga SJ AB är den dominerande aktören. Därutöver finns bl.a. MTRX, Vy Tåg, Snälltåget, FlixTrain och Inlandsbanan AB. Det är genomgående fråga om större företag som bör ha goda möjligheter att hantera en klimatdeklaration.

Bussbranschen domineras i dag av stora aktörer. Tyska FlixBus och det norska företaget Vy är de största aktörerna som har linjelagd kommersiell busstrafik. Vy uppträder under varumärkena Vy Bus4You och Vy express på den svenska fjärrbussmarknaden. Vid sidan av de stora aktörerna finns många mindre företag som ofta utför busstrafik som partner till någon av de stora aktörerna.

Det finns femton rederier som trafikerar reguljärt till och från Sverige och ett som trafikerar Gotland. Rederiet med flest linjer är svenska Stena Line med sammanlagt sex linjer från Göteborg, Halmstad, Trelleborg, Karlskrona och Nynäshamn. Tyskägda TT-Line har med fyra linjer från Trelleborg flest linjer på sydkusten. I Finlandstrafiken konkurrerar i första hand estniska Tallink Silja och finska Viking Line. En mindre konkurrent finns i form av finska Rederiaktiebolaget Eckerö som har Ålandstrafik mellan Grisslehamn och Eckerö under varumärket Eckerölinjen. För en

stor del av rederierna är det kombinationen gods och passagerare som möjliggör lönsamhet på linjerna.

Konsekvenser för återförsäljare

Om en återförsäljare av långa resor får en klimatdeklaration av en transportör, ska återförsäljaren tillhandahålla denna klimatdeklaration till sina presumtiva kunder. För att göra informationen i klimatdeklarationen tillgänglig för sina kunder kan återförsäljarna behöva anpassa sina försäljningskanaler, t.ex. webbplatser och appar. Kostnaderna för detta bedöms vara begränsade.

6.2 Konsekvenser för myndigheter under regeringen

Bedömning: Tillsynen av efterlevnaden av de nya reglerna innebär en ny uppgift för den tillsynsmyndighet som regeringen avser att utse. Detsamma gäller föreskriftsrätten. Kostnaderna kan finansieras inom befintlig anslagsram.

En myndighet som vill minska sin klimatpåverkan till följd av en tilltänkt resa kan fatta ett mer välinformerat beslut med stöd av klimatdeklarationen.

Skälen för bedömningen: För Naturvårdsverket innebär arbetet med att ta fram föreskrifter och utöva tillsyn en ny uppgift. Av dessa två uppgifter bedöms framtagandet av föreskrifter vara den mest resurskrävande. Totalt sett bedöms det dock handla om relativt begränsade arbetsinsatser.

För samtliga myndigheter bedöms lagförslaget förbättra möjligheterna att uppfylla kraven i förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter eftersom det underlättar för dem att välja resor med lägre klimatpåverkan.

6.3 Konsekvenser för enskilda

Bedömning: En resenär som vill minska sin klimatpåverkan till följd av en tilltänkt resa kan fatta ett mer välinformerat beslut med stöd av klimatdeklarationen.

Skälen för bedömningen: Syftet med förslagen är att minska klimatpåverkan av resor genom att synliggöra dessa för en resenär före köp. En resenär som vill minska sin klimatpåverkan till följd av en tilltänkt resa kan fatta ett mer välinformerat beslut med stöd av deklarationen. Genom att synliggöra effekten av en resa med hjälp av en klimatdeklaration skapas en medvetenhet hos allmänheten om resans negativa klimat- och miljöeffekter. Denna medvetenhet kan påverka på vilket sätt resan görs, vart resan ska gå och om resan alls ska genomföras.

På den svenska resemaknaden gjordes det i genomsnitt ca 25 miljoner långa resor (längre än 150 kilometer) per år med flyg, tåg, buss eller färja under perioden 2011–2016 enligt statistikuttag från Trafikanalys

resvaneundersökning. Fritidsresorna dominerade med ca 15,3 miljoner resor jämfört med ca 5,5 miljoner tjänsteresor. Resterande resor hade andra syften, som serviceresor, inköpsresor etc. Som framgår av tabell 1 gjordes under denna tidsperiod de flesta långa resorna med tåg tätt följda av flygresor. Reslängden med flyg var dock mycket längre, vid fritidsresor i genomsnitt 2 830 kilometer jämfört med en genomsnittlig tågresa som var ca 390 kilometer. Av tabell 1 framgår vidare att kvinnor i genomsnitt gjorde något fler långa resor än män per år under 2011–2016. Det vanligaste färdssättet för kvinnor var tåg medan det för män var flyg.

Trafikanalys resvaneundersökning visar också att det långväga resandet skiljer sig åt mellan olika åldersgrupper. Gruppen 30–49 år står för det största antalet flygresor och tågresor jämfört med övriga ålderskategorier. Minst antal resor genomfördes av åldersgruppen 65–80 år. Flest bussresor genomfördes av åldersgruppen 6–29 år, följt av gruppen 65–84 år.

Tabell 1. Antal resor, i 1000-tal, med flyg, fartyg, tåg och buss snitt per år under 2011–2016 uppdelat på män och kvinnor.

Färdssätt	Kvinna	Man	Totalt
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.

6.4 Konsekvenser för miljön

Bedömning: Förslagen bidrar till miljö kvalitetsmålen, framför allt målet Begränsad klimatpåverkan.

Skälen för bedömningen: Det är troligt att klimatdeklarationerna, genom att ge ett bättre underlag för informerade val, kommer att påverka människors resande och därmed bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Hur stor denna effekt kan komma att bli är dock svårt att beräkna eftersom det finns ett antal ekonomiska styrmedel som också bidrar till minskad klimatpåverkan från långa resor.

6.5 Övriga konsekvenser

Bedömning: Förslagen påverkar inte jämställdheten mellan kvinnor och män, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Skälen för bedömningen: Författningsförslagen bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om klimatdeklarationer för resor

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Lagens syfte är att synliggöra klimatpåverkan av resor och att därigenom åstadkomma en minskning av sådan påverkan.

Paragrafen anger syftet med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Syftet med lagen är att möjliggöra för en presumtiv resenär att göra ett medvetet val av sätt att resa, med beaktande av resans påverkan på klimatet.

2 § Lagen ska tillämpas vid försäljning och erbjudanden om försäljning av resor som påbörjas i Sverige och, om det är en tur- och returresa, avslutas i Sverige.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Lagen ska tillämpas på resor som säljs eller erbjuds till resenärer i Sverige och som börjar och, om det rör sig om en tur- och returresa, avslutas i Sverige.

Ord och uttryck i lagen

3 § I denna lag avses med

klimatdeklaration: en redovisning av klimatpåverkan av en viss resa

transportör: ett trafikföretag som utför passagerartransporter för allmänheten.

Paragrafen innehåller förklaringar av ord och uttryck.

En klimatdeklaration är en redovisning av vilken klimatpåverkan en viss resa orsakar. Det kan t.ex. avse klimatpåverkan av utsläpp av växthusgaser.

I denna lag avses med transportör det företag som faktiskt utför en transport. Försäljning av och erbjudande om en transport kan hanteras av antingen transportören eller en återförsäljare som transportören har anlitat.

Skyldighet att lämna en klimatdeklaration

4 § En transportör som säljer en resa eller erbjuder en resa till försäljning ska i omedelbar anslutning till försäljningen eller erbjudandet på ett tydligt sätt tillhandahålla köparen eller mottagaren av erbjudandet en klimatdeklaration för resan.

Om transportören säljer en resa eller erbjuder en resa till försäljning genom en återförsäljare, ska transportören tillhandahålla återförsäljaren klimatdeklarationen. Återförsäljaren ska i sin tur på ett tydligt sätt tillhandahålla köparen eller mottagaren av erbjudandet denna klimatdeklaration.

Paragrafen anger övergripande av vem och när en klimatdeklaration ska lämnas. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Enligt *första stycket* ska en transportör tillhandahålla en potentiell resenär en klimatdeklaration i omedelbar anslutning till ett erbjudande om eller en försäljning av en resa. Transportören är alltså skyldig att

möjliggöra för den potentielle resenären att göra ett aktivt val i fråga om den klimatpåverkan som en tänkt resa innebär. En klimatdeklaration kan tillhandahållas på olika sätt, t.ex. digitalt eller i pappersform. Det ska dock vara tydligt för den presumtive resenären att det finns en klimatdeklaration för resan.

Om transportören erbjuder eller säljer resan via en återförsäljare framgår det av *andra stycket* att transportören ansvarar för att återförsäljaren får del av klimatdeklarationen för vidare befordran till resenären. En återförsäljare är någon som för transportörens räkning erbjuder och säljer dennes resor till potentiella resenärer.

Klimatdeklarationens innehåll

5 § En klimatdeklaration ska innehålla uppgifter om

1. den klimatpåverkan som varje passagerare ger upphov till per kilometer,
2. den totala klimatpåverkan som varje passagerare ger upphov till under resan, och
3. referensvärden, som gör det möjligt att bedöma omfattningen av en resas klimatpåverkan och att jämföra sådana utsläpp för olika resor.

Paragrafen anger övergripande vad en klimatdeklaration ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Av *punkten ett* framgår att en klimatdeklaration ska innehålla uppgift om resans klimatpåverkan per passagerare och transporterad sträcka.

Enligt *punkten två* ska klimatdeklarationen innehålla uppgifter om den totala klimatpåverkan som en resa ger upphov till, uppdelat på varje passagerare. Denna uppgift kan räknas fram genom att multiplicera uppgiften under första punkten med det antal kilometer som resan varar.

En klimatdeklaration ska enligt *punkten tre* innehålla referensvärden. Referensvärdena gör det möjligt för resenären att bedöma hur den aktuella resans klimatpåverkan förhåller sig till klimatpåverkan av alternativa resor eller andra sätt att resa.

Tillsyn

6 § Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att de skyldigheter som följer av denna lag och av föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen fullgörs.

Paragrafen anger att en tillsynsmyndighet ska finnas. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Enligt paragrafen ska regeringen bestämma vilken myndighet som ska ansvara för tillsynen över att de skyldigheter som följer av denna lag eller av föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen fullgörs. Tillsynen träffar såväl föreskrifter som har meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen som föreskrifter som har meddelats med stöd av den s.k. restkompetensen eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter.

7 § För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har tillsynsmyndigheten rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar från en transportör eller en återförsäljare som behövs för tillsynen.

Paragrafen anger tillsynsmyndighetens befogenheter. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Av paragrafen framgår att tillsynsmyndigheten har rätt att begära viss information av en transportör eller en återförsäljare, om det behövs för att tillsynen ska kunna genomföras.

Föreläggande att lämna en klimatdeklaration

8 § Tillsynsmyndigheten får besluta de förelägganden som behövs för att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

I paragrafen regleras tillsynsmyndighetens rätt att meddela förelägganden och förena dessa med vite. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Enligt *första stycket* kan förelägganden beslutas för att tillsynen ska kunna genomföras effektivt, t.ex. för att förmå en transportör eller en återförsäljare att tillhandahålla de handlingar som behövs.

Av *andra stycket* framgår att ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten. Tillsynsmyndigheten ska i varje enskilt fall bedöma om det är lämpligt att förena ett beslut om föreläggande med vite.

Överklagande

9 § Tillsynsmyndighetens beslut enligt 8 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen anger att tillsynsmyndighetens beslut får överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Enligt *första stycket* ska tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande och beslut om att förena ett föreläggande med vite få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av *andra stycket* framgår att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Bemyndiganden

10 § Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att lämna en klimatdeklaration.

Paragrafen anger att regeringen får meddela undantag från skyldigheten att lämna en klimatdeklaration. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Med stöd av bemyndigandet kan regeringen t.ex. föreskriva att skyldigheten att lämna en klimatdeklaration inte ska omfatta ett visst trafikslag eller en viss typ av resa inom ett trafikslag.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska ingå i en klimatdeklaration.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka data som ska användas vid beräkning av klimatpåverkan och hur gamla dessa får vara,
2. vilka beräkningsmetoder som ska användas, och
3. hur klimatpåverkan ska redovisas.

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om de uppgifter som en klimatdeklaration ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.

Av *första stycket* framgår att regeringen får precisera de uppgifter som en klimatdeklaration ska innehålla.

Enligt *andra stycket* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilka uppgifter och metoder som ska användas för att beräkna klimatpåverkan av en resa. Föreskrifter får även meddelas om hur den beräknade klimatpåverkan ska redovisas.