

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

Infrastrukturdepartementets promemoria Klimatdeklarationer

I2021/02312

Sammanfattning

- Det bör tydliggöras att klimatdeklarationen ska vara tillgänglig före försäljningen, dvs. innan kunden fattar sitt beslut.
- Potentiell konkurrens mellan olika trafikslag och/eller resmål talar emot ett system som enbart omfattar flyg.
- Nyttorna av viss schablonisering (möjlighet att kunna inkludera fler trafikslag, minskad administrativ börda, minskad risk för arbitrage genom suboptimering) kan vara större än den i promemorian befarade risken att motverka marknadsmässiga incitament för reducerade utsläpp.
- Ett alternativ till det föreslagna systemet med klimatdeklarationer skulle kunna vara en utsläppskalkylator som transportoperatörer åläggs länka till i samband med ett reseerbjudande.

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna.

I promemorian lämnas förslag till en ny lag och en ny förordning om s.k. klimatdeklarationer, vilka transportörer ska lämna in i samband med försäljning av och erbjudanden om resor som påbörjas i Sverige och, om det är en tur- och returresa, avslutas i Sverige. Klimatdeklarationen ska innehålla information 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.



Syftet med deklARATIONEN är att synliggöra klimatpåverkan av resor och således tillåta resenärer som vill minska sin klimatpåverkan att fatta ett mer välinformerat beslut. Naturvårdsverket utses till tillsynsmyndighet och får då enligt lagen meddela föreskrifter om hur beräkningarna ska göras, samt hur själva deklARATIONEN ska utformas och lämnas.

Skyldighet att lämna klimatdeklARATION (5.2)

I promemorian föreslås att transportören på ett tydligt sätt ska tillhandahålla klimatdeklARATIONEN i omedelbar anslutning till försäljningen eller erbjudandet av en resa. Konkurrensverket anser att det bör tydliggöras att klimatdeklARATIONEN ska vara tillgänglig *före* försäljningen, dvs. vid erbjudandet. Formuleringen "i anslutning till" riskerar att lämna ett onödigt brett tolkningsutrymme, t.ex. att deklARATIONEN tillgängliggörs först vid betalning, vilket kan leda till att förslagets önskade effekter minskar eller uteblir.

Vilka trafikslag ska omfattas av kravet? (5.3)

I promemorian föreslås att kravet på en klimatdeklARATION för närvarande endast ska omfatta resor med luftfartyg med startmassa över 5,7 ton. Detta motiveras med att flyg redan i dag genom olika system i stor utsträckning omfattas av krav om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp (om än inte till resenärer). När det gäller resor med personbil, buss, tåg och fartyg ser situationen enligt promemorian annorlunda ut, och frågor om hur klimatpåverkan från dessa färdmedel ska redovisas behöver utredas vidare.

Konkurrensverket anser att utgångspunkten bör vara att alla trafikslag bör behandlas lika, inom ramen för vad som är proportionerligt med hänsyn till merkostnaderna för de aktörer som berörs. Samtidigt anser verket att informationskraven bör utgå från konsumentens behov av information, där särskild hänsyn bör tas till vilka faktorer denne kan påverka. Om syftet med informationen är att göra det möjligt att väga in klimatpåverkan vid köp av resor bör konsumenter kunna jämföra dels utsläppen med olika operatörer eller färd sätt till samma destination, dels utsläpp med samma färd sätt till olika destinationer, dels utsläpp med olika färd sätt till olika destinationer. Att möjliggöra detta är viktigt även utifrån konkurrenssynpunkt, eftersom olika färd sätt och/eller resmål i viss utsträckning och för vissa kundgrupper kan utgöra substitut. Såvitt Konkurrensverket kan bedöma bör den relevanta jämförelsen i vara de totala utsläppen, t.ex. i kg CO₂ per resa enligt de olika alternativen. Utsläpp per kilometer bör endast redovisas i förklaringar av hur beräkningen gjorts, eftersom sådana uppgifter annars kan vara vilseledande.

Konkurrensverket anser också att redovisningen med fördel i viss utsträckning kan baseras på schabloner, eftersom konsumenten inte kan påverka exakt vilken typ av flygplan som sätts in på en viss resa. Schablonisering borde dessutom kunna möjliggöra att snabbare inkludera fler trafikslag, vilket är önskvärt, inte

minst utifrån ett konkurrensperspektiv. Den optimala graden av schablonisering beror på vilken marginal som kan antas vara mest relevant för konsumenterna, utsläppsskillnader mellan olika transportörer inom ett och samma trafikslag eller skillnader mellan olika resmål och/eller trafikslag. Skillnadernas storleksordning torde vara större i det senare fallet, vilket allt annat lika kan tala för mer schablonisering.

En ytterligare aspekt som Konkurrensverket vill betona i sammanhanget är att deklARATIONERNAS innehåll bör möjliggöra en jämförelse inte bara mellan olika kommersiellt erbjudna kollektiva transportslag, utan även underlätta för resenären att jämföra alla de redovisade utsläppen med alternativet att resa med bil. Detta talar för att stämma av informationsskyldigheten med redan rådande skyldigheter för bilproducenter att redovisa sina bilars utsläpp vid marknadsföring.

Klimatdeklarationens innehåll (5.4)

I promemorian föreslås att klimatdeklarationen ska innehålla 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. I promemorian görs vidare bedömningen att verksamhetsspecifika uppgifter bör läggas till grund för beräkningar. Som skäl framförs att transportörer redan i dag i viss utsträckning konkurrerar på grundval av hur utsläppseffektiva resorna är, och att 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.

Konkurrensverket anser att det för resenären viktigaste nyckeltalet ur ett klimatperspektiv är resans totala utsläpp per resenär, eftersom det är resan i sin helhet som jämförs med andra resor. Utsläpp per km riskerar att bli missvisande avseende resornas klimatpåverkan – en flygresor till USA bör absolut sett vara sämre för klimatet än en kortare resa med antingen flyg eller bil, även om den möjligtvis orsakar jämförbara eller mindre utsläpp per kilometer.

Vad gäller graden av schablonisering instämmer Konkurrensverket att det generellt sett är viktigt att regleringar inte ska underminera befintliga marknadsmässiga incitament att konkurrera med minskade utsläpp. Utifrån det perspektivet bör schablonisering i största möjliga mån undvikas. Å andra sidan är det i det konkreta fallet frågan hur mycket en schabloniserad informationsplikt skulle påverka dessa incitament på marginalen, givet alla övriga redan befintliga regler och styrmedel som siktar på utsläppsminskning. Incitamenten lär förstärkas ytterligare av Kommissionens föreslagna 55-procentpaket som bl.a. innebär att

flygbränslets skattefrihet upphör.¹ Givet att informationen dessutom inte redan i dag tillhandahålls, trots att den åtminstone för flygbolag enligt promemorian är lätt att ta fram, lär den i promemorian befarade negativa effekten av schablonisering vara begränsad i praktiken. Schablonisering har däremot två fördelar. För det första minskar risken för fusk och regulatorisk arbitrage (t.ex. genom att omallokera flygplan mellan hubbar inom och utanför Sverige). För det andra kan det underlätta att med låg administrativ börda inkludera ytterliga trafikslag förutom flyg. Skillnader i utsläppens storleksordning torde vara större mellan olika resmål och/eller trafikslag, än mellan konkurrenter inom ett och samma trafikslag till ett och samma resmål. I den utsträckning konsumenter, avseende utsläpp, jämför resor med olika trafikslag och – vid planering av fritidsresor – även olika resmål, och i den utsträckning schablonisering möjliggör att man snabbt kan utvidga informationsskyldigheten till alla trafikslag, kan användandet av schabloner ha större effekt vid beslutsfattande än en mer detaljtrogen informationsplikt som är begränsad till flyg. På så vis främjas både hållbarhet och konkurrens. Sedan är det alltid möjligt att byta till en mer detaljerad redovisning i takt med att beräkningsmetoderna förenklas, förbättras och förankras.

Om avsikten är att reglera i enlighet med det remitterade förslaget (detaljerade uppgifter, endast flyg) vill Konkurrensverket framhålla att det är viktigt att tillsynsmyndigheten specificerar informationsskyldigheten på ett sätt som inte skapar arbitragemöjligheter för internationellt agerande företag.

Mer allmänt sett anser Konkurrensverket att det i så fall, i syfte att värna den inre marknaden, bör övervägas att i första hand försöka få gehör för ett liknande system på europeisk nivå snarare än att öka den regulatoriska variationen mellan medlemsstaterna.

En alternativ modell: utsläppskalkylator

Ett alternativ till det i promemorian lämnade förslaget med klimatdeklarationer skulle kunna vara att ge lämplig myndighet i uppdrag att ta fram en webb-baserad utsläppskalkylator som möjliggör en jämförelse av utsläpp för olika resmål och trafikslag. Transportörerna skulle kunna åläggas att vid reseerbjudandena länka till den. Detta kan vara ett mer effektivt verktyg än klimatdeklarationer om bedömningen görs att det i första hand är skillnader mellan olika trafikslag och/eller olika resmål som är av betydelse för resenären, snarare än skillnader mellan olika transportörer till ett och samma resmål med ett och samma trafikslag. En ytterligare väsentlig fördel är att bara konsumenten själv vet vilka kombinationer av resmål och trafikslag hen faktiskt vill jämföra, och kalkylatorn skulle möjliggöra detta i större utsträckning än automatiserade referensvärden inom ramen för en klimatdeklaration. Dessutom skulle kalkylatorn innebära en mini-

¹ jmf EU-kommissionens förslag ReFuel Aviation, COD 2021/0205.

mal administrativ börda för företagen, vilket är ett sätt att undvika att regulatoriska inträdeshinder (och nackdelar för mindre företag) skapas till följd av ny reglering.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Rikard Jermsten. Föredragande har varit ekonområdet Mark Bernard.

Yttrandet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Rikard Jermsten

Mark Bernard