
Kan Sverige förbjuda bensin- och dieselbilar och fossilt drivmedel?

2019-05-05 Åsa Romson, miljöjurist

Bakgrund:

I flera länder inom EU och EES finns förslag att nyförsäljning av bilar som går på bensin- och diesel förbjuds från år 2025, 2030 eller 2040. Detta framförs på olika sätt i Danmark, Nederländerna, Storbritannien, Frankrike och Norge. I Sverige utlovas detta i januariöverenskommelsen. Flera europeiska städer med dålig luftkvalitet har också infört eller aviserat olika begränsningar för främst dieselbilar.

I Sverige finns parallellt en diskussion kring att sätta ett stoppdatum för användningen av fossila drivmedel för transporter. Klimatpolitiska rådet föreslog i sin rapport 2019 att ett sådant stopp sätts till någon gång mellan 2030 och 2045. Naturskyddsföreningen vill att det införs ett fullständigt förbud mot användning av fossila bränslen 2030.

Fokus och tillvägagångssätt

Detta PM diskuterar de rättsliga möjligheterna för Sverige att förbjuda bilar som går på bensin eller diesel samt användningen av fossila drivmedel för personbilar. En rättsutredning görs avseende potentiella hinder i WTO:s handelsregler och EU-rätten. För att åskådliggöra skillnader i beslutsmakt diskuteras avslutningsvis EU:s, Sveriges och svenska städers möjligheter att besluta om olika typer av förbud.

Vad förbjuds?

Rättsutredningen tar upp följande förbud:

Bilar: Förbudet gäller användning/försäljning eller nyregistrering av en bil som *kan* gå på bensin eller diesel. Eftersom många av dagens förbränningsmotorer kan gå både på fossila och förnybara drivmedel måste ett förbud sikta på att dessa motorer ingår i förbudet.

Drivmedel: Förbudet gäller användning/försäljning av bensin och diesel, antingen som ett direkt förbud eller genom ett styrmedel som på annat sätt helt tvingar bort fossila bränslen från marknaden. Här antas att en full reduktionsplikt skulle kunna ge den effekten.

WTO

De globala handelsreglerna i WTO bygger på frihandel och innehåller ett avtal om tekniska handelshinder, det s k TBT-avtalet, som reglerar hur ett land får ställa upp krav på tekniska specifikationer vid import. Ett förbud i Sverige mot användning och försäljning av bilar som kan gå på bensin eller diesel kan ses som sådana tekniska specifikationer som hindrar import och reglerna måste därför utformas så de överensstämmer med TBT-avtalet. Transparenta och sakligt grundande regler är möjliga att införa, men då WTO generellt ser mer positivt på regionala handelsområden och internationella standarder är det en rimlig slutsats att det utifrån TBT-avtalet skulle underlätta betydligt om tekniska krav på bilar i Sverige är samma som i EU.

WTO-reglerna innehåller även ett allmänt förbud för länder att stoppa import (GATT art. XI(1)). Reglerna tar framförallt sikte på att länder inte skyddar sina egna producenter och marknader genom att ge dem mer fördelaktiga förhållanden (GATT art. III *nationell behandling*; art. XX preambeln). Från huvudregeln om frihandel finns regler om allmänna undantag bland annat för importrestriktioner som har till syfte att skydda människors och djurs liv och hälsa samt att skydda icke förnybara resurser (GATT art. XX (b)(g)). Förutsättningarna för att en importrestriktion ska räknas inom dessa undantag är tre¹: 1) att miljöskyddet är reellt sett till internationellt erkänd miljöhänsyn 2) att åtgärden är nödvändig (art. XX(b)) eller korrelerar med regler för inhemsk konsumtion (art. XX(g)) och 3) att åtgärderna inte utgör ett förtäckt handelshinder (art. XX preambeln).

Dessa regler skulle aktualiseras med ett förbud i Sverige mot användning och försäljning av bensin och diesel. Utformat som ett direkt försäljningsförbud är det en tydlig importrestriktion. Även ett krav på full reduktionsplikt som i praktiken tvingar bort alla fossila drivmedel kan ses ha likande effekt. Reduktionsplikt är dock i grunden ett ekonomiskt styrmedel där aktören om säljer drivmedlet i Sverige krävs redovisa klimatutsläppen och betala avgifter för den volym som överstiger satta gränser. Frågan blir alltså om både direkta och indirekta förbud mot bensin och diesel är tillåtna med hänvisning till undantagen i GATT art. XX.

Historiskt har det funnits många konflikter kring handelspolitiken och miljöpolitiken bland annat utifrån att handelsreglerna inte tillåtit importlandet att ta hänsyn till lokal miljöpåverkan vid produktion. Detta är dock inte ett problem i vårt fall med ett direkt eller indirekt importförbud av fossila drivmedel. Klimatutsläppen från dessa drivmedel medför global miljöförstöring som regleras i internationell klimaträtt (klimatkonventionen och Parisavtalet) där det påpekas att utsläppen måste minska för att skydda liv och hälsa. Det gör också att åtgärden rimligen klarar det första av art. XX kriterier ovan.

Det andra och tredje kriterierna handlar om att åtgärden är nödvändig och koherent utformad med nationell konsumtion och inte ett förtäckt handelshinder. Sett utifrån att all användning av fossila drivmedel stoppas och att förnybara bränslen handelsmässigt kan ses som en annan produkt finns full samstämmighet

¹ Birnie, Boyle, Redgwell (2009) *International Law & the Environment*, Oxford University Press pp. 769-775.

med nationell konsumtion och ingen anledning att se åtgärden som att den skyddar inhemsk produktion. Konstruktionen med en reduktionsplikt borde kunna ses som mindre handelsstörande än ett direkt importförbud. Slutsatsen är att ett icke-diskriminerande indirekt försäljningsförbud av bensin och diesel genom full reduktionsplikt i Sverige sannolikt skulle accepteras av WTO-regler som ett undantag för att skydda människors och djurs liv och hälsa.

EU

Utgångspunkten för handelsreglerna inom EU syftar till att upprätthålla en fri rörlighet av varor och tjänster inom den inre marknaden. Inom den sk primärrätten med de allmänna principerna kring EU:s funktion och fria rörligheter är det som huvudregel förbjudet för EU-länder att stoppa import eller vida åtgärder med liknande verkan (Fördraget om europeiska unionens funktionssätt, EUF art. 34). Åtgärder för allmän moral och säkerhet kan vidtas med hänvisning till undantagsregeln i EUF art. 36. Enligt rättspraxis kan stater även vidta åtgärder för tvingande hänsyn som till exempel folkhälsa och miljöskydd. Undantag från den allmänna principen ska tolkas restriktivt². Åtgärderna får inte utgöra en förtäckt begränsning av handeln i så måtto att aktörer från andra EU-länder stängs ute. Förutsättningarna för att kunna använda undantaget mot huvudregeln är att åtgärden behövs för ändamålet och att den klarar EU-rättens krav på icke-diskriminering och proportionalitet.

Handelsbegränsande åtgärder som innebär att länder går före i fråga om klimatet har inte prövats mot EU:s allmänna regler om fri rörlighet. Klimatfrågan har en starkt grund i EU och medlemsländernas rätt att driva en mer ambitiös politik än den EU-gemensamma politiken har stöd i EU:s fördrag. EU-institutionerna kan ändå förhindra att den inre marknaden begränsas av nationella klimatåtgärder. Ett första steg är därför att titta på om det finns EU-förordningar och direktiv som harmoniserar de krav på bilar och bränsle som kan ställas av nationella myndigheter.

Bilar

Vad gäller regler för motorernas utsläpp har EU en harmoniserad lagstiftning med förordningen om typgodkännande av nya fordon³. Förordningen syftar till att minska både klimatpåverkande och miljö- och hälsopåverkande utsläpp från fordonen genom att ställa upp samma regler för hela EU-marknaden. Den standard för olika fordonsklasser som gäller vid nyförsäljning av fordon sedan 2015 är Euro 6. Medlemsländerna förhindras att ställa både högre och lägre miljökrav på bilmotorer:

'[D]e nationella myndigheterna [får] inte, av skäl som hänför sig till fordonens utsläpp eller bränsleförbrukning, vägra att på en tillverkares begäran meddela EG-typgodkännande eller nationellt typgodkännande för

² EU parlamentets faktablad om varors fria rörlighet <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/38/fri-rorlighet-for-varor>

³ Förordning (EG) nr 715/2007 och direktiv 2007/46/EG

en ny fordonstyp, eller förbjuda registrering, försäljning eller ibrukttagande av ett nytt fordon, om fordonet uppfyller kraven i denna förordning...' (EG 715/2007 art. 10)

'[D]e nationella myndigheterna [skall], av skäl som hänför sig till utsläpp eller bränsleförbrukning, vägra att meddela EG-typgodkännande eller nationellt typgodkännande för nya fordonstyper som inte uppfyller kraven i denna förordning...' (EG 715/2007 art. 11)

Det betyder att Sverige av EU är förhindrad att sätta upp egna utsläppskrav på bilmotorer⁴ och alltså inte kan neka nyregistrering för bilar med förbränningsmotor enligt standard Euro 6. EU skulle däremot kunna för framtiden utveckla en ny standard, en Euro 7 för bilar utan förbränningsmotor som till exempel liknar kraven på bilar i miljözon klass 3⁵. Vid en tidpunkt då Euro 6 inte längre ges typgodkännande förbjuds i så fall nyregistrering av bilar som kan gå på bensin och diesel även i Sverige.

Drivmedel

EU:s bränsle kvalitetsdirektiv reglerar drivmedel både utifrån luftutsläppen och utifrån att fordonsparken i hela EU ska ha samma drivmedelskvaliteter. Direktivet anger 6% som miniminivå för klimatreducering till 2020 beräknat på produkternas LCA⁶. För tiden efter 2020 täcker ett bredare direktiv om främjande av användningen av energi från förnybara källor, det s k RED II, området för transportdrivmedel.⁷ Medlemsländerna ska enligt det direktivet kräva att bränsleleverantörerna säkerställer att minst 14% av energin inom transportsektorn 2030 kommer från förnybara energikällor inklusive förnybar el och avancerade biobränslen (artikel 25).

Det går inte att som medlemsland i EU införa ett nationellt förbud mot försäljning av drivmedel som är godkänt av bränslekvalitetsdirektivet. Däremot kan ett land sätta högre ambitioner för klimatreduceringen av drivmedlet då det medges av direktivet. Sedan 2018 har Sverige infört krav på sådan klimatreduktion. Lagen om reduktionsplikt ställer krav på de aktörer som tillhandahåller transportbränslen att minska mängden fossilt innehåll i bensin från 1 juli 2018 med 2,6% och från 1 jan 2020 med 4,2%; och i diesel 20% från 1 juli 2018 och 21% från 1 januari 2020. Om aktörer inte kan visa på sådana reduktioner blir de skyldiga att betala en avgift baserat på de volymer drivmedel som inte uppfyller reduktionskraven. Det är aviserat att plikten kommer öka kommande år och vara ett verktyg för att nå klimatmålet om minus 70% klimatutsläpp från transportsektorn till 2030. Regelbundna kontrollstationer ska följa utvecklingen och föreslå lämplig reduktionsplikt efter 2020.

⁴ Den slutsatsen kom även professor Finn Arnesen och professor Tarjei Bekkedal vid Senter for Europarett, Oslo universitet; 'Fossilbil-förbud 2025' – utredning av EU-rättsliga spørsmål till miljöstiftelsen ZERO, maj 2017.

Detta underlag har delats med Fores.

⁵ Trafikförordningen 1998:1246 kap 10 § 3 (träder i kraft 2020.01.01)

⁶ EG 30/2009

⁷ Direktiv (EU)2018/2001

En 'full' reduktionsplikt kan i teorin göra så att all användning av bensin och diesel upphör. Då krävs att det finns tillräckliga volymer med förnybart drivmedel och att avgiften är högre än kostnaden för att byta ut bensin och diesel mot förnybart. En reduktionsplikt är en i grunden ekonomisk reglering där det i slutänden blir upp till drivmedelsbolaget att förhålla sig till kostnaderna för att byta ut drivmedlet. Det blir alltså inget förbud i rättslig mening. Om plikten sätts så högt att syftet är att bensin eller diesel inte alls ska säljas kan den ändå komma att ses som en åtgärd som liknar en importrestriktion i förhållande till EU:s allmänna handelsregler. I så fall är frågan om en svensk reduktionsplikt skulle uppfylla undantagskraven i art. 36 EUF. Beroende på hur regleringen görs för att nå en 'full' reduktionsplikt och hur tillgängligheten till drivmedel är i förhållande till efterfrågan på marknaden kan detta bedömas olika. Det skulle sannolikt ses som oproportionerligt med en reglering som riskerar att utestänga bilar som är registrerade i andra EU-länder, t ex genom att de inte är anpassade till att köras på helt förnybart bränsle. Men om den inre marknadens funktion inte störs nämnvärt bör en full reduktionsplikt klara kraven från EU:s allmänna regler för den fria rörligheten av varor, se diskussionen i förhållande till WTO:s frihandelsregler ovan.

Sammanfattning

Rättsutredningen visar att Sverige i nuläget är förhindrat både att förbjuda försäljning av nya bensin- och dieslbilar och att förbjuda försäljning av bensin och diesel. Detta hänger samman med harmoniserade EU-regler som säkerställer funktionen för EU:s inre marknad, närmare bestämt direktiven för typgodkännande av bilar och bränslekvalitetsdirektivet. WTO-reglerna utgör inte på samma sätt ett hinder för sådana förbud även om de tekniska specifikationerna kring bilar kan vara svåra att klara utanför standardiseringen inom ett regionalt handelsområde.

En full reduktionsplikt av drivmedel i syfte att helt stoppa användningen av bensin och diesel i Sverige skulle ändå kunna vara möjlig. Detta eftersom bränslekvalitetsdirektivet (och det efterföljande direktivet för förnybar energi) uttryckligen anger en miniminivå för reduktion av klimatutsläpp vilket gör att Sverige har rätt att sätta en högre nivå. Genomförandet av full reduktionsplikt kan hindras av EU:s allmänna handelshinder om t ex fordon från andra EU-länder stoppas från att köra i Sverige eller att delar av genomförandet ses som ett förtäckt handelshinder för att gynna svensk drivmedelsproduktion. De laghinder som finns är alltså i huvudsak EU-regler. Sverige kan påverka dem genom aktivt arbete i rådet, parlamentet och de tekniska kommittéerna.

Vem har möjlighet att besluta om vilket fossilförbud för bilar?

	EU	Sverige	Svenska städer
Förbud för nya bilar som <i>kan</i> köras på bensin och diesel			
Förbud för nya bilar som <i>inte kan</i> köras på 100% förnybart drivmedel		1)	
Förbud att sälja bensin och diesel			
Krav på 'full' reduktionsplikt av drivmedel		(se ovan)	
Förbud att köra bensin- och dieslbilar på särskilda platser			2)
Krav på enskilda verksamhetsutövare att köra sina fordon på förnybara drivmedel			3)

- 1) Idag är inte alla bilar certifierade för att köra på helt förnybart drivmedel. Även om ett 'krav' på sådan certifiering handlar om motorstandard som i grunden är EU-reglerad är det rimligt att tänka att Sverige som land kan påverka så detta blir en branschstandard på den svenska marknaden för att matcha en snabbare omställning av fordonsflottan och ökat utbud av förnybart vid svenska mackar som andra reformer syftar till. Utan att alla fordon kan köras på helt förnybart drivmedel blir det svårt att få trovärdighet i hur en full reduktionsplikt ska fungera.
- 2) Fler och fler städer skärper kraven på bilar som får köras i områden som har problem med ohälsosamma luftföroreningar. Dessa krav, t ex i form av miljözoner, ställs tillskillnad från nybilskraven på alla bilar vilket begränsar användningen av äldre bilar som typiskt sett ger större utsläpp. De miljözoner för personbilar som Stockholm och andra svenska städer kan införa, vars regler satts av regeringen⁸, kan stänga ute även Euro 6 motorer och alltså handla om ett lokalt fossilbilsförbud⁹. Inget hindrar heller städerna från att ändra gatuplanen till mer gång- och cykelbanor med argumentet att minska klimatutsläppen.

⁸ Trafikförordningen 1998:1246 kap 10 § 3 (träder i kraft 2020.01.01)

⁹ Miljözon 3 tillåter dock Euro 6 för gasdrivna bilar men då merparten av fordonsgasen är förnybar kan det ändå sägas bli ett fossilförbud.

- 3) Kommunernas miljönämnd har tillsyn över transportaktörer med större verksamhet som t ex åkerier och ska säkerställa att dessa följer miljöbalkens regler. Om det för den specifika verksamheten finns fordon som kan köras på förnybart och det finns förnybart bränsle att tillgå kan miljönämnden i enskilda fall använda hänsynsreglerna i miljöbalkens kapitel 2 för att ställa krav på att förnybart bränsle används.¹⁰

Namn Efternamn

¹⁰ Tjänsteutlåtande till punkt 25 på Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholm Stads möte 2018-09-18 anger att " I användarledet kan dock nämnden, i det enskilda fallet och under vissa förutsättningar, ställa krav på att använda enbart förnybara bränslen mot de företag, åkerier m.fl., som använder bränsle för sina egna tunga fordon. Detta gäller såväl de som tankar på drivmedelsstationer som de som själva köper in och lagrar tunga. Verksamhetsutövarnas efterlevnad av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken kontrolleras som en del av den löpande tillsynen." Detta synsätt bör kunna appliceras även på kommersiella aktörer som använder personbilar.