



## Positionspapper: Fossilförbud

### Del I: Fossilförbud 2030: Så genomförs det.

Upprättat 210928

#### Inledning

Att vi befinner oss mitt i en klimatkris är välkänt, men allvaret förstärktes ytterligare av IPCC:s rapport i augusti 2021<sup>1</sup>. För att inte världen ska drabbas än hårdare av klimatförändringarnas effekter måste kraftfulla åtgärder sättas in för att snabbt minska användningen av fossil energi. Därför vill Naturskyddsföreningen införa ett förbud mot fossila bränslen från år 2030, genom ett beslut som fattas i närtid för att möjliggöra omställningen. De ekonomiska styrmedel som hittills dominerat för att komma till rätta med klimatförändringarna räcker inte till. Enligt Naturskyddsföreningen finns det legala möjligheter att genomföra ett nationellt förbud mot fossila bränslen inom EU.

Alla fossila utsläpp har en direkt uppvärmande effekt och bidrar till klimatförändringen. Naturskyddsföreningen har under många år kämpat för att förbjuda fossila bränslen för att stoppa klimatkrisen. Att fossila bränslen behöver fasas ut fullständigt framhålls nu av allt fler aktörer, bland annat Internationella energirådet<sup>2</sup>, som också säger att vi måste sluta utvinna nya fossila bränslen redan idag.

Men för att vårt samhälle ska kunna fungera utan fossila bränslen måste en stor omställning genomföras. Idag är vi helt beroende av fossila bränslen inom så gott som samtliga sektorer. Många svåra avvägningar och målkonflikter måste hanteras. Vi behöver el, var ska den komma ifrån? Är biobränslen en del av lösningen – och i så fall vilka biobränslen ska vi använda? Hur ska vi hantera de naturliga kolsänkorna? Är fortsatt tillväxt möjlig? Vad som är glasklart är dock att de fossila bränslena måste bort.

#### Varför behövs ett fossilförbud?

Utan kraftfulla åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser kommer vår värld att drabbas av stora konsekvenser, som redan idag är kännbara. Värmeböljor, stigande havsytta, förändrade ekosystem, minskade skördar och obeboeliga områden är bara några av konsekvenserna.

Sverige har genom Parisavtalet åtagit sig att begränsa temperaturökningen till 1,5 grader C, eller väl under 2 grader C. För att Parisavtalet ska nås finns det en absolut gräns för hur mycket koldioxid som kan släppas ut i atmosfären.

Det är de faktiska utsläppen det kommande decenniet som avgör om vi når målet. På sikt kan målet också att nås med kraftigt negativa utsläpp längre fram, men även om vi bara passerar målet temporärt ökar risken för eskalerande effekter. Med dagens globala utsläppstakt är den totala mängden koldioxid som kan släppas ut slut om åtta år, om uppvärmningen ska begränsas till 1,5 grader. En av Parisavtalets utgångspunkter är att de länder som har högst historiska utsläpp och störst möjlighet att ställa om ska gå före. Länder som Sverige måste därför minska sina utsläpp snabbare än länder med sämre förutsättningar. För att klara av sina åtaganden i Parisavtalet måste Sverige därför ha nära noll i utsläpp till 2030.

---

<sup>1</sup> <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>

<sup>2</sup> <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>



De svenska territoriella utsläppen var 50,9 miljoner ton år 2019<sup>3</sup>. Sedan 1990 har utsläppen minskat med 28,5 procent, drygt en procent per år i genomsnitt. För att Sverige ska nå nära noll i utsläpp till 2030, och därmed bidra till att nå Parisavtalets 1,5-gradersmål, behöver den årliga minskningen vara drygt 15 procent från och med nu.

Vi är alltså inte i närheten av där vi borde vara.

### Varför just ett förbud?

Dagens klimatomställning har framför allt drivits av ekonomiska styrmedel som skatter och EU:s handel med utsläppsätter. Den svenska koldioxidskatten var banbrytande när den infördes och har bidragit till de utsläppsminskningar som skett de senaste decennierna.

Ekonomiska styrmedel är bra för att minska användningen av något. Det är ett utmärkt sätt att effektivisera. Men för att komma ner till noll användning av något är det däremot ofta otillräckligt och ett förbud för fossila bränslen lämpar sig bättre.

Ett förbud mot fossila bränslen skulle knappast vara första gången något som är dåligt förbjuds – jämför med nya bilar utan katalysator som förbjöds 1989 i Sverige, glödlampor som förbjöds i EU 2009 – 2012, freon som förbjöds i de flesta länder 1996. Med dagens kunskap om klimatförändringar – såväl orsakerna som konsekvenserna – borde det vara en självklarhet att fossila bränslen läggs till i listan av förbud.

Genom att införa ett förbud mot fossila bränslen kan Sverige gå före och på så sätt driva på liknande förbud på såväl EU-nivå som i andra länder. Sverige har en uttalad ambition om att bli världens första fossilfria välfärdsland, vilket i praktiken innebär att inga fossila bränslen används. För att nå dit krävs en mycket tydlig politisk signal och ett fossilförbud skulle utgöra ett sådant. Förbudet är också en rimlig konsekvens av klimatkonventionens princip om gemensamma men differentierade ansvar, vilket innebär att rika länder har ett större ansvar i omställningen. Sverige är tillsammans med andra rika länder enligt konventionen skyldigt att gå före i omställningen.

Ett svenskt nationellt förbud kan utgöra ett gott exempel och vara ett föredöme för andra länder att införa förbud mot fossila bränslen, både i EU och resten av världen. Genom att kunna luta sig mot ett redan infört nationellt förbud kommer Sverige ha bättre förutsättningar att driva det på andra platser både inom EU och genom de globala klimatförhandlingarna.

Den svenska regeringen har föreslagit ett förbud mot prospektering och nyexploatering av fossila tillgångar som kol, olja och fossilgas<sup>4</sup>. Om förslaget går igenom är även förbränning av dessa resurser ett naturligt nästa steg. Det finns ingen rimlighet i att förbjuda utvinningen av något i Sverige, samtidigt som vi är fortsatt beroende av att importera det från andra länder. Fossila bränslen är inte mer försvarbara om de kommer från Ryssland än från Siljan.

### Är ett förbud ens möjligt?

I dag är vi helt beroende av fossila bränslen inom så gott som samtliga sektorer – transporter, industri, jordbruk. För att samhället ska fortsätta snurra utan fossila bränslen krävs en samhällsomställning samt riktade insatser som gör att ett liv utan fossila bränslen är möjligt. Det gör att ett beslut om fossilförbud från 2030 behöver fattas i närtid, för att möjliggöra den omställning som krävs. För att omställningen ska bli rättvis och tillgänglig i hela landet krävs riktade stöd och satsningar. Genom att sätta 2030 som ett slutdatum för användandet av fossila bränslen ökar pressen på att lägga fram de satsningarna i tid.

I praktiken innebär omställningen ett förändrat samhälle. Hur stor förändringen blir kommer skilja sig mellan olika industrier, personer och platser i landet.

<sup>3</sup> <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-territoriella-utslapp-och-upptag/>

<sup>4</sup> <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2021/06/ds-202120/>



### Vad behöver göras?

Det mest prioriterade steget är energieffektivisering, i sin allra bredaste bemärkelse. Det inkluderar alltifrån mer effektiva processer i industrierna och mindre bilism i städerna till välisolerade bostäder och minskad konsumtion. Nästa prioritering i omställningen är elektrifiering. Inom såväl transporter som industri visar sig elektrifiering ofta vara den bästa lösningen. När dessa alternativ är uttömda är hållbara biobränslen den sista lösningen.

#### Städer

Den största synliga förändringen av våra transporter måste ske i städer. Där behöver bilismen minska kraftigt, vilket är möjligt tack vare kortare avstånd, cykelvägar och kollektivtrafik. Förutom minskade utsläpp kan det bidra till mer levande stadskärnor, bättre luftmiljö och stärkt folkhälsa.

#### Landsbygd

På delar av landsbygden, där alternativ som kollektivtrafik och cykelvägar saknas eller är otillräckliga, kommer bilen fortfarande vara huvudtransportmedel för många. Där är övergången till fossilfrihet avgörande. Fler och fler bilar kommer vara eldrivna. Redan idag är en elbil ofta billigare att köra ur ett livscykelperspektiv än en fossilbil, eftersom den låga driftkostnaden kompenserar för det höga priset. Samtidigt är ett köp av en ny elbil helt realistiskt för de allra flesta svenskar. Därför krävs nya lösningar och affärsmodeller, där privatpersoner i större utsträckning hyr sina bilar, i vissa fall med stöd från sina arbetsgivare. På så sätt undviks den höga inköpskostnaden och månadskostnaderna blir lägre än vad som tidigare betalades för bensin eller diesel varje månad. Bilpooler kommer också att bli mer utbredda, där fler ser nyttan av att bara betala för bilen när den används i stället för att ha den som en permanent kostnad – trots att den står parkerad över 95 procent av tiden. För att elbilskörandet ska öka tillräckligt mycket krävs dessutom större satsningar på utbyggnad av laddinfrastruktur i hela landet.

#### Existerande fordonsflotta

Alla bilar med förbränningsmotorer kommer inte vara avställda 2030 och det krävs därför fossilfria lösningar även för existerande fordonsflotta. Redan idag finns det tekniska möjligheter att tanka biobränslen i bensin- och dieslbilar och det är också möjligt att konvertera bensinbilar till biogasbilar. För att biobränslen ska vara en hållbar lösning behövs högt ställda miljökrav på biobränslena i pumparna. De måste de ha låg klimatpåverkan och inte bidra till utarmning av den biologiska mångfalden. För att snabba på omställningen av fordonsflottan kan skrotningspremier också vara ett möjligt alternativ att utreda.

#### Industrin

Industrin har långa ledder och står på många sätt inför större utmaningar än transportsystemet. En fullständig utfasning av fossila bränslen inom industrin till 2030 skulle sannolikt leda till nedläggning av industrier med stora jobbförluster som följd. Vissa undantag kan därför behöva övervägas under en övergångsperiod, kombinerat med riktade och bredare utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser. Trots ett eventuellt undantag skulle ett fossilförbud peka ut en tydlig riktning för den svenska industrin, vilket skulle snabba på omställningen, skapa nya jobb och sannolikt öka konkurrenskraften. Redan idag ser vi hur det internationella intresset växer för en kommande svensk fossilfri industri.

Samtidigt går industriomställningen snabbare än tidigare förutspått. HYBRIT har tidigare lagt sina planer och räknar med att kunna börja leverera fossilfritt stål i mindre skala redan 2026<sup>5</sup>. H2 Green Steel ska börja göra detsamma 2024 och planerar för en årsproduktion för fem miljoner ton fossilfritt stål per år 2030<sup>6</sup>. Ingen av dessa satsningar hade gått att förutse för bara några år sedan.

Andra branscher som cementtillverkning och raffinaderier har desto svårare att klara av en omställning i närtid. Cementbranschen står inför stora utmaningar, men det finns planer att fasa ut

<sup>5</sup> <https://www.ssab.se/ssab-koncern/hallbarhet/hallbarverksamhet/hybrit>

<sup>6</sup> <https://www.h2greensteel.com/newsroom/h2greensteel>



fossila bränslen genom elektrifiering. Cementa planerar att vara först i världen med "klimatneutral" cementtillverkning år 2030<sup>7</sup>, genom en kombination av elektrifiering och CCS.

Raffinaderier måste snabbt ställa om till produktion av endast förnybara drivmedel, samtidigt som det är viktigt att efterfrågan på flytande drivmedel minskar. Genom användningen av inhemsk råvara, som restavfall från skogs- och jordbruket, kommer produktionen av drivmedel i högre utsträckning produceras inom landet, i stället för att vara en betydande importvara. Det har goda möjligheter att skapa sysselsättning och nya ekonomiska incitament för industrin.

I del två i det här dokumentet visar vi att det är rättsligt möjligt att genomföra förbudet, se sida 5.

### Hur kan fossilförbudet se ut?

För att fasa ut samtliga fossila bränslen krävs i praktiken två separata fossilförbud, eftersom olika fossila bränslen hanteras på olika sätt i EU-rätten. Fordonsdrivmedel som bensin och diesel detaljregleras av EU medan industrins användning av olika energikällor hanteras på annat sätt. Därför föreslår Naturskyddsföreningen två olika bestämmelser med förbud som tar sikte på olika sektorer.

#### Förbud mot att använda fossila bränslen inom industrin

Det första förbudet skulle förenklat kunna beskrivas som ett förbud mot att använda fossila bränslen inom industrin. Med industrin menas här miljöfarliga verksamheter som kräver tillstånd enligt miljöbalken, vilket är fler sektorer än de som faller under begreppet industri i Naturvårdsverkets utsläppstatistik. Förbudet omfattar utöver industrin anläggningar för produktion av el- och värme och avfallshantering.

Industrins utsläpp kan delas upp i utsläpp från förbränning av fossila bränslen, som skulle omfattas av förbudet, och utsläpp från tillverkningsprocesser, som inte skulle omfattas av förbudet. Processutsläppen orsakas inte av förbränning utan uppstår i de processer som industrin använder sig av, till exempel från kalcineringsprocessen i cementtillverkning eller järnmalmsreduktionen i ståltillverkning.

#### Förbud mot försäljning av fossila drivmedel

Det andra förbudet riktar sig mot transportsektorn och innebär att försäljning av fossila drivmedel förbjuds, och inte mot att släppa ut växthusgaser. Det innebär att förbudet inte kommer rikta sig direkt mot de som tankar eller kör sin bil med fossila drivmedel. När försäljningen av drivmedel förbjuds är det ägarna av drivmedels- och raffinaderiföretagen som träffas av förbudet i första ledet.

Den juridiska analysen av drivmedelsförbudet har främst gjorts för vägtransporter, men förbudet skulle eventuellt kunna utökas för att inkludera även flyg och sjöfart.

### Vad leder ett förbud till?

Tillsammans skulle förbuden omfatta ungefär 75 procent av Sveriges utsläpp<sup>8</sup>. Förbudet skulle alltså inte i sig få ner Sveriges utsläpp till noll 2030, men leda en god bit på vägen. De utsläpp som inte omfattas av förbudet är bland annat biogena utsläpp från jordbruket och processutsläpp från industrin. Av de fossila utsläppen skulle drygt 85 procent omfattas av förbudet. Det är ytterligare ett skäl till att förbudet måste ses som en del av en större omställning, snarare än ett enskilt politiskt beslut som är tillräckligt i sig självt.

---

<sup>7</sup> <https://www.cementa.se/sv/sverige-forst-i-varlden-med-klimatneutral-cementfabrik-1>

<sup>8</sup> Territoriella utsläpp plus utrikes transporter



## Del II: De rättsliga förutsättningarna för ett fossilförbud

### Inledning

Det finns juridiska utmaningar med fossilförbud. Men hindren är inte oöverkomliga. I den mediala rapporteringen som följde på Utfasningsutredningen<sup>9</sup> sades det att det var omöjligt att förbjuda försäljning av nya fossilbilar. Det stämmer inte. Utfasningsutredningen behandlar ett förbud av bilar vilket aktualiserar samma bestämmelser i EU:s fördrag som ett förbud mot fossila drivmedel. Ett förbud mot fossila bränslen inom industrin prövas mot andra bestämmelser men bedömningen är mycket snarlik. Även om förbuden avser olika fossila varor så uppstår samma frågor om hur förbud kan motiveras. Utfasningsutredningen kom fram till att ett förbud mot fossilbilar är svårt att genomföra EU-rättsligt, men inte omöjligt. Detsamma gäller de fossilförbud som vi föreslår. Att genomföra ett fossilförbud kräver däremot ett stort mått av politisk beslutsamhet.

### Lagar är inte huggna i sten

De hinder som EU-rätten ställer upp är lagstiftning. Lagstiftning är ett resultat av den förda politiken och kan alltid ändras av politikerna. Skulle ett fossilförbud inte tillåtas av EU så skulle det visa att EU-rätten står i vägen för medlemsstater som vill gå före i omställningen. Det skulle skicka en tydlig signal till politikerna att ändra lagstiftningen.

Naturskyddsföreningen tror dock att en ansökan om att få införa fossilförbud kan godkännas av EU. Den beslutsprocess som initieras av en medlemsstat genom en ansökan om undantag är i allra högsta grad en politisk process och inte enbart en juridisk process. Det är EU-kommissionen som granskar en ansökan. Eftersom den nuvarande EU-kommissionen sätter klimatfrågan högt upp på dagordningen samt att EU är beroende av att enskilda medlemsstater minskar sina utsläpp snabbt för att nå unionens klimatmål så bör det finnas möjlighet att få en ansökan godkänd.

Kommissionen skulle också kunna säga nej till en svensk ansökan och i stället föreslå att liknande åtgärder genomförs inom hela EU. Ytterligare ett alternativ för Kommissionen är att utforma den nya klimatlagstiftningen så att enskilda medlemsstater tillåts gå före i omställningen genom att de får ställa tuffare krav eller införa förbud. På så sätt kan en ansökan om undantag för ett fossilförbud utgöra en del i utformandet av hela unionens klimatpolitik och inte enbart leda till att det införs fossilförbud i Sverige. Tidigare i år vände sig nio medlemsstater till Kommissionen och begärde att EU skulle tillåta enskilda medlemsstater att gå före i utfasningen av fossila bilar<sup>10</sup>. Det är fler och fler som ger uttryck för att den fria rörligheten för varor inte kan tillåtas stå i vägen för länder som vill gå före i omställningen.

Som en del av Kommissionens arbete med den gröna given ska ett stort antal av EU:s rättsakter som påverkar utsläppen av växthusgaser omförhandlas. Syftet med översynen är att lagstiftningen tydligare ska styra mot EU:s klimatmål. Att initiera ett arbete med att införa nationella fossilförbud ligger därför helt rätt i tiden för att påverka EU:s nya klimatlagstiftning.

### Två olika utformningar av förbudet

Förbudets olika utformningar – förbud mot försäljning av fossila drivmedel och förbud mot användning av fossila bränslen i industrin – hanteras på olika sätt av EU-rätten. Fördragen utgör tillsammans det som kallas för EU:s primärrätt och där finns grundläggande principer om fri rörlighet för varor. Fossila bränslen handlas på den inre marknaden och omfattas av dessa regler.

---

<sup>9</sup> *Utfasningsutredningen överlämnade den 1 juni 2021 betänkandet I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040 (SOU 2021:48)* <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/06/sou-202148/>

<sup>10</sup>

<https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/03/10/non-paper---transition-to-zero-emission-light-duty-vehicles>



Om Sverige vill reglera handeln och användningen av fossila bränslen måste det ske i enlighet med fördragets regler och de undantag som finns där.

Om EU genom mer detaljerad lagstiftning (s.k. sekundärrätt) har reglerat handeln med eller användningen av fossila varor måste även denna lagstiftning analyseras för att avgöra vilka möjligheter Sverige har att ställa ytterligare krav eller införa ett förbud.

Finland har infört en lagstiftning som innebär att kol inte får användas i energisektorn efter 2029. EU har inte infört någon harmoniserande lagstiftning som reglerar vilka energikällor som kan användas av energisektorn. Enligt den finska regeringen fanns det därför ingen sekundärrätt som förbudet mot kol kom i konflikt med. Förbudet skulle därför vara förenligt med fördragets grundläggande regler om fri rörlighet för varor vilket den finska regeringen gjorde bedömningen att förbudet var. Någon anmälan eller godkännande från EU:s institutioner behövs inte när sekundärrätt saknas.

Naturskyddsföreningen föreslår ett förbud som liknar det finska men som omfattar fler sektorer och fler fossila varor än kol. Föreningens bedömning är att förbudet ändå kan hanteras på liknande sätt som det finska kolförbudet. Förbudet ska därför i huvudsak bedömas mot fördragets övergripande regler om fri rörlighet och de undantag från dessa regler som fördragen erbjuder.

Det förbud som föreningen föreslår mot försäljning av fossila drivmedel behöver i stället bedömas mot den mer detaljerade lagstiftning som EU antagit genom bränslekvalitets-direktivet och den möjlighet till undantag som fördragen erbjuder för en sådan situation. Sverige behöver då ansöka om godkännande från EU-kommissionen innan dess att förbudet antas.

Fossilförbudet kan inte införas över en natt. Precis som annan lagstiftning behöver Regeringskansliet eller en offentlig utredning ta fram förslag på lagstiftning. Därefter ska förslaget remitteras för att därefter bearbetas till en proposition som överlämnas till riksdagen. Den processen tar åtminstone ett år. Ett fossilförbud som kräver godkännande från EU-kommissionen måste innan det antas av riksdagen inhämta ett sådant godkännande. EU-kommissionen ska inom sex månader avgöra om en ansökan kan godkännas. Om den godkänns får lagstiftningen antas först därefter.

Det är enligt föreningens bedömning lättare att införa ett förbud mot användning av fossila varor i industrin än att förbjuda försäljning av fossila drivmedel till fordon. Bedömningen enligt fördragen är vidare när det saknas specifik och detaljerad lagstiftning. Men inget av förbudet är omöjliga att införa. Nedan presenterar föreningen hur vi anser att Sverige skulle kunna argumentera för att EU ska tillåta oss att gå före i omställningen till ett fossilfritt samhälle.

### **Förbud användning av fossila bränslen inom industrin**

Som nämnts ovan är fri rörlighet för varor grundläggande för EU. Det finns därför tydliga förbud i EU:s fördrag mot att begränsa rörligheten för varor mellan medlemsstaterna. Fossila bränslen är varor som handlas på den inre marknaden och utgångspunkten i EU-rätten är därför att det inte ska förekomma nationella förbud mot användning av fossila bränslen. Men regeln är inte absolut, enligt fördragen finns möjligheter till undantag.

Av fördragen framgår att reglerna om fri rörlighet inte ska hindra medlemsstaterna att anta egen lagstiftning av hänsyn till intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv eller att bevara växter. Under de senaste åren har domstolen uttalat att nationell lagstiftning som bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser tjänar ett sådant miljöskyddsändamål. Ett förbud mot att använda fossila bränslen i industrin tjänar ett sådant syfte som undantagsreglerna är tänkta att tillämpas på. Utgångspunkten är att nationell lagstiftning som har till syfte att minska utsläppen av växthusgaser är tungt vägande skäl för ett undantag.

För att ett fossilförbud inte ska stå i strid med EU:s fördrag får förbudet inte vara diskriminerande. Det finska förbudet omfattar endast kol och tillåter en fortsatt användning av torv, en fossil energikälla som Finland har en relativt stort egen produktion av. Trots att denna begränsning skulle kunna anses gynna inhemska varor och därför diskriminera exempelvis polsk eller tysk kol, har det finska förbudet inte fått EU-kommissionen eller någon annan medlemsstat att agera. Vårt förslag till förbud omfattar alla fossila varor oberoende av varifrån de kommer och kan inte anses gynna alternativa varor som produceras i Sverige. Förbudet borde därför inte underkännas för att det anses vara ett sätt för Sverige att införa diskriminerande handelsregler.

Ett fossilförbud måste också vara proportionerligt. Med det menas att förbudet ska vara motiverat med hänsyn till klimatförändringarna, förbudet ska vara ägnat att säkerställa förverkligandet av den





målsättning som eftersträvas av förbudet och förbudet ska inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

Vi anser att ett fossilförbud är motiverat och kopplingen mellan medel och syfte, dvs förbud och nollutsläpp, är tydlig. Vi anser också att ett förbud inte går utöver vad som krävs för att nå nollutsläpp. Tvärtom är ett fossilförbud precis det som vetenskapen säger behövs för att nå nollutsläpp.

Vårt förslag innebär att ett förbud mot fossila bränslen inom industrin utformas med den finska lagstiftningen som förebild men utökas till att omfatta fler sektorer än produktion av el- och värme. Vårt förslag är att förbudet ska gälla för alla verksamheter som kräver tillstånd enligt miljöbalken. Förbudet kan behöva förenas med undantag men sådana ska endast ges om verksamheten fyller en viktig samhällsfunktion och det är tekniskt omöjligt att byta ut den fossila energin mot förnybar till 2030. Dessutom bör undantag från fossilförbudet förenas med skarpa krav på energieffektivisering och undantagen ska vara tidsbegränsade.

### Förbjud försäljning av fossila drivmedel

EU har reglerat den inre marknaden för drivmedel genom bränslekvalitetsdirektivet. Ett förbud mot att sälja fossila drivmedel skulle därför behöva undantag enligt den s.k. miljögarantin. Det kräver att Sverige först tar fram ett förslag till lagstiftning och sedan anmäler det till EU-kommissionen för godkännande innan lagstiftningen antas. Möjligheten till undantag är snävare än den som beskrivits ovan men som föreningen visar nedan så är det inte omöjligt.

För att Sverige ska få införa ett fossilförbud som står i strid med bränslekvalitetsdirektivet så måste fossilförbudet grunda sig på nya vetenskapliga belägg, miljöproblemet som ska lösas ska vara specifikt för Sverige och miljöproblemet ska ha uppkommit efter det att bränslekvalitetsdirektivet antogs 1998.

Nya vetenskapliga belägg kan utgöras av nya slutsatser som dras med utgångspunkt från uppgifter som fanns när bränslekvalitetsdirektivet antogs. Vår kunskap om klimatförändringarna, dess konsekvenser samt hur snabbt förändringarna sker och när effekter av förändringarna inträder är väsentligt större nu än när bränslekvalitetsdirektivet antogs. Det visades inte minst i IPCC:s rapport från augusti 2021<sup>11</sup>. Konsekvenserna av klimatförändringarna tilltar hela tiden och de värsta effekterna kommer att inträda i framtiden. Föreningen anser att det går att argumentera för att två av de tre kriterierna i miljögarantin är uppfyllda.

Föreningen anser inte att klimatförändringarna är specifika för Sverige, klimatkrisen är i allra högsta grad global och kommer att drabba fattiga länder värre än Sverige. Men trots att ordalydelsen verkar utesluta att miljögarantin skulle tillåta ett fossilförbud finns det en öppning som EU-domstolens mest ansedda miljörettsjurist presenterat och som föreningen anser bör prövas. Juliane Kokott menar att om ett miljöproblem innebär att en medlemsstat inte kan leva upp till EU:s miljölagstiftning så spelar det ingen roll att miljöproblemet är vanligt förekommande inom unionen<sup>12</sup>. Att efterleva EU-rätten och inte överträda den måste enligt Kokott vara den normativa regeln och därför ska kravet på att miljöproblemet är specifikt vara uppfyllt även om miljöproblemet delas av flera medlemsstater. Om klimatförändringarna inte bromsas snabbt kommer det bli mycket svårt eller till och med omöjligt för Sverige att leva upp till EU:s lagstiftning om biologisk mångfald och vattenkvalitet. Därför anser föreningen att Sverige skulle kunna argumentera för att även detta kriterium är uppfyllt utan att för den saken skall hävda att klimatförändringarna är specifika för Sverige.

Drivmedelsförbudet i analysen berör endast vägtransporter men liknande justeringar skulle, efter ytterligare analys, kunna göras även för att inkludera flyg och sjöfart. Flyg och sjöfart har därför inkluderats när utsläppsminskningen av förbudet har beräknats. Praktiska svårigheter med att implementera lagstiftningen på flyg och sjöfart är deras stora möjligheter att bunkra bränslen på andra platser än Sverige, vilket gör att effekten sannolikt skulle bli mindre än inom vägtransporter.

<sup>11</sup> <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>

<sup>12</sup> Förslag till avgörande i mål C-405/07, *Dutch Emissions*, EU:C:2008:433, punkt 84



### Olika vägar till förbud

De två fossilförbud som har presenterats ovan behandlas av EU på olika sätt. Sverige kan införa ett förbud mot att använda fossila bränslen inom industrin utan krav på att anmäla lagstiftningen till EU. Fossilförbudet för drivmedel behöver däremot anmälas till EU-kommissionen innan det träder i kraft.

Båda förbudna behöver utredas närmare och sannolikt förenas med möjligheter till undantag som dock måste vara snävt formulerade för att vi ska nå våra klimatmål. Det kan också vara lämpligt att låta förbudna träffa olika typer av verksamheter eller fordon vid olika tillfällen.

Som vi tidigare nämnde ska förbudna inte enbart ses som ett sätt för Sverige att nå sina mål utan även ses som ett sätt för Sverige att påverka EU:s klimatpolitik. Kommissionen har nyligen presenterat de första förslagen till skärpt lagstiftning för att nå unionens klimatmål. Ett av förslagen är att nya bilar som drivs på bensin eller diesel ska tillåtas att säljas fram till 2035. Detta ger en tydlig fingervisning om att Kommissionen anser att fossila drivmedel ska förbjudas långt senare än så. EU:s ambitionsnivå är alldeles för låg och svarar inte mot vad vetenskapen säger krävs.

Sverige måste som föregångsland använda alla sätt för att påverka EU och påskynda omställningen. Utifrån Klimatkonventionens princip om gemensamt men olikartat ansvar respektive förmåga kan det ifrågasättas om EU bör kräva samma takt för omställningen för samtliga medlemsstater. Medlemsstater i nordvästra Europa har större historisk utsläppsskuld och bättre möjligheter att ställa om än många medlemsstater i andra delar av Europa. Detta tillsammans med att EU ofta använder artikel 192 i EU-fördraget som den rättsliga grunden för klimatlagstiftning, en bestämmelse där utgångspunkten är att EU:s lagstiftning utgör en miniminivå som enskilda medlemsstater får överträffa, är skäl som talar för att en ansökan om fossilförbud ska godkännas.

Att införa och ansöka om nationella förbud är ett viktigt verktyg för att påverka EU. Skulle förbudna inte godkännas av EU så skulle det i sig visa på att EU-rätten utgör ett hinder för omställningen. Men innan vi vet om EU-rätten utgör det oöverkomliga hinder för en snabb omställning som vissa hävdar att den är så bör Sverige sätta den på prov. Syftet är att i första hand påverka EU:s lagstiftning så att den blir mer ambitiös och i andra hand att fler medlemsstater än Sverige ska kunna införa fossilförbud och gå före i omställningen.

### Den internationella handelsrätten

Förutom EU-rätten finns en risk att internationell handelsrätt försvårar införande av ett svenskt fossilförbud. Huvudregeln är att de internationella handelsavtalen hindrar importrestriktioner vilket föreningens fossilförbud skulle klassificeras som. Precis som i EU-rätten finns i avtalen utrymme för nationella förbud till skydd för liv och hälsa eller icke förnybara resurser. Det finns inget säkert svar på om fossilförbud skulle godkännas enligt de internationella handelsavtalen. Skulle en ansökan om undantag godkännas av EU-kommissionen har vi svårt att se att bedömningen enligt den internationella handelsrätten skulle bli annorlunda, bedömningarna är likartade och Världshandelsorganisationen (WTO) ser över lag positivt på regionala överenskommelser. Tolkningen av handelsavtalen är dynamiska och till viss del styrda av rådande politiska och andra strömningar. Dessutom betonar WTO-avtalet strävan efter en hållbar utveckling.

### Fossilförbud 2030 – nödvändigt och möjligt

För att Sverige ska klara av sina åtaganden i Parisavtalet krävs snabba utsläppsminskningar i närtid. De fossila utsläppen måste ner till noll. Nuvarande styrmedel har bidragit till minskningar, men inte i närheten av så snabba och kraftiga som krävs. I det här positionspapperet visar vi att ett fossilförbud är ett nödvändigt politiskt beslut för att åstadkomma den utsläppsminskning som krävs. Genom en gedigen analys av EU-lagstiftning visar vi dessutom att det är möjligt.

Här lämnar vi över ansvaret till våra politiker: inför fossilförbud 2030, för att Sverige på allvar ska bli det föregångsland som den globala klimatomställningen kräver.





**Naturskyddsföreningen**