

Lokalt förbud mot fossilbränsleförsäljning respektive fossilbränsleanvändning

Rättsutredning från juristfunktionen

Föremålet för utredningen

I strategi för fossilbränslefritt Stockholm 2040 (Dnr:134-175/2015) finns följande uppdrag:

” S t a d e n s k a t a f r a m e n h a n d l i n g s f r i h e t i n o m v ä g t r a n s p o r t s e k t o r n o c h u t r e d a m ö j l i g h e t e r n a t i l l a t t u t f ä r d a e t t f ö r b u d m o t f o s s i l b r ä n s l e f ö r s ä l j n i n g t i l l å r 2 0 4 0 m e d d e l m å l t i l l 2 0 3 0 . U t r e d n i n g e n m e d f ö r s l a g t i l l å t g ä r d e r s k a v a r a f ä r d i g f ö r b e s l u t s e n a s t å r 2 0 1 7 . ”

Ansvarig för uppdraget är kommunstyrelsen med stöd av miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafiknämnden.

Denna promemoria utgör en del av detta uppdrag och är avgränsad till att utreda de juridiska möjligheterna för Stockholms stad att utfärda ett förbud mot fossilbränsleförsäljning. Hur ett sådant förbud skulle utformas och om det från ett juridiskt perspektiv vore ändamålsenligt och lämpligt att införa ett sådant förbud faller därmed utanför föremålet för utredningen.

Under utredningens gång uppkom även ett önskemål om att utreda den angränsade frågan om stadens möjligheter att förbjuda använd-

ningen av fossila bränslen. Frågan styrs av samma regelverk och legala förutsättningar som försäljningsförbudet och inkluderas därför i utredningen.

Promemorian har utarbetats av juristfunktionen vid miljöförvaltningen.

Sammanfattning

Enligt normgivningsläran är vissa typer av generella föreskrifter exklusivt förbehållna riksdagen. Detta innebär bland annat förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, vilket ett sådant saluförbud som här avses får anses utgöra. Riksdagen kan dock delegera bland annat sådan föreskriftsrätt till regeringen och då även medge regeringen rätt att delegera normgivningsmakten vidare till förvaltningsmyndighet eller kommun.

För att en kommun ska kunna fatta beslut om ett lokalt förbud mot försäljning respektive användning av fossila drivmedel¹ krävs alltså att kommunen uttryckligen genom lag och förordning medgivits rätt att meddela sådana föreskrifter.² Eftersom någon lag med ett sådant innehåll inte har utfärdats av riksdagen har Stockholms stad inte något rättsligt stöd för att utfärda sådana förbud.³

Även oaktat normgivningslärans bestämmelser skulle sådana föreskrifter dessutom falla utanför den kommunala kompetensen. Den typ av förbud som här är fråga om får anses utgöra ett sådan samhällligt intresse som inte får beslutas av staden utan särskilt lagstöd.⁴

Om staden önskar ha möjligheten att lokalt förbjuda försäljning av fossila drivmedel fordras sålunda att riksdagen stiftar en lag med sådant innehåll och att regeringen därefter delegerar föreskriftsrätten vidare till staden. Det bör dock i sammanhanget noteras att en sådan lagstiftning måste utformas på så sätt att den är förenlig med den

¹ Eftersom åtgärderna syftar till att uppnå fossilbränslefrihet inom vägtransportsektorn används i utredningen av tydligt skäl begreppet istället för "fossila bränslen"; se strax nedan under "Karaktärerna".

² 8 kap. 2 § 2 jämte 8 kap. 10 § regeringsformen (1974:152).

³ Jfr. JO 1991/92 s 404 "Bilfria lördagar".

⁴ Jfr. RÅ 1993 ref. 32 "Öresundsbrofallet".

fundamentala EU-rättsliga principen om fri rörlighet för varor,⁵ vilket sannolikt svårligen låter sig göras.

Avseende förbudet mot användning av fossila drivmedel bör det noteras att Transportstyrelsen lämnat förslag på hur dagens miljözoner kan utvecklas.⁶ Förslaget innehåller en ny typ av miljözon (klass 3) som till viss del motsvarar ett förbud mot användandet av fossila drivmedel. Miljözoner kan redan idag beslutas av staden. Bestämmelserna innehåller dock vissa begränsningar med innebörden att de inte kan användas för att inrätta ett förbud mot specifikt användningen av fossila drivmedel, och inte heller gälla inom hela stadens geografiska område. För att staden ska kunna besluta om ett uttryckligt förbud mot användningen av fossila drivmedel inom hela sitt geografiska område krävs således ytterligare förändringar av miljözonsbestämmelserna, alternativt ett nytt och separat bemyndigande i lag.

⁵ Artiklarna 26 och 28-37 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

⁶ Transportstyrelsen, Miljözoner för lätta fordon – Redovisning av regeringsuppdrag, dnr. TSV 2015-4545, version 1.1.

Innehåll

Föremålet för utredningen	1
Sammanfattning	2
Karaktärisering av åtgärderna	5
<i>Försäljningsförbudet.....</i>	<i>5</i>
<i>Användningsförbudet</i>	<i>5</i>
Kommuners normgivningskompetens.....	6
<i>Något om normgivningsmakten</i>	<i>6</i>
<i>Något om det kommunala självstyret och den kommunala kompetensen.</i>	<i>9</i>
Rättsliga förutsättningar för kommunala förbud mot försäljning respektive användning av fossila drivmedel.....	10
<i>Åtgärderna faller utanför den kommunala kompetensen</i>	<i>11</i>
<i>Åtgärderna faller inom det fakultativa primära lagområdet</i>	<i>12</i>
<i>Finns ett normgivningsbemyndigande enligt gällande lagstiftning?.....</i>	<i>13</i>
Förbud mot försäljning av fossila drivmedel	13
Pågående lagstiftningsarbete	13
Förbud mot användandet av fossila drivmedel.....	14
Pågående lagstiftningsarbete	15
Slutsats.....	17

Karaktärisering av åtgärderna

De åtgärder som är föremål för denna utredning är dels ett kommunalt förbud mot att sälja fossila bränslen, dels ett kommunalt förbud mot användning av fossila bränslen.

Försäljningsförbudet

Försäljningsförbudet är en del av stadens ansträngningar att bli en fossilbränslefri kommun 2040. Hur beslutet ska vara utformat är inte närmare angivet i uppdraget.

Viss vägledning går dock att härleda ur beskrivningen av åtgärden som ett ”förbud mot fossilbränsle- och fossilbränslefrihet inom vägtransportsektorn”.

Det får därmed förutsättas att förbudet ska vara riktat mot den som säljer drivmedel avsedda för vägtrafik – sålunda i huvudsak bensinstationer⁷. Förbudet förutsätts vidare vara ett renodlat saluförbud och alltså inte innebära ett förbud mot att köpa eller använda fossila drivmedel inom kommunens geografiska område. Inte heller förutsätts förbudet inbegripa några regleringar av civilrättslig karaktär. Av det ovan sagda får det konstateras att det som avses alltså är ett generellt normerande beslut,⁸ som ska tillämpas inom hela Stockholms stad.

Användningsförbudet

Användningsförbudet ingår som sagt inte i det ursprungliga uppdraget och är därför inte närmare preciserat. Liksom försäljningsförbudet skulle det dock utgöra en del av stadens ansträngningar att bli en fossilbränslefri kommun 2040.

Omfattningen av förbudet får i analogi med försäljningsförbudet förutsättas omfatta användandet av fossila drivmedel avsedda för vägtrafik – såväl tunga som lätta fordon.⁹ Förbudet är därmed riktat mot den som framför fordonet.¹⁰ Eftersom förbudet är en del av stadens mål att bli fossilbränslefri får det förutsättas att förbudet ska gälla inom hela kommunens geografiska område.

⁷ I lag (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel används i stället begreppet ”bränslesäljare”, se

⁸ Jfr. A. Bohlin och W Warnling Nerrep, Förvaltningsrättens grunder, 2 uppl., s. 49 samt H. Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl., s. 38 f.

⁹ Definitionen av tunga respektive lätta fordon framgår av lag (2001:559) om vägtrafikdefinitioner; avseende bussar och lastbilar framgår att gränsen mellan tunga och lätta fordon går vid en totalvikt om 3,5 ton, se 2 §.

¹⁰ Jfr. 14 kap. 3 § trafikförordningen (1998:1276).

Av det ovan sagda får det således även avseende användningsförbudet konstateras att det som avses är ett renodlat offentlighetsrättsligt generellt normerande beslut som ska tillämpas inom hela Stockholms stad.

Kommuners normgivningskompetens

Eftersom förevarande förbud handlar om generellt normerande regler, faller frågor som anknyter till en kommunal tillsynsmyndighets möjligheter att med stöd av miljöbalken (1998:808) i det enskilda fallet förelägga om eller förbjuda användningen av en viss produkt,¹¹ utanför ramen för denna utredning. Sådana bestämmelser får nämligen inte läggas till grund för generellt normerande beslut.^{12, 13}

Istället behöver det undersökas om det finns någon rättslig grund för en kommun att utfärda denna typ av generella förbud. En sådan utredning tar sin utgångspunkt i den rättsliga konstruktionen kring den så kallade normgivningsmakten, vilket inkluderar frågeställningar kopplade till det kommunala självstyret och den kommunala kompetensen.

Något om normgivningsmakten

Normgivning är en sammanfattande beteckning av offentliga organs beslut om generellt gällande rättsregler.¹⁴ I portalparagrafen (1 kap. 1 §) till regeringsformen (1974:152) slås det fast att den offentliga makten i Sverige utövas under lagarna. Formerna för normgivningsmakten regleras i regeringsformens 8 kap.

Genom lagändringar som trädde i kraft vid årsskiftet 2011 genomgick delar av regeringsformen vissa reformer. Bland annat dispone-

¹¹ Exempelvis med stöd av produktvalsprincipen, 2 kap. 4 § miljöbalken.

¹² 26 kap. 9 § miljöbalken och MÖD 2013:30; jfr. även Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken – En kommentar, del 1, 2:23.

¹³ Det bör även i sammanhanget erinras om att sådana beslut dessutom måste uppfylla kraven på rimlighet och proportionalitet (2 kap. 7 § första stycket och 26 kap 9 § andra stycket miljöbalken) och får heller inte ske i strid med Sveriges internationella åtaganden enligt bl.a. EU-rätten. Handlingsutrymmet för en tillsynsmyndighet när det kommer till att förbjuda en viss produkt eller en viss typ av produkter, även i det enskilda fallet, är sålunda redan i utgångsläget tämligen begränsat.

¹⁴ Se t.ex. prop. 1973:90 s. 201, prop. 2009/10:80 s. 216 och SOU 2008:42 s. 17; vidare Strömberg, s. 21; jfr. även 8 kap. 1 § regeringsformen.

rades 8 kap. om. Den grundläggande strukturen kring normgivningsmaktens fördelning¹⁵ har emellertid behållits,¹⁶ varmed tidigare uttalanden på normgivningsmaktens område i doktrin och praxis i dessa delar alltså har relevans.

Enligt 8 kap. 1 § meddelas föreskrifter av riksdagen genom lag och föreskrifter av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner.

Enligt normgivningsläran finns det vissa områden som uttryckligen hänförs till riksdagens normgivningsmakt. Dessa kallas gemensamt för det *primära lagområdet*. I 8 kap. 2 § första stycket listas ett antal ämnesområden där föreskrifter ska meddelas genom lag. Dessa områden avser

1. enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes,
2. förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden,
3. grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden,
4. trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund,
5. rådgivande folkomröstning i hela riket och förfarandet vid folkomröstning i en grundlagsfråga, eller
6. val till Europaparlamentet.

Listan är emellertid inte uttömmande. Av andra stycket följer att även andra föreskrifter av visst innehåll enligt regeringsformen eller annan grundlag ska meddelas genom lag och sålunda ska hänföras till det primära lagområdet.

Inom det primära lagområdet skiljer man sedan mellan sådana ämnesområden där normgivning kan delegeras till regeringen eller annat organ (det *fakultativa lagområdet*), och sådana ämnesområden där normgivning inte kan delegeras (det *obligatoriska lagområdet*). Gränserna mellan det fakultativa området och det obligatoriska området framgår av 8 kap. 3-5 §§.

¹⁵ Se härom prop. 1973:90, ssk. ss. 201 ff. och 298 ff.

¹⁶ Prop. 2009/10: 80 s. 219; jfr. HFD 2013 ref. 80 samt HFD mål nr. 340-16 och 341-16.

Områden som däremot faller utanför det primära lagområdet omfattas istället av regeringens *restkompetens*. Det betyder att regeringen på eget bevåg, utan bemyndigande i lag, får meddela föreskrifter på området.¹⁷ Det är emellertid värt att notera att regeringens restkompetens inte påverkar riksdagens normgivningsmakt på området.¹⁸ Regeringen kan vidare delegera normgivningsmakt inom sin restkompetens till myndigheter under riksdagen eller regeringen, dock inte till kommuner.¹⁹

Om riksdagen har delegerat normgivningsmakt till regeringen i ett visst ämne inom det fakultativa lagområdet kan den också medge att regeringen i sin tur bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela föreskrifter i ämnet.²⁰ Detta kallas i allmänhet för *subdelegation*. Det bör i sammanhanget särskilt understrykas att regeringsformens bestämmelser om subdelegation alltså inte medger delegation direkt från riksdagen till under regeringen lydande förvaltningsmyndigheter eller till kommuner.²¹ Sådan delegation måste alltid gå via regeringen. Orsaken bakom denna rättsliga konstruktion är att den anses vara den mest rationella med hänsyn till de statliga organens funktionsfördelning.²²

Oaktat denna huvudregel finns det dock områden där regeringsformen uttryckligen medger en direkt delegation av normgivningsmakt till kommuner och förvaltningsmyndigheter i lag. Normgivningsmakt som följer av sådana kommunala befogenheter som meddelats enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 och möjligheten att bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter om avgifter eller trängselskatt²³ enligt 8 kap. 9 § är två exempel på sådan direkt delegation. Delegation av normgivningsmakt som omfattas av sådana områden fordrar alltså inte omvägen via regeringen. Det finns sålunda skäl att titta något närmare på den i lag reglerade kommunala normgivningsmakten.

¹⁷ 8 kap. 7 § första stycket 2.

¹⁸ 8 kap. 8 §.

¹⁹ 8 kap. 11 §.

²⁰ 8 kap. 10 §.

²¹ Strömberg, s. 116.

²² Prop. 1973:90 s. 319.

²³ Denna möjlighet till direktdelegation är förhållandevis ny och infördes i regeringsformen i samband med 2011 års grundlagsreform; se prop 2009/10:80 ss. 225 f. och 272. I förarbetena diskuteras också just lämpligheten att på detta område införa en direkt delegation istället för att använda sig av den mer gängse modellen med subdelegation, a. prop. s. 227.

Något om det kommunala självstyret och den kommunala kompetensen

Av regeringsformens portalparagraf framgår bland annat att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom kommunal självstyrelse. Genom lagändringen 2011 infördes också ett nytt kapitel om kommuner i regeringsformen (14 kap.), vari sådana förhållanden som rör kommunerna samlades. Kapitlet infördes i syfte att markera kommunernas särskilda ställning i Sveriges demokratiska system.²⁴

Det nya kapitlet påverkar dock inte hur föreskrifter som rör kommuner meddelas, utan delegation av normgivningsmakt på detta område är alltså endast möjlig i den utsträckning som följer av 8 kap.²⁵

Som ovan beskrivits medger regeringsformen alltså att riksdagen delegerar normgivningsmakt direkt till kommunerna endast i vissa specifikt angivna fall. Normgivningsmakt som följer av sådana kommunala befogenheter som meddelats enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 och möjligheten att bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter om avgifter eller trängselskatt enligt 8 kap. 9 § har redan nämnts. Utöver det finns också enligt 12 kap. 4 § första stycket en möjlighet att överlåta förvaltningsuppgifter åt kommunerna. Eftersom det handlar om kommunala befogenheter och åligganden är det emellertid även här fråga om någonting som kräver lagstöd enligt 8 kap. 2 § första stycket 3, även om det inte direkt framgår av 12 kap. 4 § första stycket.²⁶

Dessa bestämmelser som anger kommunernas befogenheter och åligganden att befatta sig med olika frågor regleras i såväl kommunallagen som annan lagstiftning. Detta brukar i allmänhet kallas för den kommunala kompetensen, vilken kan delas upp i *allmän, tilläggs- och speciell kompetens*.²⁷

Den *allmänna kompetensen* framgår av 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Där i stadgas att kommuner själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse,²⁸ som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar,²⁹ och som inte ska

²⁴ Prop. 2009/10:80 s. 208.

²⁵ A. prop. ss. 211 och 296.

²⁶ Strömberg, s. 94.

²⁷ SOU 1985:29 s. 57.

²⁸ Allmänintresse bedöms utifrån om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att kommunen befattar sig med angelägenheten; SOU 1947:53 s. 68.

²⁹ Detta ger uttryck för den så kallade lokaliseringsprincipen; SOU 1985:29 s. 69, SOU 1990:24 s. 166 och SOU 2007:72 s. 71 f.

handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.³⁰

Tilläggskompetensen utgörs av särskild lagstiftning som ger kommunerna utökade befogenheter på vissa specifikt angivna områden som inte täcks av 2 kap. 1 § kommunallagen. Tilläggskompetensen utgjordes tidigare av de så kallade ”smålagarna” samlade i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.³¹

Den *speciella kompetensen* följer av de lagar som vanligtvis ålägger kommunerna vissa förvaltningsuppdrag med såväl inneboende skyldigheter som särskilda befogenheter. Som exempel kan nämnas miljöbalken, plan- och bygglagen (2010:900) och socialtjänstlagen (2001:453). Uppgifter som omfattas av den speciella kompetenslagstiftningen brukar kallas för den kommunala kärnverksamheten.³²

Gemensamt för den normgivningsmakt som kommunerna direkt tillerkänns enligt dessa lagar, bortsett från medgivanden att utfärda avgiftsföreskrifter, är alltså att bemyndigandet grundas på 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen.

Rättsliga förutsättningar för kommunala förbud mot försäljning respektive användning av fossila drivmedel

Kommunerna tillerkänns alltså enligt regeringsformen inte någon egen normgivningsmakt. Kommunerna är istället beroende av att normgivningsmakt delegeras till dem antingen direkt av riksdagen eller via regeringen. Av det ovan sagda följer att den rättsliga karaktäriseringen av en viss kommunal föreskrift är avgörande för om den faller inom ramen för ett område där normgivningsmakten är delegerad eller ej. Det är därmed av omedelbar betydelse att avgöra om de aktuella föreskrifterna

- i) över huvud taget omfattas av det fakultativa lagområdet (och inte det obligatoriska lagområdet), och i så fall
- ii) om de är hänförliga till det område som omfattas av 8 kap. 2 § första stycket 2 eller 3.

De föreskrifter som är föremål för denna utredning är alltså generellt normerande förbud mot att sälja respektive använda fossila drivmedel avsedda för vägtrafik inom Stockholms stad.

³⁰ I den vid tidpunkten för denna promemorias avfattande ännu inte antagna propositionen 2016/17:171 till ny kommunallag exemplifieras detta bl.a. med statliga angelägenheter såsom försvars- och utrikespolitik (a. prop. s. 300); från praxis på temat även RÅ 1969 ref. 52, RÅ 1982 Ab 86, RÅ 1983 2:71 och RÅ 1990 ref. 9.

³¹ Prop. 2008/09:21.

³² SOU 2007:72 s. 68.

Det obligatoriska lagområdet enligt 8 kap. 2 § första stycket 1 omfattar enskildas³³ personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (civilrättsliga föreskrifter). Med detta avses dels föreskrifter om enskildas rättskapacitet m.m., dels föreskrifter av privaträttslig karaktär som direkt ska kunna åberopas och göras gällande i tvister mellan enskilda. Det räcker inte med att reglerna ålägger en enskild förpliktelse som indirekt har betydelse för andra enskilda.³⁴

Sålunda kan det konstateras att ingendera av de aktuella föreskrifterna omfattas av det obligatoriska lagområdet enligt 8 kap. 2 § första stycket 1. Nästa fråga blir därmed om de är hänförliga till det område som omfattas av 8 kap. 2 § första stycket 2 eller 3.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 ska föreskrifter som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden vara hänförliga till det primära lagområdet. Bestämmelsen bygger på grundprincipen att inskränkningar i medborgarnas personliga fri- och rättigheter inte ska kunna företas annat än med stöd av lag.³⁵ Av motiven till lagrummet framgår att med ingrepp bör förstås sådana åtgärder från normgivarens sida som allmänt anses innebära inskränkningar i enskildas ditillsvarande handlingsfrihet eller möjlighet att förfoga över egendom m.m.³⁶

Mot bakgrund av att det är fråga om ett saluförbud respektive användningsförbud som inskränker enskildas handlingsfrihet eller möjlighet att förfoga över viss egendom får båda dessa föreskrifter anses vara hänförliga till det ämnesområde som omfattas av 8 kap. 2 § första stycket 2.

Åtgärderna faller utanför den kommunala kompetensen

Som tidigare beskrivits grundar sig den kommunala kompetensen på bemyndiganden utfärdade med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 3. Redan av denna anledning kan det således konstateras att sådana föreskrifter som här är fråga om faller utanför gränserna för kommunernas kompetens enligt kommunallagen och den kommunala kärnverksamheten. Riksdagen kan inte med stöd av 8 kap. första

³³ Med vad avses såväl fysiska som juridiska personer; Strömberg, s. 69.

³⁴ A.a. s. 70-71.

³⁵ Prop. 1973:90 s. 207.

³⁶ A . p r o p . s . 2 1 0 ; j f r . R Å 2 0 1 0 r e f . 9 ”

stycket 3 ge kommunerna rätt att besluta om sådana åligganden eller ingrepp som faller under 8 kap. första stycket 2.³⁷

Emellertid skulle föreskriften, oaktat normgivningsläran, även falla utanför den kommunala kompetensen som sådan. Något bemyndigande som medger förevarande typ av föreskriftsrätt finns varken i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter eller någon av de speciallagstiftningar som överlåter förvaltningsuppgifter åt kommunerna. Inte heller kan föreskriftsrätten anses omfattas av kommunernas allmänna kompetens enligt kommunallagen. Klimatarbetet är förvisso ett typexempel på ett område som delas mellan en rad olika aktörer, där kommunerna också har en viktig funktion och roll att spela.³⁸ Sådana förbud som här är fråga om får dock med hänsyn till det nationella arbetet med att minska växthusgasutsläppen och ställa om transportsektorn till fossilfrihet anses vara exklusivt förbehållna staten.³⁹ Enligt praxis ska dessutom frågor som har betydelse inte bara för kommunen utan samhället i stort anses utgöra samhällliga intressen och beslut i sådana frågor får inte fattas av kommun utan särskilt lagstöd.⁴⁰

Åtgärderna faller inom det fakultativa primära lagområdet

Det förhållandet att föreskrifterna faller utanför det bemyndigande av normgivningsmakt som kan meddelas med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 3 betyder dock inte per automatik att kommunen inte är behörig att meddela sådana förbud. Föreskrifter som omfattas av 8 kap. 2 § första stycket 2 är nämligen enligt 8 kap. 3 § första stycket hänförliga till det fakultativa lagområdet. Det betyder att det är möjligt för riksdagen att delegera sådan föreskriftsrätt till regeringen och därvid, med stöd av 8 kap. 10 §, medge subdelegation av sådan föreskriftsrätt till kommun eller förvaltningsmyndighet.

³⁷ A. prop. ss. 305 och 319-320; se även Strömberg, s. 93; jfr. JO 1991/92 s 404 ”Bilfria lördagar” .

³⁸ Prop. 2008/09:162 ss. 136 och 139.

³⁹ Se. t.ex. Budgetproposition 2016/17:1, utgiftsområde 20, s. 86; Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet, ER 2017:07; SOU 2016:33 (” B o m a l u s s u t r e d n i n g e n ”) . D e t t a h ä n s e e n d e f ö r a t t o m r å d e t s k a b e t r a k t a s s o m e n e x k l u s i v s t a t l i g a n g e l ä g e n h e t . A v s e e n d e a n v ä n d a n d e t a v v i s s a d r i v m e d e l k a n p a r a l l e l l e r d r a s t i l l d e s å k a l l a d e m i l j ö z o n e r n a (v i d a r e h ä r o m n e d a n) .

⁴⁰ RÅ 1993 ref. 32 ”Öresundsbrofallet” ; j f r . ä v e n d e s å k a l l a R Å 1969 ref. 52, RÅ 1982 Ab 86 o c h R Å 1983 2 : 7 1 , s a m t R Å v a p e n f r i z o n ” .

Frågan är därmed om någon sådant bemyndigande att utfärda ett förbud mot försäljning respektive användning av fossila bränslen har delegerats av riksdagen till regeringen med medgiven subdelegation till kommunerna?

Finns ett normgivningsbemyndigande enligt gällande lagstiftning?

Förbud mot försäljning av fossila drivmedel

Det finns framförallt två lagar som direkt⁴¹ reglerar drivmedelsområdet:

- i) lagen (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel,⁴² (” p u m p l a g e n ”) , o c h
- ii) drivmedelslagen (2011:319).⁴³

Båda dessa lagar syftar till att reglera vilka bränslen som finns tillgängliga på marknaden och är bland annat motiverade av miljömässiga skäl.⁴⁴ Det är dock endast i drivmedelslagen som det finns föreskrifter om saluförbud. I 16 § drivmedelslagen finns ett förbud mot försäljning av bensin och dieselbränsle som inte uppfyller kraven för vissa miljöklasser. Några föreskrifter om ytterligare saluförbud avseende drivmedel finns inte i lagen. Således har inte någon delegation av normgivningsmakten givits till regeringen i nu aktuell fråga, som därmed följaktligen inte heller medgivits någon subdelegation i ämnet.

Eftersom ingen av lagarna innehåller några föreskrifter som kan läggas till grund för ett generellt saluförbud av fossila bränslen, finns det alltså inte någon laglig grund för ett sådant förbud på lägre författningsnivå.

Pågående lagstiftningsarbete

Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 uttryckt en avsikt att stärka kommunernas möjligheter att påverka transportsektorn i miljövänlig riktning.⁴⁵ Av de åtgärder som nämns förefaller förvisso

⁴¹ Därutöver finns det även lagstiftning som indirekt reglerar användningen av drivmedel, t.ex. lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner, fordonslagen (2002:274) och avgasreningenslagen (2011:318). Sådan lagstiftning är dock utan omedelbar betydelse för frågan som är föremål för denna utredning.

⁴² Prop. 2005/06:16.

⁴³ Prop. 2010/11:51.

⁴⁴ Se 1 § pumplagen respektive 1 § drivmedelslagen.

⁴⁵ Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 20, s. 86.

inte lokala saluförbud finnas i regeringens åtanke. Samtidigt bör det understrykas att det är fullt möjligt för riksdagen att delegera föreskriftsrätt avseende saluförbud av fossila bränslen till regeringen, och att subdelegation av sådan föreskriftsrätt till kommuner också kan medges.

Huruvida en delegation av normgivningsmakt med sådant innehåll och sådan adressat är lämplig och ändamålsenlig är däremot en fråga som faller utanför föremålet för denna utredning. Likväl kan det konstateras att ett sådant saluförbud redan på lagstiftningsnivå måste utformas på så sätt att det är förenligt med den fundamentala EU-rättsliga principen om fri rörlighet för varor,⁴⁶ vilket sannolikt svårligen låter sig göras. Även denna fråga faller emellertid utanför föremålet för denna utredning.

Förbud mot användandet av fossila drivmedel

I 34 § 4 avgasreninglagen (2011:318) finns ett bemyndigande till regeringen med medgiven subdelegation till myndighet att meddela föreskrifter om skyldighet att använda visst bränsle.⁴⁷ Eftersom bemyndigandet inte förefaller ha ianspråktagits av regeringen,⁴⁸ och bemyndigandet därtill inte medger subdelegation till kommun,⁴⁹ går det dock inte att härleda något rättsligt stöd för staden att besluta om förbud mot användandet av fossila drivmedel ur bestämmelsen.

Genom lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer har riksdagen delegerat en omfattande normgivningsmakt på området till regeringen. Enligt 2 § andra meningen har därtill regeringen bemyndigats subdelegation till kommun avseende föreskrifter som avses i 1 § första stycket 8, nämligen trafik på väg eller i terräng.

Regeringen har omsatt bemyndigandet i bland annat trafikförordningen (1998:1276). I trafikförordningen finns inga bestämmelser om förbud mot att framföra fordon med visst drivmedel. Däremot finns i 4 kap. 22-24 §§ bestämmelser om så kallade miljözoner, där vilka fordon som får framföras inom områdena är särskilt reglerat.

Miljözonerna gäller enligt 22 § endast för tunga bussar och lastbilar,⁵⁰ och huvudregeln är att sådana fordon endast får föras inom

⁴⁶ Artiklarna 26 och 28-37 EUF-fördraget.

⁴⁷ Vidare prop. 2010/11:51.

⁴⁸ Jfr. avgasreningförordningen (2011:345).

⁴⁹ Jfr. 8 kap. 10 § regeringsformen.

⁵⁰ Det vill säga med en totalvikt överstigande 3,5 ton; se 2 § lag (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

miljözonen om första registrering skett under de senaste sex åren. I 23 § finns dock ett antal undantag kopplade till emissionskrav som baseras på vilken euroklass fordonets motor har, men också vilket drivmedel som används.

I trafikförordningens 10 kap. regleras förutsättningarna för att utfärda lokala trafikföreskrifter. Sådana särskilda trafikregler får enligt 10 kap. 1 § första stycket inom vissa ramar meddelas för en viss väg eller vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område. I andra stycket listas vilka typer av trafikregler som får meddelas genom lokala trafikföreskrifter. Bland dem omnämns i punkten 3 möjligheten att peka ut ett särskilt miljökänsligt område inom tätbyggt område som miljözon. Enligt 10 kap. 3 § första stycket 1 bemyndigas kommunen att meddela vissa lokala trafikföreskrifter, inklusive miljözoner.⁵¹

Av det sagda följer att staden under nu gällande lagstiftning har möjlighet att peka ut vissa områden inom kommunen som miljözoner. Detta får i så fall konsekvens för vilka tunga lastbilar och bussar som får framföras i zonen. Zonerna tar emellertid främst sikte på emissionskrav och förbjuder sålunda inte användandet av vissa drivmedel (även om det sannolikt får indirekta effekter på vilka drivmedel som används).

Staden har därmed i dagsläget inte någon rättslig möjlighet att generellt förbjuda användandet av fossila drivmedel inom sitt geografiska område.

Pågående lagstiftningsarbete

Frågan om att skärpa kraven och utöka tillämpningsområdet för miljözoner har debatterats en längre tid.⁵² År 2015 gav regeringen **T r a n s p o r t s t y r e l s e n i u p p d r a g a t t s e r** ⁵³ i uppdraget inbegrep att föreslå hur dagens miljözonsbe-

⁵¹ Bemyndigandet av normgivningsmakt till kommuner avseende just miljözoner är inte tydligt uttryckt i den aktuella bestämmelsen; jfr. 10 kap. 3 § första stycket 1 a) som e contrario kan tolkas som att kompetensen avseende just miljözoner undanhållits kommunerna. Det är dock allmänt accepterat att kommunerna har medgivits denna normgivningsmakt (formellt sett motiverat genom 10 kap. 3 § första stycket 1 b) och e)) och det finns också förslag på att explicit förtydliga detta bemyndigande i trafikförordningen. Vidare härom Miljözoner för lätta fordon, dnr. TSV 2015-4545, ss. 19 och 83 f.

⁵² Se t.ex. Transportstyrelsen, Analys av möjligheten för kommuner att införa miljözoner för olika typer av fordon – Redovisning av regeringsuppdrag, 2010-05-12 och SOU 2013:84, s. 771 f.

⁵³ Regeringsbeslut N2015/08889/MRT.

stämmelser kan utvecklas för att bättre bidra till att miljö kvalitetsmålen och målen för transportpolitiken uppnås genom att bland annat lämna förslag till:

- hur personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar kan inkluderas i miljözonsbestämmelserna, samt
- hur miljözonsbestämmelserna kan användas för att premiera tysta och emissionsfria fordon, såväl lätta som tunga.

Uppdraget slutredovisades av Transportstyrelsen den 22 november 2016.⁵⁴ Transportstyrelsen föreslår däri att dagens bestämmelser om miljözoner kompletteras med två nya miljözoner, klass 2 och klass 3. Kommunen ska få föreskriva och pröva undantag.

Miljözon klass 2 ska omfatta personbil, lätt lastbil och lätt buss. Kraven för att få föra fordonen i zonen är att fordon med kompressionständer motor ska uppfylla kraven för Euro 6 och fordon med gnistständer motor ska uppfylla minst Euro 5.

Miljözon klass 3 ska omfatta både lätta och tunga motorfordon. För att få föra fordonen inom zonen ska de lätta fordonen ha utsläppsklass el eller drivas med vätgas. De tunga fordonen ska drivas på el eller vätgas eller vara av fordonstypen elhybrid som uppfyller Euro VI. Genom kraven på el- eller vätgasdrift premieras tysta och emissionsfria fordon.⁵⁵

Transportstyrelsens slutredovisning har remissbehandlats⁵⁶ och väntar nu på regeringens ställningstagande.⁵⁷

Mot denna bakgrund kan det sålunda konstateras att det finns ett förslag till utveckling av miljözonerna där klass 3 i praktiken kan sägas utgöra en fossilbränslefri zon. Givet att Transportstyrelsens förslag omarbetas till en proposition som antas av riksdagen kan sålunda staden troligtvis inom en överskådlig tid få möjlighet att utfärda föreskrifter som i viss utsträckning motsvarar ett användarförbud av fossila drivmedel.

⁵⁴ Miljözoner för lätta fordon, dnr. TSV 2015-4545. (I denna utredning hänvisas till version 1.1 av dokumentet, daterad den 13 januari 2017. Version 1.1 är kompletterad med förslag till författningstext i enlighet med den slutredovisning som överlämnades i november 2016, men överensstämmer i övrigt med ursprungsversionen.)

⁵⁵ A.a. s. 10.

⁵⁶ Staden svarade på remissen genom beslut i kommunstyrelsen den 8 mars 2017, § 38 (PM 2017:46 RVII, dnr 110-2014/2016).

⁵⁷ Förslaget kommer sannolikt att leda till någon form av lagstiftningsinitiativ från regeringen; jfr. prop. 2016/17:1, utgiftsområde 20, s. 86.

Detta är emellertid inte en slutsats utan förbehåll. Det bör i sammanhanget anmärkas följande:

- Miljözon klass 3 gäller endast el- och vätgasdrivna fordon (inklusive elhybrid avseende tunga fordon) och utgör därför en mycket snävare och mer ingripande föreskrift än ett renodlat förbud mot användning av fossila drivmedel. Detta gör att användbarheten av miljözon klass 3 i syfte att premiera användningen av fossilfria drivmedel minskar kraftigt eftersom merparten de fordonen med sådana drivmedel inte kommer att tillåtas i zonen.
- Miljözonerna är i första hand inte tillskapade för att motverka utsläpp av växthusgaser eller användandet av fossila drivmedel, utan för att förbättra luftkvaliteten.⁵⁸
- Miljözonsbestämmelsernas nuvarande konstruktion tar inte sikte på vilket drivmedel som används, utan vilka emissionskrav som ska gälla för de fordon som får framföras i zonen.⁵⁹
- Miljözoner får endast bestämmas för ett särskilt miljökänsligt område inom tätbebyggt område, och kan alltså inte bestämmas generellt för stadens hela geografiska område.⁶⁰

Slutsats

För att en kommun ska kunna fatta beslut om ett kommunalt förbud mot försäljning respektive användning av fossila bränslen fordras enligt 8 kap. 2 § 2 jämte 8 kap. 10 § regeringsformen att kommunen uttryckligen genom lag och förordning medgivits rätt att meddela sådana föreskrifter. Eftersom någon lag med ett sådant innehåll inte har utfärdats av riksdagen har Stockholms stad i dagsläget inte något rättsligt stöd för endera sådant förbud.

Avseende förbud mot användning av fossila bränslen finns det ett förslag till utvecklade miljözoner som delvis motsvarar ett sådant förbud. Bestämmelserna innehåller dock vissa begränsningar med innebörden att de inte kan användas för att inrätta ett förbud mot specifikt användningen av fossila bränslen, och inte heller gälla

⁵⁸ Miljözoner för lätta fordon, dnr. TSV 2015-4545, s. 30 f. samt SOU 2013:84, s. 771 f.

⁵⁹ 4 kap. 23 § trafikförordningen; jfr. avgasreninglagen; se även Miljözoner för lätta fordon, dnr. TSV 2015-4545, s. 30 f. Det bör noteras att Transportstyrelsens skäl för att peka ut specifikt el- och vätgasdrivna fordon i sitt förslag till miljözon klass 3 handlar om att premiera kombinationen emissionsfria och tysta fordon, och sålunda i första hand fordonets beskaffenhet snarare än drivmedlets; a.a. s. 107.

⁶⁰ 10 kap. 1 § andra stycket 3 trafikförordningen.

inom hela stadens geografiska område. För att staden ska kunna besluta om ett sådant förbud krävs således ytterligare förändringar av miljözonsbestämmelserna, alternativt en förändring av bemyndigandet i avgasreningslagen som medger delegation av sådan normgivningsmakt till en kommun.

SLUT

Albin Ring
Förvaltningsjurist