

nepp

NORTH EUROPEAN ENERGY PERSPECTIVES PROJECT

Sveriges energipolitik under 50 år – en återblick

Bo Diczfalussy, Bodiz Consulting

NEPP-PM

November 2020

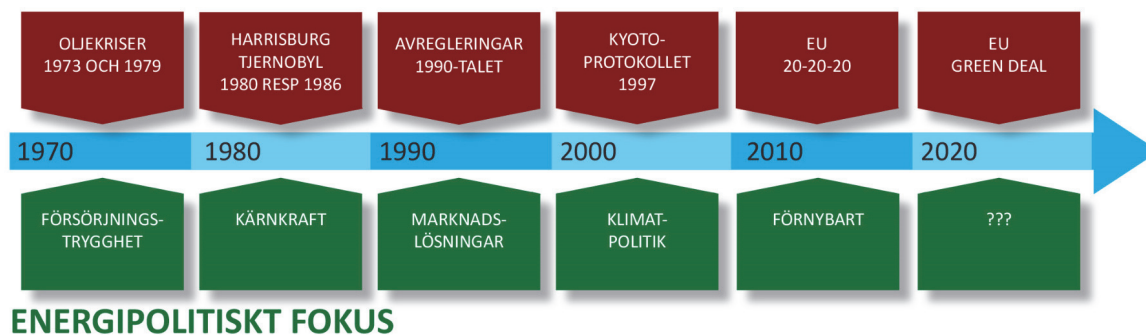
Sveriges energipolitik under 50 år – en återblick

Klimatfrågan står högt på den politiska agendan och många blickar riktas nu mot energisektorn. Ren energi, och i synnerhet ren elektricitet, ses av allt flera inte bara som ett nödvändigt smörjmedel för ekonomin, utan som en möjliggörare och utvecklingsagent för omställningen till fossilfritt samhälle och för att minska klimatförändringarna. Detta PM är framtaget inför NEPPs slutkonferens 2020 med syfte att ge ett historiskt perspektiv på energi- och klimatpolitiken och dess konsekvenser för utvecklingen av det energisystem som vi har idag.

Inledning

Energipolitik, liksom all annan politik, är ett barn av sin tid. Starkt förenklat kan man säga att varje decennium sedan 1970-talet har präglats av en nyckelfråga. Politiken på 1970-talet handlade framför allt om oljeberedskap och oljeersättning. Decenniet därpå påverkades starkt av kärnkraftsolyckorna. På 1990-talet förespråkades i allt högre grad avregleringar och marknadslösningar. Det nya millenniets första tio år gick i klimatets tecken, medan de senaste tio åren har satt starkt fokus på frågor om förnybar energi. Sambanden mellan trender i omvärlden och energipolitikens fokus kan illustreras på följande sätt.

TRENDER I OMVÄRLDEN



ENERGIPOLITISKT FOKUS

70-talet: försörjningstrygghet och höga förväntningar på elektrifiering

Den moderna energipolitiken sägs ofta ha inletts i början av 1970-talet. Bakgrunden var de två oljekriser som påverkade hela världen, först vintern 1973/74 i samband med det s.k. oktoberkriget (Jom kippurkriget) mellan ett antal arabländer och Israel, sedan 1979/80 i samband med den iranska revolutionen. Totalt ökade oljepriset under denna period nästan tiofaldt, från tre dollar per fat i början av 1970-talet till över 30 dollar per fat i början av 1980-talet. Oron för ekonomin och för den fysiska tillgången på energi gav upphov till krav på statliga insatser.

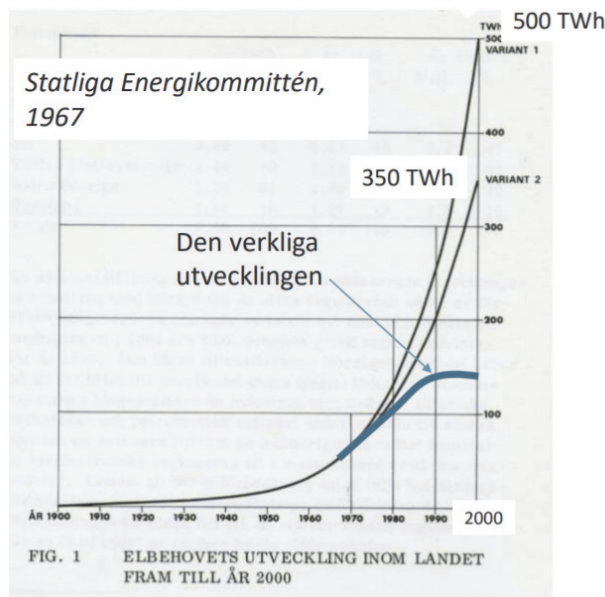
1970-talets energipolitik präglades därför i hög grad av försörjningstrygghet. Västvärldens energiförsörjning dominerades vid denna tidpunkt av råolja och oljeprodukter, som till övervägande del importerades från Mellanöstern. Nära tre fjärdedelar av Sveriges energitillförsel utgjordes av råolja och oljeprodukter. I samband med de snabba prishöjningarna på olja genomfördes

ransoneringar och beredskapslagring, internationella avtal och andra åtgärder för att begränsa effekterna. Också hushållning med energi liksom prospektering efter olja och andra energikällor präglade denna period. På 1970 talet bildades också International Energy Agency (IEA) delvis som motvikt till oljekartellen Opec (Organisation of Petroleum Exporting Countries) som hade bildats år 1970. I samband med oljekrisen 1973 skedde periodvis ransoneringar av både bensin och el.

Parallellt med oron för oljeförsörjningen började allt fler ifrågasätta den utbyggnad av kärnkraft som tidigare hade beslutats. Energidebatten kom också att präglas av mer övergripande frågor om "tillväxtens gränser" och villkoren för människans långsiktiga överlevnad.

Det hade visserligen förekommit statliga planer och politiska åtgärder innan dess, framför allt avseende beredskap och industrins konkurrenskraft. Men de första mer samlade politiska viljeyttringarna uppstod först på 1970-talet. 1975 års energipolitiska beslut innebar bl.a. att man i princip skulle uppnå nolltillväxt i energianvändningen på sikt (utan att något årtal angavs) och att man skulle sträva efter att bibehålla handlingsfriheten när det gällde utbyggnad av kärnkraft.

1970-talet blev en brytningstid mellan efterkrigstidens ibland ohämmade utvecklingsoptimism och en mer kritisk syn på ekonomisk tillväxt och användning av naturresurser. Det är i ljuset av detta som man får betrakta den tidens energi- och elprognoser. Den statliga Energikommittén bedömde t.ex. i sitt betänkande, som publicerades år 1967, att elanvändningen år 2000 skulle hamna mellan 350 och 500 TWh. Utfallet blev i själva verket "bara" 129 TWh. (Se diagrammet nedan)



Centrala driftledningen (CDL), ett samarbetsorgan för kraftproducenterna, publicerade år 1972 en prognos enligt vilken det skulle behövas 24 kärnkraftsaggregat i Sverige 1990., dvs dubbelt så många som sedermera faktiskt kom att uppföras. Knappt tio år senare, 1982, publicerade CDL en ny prognos för 1990, som förutsåg ett elbehov på 130 TWh. (vilket också ungefär blev utfallet). Huvudorsaken till denna halvering jämfört med 1972 års prognos var oljekrisen 1973, som ställde många prognoser på huvudet.

Den första svenska Energikommissionen tillsattes år 1976. Enligt sina direktiv skulle utredningen redovisa och utvärdera ett antal alternativa energiprogram (energibalanser) för tiden fram till omkring 1990. I minst ett alternativ skulle kärnkraften vara helt avvecklad vid 1980-talets mitt. Energipolitiken i slutet av 1970-talet kännetecknades också av kvantitativa målsättningar (som t ex

att oljans andel av den totala energianvändningen skulle minska till 40 % och att användningen av kol skulle begränsas till 3-4 miljoner ton per år).

80- och 90-talet: miljöfrågor och marknadsekonomi

Genom 1979 års energipolitiska beslut ändrade energipolitiken karaktär till ett mer pris- och marknadsmässigt synsätt. Ett nytt energiskattesystem infördes, vilket resulterade i att flera styrsatser på energi infördes. Stöd till investeringar i energibesparande åtgärder inom industrin och bostadssektorn fortsatte. Oljeanvändningen minskade märkbart från början av 1980-talet genom att inhemska bränslen och el från vatten- och kärnkraft ersatte oljan. Industrin ökade sin mottrycksproduktion samtidigt som en förskjutning mot ökad elanvändning skedde.

1980-talet kom dock framför allt att präglas av efterdyningarna till kärnkraftsolyckorna i USA (Three Mile Island) och Tjernobyl. Olyckorna gav upphov till en förnyad debatt om kärnkraftens roll i energisystemet, vilket bland annat manifesterades i den folkomröstning om kärnkraften som hölls i mars 1980. Riksdagens energipolitiska beslut samma år innebar att, utöver de reaktorer som redan var i drift, enbart de reaktorer som var färdiga eller under arbete, skulle få tas i drift. Den svenska energidebatten kom därefter (och fram till våra dagar) till stor del att ägnas åt att diskutera alternativ till kärnkraft.

Under 1980-talet började också energisektorns inverkan på miljön uppmärksammas, främst vad gäller försurning och övergödning. Att minska energisektorns skadliga miljöpåverkan blev ett nytt mål för energipolitiken. Den första svenska miljöministern utnämndes 1985, och Miljödepartementet bildades år 1987.

I mitten av 1980-talet förändrades förutsättningarna för energipolitiken åter genom att oljepriserna på världsmarknaden sjönk kraftigt, till följd av vikande efterfrågan. Staten drog successivt ned på investeringsbidragen till förmån för mer grundläggande forsknings- och utvecklingsinsatser.

1990-talet brukar ofta beskrivas som en period då man i särskilt hög grad hyllade marknadsekonomi. Då genomfördes avregleringar (ofta kopplade till privatiseringar) av tidigare reglerade eller statsmonopoliserade sektorer såsom järnvägar, telenät och elförsörjning. Inspirationen hämtades framför allt från Storbritannien och USA. Grundtanken var att skilja monopolverksamheten (ofta infrastrukturen) från den konkurrensutsatta delen av marknaden, och att låta den statliga regleringen enbart omfatta monopolsektern.

I Sverige skedde en omreglering av elmarknaden med början år 1996, och vid ungefär samma tid beslutades det första så kallade energipaketet inom EU, där Sverige blivit medlem år 1995. De politiska förslagen byggde på tanken om en tydlig åtskillnad mellan å ena sidan det reglerade monopolet, å andra sidan den konkurrensutsatta handeln och produktionen av el och naturgas. För att förbereda omregleringen i Sverige hade högspänningsnätet (transmissionsnätet) redan år 1992 skilts av från dåvarande statens vattenfallsverk och blivit ett eget affärsverk (Svenska kraftnät) med uppgift att betjäna alla som ville transportera högspänd el. Dåvarande statens vattenfallsverk omvandlades år 1992 till ett statligt bolag, som skulle konkurrera på lika villkor med andra kraftproducenter. I slutet av decenniet började man också utreda nya typer av ekonomiska styrmedel såsom handel med utsläppsrätter och elcertifikat.

2000-talet: miljö- och klimatfrågor i fokus

Under 2000-talet skedde en tydlig förskjutning i energipolitiken, från ekonomi och konkurrenskraft till miljö och klimat. Klimatfrågan hade uppmärksamats politiskt redan under 1980-talet men blev föremål för gemensamma internationella beslut först år 1992, i form av FN:s klimatkonvention. År

1997 slöts Kyotoprotokollet, vilket var första gången som ett stort antal länder enats om kvantitativa mål för utsläppsminskningar av koldioxid och andra växthusgaser. Till följd av 1980-talets kärnkraftsolyckor hade enligt opinionsinstituten det folkliga motståndet mot kärnkraft successivt blivit större. Men på grund av det allt större intresse som riktades mot klimatfrågan fick kärnkraften ändå ett visst opinionsmässigt och politiskt uppsving. Under 1990 talet fattades flera politiska beslut om kärnkraftens framtida roll. De två reaktorerna i Barsebäck i södra Sverige stängdes år 1999 respektive 2005.

Efter millennieskiftet fick samarbetet inom EU en större betydelse, vilket så småningom ledde till besluten år 2009 om de så kallade 20-20-20 målen: ett kollektivt åtagande om 20 procent energieffektivisering, 20 procent förnybar energianvändning och 20 procent minskning av utsläppen av växthusgaser från energisektorn fram till 2020.

Under den senaste tioårsperioden har vindkraft och annan förnybar energi i allt högre grad kommit att accepteras som möjliga större inslag i den framtida energiförsörjningen. De politiska beslut som har fattats har i mångt och mycket varit inriktade på att stödja utvecklingen av vind, bioenergi och solenergi, bland annat genom olika typer av statligt stöd. Kärnkraftsolyckan i Fukushima i Japan år 2011 har givit ytterligare draghjälp åt ambitionerna kring förnybart.

Men diskussionen om elförsörjningen i stort har på senare tid också fått ett annat fokus. Före avregleringarna i mitten av 1990-talet hade en stor överkapacitet byggts upp i produktionssystemet, till stor del till följd av de optimistiska prognoser som tidigare hade publicerats. Det svenska kärnkraftsprogrammet innebar att det under mindre än femton år (1973-1986) tillkom en produktionskapacitet på över 10 000 MW, motsvarande en årsproduktion på 70-80 TWh per år. Den goda kapaciteten ledde till låga elpriser, vilket – helt i linje med marknadsekonomins lagar - minskade incitamenten till nyinvesteringar. Sedan dess har produktionsanläggningar och nät successivt åldrats, samtidigt som nyinvesteringarna har varit förhållandevis låga.

Genom att s.k. intermittent energi (främst vindenergi) har ökat sin andel av elproduktionen, har det uppstått en oro för kapacitetsproblem i elsystemet. Oron har spänts på av att det har uppstått lokala kapacitetsproblem, främst i storstadsområdena, till följd av otillräckliga investeringar, minskad lokal elproduktion och ökad befolkning. Sammantaget har detta lett till krav på offentliga ingripanden. En liknande diskussion förs inom andra infrastrukturområden såsom järnvägar och VA-system.

Nu rustar vi för framtiden

Dagens energipolitik och vår syn på energibehovet i framtiden har alltså vuxit fram genom kriser och olyckor, paradigmskiften och teknologiska genombrott. Hur den framtida utvecklingen inom energiområdet kommer att gestalta sig är lika svårt att sja om idag som för femtio år sedan. Världspolitikens utveckling, teknikutveckling, ekonomisk tillväxt och det allmänna opinionsläget kommer alla att spela in, liksom en rad andra faktorer.

Idag står klimatfrågan högt på den politiska agendan. Och även om den, som framgått ovan, fick fäste i energidebatten redan på 1990-talet, så har det tillkommit en ”*sense of urgency*” – en insikt om att det är bråttom och att det krävs mer än ambitiösa mål. Många riktar nu blicken mot energisektorn. Ren energi, och i synnerhet ren elektricitet, ses nu av allt flera inte bara som ett nödvändigt smörjmedel för ekonomin, utan som en möjliggörare och utvecklingsagent.

Hur åtgärder för att tackla klimatfrågan kommer att påverka vår framtidsbild och den politiska agendan är svårt att bedöma. Men ser man tillbaka är det tydligt att energipolitiken i sig själv har haft, och kommer att ha, en stor betydelse både för hur vi ser på framtiden och hur den faktiskt

kommer att gestalta sig. Som framgått har man genom (mer eller mindre väl underbyggda) politiska beslut kunnat – och kommer att kunna - ändra riktning på utvecklingen. Och ju bättre vi förstår vad som påverkar energibehovet, vilka tekniska möjligheter som finns och är under utveckling, och hur samhället i stort kan komma att förändras, desto bättre rustade står vi att möta framtiden.