UMEÅ UNIVERSITET

”UTAN BILEN STANNAR SVERIGE”

SVENSK BILINDUSTRI UNDER OLJEKRISEN OCH DEN GRÖNA OMSTÄLLNINGENS DYNAMIK

Mattias Näsman

Umeå Papers in Economic History No 53/2022

ISSN 1653-7378

Sammanfattning

Denna uppsats undersöker bilen och bilsamhällets relation till människan och miljön genom att närmare studera den svenska bilindustrins politiska aktiviteter i samband med 1970-talets oljekriser och den sammankopplade strukturkrisen. Särskilt söker uppsatsen att förklara bilindustrins motstånd mot svenska myndigheters försök att snabbt minska luftföroreningar från bilavgaser, där jag fokuserar på den svenska industrins argument kring ett harmoniserat regelsystem i Europa. Uppsatsen visar att industrin motstånd mot strikta utsläppsregler varken huvudsakligen var en respons på miljörörelsens bilkritik eller en kall företagsekonomisk kalkyl, utan sprunget ur problem relaterande till ett komplext och internationellt integrerat handelssystem för bilar. Utifrån dessa resultat drar uppsatsen lärdomar kring den gröna omställningen av fordonsflottan, dels vad gäller relationer mellan enskilda stater och det internationella ekonomiska och politiska systemet, dels kring industrins makt att styra utvecklingen och dels kring framtiden för bilsamhället.

Nyckelord: Ekonomisk historia, bilindustri, miljöreglering, avgaser, grön omställning

Innehållsförteckning

Inledning 5
Tidigare forskning om bilindustrin och miljön i Sverige 7
Bilismens miljöproblem 9
Bilen som miljöproblem i 1970-talets Sverige..... 10
Avgasregleringens politiska ekonomi.....12
Etablerandet av konfliktlinjerna 13
Mellan Skylla och Karybdis - billobbyn mobiliserar 18
”Utan bilen stannar Sverige” 21
Avslutning..... 25

Inledning

I klimatkrisens tid har historievetenskaperna allt mer kommit att intressera sig för hur företag, forskare, tekniker, experter, politiker och samhället i stort har uppfattat, förhållit sig till och hanterat den naturliga miljön.[1] Sedan 1960-talets miljöuppvaknade har stater, företag och medborgare fått en större medvetenhet om miljöfrågorna. Paradoxalt nog, vilket exempelvis Ann-Kristin Bergquist poängterat, har grundläggande miljövärden fortsatt att försämras, trots denna ökande miljömedvetenhet.[2] Förklaringarna till detta är många, men kan ses i ljuset av ”den stora accelerationen” som sedan 1950 inneburit en massiv ökning av mänsklig befolkning, ekonomisk aktivitet och resursutnyttjande på global skala, inte minst vad gäller användningen av fossila bränslen.[3] Bland annat i och med detta menar naturvetenskapliga forskare att den geologiska epoken holocen har övergått i antropocen, där människan numera ses som en av de starkaste geologiska krafterna. Att vända trenderna, där hanteringen klimatuppvärmningen är den centrala frågan, och att etablera ett ”säkert handlingsutrymme för mänskligheten” ses i allmänt som en av vår tids stora samhällsutmaningar.[4]

Syftet med denna uppsats är att undersöka och diskutera en teknologi och ett system som varit särskilt centrala i den stora accelerationen – bilen och bilismen – samt diskutera dessas relation till den gröna omställningen. I klimatkrisens tid spelar bilen och bilismen en viktig roll, då forskningslitteraturen frekvent identifierat transportsektorn som en flaskhals i klimatomställningen, samt att det är den sektor vars utsläpp ökat kraftigast sedan 1970-talet.[5] I flertalet västländer, däribland Sverige, har

---

[1] Ett urval av nyare publikationer inom miljöhistoria, näringslivshistoria och teknikhistoria: Paul Warde, Libby Robin & Sverker Sörlin, *The Environment: A History of the Idea,* (Baltimore 2018); Hartmut Berghoff & Adam Rome, *Green Capitalism? Business and the Environment in the Twentieth Century* (Philadelphia 2017); Ann-Kristin Bergquist, ”Renewing Business History in the Era of the Anthropocene,” *Business History Review* 93:1 (2019), s. 3-24; Erik van der Vleuten, “History and Technology in an Age of ’Grand Challenges’,” *Technology and Culture* 61:1 (2020), s. 260-271; David Larsson-Heidenblad, *Den gröna vändningen: En ny kunskapshistoria om miljöfrågornas genombrott under efterkrigstiden* (Lund 2021).

[2] Bergquist (2019) s. 7.

[3] John R. McNeill & Peter Engelke. *The Great Acceleration: An Environmental History of the Anthropocene* (Cambridge, Mass., 2014).

[4] Will Steffen, Paul Creutzen & John R. McNeill, “The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?”*Ambio* 36:8 (2007), s. 614-621; Christopher Wright & Daniel Nyberg, “An Inconvenient Truth: How Organizations Translate Climate Change into Business as Usual,” *Academy of Management Journal* 60:5 (2017), s. 1633–1661; Johan Rockström *et al*., “A safe operating space for humanity,” *Nature* 461 (2009), s. 472-475.

[5] Felix Creutzig, Patrick Jochem, Oreane Y. Edelenbosch, Linus Mattauch, Detlef P. van Vuuren, David McCollum & Jan Minx, “Transport: A roadblock to climate change mitigation? *Science*, 350:6263 (2015), s. 911–912; Giulio Mattioli, Cameron Roberts, Julia K. Steinberger & Andrew Brown. “The political economy of car dependence: A systems of provision approach.” *Energy Research & Social Science* 66 (2020): 101486. Sedan toppen på 1970-talet fram till 2018 uppskattas vägtransporternas utsläpp ökat med 60 procent. Se den digitala bilagan till William F. Lamb, Michael Grubb, Francesca Diluiso & Jan C. Minx. “Countries with sustained greenhouse gas emissions reductions: an analysis of trends and progress by sector.” *Climate Policy* (2021), s. 1-17. <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1990831>.

miljöproblemen kopplade till förbränningsbilar lett till en stark politisk vilja att genomföra en grön omställning av fordonsflottan och bryta beroendet av fossil energi.[6] De senaste åren har dock politiska verktyg för att minska fordonsflottans klimatavtryck lett till missnöje och konflikter, exemplifierat av betydande proteströrelser som *gilets jaunes* (gula västarna) i Frankrike och Bensinupproret 2.0 i Sverige. I centrum för fordonsflottans gröna omställning står ett pågående teknikskifte från fossila bränslen till elektricitet, pådrivet av offentliga styrmedel. Implikationerna av detta teknikskifte sträcker sig dock långt utanför teknikens sfär, där frågor om rättvisa och klass hamnar i blickfånget. Konflikter som dessa väcker frågor om vem som har makten över den pågående omställningen, vad som står på spel samt om enskilda länder själva kan påverka utvecklingen i ett transnationellt sammanlänkat bilsamhälle. Vad är omställningens dynamik och hur ska vi förstå möjligheterna att snabbt vända den stora accelerationen?

Uppsatsen undersöker bilen och bilsamhällets relation till människan och miljön genom att närmare studera den svenska bilindustrins politiska aktiviteter i samband med 1970-talets oljekriser och den sammankopplade strukturkrisen. Särskilt söker uppsatsen att förklara bilindustrins motstånd mot svenska myndigheters försök att snabbt minska luftföroreningar från bilavgaser, där jag fokuserar på den svenska industrins argument kring ett harmoniserat regelsystem i Europa. Motiven för valet av studieobjekt är tre. Först, den internationella forskningen, framförallt inom politisk ekonomi och internationella relationer, har lyft fram vikten av att förstå näringslivets makt över miljöpolitiken och omställningen.[7] Omställningen från fossila bränslen representerar stora utmaningar och i vissa fall hot för mäktiga företag och industrier vars produkter och processer baseras på fossila teknologier (däribland bilindustrin, men också oljeindustrin, elproducenter och jordbrukssektorn), vilket understryker vikten att förstå hur de utövar makt för att styra omställningen.[8] Det andra är att tidigare historisk forskning knapphändigt har fokuserat på hur den svenska bilindustrin påverkat eller påverkats av miljöpolitiken, för vilket svenskspråkiga studier, enligt min kännedom, saknas.[9] Det tredje motivet är pedagogiskt: Jag

---

[6] SOU 2021:48, *I en värld som ställer om - Sverige utan fossila drivmedel 2040* (Stockholm, 2021). Se också deklarationen om noll-utsläppsfordon underskriven av flertalet stater, regioner, städer, biltillverkare och andra intressenter under FNs senaste COP-möte. ”COP26 declaration on accelerating the transition to 100% zero emission cars and vans” <https://www.gov.uk/government/publications/cop26-declaration-zero-emission-cars-and-vans/cop26-declaration-on-accelerating-the-transition-to-100-zero-emission-cars-and-vans> (22/11 2021).

[7] David Levy & Peter Newell (red.), *The Business of Environmental Governance* (Cambridge, MA, 2005); Robert Falkner, *Business Power and Conflict in International Environmental Politics* (Basingstoke, 2008); Harriet Bulkeley & Peter Newell, *Governing Climate Change* (London, 2015, utg. 2).

[8] Jonathan Köhler et al, “An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions” *Environmental Innovation and Societal Transitions* 31 (2019), s. 1-32, här s. 3, 6, 10-11.

[9] Ekonomisk-historikerna Ann-Kristin Bergquist och Mattias Näsman har studerat hur Volvo miljöstrategier utvecklats i relation till utvecklingen av lagstiftning och efterfrågan på företagets viktigaste marknader. Ann-Kristin Bergquist & Mattias Näsman, “Safe before Green! The Greening of Volvo Cars in the 1970s–1990s,” *Enterprise & Society* (2021), s. 1-31, doi:10.1017/eso.2021.23. Ekonomen David Bauner har också erbjudit en historisk

menar att de skeenden som utspelade sig i samband med den strukturkris bilindustrin upplevde på 1970-talet, samt de processer inom vilket de historiska aktörerna då verkade mot och genom, har en resonans i dagsaktuella skeenden och debatter.[10] Således hävdar jag att vi kan dra lärdomar om den pågående gröna omställningen genom att studera den politiska och ekonomiska utvecklingen under 1970- och 1980-talet.[11]

Artikeln är strukturerad som följer: Det andra avsnittet diskuterar tidigare forskning om bilindustrin och miljön i Sverige. Det tredje avsnittet beskriver miljöpåverkan från bilismen som socioteknisk system. Det fjärde slår fast att bilavgaser och blyutsläpp sågs som ett allvarligt miljöproblem i 1970-talets Sverige. Det femte positionerar de svenska försöken att minska bilavgasutsläppen i den internationella kontext inom vilket bilavgasregleringen befunnit sig sedan 1960-talet. Det sjätte utforskar den svenska bilindustrins inställning till miljöregleringar. Det åttonde och nionde utforskar den svenska bilindustrins politiska aktiviteter för att förändra den svenska politiken, särskilt med fokus på bilavgaser. Det sista avsnittet identifierar likheter och skillnader med dagens utveckling samt drar historiska lärdomar om den pågående omställningen av fordonsflottan utifrån uppsatsens resultat.

Tidigare forskning om bilindustrin och miljön i Sverige

I tidigare studier utgör den svenska bilindustrin och dess relation till det omgivande samhället ett tämligen outforskat kapitel i politisk och ekonomisk historia.[12] Detta kan tyckas förvånande, dels med tanke på att

---

översikt kring Volvos och Saabs teknikutveckling i relation till utvecklingen av lagstiftningen. David Bauner, "Global Innovation vs. Local Regulation: Introduction of Automotive Emission Control in Sweden and Europe," *International Journal of Environmental Technology and Management* 7:1-2 (2007), s. 244-272.

[10] För liknande resonemang, se Martin Hultman, Ann-Sofie Kall & Jonas Anshelm, *Att ställa frågan – att våga omställningen. Birgitta Hambraeus och Birgitta Dahl i den svenska energi och miljöpolitiken 1971-1991* (Lund 2021).

[11] Här tar jag fasta på ekonomerna Florian Kern och Karolina Rogges argument att, för att förstå nutida gröna omställningars dynamik spelar historisk kunskap en viktig roll. En stor del av omställningsforskningen har dock fokuserat på epokgörande omställningar, exempelvis omställningen från ångkraft till kolkraft i samband med den industriella revolutionen. Kern och Rogge pekar på att medan det är viktigt att förstå epokgörandes omställningar för att förstå nutida omställningars dynamik var inte dessa omställningar politiskt och institutionellt styrda *(governed)*, utan drevs i första hand av ekonomiska krafter, som förändrade relativpriser eller upptäckten av nya energikällor. Nutida omställningar är dock politiskt och institutionellt styrda och involverar en mängd olika aktörer (exv. politiker, företag och andra intresseorganisationer) i komplexa nätverk. För att förstå nutida omställningars dynamik argumenterar Kern och Rogge således för vikten av att studera mer samtida historiska försök att styra samhället eller ekonomiska sektorer för att minska fossil energianvändning eller miljöskadlig verksamhet. Florian Kern & Karoline S. Rogge, "The pace of governed energy transitions: Agency, international dynamics and the global Paris agreement accelerating decarbonisation processes?" *Energy Research & Social Science* 22 (2016), s. 13–17. Se också Klimatpolitiska rådet, *Klimatpolitiska rådets rapport 2022* (Stockholm 2022), s. 41.

[12] Per Lundin, "Driven by Morality: Systems and Users in the Historiography of the Car in Sweden," I Peter Norton, Gijs Mom, Liz Millward & Mathieu Flonneau (red.), *Mobility in*

internationell forskning kring bilindustrins relation till samhället och vice versa är en näringslivshistorisk paradgren.[13] Dels har svensk bilindustri, trots sin relativa litenhet i en internationell kontext, varit en av Sveriges största exportörer och privata arbetsgivare under efterkrigstiden, vilket utgör ett tydligt skäl till att studera dess relation till politiken och samhället.[14] För Sverige har historiker i huvudsak riktat in sig på bilindustrins utveckling fram till och med 1960, med fokus på arbetets omvandling och strategiutveckling i Volvo.[15] De historiska analyserna kring hur bilindustrin påverkat den svenska ekonomin och hur bilindustrin påverkats av densamma sedan 1960-talet har särskilt utförts av ekonomer som Björn Elsässer och Christian Berggren, där de fokuserat på samspelet mellan produktion, arbetsmarknadspolitik, industripolitik och handelspolitik.[16] Historikern Pär Blomkvist har, genom att studera Svenska vägföreningen mellan 1914 och 1959, visat på billobbyns inflytande på vägbyggandet.[17]

Överlag kan man dock konstatera att historisk forskningen kring bilen, bilismen och miljön i den svenska kontexten fått litet utrymme. Huvudsakligen är det humanekologen Emin Tengström som tagit sig an att analysera bilismen som ett system, där *Bilismen – i kris?* är det mest sammanhållna verket.[18] Enligt Tengström har makten över bilismen under efterkrigstiden och framåt legat primärt hos de som värnat dess expansion, så som bilindustrin (både kapital och arbetare), motorbranschen, motororganisationerna och majoriteten av de politiska partierna. Således

---

History: The Yearbook of the International Society for the History of Transport, Traffic and Mobility 3, (Neuchâtel 2011), s. 119-131, här s. 125.

[13] Ett icke-heltäckande urval: Jean-Pierre Bardou Jean-Jacques Chanaron, Patrick Fridenson & James L. Laux, *The Automobile Revolution: The Impact of an Industry* (Chapel Hill 1982); Stephen Tolliday & Zeitlin (red.) *The Automobile Industry and its Workers: Between Fordism and Flexibility* (New York, 1987); Phyllis A. Genther, *A History of Japan's Government-Business Relationship: The passenger car industry* (Ann Arbour 1990); Timothy Whisler, *The British Motor Industry, 1945-1994: A Case Study in Industrial Decline* (Oxford, 1999); Robert F. Freeland, *The Struggle for Control of the Modern Corporation: Organizational Change at General Motors, 1924-1970* (Cambridge Mass. 2001); Hubert Bonin, Yannick Lung & Steven Tolliday (red.), *Ford, the European History: 1903-2003* (Paris 2003).

[14] På Volvo arbetade 47,000 personer 1978, och 33,000 på Saab-Scania. SOU 1982:27, *Svensk industri i utlandet: En analys av drivkrafter och effekter* (Stockholm 1982), s. 294-295. Jämf. Lennart Schön, *En modern svensk ekonomisk historia: tillväxt och omvandling under två sekler* (Lund 2014, utg. 4), s. 333.

[15] Henrik Glimstedt, *Mellan teknik och samhälle: stat, marknad och produktion i svensk bilindustri 1930-1960* (Göteborg, 1993); Bengt Berglund, *Volvo 1926-1956: från sammansättningsfabrik till koncern* (Göteborg, 2015).

[16] Björn Elsässer, *Svensk bilindustri: en framgångshistoria,* (Stockholm, 1995); Christian Berggren, *Det nya bilarbetet: Konkurrensen mellan olika produktionskoncept i svensk bilindustri 1970-1990* (Stockholm 1990).

[17] Pär Blomkvist, *Den goda vägens vänner – Väg- och billobbyn och framväxten av det svenska bilsamhället 1914-1959* (Stockholm, 2001). Se även statsvetaren Gunnar Falkemarks arbete om bland annat Öresundsbron för ett senare historiskt fokus. Gunnar Falkemark, *Politik, lobbyism och manipulation: Svensk trafikpolitik i verkligheten* (Nora 1999).

[18] Emin Tengström, *Bilismen – i kris? En bok om bilen, människan, samhället och miljön* (Stockholm: 1992). Se också Näsman (2021) som huvudsakligen analyserar bilismens miljöproblem utifrån bilen som en maskin (teknologisk artefakt), och hur den är ihopkopplad i ett internationellt system för handel och regleringar.

har bilkritiska röster från miljörörelsen, Vänsterpartiet Kommunisterna[19] och Miljöpartiet inte lyckats få tillräckligt genomslag för att utmana bilismens dominans. Däremot visar Tengström på en livlig, bilkritisk, debatt med början i slutet på 1960-talet fram till kulmen i slutet på 1970-talet och början på 1980-talet. Enligt honom föranledde denna debatt industrin att offentligt försvara sig, varpå den lyckades att stärka bilvänlighet i samhället på sikt.[20] Bilindustrins politiska aktiviteter, bland annat de offentliga kampanjerna, undersöks också i denna uppsats, där jag argumenterar för att bilindustrins mobilisering inte var ett svar på en miljömässig eller kulturell bilkritik, utan ett sätt att värna materiella intressen som hotades av en svag konjunktur, komplexa tekniska regelsystem, och internationella handelsproblem.

Bilismens miljöproblem

Miljöpåverkan från bilismen som socio-tekniskt system är mångfacetterad. Svenska stadskärnor har genomgått omfattande förändringar sedan 1950-talet för att göra plats för bilen. Även om, eller kanske för att, Sverige är glest befolkat har vägtrafiken varit en viktig del för att koppla samman landsändarna. Först som ett komplement till tågen,[21] för att sedan bli det dominerande persontransportsättet från tidigt 1950-tal, där personbilarna sedan mitten på 1960-talet svarat för cirka 70 till 80 procent av all persontransport.[22] Produktionen av bilar har också lett till miljöpåverkan vid utvinningen och smältning av metaller, vid energianvändning, gummiframställning till däcken, lackning av karosserna, med mera.[23] Användningen av fossildrivna bilar har också haft indirekta effekter för miljön vid utvinningen och raffinering av råolja,[24] men också vid läckage från oljetransporter och tankstationer. I en svensk kontext är det få platser som så väl representerar bilismens effekter på miljön som Hisingen: en ö i Göteborg med tung trafik, hög koncentration av förorenande industri i form av raffinaderier, oljehamnar, och inte minst Volvos främsta produktionsanläggning i Torslanda. På grund av höga utsläpp av främst kolväten var Hisingen ett av Sveriges mest förorenade områden på 1980-talet.[25] Något som fick dåvarande miljöministern Birgitta Dahl att beskriva föroreningarna som ”helvetets förgård över Göteborg” efter ett besök på Volvo.[26] Till synes är det dock miljöproblemen kopplade till själva

[19] Numera Västerpartiet.
[20] Tengström (1992), s. 118-126.
[21] Olle Krant, *Studier i svensk godstransportutveckling med särskild hänsyn till lastbilismens expansion efter 1920* (Lund 1972).
[22] Egna beräkningar baserat på data från Trafikanalys. Vägtransporterna kom att överta sjöfarten som dominerande trafikslag för godstransporter först i mitten på 1990-talet. Se Trafikanalys, ”Transportarbete.” <https://www.trafa.se/ovrig/transportarbete/>. (09/02/2022).
[23] Paul Nieuwenhuis & Peter A. Wells, *The Automotive Industry and the Environment* (Cambridge 2003); Charlette A. Geffen & Sandra Rothenberg, ”Suppliers and environmental innovation: The automotive paint process,” *International Journal of Operations & Production Management* 20:2 (2000), s. 166-186.
[24] Brian Black, *Crude Reality: Petroleum in world history* (Lanham 2012).
[25] SOU 1989:32, *Miljöprojekt Göteborg – För ett renare Hisingen* (Stockholm 1989).
[26] Bo Carlsson, ”Dålig luft mötte Dahl,” *Göteborgs-Posten* [*GP*] 30 augusti 1989, s. 6.

användningen av bilar som rönt mest intresse från beslutsfattare och allmänheten, både vad gäller utsläpp av hälsofarliga ämnen såsom kolmonoxid (CO), kolväten (HC), kväveoxider (NO_x) och bly, men, mer i närtid, också klimatvärmande växthusgaser så som koldioxid (CO_2). I det följande kommer uppsatsen fokusera på hälsofarliga avgasutsläpp i samband med bilkörning, men också på bilarnas energianvändning vilket har direkt korrelation med utsläppen av CO_2.

Bilen som miljöproblem i 1970-talets Sverige

Från slutet av 1960-talet fram till början av 1980-talet kom bilavgaserna att spela en central roll i svensk miljöpolitik och miljödebatt, där utsläppen av bensinbly också varit utmärkande.[27] Under andra halvan av 1970-talet och i samband med energikrisen kom också bilarnas bränslekonsumtion att uppmärksammas som ett problem för energiförsörjningen.[28] Under 1990-talet kom beslutsfattare att se minskad bränsleförbrukning som ett medel för att hantera den globala uppvärmningen.

Luftföroreningarna var ett problem som drabbade hela landet. Det sura regnet, alltså nederbörd innehållande svavelsyra (i luften omvandlat från svaveldioxid, SO_2) och salpetersyra (omvandlat från kvävedioxid, NO_2), ansågs som ett av de svåraste och mest akuta miljöhoten i slutet av 1970-talet och början av 1980-talet. Trots att svenska utsläpp av SO_2 minskat kraftigt efter implementeringen av 1969 års miljöskyddslag, visade det sig snabbt att merparten av utsläppen ”importerades” från utlandet.[29] I allvarlighet kom dock inte bilavgaserna långt efter, i alla fall enligt Svenska Naturvårdsverkets (SNV) generaldirektör Valfrid Paulsson, som i början av 1977 proklamerade att ”bilen är det största miljöhotet.”[30] Koncentrationerna av bilavgaser i storstäderna var höga, och inför valet 1979 svarade 65 procent av väljarna att ett förbud mot bilar i stadskärnorna var ett bra förslag.[31] Bevisen för bensinblyets allvarliga hälsoeffekter, särskilt på barns mentala utveckling, kom under samma period att skapa stor medial debatt, med periodvisa blockader av biltrafiken i Stockholm.[32] Under slutet av 1970-talet kom också vägtransporterna bli föremål för energipolitiska förslag med syftet att minska oljeanvändningen.[33]

---

[27] För samma period påpekar Lars J. Lundgren att även att oljeutsläpp till havs var en av de miljöfrågor som stod i centrum för Naturvårdsverket, vilka här räknats in i bilismens indirekta miljöpåverkan. Lars J. Lundgren, ”Miljöproblem och miljövård i Sverige 1967-1991,” i Lars J. Lundgren & Johan Edman (red.), *Konflikter, samarbete, resultat. Perspektiv på svensk miljöpolitik* (Brottby 2005), s. 107. Se också Näsman (2021), s. 144-148, 230-232, 240.

[28] Näsman (2021), s, 206-208 och kap. 10.

[29] Claes Bernes and Lars J. Lundgren, *Bruk och missbruk av naturens resurser: en svensk miljöhistoria* (Stockholm, 2009), s. 116-121.

[30] “Valfrid Paulsson: Bilen det största miljöhotet,” *Svenska Dagbladet* [*SvD*] 31 januari 1977, s. 4.

[31] Sören Holmberg, *Svenska väljare* (Stockholm 1981), 63.

[32] För debatten om bly, se Näsman (2021), s. 144-148, 230-232, 240; Per Lindeberg *Blylarmet: Konflikten mellan näringsliv och miljöopinion i närbild* (Stockholm 1983).

[33] Bland annat genom statligt engagemang i produktion av alternativa drivmedel. Annika Egan-Sjölander, Helena Ekerholm, Jenny Eklöf, Henrik Lång, Erland Mårald, Christer

En hel del forskning har visat att svenskt miljöskydd fick ett internationellt fokus i förhållande till försurningsfrågan. Detta eftersom det krävdes att inte bara svenska utsläpp minskade, utan också utsläppen från utländska källor.[34] I och med 1969 års miljöskyddslag kom föroreningar till vatten och luft samt buller att kontrolleras av ett sofistikerat miljöskyddssystem, sammanhållet av miljöskyddslagstiftningen och en omfattande miljöskyddsförvaltning med koncessionsnämnden för miljöskydd (under SNV) i centrum. Systemet byggde på ett omfattande kunskapsutbyte mellan företagen och myndigheterna och lade stor vikt vid koncensus.[35] Som en kompromiss mellan miljöskydd och ekonomisk tillväxt har det svenska miljöskyddssystemet resulterat i substantiella utsläppsminskningar trots mångfaldigt ökad produktion. Utsläpp som svavel, men också syreförbrukande ämnen och tungmetaller från produktion inom Sveriges gränser nåde en topp i slutet på 1960-talet och början av 1970-talet för att sedan minska drastiskt fram till 1990.[36] Trots att Sverige var en föregångare i att hantera det sura regnets orsaker på det nationella planet, räckte det dock inte för att komma till rätta med försurningen.

Färre studier har dock visat varför bilavgaserna kom att bli ett sådant uppmärksammat problem i Sverige i slutet på 1970-talet. Samtida uppskattningar visar att HC utsläppen från bilar 1970-1980 minskade i paritet med de totala utsläppen av SO_2 1970-1978 (ca. 45 respektive 43 procent), men att bilavgasutsläppen av CO 1970-1978 enbart minskade marginellt (10 procent) samtidigt som utsläppen av NO_x ökade drastiskt (ca. 80 procent).[37] Fram till och med 1970-talet antog svenska regeringen två utsläppsstandarder för bilar. Bilavgaserna reglerades dock inte i miljöskyddslagen utan enskilt, först genom ett tillägg i vägtrafikförordningen (1968) och sedan genom en ny lag, 1972 års Bilavgaskungörelse. Bilavgaser kom i ett tidigt skede att uteslutas från Immissionssakkunnigas uppdrag – den utredning som låg till grund för 1969 års miljöskyddslag. I utredningens uppdrag ingick att föreslå lagstiftning för hur immissioner, alltså störningar som uppkommer genom användning av fast egendom, skulle hanteras på en samhällsnivå. Eftersom bilavgaser inte inkluderades i immissionsbegreppet föll de alltså utanför uppdraget, enligt justitieminister Herman Kling.[38]

Nordlund, Bosse Sundin, *Motorspriten kommer! En historia om etanol och andra alternativa drivmedel* (Möklinta 2014).

[34] Annika Kronsell, ”Sweden,” i Mikael Skou Andersen & Duncan Liefferink (red.), *European Environmental Policy: The pioneers* (Manchester 1997), s. 64.

[35] Ann-Kristin Bergquist, Kristina Söderholm, Hanna Kinneryd, Magnus Lindmark & Patrik Söderholm, ”Command-and-control revisited: Environmental compliance and technological change in Swedish industry 1970–1990,” *Ecological Economics* 85 (2013), s. 6-19: Ann-Kristin Bergquist, *Guld och gröna skogar? Miljöanpassningen av Rönnskärsverken 1960-2000* (Umeå 2007), kap. 2.

[36] Magnus Lindmark, *Towards Environmental Historical National Accounts for Sweden: Methodological Considerations and Estimates for the 19th and 20th Centuries* (Umeå 1998).

[37] Sammanställt i Näsman (2021), s. 110.

[38] SOU 1966:65, *Luftföroreningar, buller och andra immissioner,* (Stockholm 1963), s. 34.

Avgasregleringens politiska ekonomi

En annan, än viktigare, anledning till att bilavgaserna inte kom att omfattas av miljöskyddslagen har att göra med den europeiska bilhandelns internationella karaktär. Under början av efterkrigstiden kom den europeiska bilindustrin att bli beroende av utländska marknader för att uppnå de så för bilindustrin viktiga stordriftsfördelarna, där tullsänkningar åstadkomna inom ramen för Europeiska Gemenskapen (EG), Europiska frihandelsorganisationen (EFTA), och frihandelsorganisationen GATT var en av grundförutsättning att öppna upp de annars skyddade marknaderna.[39] I jämförelse med den globalt dominerande amerikanska bilindustrin, vars inhemska marknad var stor med hög köpkraft, var europeiska biltillverkares ekonomier mycket mindre och fattigare. 1970 kom dock den europeiska industrin produktion att överträffa amerikansk produktion – med den noterbara skillnaden att den amerikanska bilindustrin exporterade mindre än en procent av produktionen, samtidigt som den franska, västtyska, och svenska bilindustrin exporterade över hälften av sin produktion utomlands, medan den brittiska och italienska exporterade cirka 40 procent.[40]

För den europeiska bilindustrin var marknadsintegrationen alltså avgörande för konkurrenskraften, inte minst i relation till den amerikanska och, senare, den snabbt expanderande japanska industrin. I denna kontext representerade avgasreglering en stor komplexitet, men också ett hot visst mot bilhandeln. Avgasregler som kräver en speciell teknologi eller ett speciellt sätt att konstruera bilar för en viss marknad, som i sin tur skiljer sig från regler och tekniska krav på andra marknader, ger upphov till *tekniska handelshinder*. Till skillnad från tullar som specificerar en direkt kostnad för import uppstår tekniska handelshinder på grund av ökade kostnader för teknisk anpassning eller på grund av ökade kostnader för exempelvis informationsinhämtning.[41] De flesta regelverk för frihandel tillåter att stater implementerar regleringar som har negativ inverkan på handeln för att skydda miljö och hälsa, men ämnar samtidigt undvika *oberättigade* handelshinder. Att avgöra vilka handelsrestriktionen som är *berättigade* för att skydda befolkningen eller miljön i ett land vilar dock på ekonomiska och politiska avvägningar och kräver förhandlingar mellan det reglerande landet i fråga och dess handelspartner.[42] För att undvika tekniska handelshinder inom den gemensamma marknaden använde sig EG av en mekanism för att harmonisera lagstiftning mellan medlemsländer.[43] Sverige var inte del av EG förrän 1995 (då Europeiska

---

[39] Även om bilindustrin var särskilt exportberoende var tullsänkningar en generell förutsättning för hela Västeuropas industriella återuppbyggnad. Se Barry Eichengreen, *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond* (Princeton 2007).

[40] Motor Vehicle Association of the United States, *World Motor Vehicle Data,* (Detroit, 1987).

[41] UNECE, *Working party for the construction of vehicles – its role in the international perspective* (Genève 1993).

[42] David Vogel, *Trading Up*: *Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy* (Cambrdige MA 1995), s. 13-18

[43] Michelle Egan, *Constructing a European Market: Standards, Regulation, and Governance* (Oxford 2001), kap. 4.

Unionen, EU). Dock importerades 60-70 procent av alla bilar som rullade i Sverige under 1970 och 1980-talet,[44] samtidigt som svensk bilindustri var särskilt exportorienterad, vilket gjorde att även Sverige omfattades av den europeiska avgasregleringens politiska ekonomi. Faktumet att disparata regler ger upphov till handelskonflikter kom därför att spela en begränsande roll för Sveriges självbestämmande på bilavgasområdet. Internationell handel är alltså en del av avgasreningens problemkomplex, och således del av dynamiken i att ställa om fordonsflottan. Få tidigare studier har uppmärksammat denna komplexitet och vila implikationer den haft för svensk miljöskyddspolitik.

Etablerandet av konfliktlinjerna

Perioden från 1968 fram till 1977 representerar en period av ökad konfliktnivå relaterat till ett, i en Europeisk kontext, unikt svenskt sätt att reglera bilarnas miljöpåverkan. Konflikten stod mellan svenska bilindustrin å ena sidan, som menade att svenska regler borde harmoniseras med europeiska diton, och statliga verk och departementen samt stora delar politikerkåren å andra sidan som i praktiken ofta beslutade att gå före Europa.

Det första beslut som kom att etablera en svensk *sonderweg* gällande bilavgasreglering togs av riksdagen 1968. Sedan 1965 hade en expertgrupp, bestående av fem statliga experter och två experter från Volvo respektive Saab-Scania, arbetat för att föreslå svenska bilavgasregler. Det svenska arbetet skedde parallellt med ett liknande arbete att utveckla en internationell bilavgasstandard för Europa, inom ramen för FNs kommission för Europa (UNECE), där svenska representanter aktivt deltog. Efter förslag från expertgruppen, ett förslag som inte stöddes av bilindustrin, beslutade riksdagen att Sverige skulle anta samma testprocedur som den som beslutats inom UNECE, men att utsläppsgränserna skulle vara strängare. Dessa första svenska avgasstandarder började gälla från bilar med årsmodell 1971 och framåt.[45]

Både den svenska och Västtyska bilindustrin opponerade sig mot det svenska beslutet att ställa sig utanför UNECE-samarbetet som var på god väg att färdigställa en europeisk standard.[46] Den svenska industrin menade att expertgruppen inte kunde belägga nödvändigheten av nya avgasregler på medicinska grunder, men poängterade att nya regler ändock var motiverade på grund av ökande trafiktäthet. Bilindustriföreningen huvudsakliga kritik riktade in sig på bristande ”internationell samordning” av Expertgruppens förslag[47]

I en internationell kontext var harmonisering av teknisk lagstiftning, både vad gäller bilsäkerhet och utsläpp, ett genomgående tema i

---

[44] Bilindustriföreningen, *Bilismen i Sverige,* olika år.

[45] SFS 1968:728. Det är dock oklart huruvida dessa avgasregler faktiskt var strängare än reglerna på kontinenten. Se Näsman (2021), s. 168-172.

[46] Tekniskt meddelande 49/1968, ”Yttrande ang. avgaser från bensindrivna bilar,” BFB, s. 2; Verband der Automobilindustrie, *Jahresbericht 68/69*, (Frankfurt 1969), s. 34.

[47] Tekniskt meddelande 49/1968, ”Yttrande ang. avgaser från bensindrivna bilar,” BFB.

bilindustrins påverkansarbete där man såg UNECE som ett centralt forum. Således handlade mycket av den internationella bilindustrifederationens (*Bureau Permanent Internationale des Constructeurs d'Automobile)*[48] arbete om att övertyga Europas länder att understödja UNECE-arbetet och avstå från att, så som Sverige gjort, anta andra standarder än de som utarbetats inom UNECE.[49]

Både expertgruppen och den socialdemokratiska regeringen ansåg dock att UNECE-samarbetet inte ledde till tillräckligt snabba utsläppsminskningar.[50] Politiker och experter såg hur takten på den världsledande amerikanska marknaden ökade, både vad gäller implementering av strikta utsläppskrav och teknikutvecklingen för att möta dessa krav. Även om vikten av internationell harmonisering betonades både i expertgruppens diskussioner och av regeringen, menade de att det var viktigt att den tekniska utvecklingen kom svenskt luftvårdsarbete till del. Således föreslog Sverige till UNECE, baserat på expertgruppens slutbetänkande, att den europeiska avgasstandarden skulle harmoniseras med amerikansk lagstiftning för modellår 1973, vilket motsvarade en betydande ambitionsökning. Förslaget fick föga gehör av bilproducentländer som Västtyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien, vilka enbart kunde acceptera mindre dramatiska uppstramningar.[51] När Sverige inte fick gehör för striktare standarder på europeisk grund, valde regeringen 1972 att anta expertgruppens förslag att svenska standarder ”i princip” skulle anpassas till amerikanska standarder för modellår 1973.[52] De nya reglerna kom att gälla från och med modellår 1976.

Genom detta steg kom svenska avgasregler bli Europas i särklass striktaste och avgasteknik som användes i USA kom också Sverige till del. Dessa regler innebar dock inte att svensk och amerikansk lagstiftning harmoniserades eller att bilar som var godkända i USA automatiskt godtogs i Sverige och vice versa.[53] Sverige antog amerikanska principer för testning och gränsvärden för utsläpp, men en förenklad version av amerikanska hållbarhetskrav, exempelvis. Svensk och europeisk godkännandeförfarande, typbesiktningen, skiljde sig allt för mycket från det amerikanska systemet byggt på självcertifiering för att möjliggöra en harmoniserad lagstiftning. Även om svenska standarder för modellår 1976 då i stora delar liknade amerikansk lagstiftning, var det en svensk

---

[48] Numera *Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles* (OICA).

[49] Se Näsman (2021), s. 172-176.

[50] Ds K 1971:1, *Luftföroreningar genom bilavgaser. Slutbetänkande av Kommunikations-departementets ledningsgrupp rörande utvecklingsarbetet på bilavgasområdet* (Stockholm 1971), s. 222; “Report of the Working Group of Rapporteurs on Air Pollution (GRPA) on Its Eighth Session,” vol. 97, dossier F2, Kommunikationsdepartementets arkiv, internationella sekretariatet (KAIS), Riksarkivet (RA), s. 4.

[51] “Report of the Working Group of Rapporteurs on Air Pollution (GRPA) on Its Seventh Session,” vol. 2, dossier F2, KAIS, RA; Tekniskt meddelande 96/1971, “Rapporter från sammanträden med WP29/GRPA och BPICA/GEPA rörande bilavgaser,” BFB.

[52] Tekniskt meddelande 85/1972, ”Nya avgasbestämmelser,” BFB.

[53] Trafiksäkerhetsverket, som var föreskrivande myndighet på bilavgasområdet, accepterade dock godkända hållbarhetstest som gjorts i samband med amerikansk certifiering. Styrelseprotokoll 5 Juni 1974, BFB, s. 9.

anpassning. *Der schwedische sonderweg* på bilavgasområdet var därför ett faktum, både i Europa och i världen.

Kritiken från industrin lät inte vänta på sig. EGs bilindustriförening, *Comité Liaison de Constructeurs d'Automobile,* uppvaktade EG kommissionen och argumenterade för att luftföroreningssituationen i Sverige inte kunde motivera handelsbegränsande åtgärder.[54] Svenska bilindustriföreningen menade återigen, att man inte motsatte sig striktare krav även om expertgruppen inte kunnat belägga behovet därav, men lade tonvikten på de potentiella handelsproblemen som unilateralt implementerade och strikta standarder kunde ge upphov till.[55] Bilindustriföreningen menade att det fanns risk för allvarliga tekniska handelshinder som diskriminerade utländska biltillverkare. Således räddes Bilindustriföreningen att utländska regeringar skulle anta regler som specifikt drabbade svensk export av bilar eller andra varor, som ett svar på att deras biltillverkare fick svårare att exportera till Sverige.[56]

Det är av relevans att kort reflektera över om den svenska industrins inställning till miljöregleringar. Var det så att svensk bilindustrin, *egentligen,* motsatte sig striktare regler i Sverige främst på grund av att det skulle öka kostnaderna och minska intäkterna? Faktumet att Volvo och Saab målmedvetet låg i den tekniska fronten för att kunna möta världens striktaste krav på den amerikanska marknaden talar, till synes, emot detta.[57] Ekonomen Pontus Cerin har dock påpekat att Volvo motsatte sig att Sverige skulle anta liknande krav som i USA, eftersom att Volvo inte på samma sätt kunde överföra kostandarna på svenska konsumenter. I USA var Volvo ett premiummärke där man, enlig Cerin, kunde ta extra betalt för sin gröna image, men ett märke för den breda massan i Sverige där efterfrågan på miljövänliga alternativ var låg, vilket gjorde att varje kostnadsökning skulle leda till mindre marknadsandelar.[58] Emot denna tes kan framhållas att svensk bilindustri i teorin snabbt kunnat dra nytta av stordriftsfördelar vid en harmonisering med amerikansk lagstiftning, eftersom att Volvo (och Saab) var världsledande på avgasreningsteknik.[59]

I denna kontext är det viktigt att förstå svensk bilindustris beroende av Europa i allmänhet och av EG i synnerhet. Medan USA var den viktigaste nationella exportmarknaden, svarande för 32 procent av svensk bilindustris export 1975, exporterades samma år 45 procent till Europa utanför Sverige.[60] Som övrig svensk industri föredrog bilindustrin ett svenskt

---

[54] Verband der Automobilindustrie, *Jahresbericht 68/69*, (Frankfurt 1969), s. 34; tekniskt meddelande 11/1973, ”Bilavgasfrågor – GRPA-rapport, CLEPA-protest mot nya svenska avgassbestämmelser,” bilaga 3.

[55] Tekniskt meddelande 63/1971, ”Föreningens yttrande över ’Luftföroreningar genom bilavgaser’,” BFB, s. 9.

[56] Ibid., s. 6.

[57] Bergquist & Näsman (2021).

[58] Cerin (2006), s. 215-216.

[59] Argument om harmonisering av regler för att uppnå skalfördelarna för avgasreningsteknik återfinns i Richard Perkins & Eric Neumayer, ”Does the ‘California effect’ operate across borders? Trading- and investing-up in automobile emission standards,” *Journal of European Public Policy* 19:2 (2012), s. 217-237.

[60] 18 procent till EFTA och 27 procent till EG. Bilindustriföreningen, *Bilismen i Sverige* 1976.

anslutande till EG. Det tyngsta skälet till att bilindustrin ville ansluta sig till EG gällde importtullarna (10.9 procent 1973), men också att skilda regler för upphandling, tekniska föreskrifter, och typgodkännande ansågs missgynnade för producenter utanför EG.[61] Att svensk bilindustrin motsatte sig avgasregler som var striktare än europeiska normer bör därför inte ses som ett motstånd mot miljöförbättrande åtgärder *per se*. Snarare måste bilindustrins motstånd förstås i en bred kontext, där medlen för att uppnå minskade utsläpp måste ta hänsyn till Sveriges beroende av internationella marknader. Alltså var industrins hållning att strikta regler var acceptabla, givet att de implementerades också i Europa.[62] Om Sverige antog andra regler än i Europa skulle industrin fortsätta protestera.

Faktum är att Sverige stack ut i en Europeisk kontext under 1970-talet, inte bara vad gäller bilavgasstandarder; svenska standarder för bilsäkerhet skilde sig från europeiska normer, exempelvis gällande krav på bromsar och säkerhetsbälten.[63] Även i arbetet med att säkerställa att bilar i drift uppnådde utsläppskraven var Sverige unikt i Europa med att försöka utarbeta regler för så kallad efterkontroll. Så fort de första svenska standarderna börjat gälla för årsmodell 1971, visade det sig att bilar i drift överskred standardernas utsläppsgränser. På SNVs initiativ inleddes återkommande stickprovskontroller på bilar som omfattades av avgaskrav, vilka visade att flertalet bilmodeller hade utsläpp som översteg standardernas gränsvärden och de resultat som uppnåtts i certifierande typbesiktningstest.[64] Detta faktum innebar att expertgruppen överskattade standardernas effekter på föroreningsnivåerna, vilket i sin tur riskerade den svenska luftvårdsstrategin. SNV menade att anledningen till de höga utsläppen från bilar i drift berodde på att ”bilindustrin inte levt upp till de mål samhället i dessa avseenden lagt på den.”[65] Det var alltså fabrikanternas fel att ”bilar med för höga föroreningsutsläpp tillförs den svenska bilparken,” vilket fodrade nya administrativa åtgärder i form av ett återkallandesystem för bilar med höga utsläpp, där fabrikanterna skulle stå för kostnaden.[66] Liknande bestämmelser fanns endast i USA, där miljöskyddsverket EPA och trafiksäkerhetsverket NHTSA hade möjlighet att kräva av biltillverkare att återkalla felaktiga modeller och utdela dryga böter om felen inte åtgärdades.[67]

Bilindustrin menade att den inte kunde klandras för utsläppen från bilar i drift, eftersom ansvaret för bilavgasutsläppen när bilarna väl rullade på

---

[61] Mötesprotokoll 7 september 1970, BFB, s. 2-3.

[62] Se exempelvis brev skickat från Volvos Gerhard Salinger till SNVs Göran Persson, daterat 10 november 1970, vol. 10, Expertgruppen för att leda utvecklingen på bilavgasområdet, RA.

[63] Translations 1/1971, ”Call on Swedish Minister of Communications regarding international automobile safety activities,” BFB.

[64] De första testen utfördes på våren 1972 på bilar av modellår 1971 och 1972, vilka visade att 26-34 procent av bilarna översteg utsläppsvärdena vid typbesiktning. Tekniskt meddelande 4/1974, ”Bilavgaslaboratoriet rörande underhåll och utsläpp,” BFB.

[65] Olle Åslander, ”Nya tag mot bilavgaserna,” *Miljöaktuellt* nr. 6 1975, s. 2.

[66] Ibid. Citatet är från tekniskt meddelande 12/1974, ”Kommunikationsdepartementet med uppdrag angående undersökningar av luftföroreningsutsläpp från fordon,” BFB, s. 2.

[67] ”Andra länders regelsystem,” vol. 1, Tybesiktningsutredningen, RA, s. 1-2, daterat 29 augusti 1977.

vägarna delades mellan tillverkarna, verkstäderna och konsumenterna.[68] Ett problem med tidens förgasarmotorer var att inställningarna var relativt lätta att ändra, vilket exempelvis ledde till att bilägare och verkstäder ändrade motorinställningarna för att öka mängden bränsle för att göra bilen mer lättstartad på vintern eller för att få ut mer kraft. Noggrann service enligt fabrikantens instruktioner visade sig ge betydande utsläppsminskningar, men bildindustrin påpekade svårigheterna i att få med bilägarna och verkstäderna att prioritera avgaskontroll eftersom ”efterfrågan på renare luft” saknades.[69] I verkstaden prioriterade bilägarna andra saker, exempelvis ”att bilen skall gå bra och klara besiktningen.”[70]

Oavsett skuldbördans rättmätiga plats ökade bilavgaserna på grund av att allt fler bilar kördes på vägarna. Sverige hade redan de i särklass strängaste avgaskraven i Europa och SNV ansåg det ”tekniskt och handelspolitiskt svårt” att skärpa avgasstandarderna ytterligare.[71] Att fokusera på tillsynssystemet kom därför att bli en politisk prioritering, med brett stöd i riksdagen. Bilindustriföreningen hade helt klart tagit notis om att de höga utsläppen från bilar i drift illa reflekterade tillbaka på bilindustrin. Den nyligen tillträdda regeringskonstellationen (Fälldin I, med C-M-FP) hade tidigare i opposition stöttat en folkpartistisk motion från 1974 om att anta den mycket striktare amerikanska avgaslagstiftningen, samt förbjuda användandet av blyad bensin.[72] I januari 1977 föreslog Socialdemokraterna striktare åtgärder för avgaskontroll i en partimotion.[73] Således fanns det en parlamentarisk majoritet för att gå än längre i försöken att minska luftföroreningen från bilarna, inte minst eftersom bilavgaserna utropats som det största miljöproblemet i Sverige. I ett försök att reda ut och påverka tolkningen av testresultaten förslog Bilindustriföreningen, strax efter riksdagsvalet i september 1976, att Kommunikationsdepartementet skulle tillsätta en expertgrupp för ändamålet.[74] I mars 1977 tillsatte således den nytillträdda regeringen Fälldin Typbesiktningsutredningen, med syfte att utreda och föreslå metoder och regler för hur även bilar i drift skulle kunna uppnå avgaskraven.[75] I juni samma år, tillsatte regeringen Bilavgaskommittén med syfte att utreda de tekniska förutsättningarna för att skärpa svenska avgaskrav ytterligare.[76]

---

[68] Se Bilindustriföreningen och Motorbranschens riksförbunds yttrande, bifogat till tekniskt memo 102/1972, “Förslag till yttrande över förslag till förbättrad avgaskontroll,” BFB.

[69] Styrelseprotokoll 3 juni 1975, BFB, s. 4.

[70] ”Erfarenheter från provkampanj Malmö–Lund: Avgasfrågorna är både svåra och intressanta,” *Motorbranschen* 5/76, s. 196.

[71] *Naturvårdsverkets årsbok 1975*, (Stockholm 1975), s. 57.

[72] Motion 1974:319. Riksdagens jordbruksutskott avslagit motionen, men omröstning i kammaren slutade lika. Liberalernas motion, stöttat av Centerpartiet och Moderaterna vann dock efter lottdragning. JoU 1974:42; Riksdagsprotokoll 1974 125:111.

[73] Motion 1976/77:521, s. 6-8.

[74] Styrelseprotokoll 7 september 1976, samt tekniskt meddelande 70/1976, ”Förslag om ledningsgrupp på bilavgasområdet,” BFB.

[75] Se kommitténs direktiv, Ds K 1979:7, *Fordon i föreskrivet skick: delbetänkande av tybesiktningsutredningen* (Stockholm 1979), Bilaga 1.

[76] Se kommitténs direktiv, SOU 1979:34, *Bilarna och luftföroreningarna, kartläggning av problemen: lägesrapport från bilavgaskommittén*, s. 126-130.

Dessa konkreta politiska steg mot ytterligare striktare regler i Sverige sammanföll med den svenska industrikrisen, och en djup svacka i nybilsförsäljningen. Samtidigt kom den pågående energikrisen att leda till politiska förslag att minska fordonens energianvändning. Svenska bilindustrin kom alltså att klämmas mellan, å ena sidan, en krisande bilmarknad och, å andra sidan, en spärreld av politiska förslag som, om de implementerades, befarades isolera den svenska marknaden än mer från Europa.

Mellan Skylla och Karybdis - billobbyn mobiliserar

Under andra halvan av 1970-talet var bilindustrin mitt inne i en omfattande strukturell kris samtidigt som bilen kom att ifrågasättas kraftigt i den offentliga diskursen.[77] Vid slutet av årtiondet ansåg den svenska bilindustrin att bilen och bilsamhällets framtida position var hotad, vilket utmanar samhällsvetenskapliga teorier om företagens makt att hålla särskilt brännande frågor från den politiska agendan.[78] Svensk bilindustri och svensk bilmarknad hade relativt lindrigt undkommit den första oljeprischocken under vintern 1973/1974. Trots att de amerikanska och europeiska bilmarknaderna föll 1974-1975, fortsatte nybilsförsäljningen på den svenska marknaden öka fram till rekordnivåer 1976, för att sedan falla med en tredjedel 1977-1978.[79] Den socialdemokratiska regeringens överbryggningspolitik – vilket skapade en överhettad bilmarknad – byttes mot en restriktiv finanspolitik från början av 1977, vilket ledde till en kraftig åtstramning av bilkonsumtionen. Både Volvo och Saab redovisade förluster 1977 och lade samma år upp planer på en fusion, vilken dock inte genomfördes. Den svenska bilmarknaden återhämtade sig något under 1979, men vände snart neråt efter att oljepriserna drastiskt sköt upp en andra gång under första halvan av året.[80]

Åren 1978-1979 var förmodligen den period under 1900-talet då bilens roll i det svenska samhället kom att ifrågasättas allra kraftigast, på grund av bilens miljöverkningar och beroende av fossil energi. Oljekrisen utvecklades snabbt till en energikris som i sin tur banade väg för energipolitik som en egen policysektor.[81] Utöver de handelshindrande miljökraven och den pågående strukturkrisen oroades bildindustrin att även de skulle drabbas av krav på att minska bränsleanvändningen. Samtidiga krav på minskad bränslekonsumtion och lägre utsläpp stod dock i konflikt, då avgasreningsteknik och minskad blyanvändning ökade bränslekonsumtionen.

---

[77] Bardou *et al.* (1982), kap. 12-13.

[78] Se Pepper D. Culpepper, "Structural power and political science in the post-crisis era," *Business and Politics* 17:3 (2015), s. 391-409.

[79] 1976 nyregistrerades 313,000 bilar, 241,000 året efter, medan bara 200,000 nyregistrerades 1978. *Bilismen i Sverige* 1980 (Stockholm, 1980).

[80] Ibid. 215,000 bilar nyregistrerades.

[81] *Ex post* kom dock styrning av transportsektorn för att minska energianvändningen inte bli särskilt omfattande. Evert Vedung, *Energipolitiska utvärderingar 1973-81,* (Stockholm 1982), s. 17.

Energikommissionen som tillsattes i december 1976 hade i uppdrag att utreda energibesparande åtgärder för olika sektorer, inklusive transportsektorn.[82] I kommissionens huvudbetänkande från februari 1978 argumenterades för att energihushållningsskäl *samt* de negativa miljö- och hälsoeffekterna av personbilsskörning talade för ”starka styrmedel för att hålla nere energianvändningen inom transportsektorn.” Kommissionen föreslog således långtgående administrativa och tekniska styrmedel, bland annat att ”långtgående restriktioner mot privatbilismen införs i de större tätorternas innerstadsområden” och normer för maximal bensinförbrukning för nya bilar.[83]

Bilens konsekvenser för miljö och hälsa hade särskilt uppmärksammats medialt just innan kommissionens betänkande, efter det att Produktkontrollnämnden (under SNA) beslutat sänka mängden tillåten bensinbly i december 1977. Som underlag stödde sig nämnden på ett flertalet studier som pekade ut en korrelation mellan blyexponering och nervskador hos barn.[84]

I samband med Energikommissionens förslag menade Bilindustriförenings arbetsutskott att ”behovet av akuta informationsinsatser var […] omfattande.”[85] Med informationsinsatser menade man att bilindustrin offentligt var tvungna att försvara sin position och existens i en större omfattning än tidigare. Arbetsutskottet fortsatte med att slå fast att ”[d]essa ansträngningar måste ses i det större sammanhanget – *bilismen och bilbranschens framtid*.”[86] Farhågan var att fortsatt långsam ekonomisk utveckling kunde minska bilbeståndet med cirka en femtedel, vilket i sin tur riskerade 70,000 arbetstillfällen inom ”bilismen.”[87] Så, trots att den svenska marknaden svarade för en minoritet av Volvos och Saabs försäljning,[88] ansåg industrin att den utgjorde en ”grundförutsättning för svensk industris livskraft.” [89]

Under våren 1978 organiserade Bilindustriföreningen, Volvo och Saab-Scania en kampanj kring ”bilbranschens villkor” riktad mot regering och riksdag, medan motororganisationerna Motormännens Riksförbund (M), Motorförarnas Helnykterhetsförbund (MHF) och Kungliga

---

[82] Se direktiven i kommissionens huvudbetänkande, SOU 1978:17, *Energi: Betänkande av energikommissionen,* (Stockholm 1978), s. 57-62. Personbilarna svarade för cirka 9 procent och lastbilarna för cirka 3 procent av den totala energianvändningen i Sverige 1976. Beräknad från ibid., s. 148-149.

[83] Ibid., s. 599.

[84] Teknisk meddelande 5/1978, ”Remiss rörande högsta bly- och bensenhalt i bensin,” BFB.

[85] Arbetsutskottet protokoll 4 april 1978, BFB, s. 1. Då sammansatt av Sven Gerentz (ordförande Bilindustriföreningen), Larserik Nilsson (VD Volvobil), Yngve Nord (VD Svenska Volkswagen), Peter Wieslander (VD Toyotaimport), Bengt Ödmann (VD Saab-Ana), samt Jonas Gawell (VD Bilindustriföreningen) och Lars Näsman (vice VD Bilindustriföreningen).

[86] Ibid., s. 2. Min kursivering.

[87] Styrelseprotokoll 25 april 1978, BFB, s. 2.

[88] 18 procent av Volvos personbils försäljning och 37 procent av Saabs. Beräknat från Volvo och Saabs årsredovisningar 1979, Kungliga Biblioteket.

[89] Bilindustriföreningens material till Bilavgaskommittén daterat 17 maj 1978, ”Bilindustriföreningen: Nu måste statsmakterna inse följderna av myndigheternas aktioner mot bilismen,” vol. 12, Bilavgaskommittén [BK], SNA, s. 5.

Automobilklubben (KAK) under sommaren organiserade en systerkampanj riktad mot bilister med ledmotivet ”Vi vill ha bilen kvar.” Som givits vid handen ovan var det inte kritiken mot bilismen från miljörörelsen som utgjorde grunden för den existentiella hotbild bilindustrin upplevde i slutet på 1970-talet. I själva verket riktades bilindustrins kritik mot ”statsmakterna,” i det att de hade konstruerat ett komplex av tekniska och skattemässiga regler, vars delar industrin ansåg var dåligt koordinerade sinsemellan och gentemot Europa. Exempelvis poängterade bilindustrin att striktare avgaskrav och lägre halt bly i bensin gav upphov till högre bränslekonsumtion, och att höjda skatter på att äga och använda bilar riskerade att förvärra lågkonjunkturen ytterligare.[90] Frågan är då huruvida miljörörelsens kraftfulla bilkritik hade influerat myndigheterna och politikerna i ett första led. Miljörörelsens inverkan på svensk bilpolitik under 1960-talet till 1980-talet är tämligen dåligt utredd i en svensk kontext. Existerande studier pekar dock på att statliga experter, snarare än miljörörelsen, spelat en betydande roll i att forma politiken kring bilar och miljö.[91]

Likväl kom kampanjerna under våren och sommaren 1978 till synes inte att uppnå den effekten billobbyn hoppades på och det efterföljande året syntes förstärka branschens krisstämning. Bilförsäljningen återhämtade sig något från andra halvåret 1978 inpå 1979, men började återigen falla tillbaka efter att oljepriserna steg kraftigt under försommaren 1979. Samma år nådde bly- och avgasfrågorna en topp i den offentliga debatten, medan tre kommittéer lämnade delbetänkanden som, ur industrins perspektiv, hotade att avskärma Sverige än mer från Europa, samtidigt som regeringen lade en proposition om att minska vägtransporternas energianvändning.[92] Av särskilt intresse är diskussionerna kring införandet av blyfribensin och amerikanska avgaskrav – för vilket avancerade katalysatorsystem ansågs som en nödvändig teknisk lösning – som diskuterades av Bilavgaskommittén och den interdepartementala arbetsgruppen för blyfri bensin.[93]

Att fasa ut blyet från bensin hade sen tidigt 1970-tal varit ett långsiktigt mål i den svenska bilavgaspolitiken. Det fanns dock problem; exempelvis var utfasningen av bly förenat med ökad råoljekonsumtion vid produktionen eller ökad bränslekonsumtion. Ett mer grundläggande problem var att det fanns en nära tekniskt koppling mellan motorernas konstruktion och mängden bensinbly. Motorerna var tvungna att anpassas till tillgängliga bränslekvaliteter för att fungera och för stora skillnader mellan länder skulle leda till kostsamma omkonstruktioner och handelshinder. Från politikens och experternas sida var den huvudsakliga anledningen att introducera blyfri bensin att möjliggöra användandet av katalysatorer, som då nyligen gjorts i USA och Japan. En katalysator är en behållare i avgassystemet med en ytbeläggning av ädelmetaller som klarar

---

[90] ”Bilindustriföreningen: Nu måste statsmakterna inse följderna av myndigheternas aktioner mot bilismen,” vol. 12, BK, SNA.

[91] Näsman (2021).

[92] Denna utveckling behandlas i Näsman (2021), s. 241-250.

[93] SOU 1979:34; Ds Jo 1979:11, *Bensin utan bly: Betänkande av arbetsgruppen för blyfri bensin* (Stockholm 1979). Arbetsgruppen tillsattes 22 februari 1979.

av att rena avgaser mycket effektivt – upp till 90 procent. Eftersom katalysatorer skadas, eller förgiftas, av bly kom blyfri bensin att bli en förutsättning för att kunna kräva användandet av denna effektiva avgasreningsteknik.

Att implementera blyfri bensin och ”katalysatorkrav”[94] i Sverige ställde upp enorma tekniska och handelspolitiska hinder, där den svenska strategin att gå sin egen väg nådde sina politiska och tekniska gränser. Exempelvis passerade 1978 sju miljoner bilar från Norge, Finland, Danmark och Västtyskland in i Sverige, med lika många som körde i andra riktningen.[95] I det fallet svenska bilar varit försedda med katalysatorer utan att det samtidigt fanns tillgång på blyfritt bränsle i dessa länder hade skapat omfattande problem för bilägarna men också för svensk luftvårdsstrategi. Samtidigt var det egentligen bara blyfri bensin och katalysatorer som ansågs kunna komma till rätta med bilavgasproblemet[96] – ett av de allvarligaste miljöproblemen i Sverige.[97]

Trots de tekniska och handelspolitiska utmaningarna förenade med ett införande av blyfribensin och amerikanska krav, var den politiska viljan att ta krafttag mot bilavgaserna så pass stark att Bilindustriföreningen menade att det var ”tveksamt om man kunde räkna med annat än en förhållandevis snabb övergång till blyfri bensin” och katalysatorkrav. Bilindustrins krav på harmonisering med de mindre strikta kraven i Europa hade inte fått gehör, och Bilindustriföreningens styrelse frågade sig ”om man inte borde ’böja sig för det oundvikliga’ och acceptera USA-kraven till mitten av 1980-talet.”[98] Dock, istället för att för att ”böja sig,” valde industrin strategin att gå i fullskalig konfrontation med politiker och myndigheter.

”Utan bilen stannar Sverige”

Inom billobbyn hade de vanliga kontaktvägarna i form av remissvar och underhandskontakter – informella kontakter med regering och myndigheter – visat sig ge dålig utdelning. Motororganisationerna, Bilindustriföreningen och Motorbranschens riksförbund (MRF) – sammansatt av återförsäljare och serviceverkstäder – beklagade sig på ett branschmöte i oktober 1979 att synen på bilismen dominerades av dess negativa effekter varpå man frågade sig hur denna bild skulle kunna ändras; hur en ”bilistopinion” skulle kunna förlösas.[99] Inom Bilindustriföreningen fanns det indikationer på att diskursen kring bilismen och miljön inte återspeglade den allmänna opinionen. Volvobils stridbare VD och medlem av Bilindustriföreningens arbetsutskott, Larserik Nilsson, argumenterade exempelvis för att ”trafiksituationen kring Sergels torg, den stockholmska dagspressen… i kombination med bilfientliga

---

[94] Ingen av de regleringar som diskuteras i denna uppsats förutsatte användandet av en speciell teknik för efterlevnad. Dock var katalysatorer den kommersiellt tillgängliga teknologin som visat sig kunna uppnå de striktaste kraven på den amerikanska marknaden.

[95] ”PM. Personbilstrafiken över Sveriges gränser,” vol. 12, BK, SNA, daterad mars 1979.

[96] SOU 1979:34, s. 88.

[97] Detta, exempelvis, enligt riksdagens jordbruksutskott, JoU 1978/79:22.

[98] Styrelseprotokoll 20 februari 1979, BFB, s. 10.

[99] ”Hur skall vi ’förlösa’ bilistopinionen?” *Motorbranschen* Nr. 12 1979, s. 37-38.

miljögrupper i Stockholm" helt styrde bilpolitiken, och menade att de folkvalda hade dålig kontakt med den "verkliga folkopinionen."[100]

Vad var då den "verkliga" opinionen i dessa frågor? Bilindustrin hade ett tydligt svar. Under 1979 finansierade Bilindustriföreningen och MRF SIFO-undersökningar kring huruvida bilägande och bilanvändande borde göras lättare eller svårare, vilka byggde vidare på tidigare undersökningar som finansierats av Svenska vägföreningen. Tabell 1 redovisar några av resultaten från opinionsundersökningarna bilindustrin stöttade sig mot i kritiken mot politiker och myndigheter. Noterbart är att undersökningarna visar att det fanns ett stabilt och högt stöd för att myndigheter *inte* skulle göra det svårare att ha bil, med relativt liten förändring under 1970-talet. Nytt var att bilindustrin valde att mobilisera dessa "opinioner" offensivt.

Tabell 1: *Resultat från opinionsundersökningar, finansierade av billobbyn*

	Andel (%) som instämmer helt eller med tvekan med påståendet att…		
	…myndigheterna inte skall göra det svårare att äga och använda personbil	…politiker bör arbeta för att göra det lättare att äga och använda personbil	…politiker bör arbeta för att göra det svårare att äga och använda personbil
1971	75	48	20
1975	84	50	13
1979	79	49	13
1982	N/A	58	11

Källa: "Storstad och glesbygd slår ökad vakt om bilen," *GP* 13 December 1975, s. 5; "Svenska folket värnar om bilen," *SvD* 15 December 1979, s. 4, och "Väljarna, partierna och bilismen," vol. 11, BK, SNA.

Nilsson menade att bilisterna saknade politisk representation,[101] varför bilbranschen själva var tvungna att representera folket– de 2,5 miljoner svenskar utanför Stockholm som ägde bil och de 390,000 personer som

[100] Göran Danielsson, "Sluta hacka på bilismen!" *GT* 7 Augusti 1979, s. 6.
[101] Egon Reimertz, "Häftig kritik av politikerna," *GP* 17 augusti 1979, s. 20.

hade sin sysselsättning direkt från bilismen.[102] Allt som då ”försvårade” bilanvändandet, vare sig i form av skatter eller i form av miljöregler, gick därför emot folkviljan i industrins tolkning. Argumenten mot bilskatter och miljöregleringar återfinns i den nutida diskursen, men samtida kritiker pratar snarare om en aktiv ”bilfientlig” politik än en avsaknad av politisk representation för bilister.[103]

Bilindustriföreningens politiska mål var huvudsakligen att svensk teknisk lagstiftning för bilar skulle harmoniseras med Europa och särskilt att undvika en implementering av blyfri bensin och katalysatorkrav i Sverige.[104] Att minska utsläppen av förorenande ämnen var dock tekniskt och handelspolitiskt komplicerat, och frågor om internationell harmonisering kunde möjligen tyckas frånkopplade från faktumet att bly samlades i förskolornas sandlådor eller att vissa gator i Stockholm ansågs så förgiftade att de var tvungna att stängas av.[105] Därför ansåg Bilindustriföreningens styrelse att det inte var problemfritt att offentligt inta en starkt negativ inställning till skärpta miljökrav.[106] Bilindustrin var ju ”part i diskussionen” och hade rent krasst att vinna på lättnader i miljökraven.[107] Att diskutera miljökraven utifrån argumentet att de hade gjort det svårare att äga och ha bil, om de implementerades, sågs därför som vägen framåt.

Således sjösatte Bilindustriförening en omfattande påverkanskampanj i början av 1980, där det numera bevingade slagordet ”Utan bilen stannar Sverige” utgjorde ledmotiv.[108] Startskottet var en i pressen väldokumenterad uppvaktning av regeringen där industrin presenterade ett samlat remissvar på Bilavgaskommittén, Typbesiktningskommittén och arbetsgruppen för blyfri bensins utredningar.[109] I ett ovanligt drag medverkade de högsta cheferna för Volvo, Pehr G Gyllenhammar, och Saab-Scania, Sten Gustafsson, i mötet med regeringen, något företagens VD:ar aldrig tidigare gjort för att diskutera tekniska regler. Mötet följdes upp med helsidesannonser i dagspressen – ett tilltag som också det var unikt – där

---

[102] Göran Danielsson, ”Sluta hacka på bilismen!” *GT* 7 Augusti 1979, s. 6. Enligt Bilindustriföreningen sysselsatte biltillverkning 55,000 personer, där underleverantörer sysselsatte ytterligare 25,000; bilförsäljning 15,000, bilverkstäder 45,000, bensinstationer 10,000, vägbyggnad och underhåll 20,000, taxi och buss 35,000, och lastbilstrafik 185,000. *Bilismen i Sverige 1978*, s. 6.

[103] För ett av många exempel, se Adam Rydström, ”Stoppa överbeskattningen av bilister!” *Dala-Demokraten* 20 juli 2017, s. 19.

[104] Styrelseprotokoll 6 November 1979, BFB, s. 2.

[105] Karin Teghammar, ”Dagis tio meter från gatan – Bly samlas i sandlådan,” *GP* 24 januari 1979, s. 8; Ole Rothenborg, ”Blylarm i hälsovårdsnämnden: ’Vi kan tvingas stänga Stockholms innerstad’,” *Dagens Nyheter* (*DN*) 30 januari 1979, s. 5.

[106] Ibid., s. 3.

[107] Se Bilindustriföreningens remissvar, ”bilen, kraven, verkligheten,” vol. 5, BA, SNA, s. 13. Man underströk dock att ”utvecklingen mot miljövänligare fordon måste eftersträvas” men utvecklingen måste gå i takt med övriga Europa.

[108] Vissa aktiviteter hade dock startats innan, exempelvis utdelning av bildekaler med slagord från kampanjen. ”Nu är det dags för ’arga’ dekaler för bilister som vill sjunga ut,” *Motorbranschen* Nr. 12 1979, s. 7. Organisationsmässigt startade kampanjen dock formellt i mitten av 1980.

[109] Henric Borgström, “Bilindustrin protesterar mot ‘för stränga’ miljökrav,” *DN* 5 januari 1980, s. 18; ”Bilbranschen uppvaktar regeringen: Strängare krav hotar industrin,” *SvD* 5 januari 1980, s. 1.

industrin sammanfattade sin kritik med en förmanande rubrik: ”Ska du få råd att behålla bilen på 80-talet så måste politikerna ta en funderare över bilen, miljökraven och den bistra verkligheten.”[110] Fortsättningsvis kom huvuddelen av Utan bilen stannar Sverige-kampanjen att fokusera på ekonomiska frågor och innefatta material som presenterade fakta om ”bilismens betydelse, vad en nedskärning innebär för samhället och vad rörligheten får kosta för individ och samhälle,”[111] där budskapet fördes ut via åkerier, återförsäljare och underleverantörer, bensinmackar, samt via annonser i media, i direktutskick och genom dekaler på bilar och lastbilar, samt genom att engagera motorjournalister.[112]

Enligt Tengström lyckades Bilindustriföreningen genom dessa tilltag påverka den svenska diskursen i en mer bilvänlig riktning. När SIFO 1988 genomförde en ny undersökning hade antalet som höll med i påståendet att politiker bör arbeta för att göra det lättare att äga och använda personbil ökat till 70 procent.[113] Noterbart är dock att kampanjen bara fortsatte fram till 1983 efter vilket den avslutades relativt abrupt. Kampanjen avslutades 1983, trots att Bilindustrins styrelse så sent som i maj hade inställningen att den skulle fortsätta med särskilt fokus på valet 1985.[114]

Anledningen till detta snabba avslut var dels att både Volvo och Saab redovisade rekordvinster 1983, mycket tack vare en ”superdevalvering” 1982 som, i samband med en stark dollarkurs, gav svensk bilindustri några exceptionella framgångsår i USA. Det huvudsakliga skälet var dock att den västtyska regeringen under sommaren 1983 annonserade att man ämnade införa blyfri bensin och avgaskrav som skulle kräva användandet av katalysatorer till 1986. För svenska experter och politiker hade internationell samordning blivit ett viktigt mål för att möjliggöra just blyfri bensin och katalysatorer; en samordning som bilindustrin länge argumenterat för. Bilindustriföreningen manade på regeringen att ”ta[r] vara på de nya möjligheterna att lösa bilavgasfrågan i samförstånd med övriga länder i Europa” och stödde således introduktionen av blyfri bensin och katalysatorer, samtidigt som man arbetade med myndigheterna för en smidig implementering.[115] Ett från svensk sida intensivt, och framgångsrikt, arbete för att åstadkomma en sådan internationell samordning ledde till att nya bilar förseddes med katalysatorer från 1989 års modeller.[116] Efter introduktionen av katalysatorer började bilavgasutsläppen av NO_x minska, efter att ha ökat under hela 1970- och 1980-talet.

Med den tyska vändningen förändrades avgasernas politiska ekonomi i Europa och därför skiftade industrins starkt negativa inställning till miljökraven till att bli mer positiv. Avsaknaden av goda förutsättningar för att harmonisera strikta miljöregler med Europa hade varit kärnan i industrins motstånd. Miljörörelsen och dess bilkritik tycks således inte

---

[110] Annons med citerad rubrik i *GP* 9 januari 1980.
[111] Styrelseprotokoll 2 juni 1980, BFB, s. 3.
[112] Näsman (2021), s. 254.
[113] Tengström (1991), s. 121.
[114] Styrelseprotokoll 31 maj 1983, BFB, s. 4.
[115] Tekniskt meddelande 44/1983, ”Bilavgasfrågan kräver omedelbara initiativ,” BFB; Styrelseprotokoll 22 maj 1984, BFB, s. 3.
[116] Näsman (2021), kap. 12.

kunna förklara dessa skiftningar i den svenska policyprocessen. Avgasreningens politiska ekonomi har däremot ett större förklaringsvärde.

Avslutning

> *Bilen kommer vi att få behålla. Den innebär mycket positivt. Bilens negativa verkningar ska vi göra oss av med.* [117]
>
> Karl-Erik Strömberg, 1973.

När detta skrivs har Sverige varken mist bilen eller stannat. Tvärtom, vad gäller nybilsförsäljningen överträffade den årliga försäljningen under perioden 2015-2019 varje enskilt år innan. Året efter dalade försäljningen något på grund av Coronakrisens effekter på privatkonsumtion och rumslig mobilitet, men låg fortfarande på historiskt höga nivåer. Undantaget nedgångar 1977-1978 och 1992-1993 har antalet personbilar i trafik ökat varje år sedan 1950, även om biltätheten mätt i bilar per 1000 personer fallit marginellt sedan toppnoteringen 2017.[118] De bilar som säljs idag är mycket renare och bränslesnålare än vad de var under massbilismens svenska genombrott under 1950- och 1960-talet. Det amerikanska miljövårdsverket, EPA, uppskattar att dagens bilar släpper ut 99 procent mindre föroreningar än de som producerades 1970.[119] Den genomsnittliga bensin- och dieselförbrukningen per mil har minskat, om än bara med drygt 40 procent sedan svenska myndigheter konsistent började mäta bränsleförbrukning 1978.[120] Som citatet ovan ger vid handen är en anledning till att bilens roll i samhället ökat att den fortfarande anses bidra med något positivt, samtidigt som de upplevt negativa verkningarna successivt minskats.

Utvecklingen som avhandlas i denna uppsats om den svenska bilindustrins politiska aktiviteter under 1970-talet och början av 1980-talet visar många likheter med dagens utveckling. Nu liksom då präglas världen av ökande energipriser och en osäker tillgång på energi. Klimatstyrmedel som bränsleskatter, miljöbilssubventioner och differentierad fordonsbeskattning (*bonus malus*) kritiseras nu, som tekniska standarder och skatter kritiserades då. Nu som då finns det en politisk ambition att Sverige ska vara ett föregångsland i att miljöanpassa fordonsflottan.[121] Fallet med blyfri bensin pekar på vikten av att anpassa infrastrukturen för att möjliggöra ett brett genomslag av miljövänligare teknik, liknande den

---

[117] Citatet kommer från en riksdagsdebatt om bilavgaserna, där Strömberg (FP) var en av talarna. Riksdagsprotokoll 1973 62:45.

[118] Statistik tillgänglig digitalt från Mobility Sweden, <https://mobilitysweden.se/statistik> (04/04 2022).

[119] US EPA, "History of Reducing Air Pollution from Transportation in the United States," <https://www.epa.gov/transportation-air-pollution-and-climate-change/accomplishments-and-success-air-pollution-transportation> (03/03 2022).

[120] Naturvårdsverket, "Bränsleanvändning för bensin- och dieselbilar," <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/trafik-och-transporter/bransleanvandning-bensin-dieselbilar/> (03/03/2022).

[121] Även om samsynen möjligen var högre på 1970-talet. SOU 2021:48, s. 62 och SOU 2016:47, *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige* (Stockholm 2016), s. 26.

samtida utvecklingen för batteridrivna fordon och laddinfrastruktur. En annan noterbar likhet är vikten av att ta hänsyn till internationell handel i försöken att minska bilismens miljöverkningar på nationell nivå. För Sverige är EU-lagstiftningen på bilavgasområdet (inklusive bränsleförbrukning) tvingande. Utfasningsutredningen, som hade uppdraget att lämna förslag om utfasning av fossila drivmedel och utreda möjligheterna att förbjuda försäljning av nya bensin- och dieseldrivna bilar, pekade exempelvis på att ett förbud inte är möjligt ”ur EU-rättslig synpunkt,” eftersom EU-rätten inte tillåter handelsinskränkningar på bilavgasområde.[122] Precis som vid diskussionerna om att introducera katalysatorer i Sverige på slutet av 1970-talet är måluppfyllnaden för svensk miljö- och klimatpolitik beroende av beslut tagna i omvärlden, men särskilt Europa.

Det går också att notera vissa viktiga skillnader. En av dessa skillnader är att svensk personbilsindustri inte längre är svenskägd. Efter att ha haft amerikanska ägare sedan 1999, är det kvarvarande Volvo Cars ägt av kinesiska Geely Holding Group sedan 2010. En annan skillnad är industrins inställning till ökade miljöambitioner är mycket mer positiv. Både Volvo Cars och Mobility Sweden (tidigare BIL Sweden och innan det Bilindustriföreningens) stödjer högre ambitioner i klimatarbetet, så som ett förbud mot försäljning av bensinbilar,[123] och nollutsläppskrav för koldioxid på EU-nivå samt utbyggd laddinfrastruktur. Dock alltjämt med krav på internationell samordning.[124] Anledningen till att svenska bilbranschen tar tydlig ställning nu *för* högre ambitioner är att den formella marknadsintegrationen i Europa har gått så pass långt att det förutsätts att nya normer måste beslutats på EU-nivå – vilket uppsatsen visat var annorlunda på 1970-talet. Verktygen som svenska politiker kan implementera utan direkt EU-insyn har att göra med skatter och subventioner för att främja eller hindra användandet av viss teknik eller infrastruktur, vilka varit föremål för starka protester, exemplifierat av Bensinupproret 2.0.

Vad bör vi dra för lärdomar om den pågående gröna omställningen baserat på den historiska utveckling som analyserats i denna uppsats? En lärdom är att det nationella planet är den huvudsakliga arenan för konflikter, exempelvis mellan lagstiftare, industri och de grupper som materiellt drabbas hårdast när omställningens takt är ojämn. Samtidigt är det på den inter- och transnationella arenan nycklarna till omställningen finns. Bilproduktionens behov av skalfördelar och harmoniserade regler gör att lagstiftare på nationella marknader har liten möjlighet att driva omställningen själva. Samtidigt, vilket utforskats närmare i ett annat arbete,[125] kunde Svenska politiker och experter genom att etablera ett kunskapsövertag och genom att agera på inter- och transnationella arenor

---

[122] SOU 2021:48. Se kapitel 15 för diskussioner om EU-rätt och handelsrätt.

[123] Peter Cambell, “Volvo chief suggests ban on petrol cars to drive the switch to electric,” *Financial Times* 2 december 2020, <https://www.ft.com/content/5c511e5d-404e-45f1-9057-96cc2f947ec9> (03/03 2022).

[124] Mobility Sweden, ”Yttrande om SOU 2021:8 Utfasningsutredningen,” daterat 6 september 2021. < https://mobilitysweden.se/aktuellt/i-debatten/remisser-och-svar/yttrande-om-sou-2021-48-utfasningsutredningen> (04/04 2022).

[125] Näsman (2021), kap. 11-12.

koordinera lagstiftning och tekniska skiften i några progressiva länder inklusive Sverige under 1980-talet. En annan lärdom är att ekonomiskt mäktiga industrier inte har full kontroll över den politiska utvecklingen, eller att de fritt kan utöva makt utan motstånd. Uppsatsen har visat att den svenska bilindustrin i slutet på 1970-talet upplevde ett existentiellt hot mot sin fortsatta verksamhet, inte minst på grund av krav på införandet av radikal miljöteknik. Motståndet var massivt, trots att svensk industri var världsledande på just denna teknik. Valet mellan ekonomi och miljö är på intet sätt är enkelt eller kategoriskt, utan är många gånger beroende av kontextuell kunskap om komplexa processer och beslut. I slutändan blev industrin tvungen att utveckla och installera denna miljöteknik även i Sverige, men vägen dit innefattade komplexa förhandlingar och samordning mellan stater. En sista lärdom är den att bilens roll i samhället, förmodligen, blivit än starkare idag. Anledningen till detta är att samhället och industrin kommit långt i att anpassa bilen för nya säkerhets- och miljökrav. Nästa teknikskifte mot nollutsläppsbilar kommer i sig att ytterligare minska bilens direkta miljöpåverkan, och därför ytterligare förstärka bilens roll i samhället.