

Social acceptans för klimatpolitik

- vad säger forskningen?

**Underlagsrapport från Klimatpolitiska rådet som
sammanställer resultat från forskning om social
acceptans och klimatpolitik.**

Inledning och sammanfattning av Klimatpolitiska rådet.

Förord

Klimatpolitiska rådet vill rikta ett stort tack till alla 13 forskare från olika vetenskapliga discipliner, som med olika metodologiska och analytiska ingångar deltog och bidrog till ett konstruktivt och lärorikt seminarium om social acceptans och klimatpolitik. Seminariet genomfördes tillsammans med klimatpolitiska rådets kansli och ledamöter den 25 september 2024. Vårt syfte med seminariet var att sätta kopplingen mellan social acceptans och klimatpolitik under lupp, och särskilt öka vår förståelse för hur social acceptans för klimatpolitiska styrmedel och initiativ aktivt kan byggas, bibehållas och stärkas på kort och lång sikt. Den här underlagsrapporten sammanställer forskarnas skriftliga inspel inför och sammanfattar på en övergripande nivå slutsatser från seminariet. Med den här rapporten vill vi samla relevant forskning för rådets fortsatta arbete med bred utvärdering och analys av klimatpolitikens förutsättningar, samt genom att dela dem bidra till det gemensamma lärandet i frågan om social acceptans och klimatpolitik. De texter och slutsatser som presenteras av författarna är författarnas egna och uttrycker inte nödvändigtvis Klimatpolitiska rådets ståndpunkter. Författarna bär det fulla ansvaret för innehållet i sina texter och slutsatser.

Rapporten citeras enligt följande: Klimatpolitiska rådet (2025) *Social acceptans för klimatpolitik - vad säger forskningen?* Underlagsrapport från Klimatpolitiska rådet som sammanställer resultat från forskning om social acceptans och klimatpolitik.

Stockholm, mars 2025

Åsa Persson, *ordförande*
Olof Johansson Stenman, *vice ordförande*
Elin Lerum Boasson
Filip Johnsson
Erik Kjellström
Maria Pettersson
Henrik Smith
Victoria Wibeck

Innehållsförteckning

Inledning.....	4
Tim Daw, Stockholm Resilience Centre.....	9
Malcolm Fairbrother, Uppsala universitet.....	16
Pernilla Hagbert, Kungliga Tekniska Högskolan.....	19
Niklas Haring, och Sverker Jagers, Göteborgs universitet, Daniel Lindvall, Uppsala universitet.....	24
Jörgen Larsson, Emma Ejelöv och Jonas Nässén Chalmers tekniska högskola, Simon Matti, Luleå tekniska universitet.....	29
Anna Lundgren, Carlos Tapia och Nora Sánchez Gassen, Nordregio.....	33
Svante Mandell, Konjunkturinstitutet.....	39
Björn Nykvist, Claudia Strambo, Aaron Maltais, Jindan Gong, Maria Xylia, Ellena Dawkins, Katarina Axelsson, Rok Grahoch Sivan Kartha, Stockholm Environment Institute.....	41
Daniel Spiro, Uppsala universitet.....	46
Thomas Sterner, Göteborgs universitet.....	50
Olle Torpman, Institutet för framtidsstudier.....	53
Bilaga. Deltagande forskare på seminariet 240925.....	56

Inledning

Social acceptans för klimatpolitiska styrmedel är en av förutsättningarna för att effektivt hantera klimatförändringarna på ett sätt som är hållbart både politiskt, socialt, ekonomiskt och miljömässigt. Begreppet social acceptans inom klimatpolitik hänvisar till den allmänna acceptansen och legitimiteten för klimatpolitiska förslag, som ofta innebär både individuellt och kollektivt stöd för de åtgärder som föreslås. Att säkra ett brett stöd för politiska förslag kan relatera till hantering av fördelningseffekter mellan grupper och regioner, men också till processen hur politiken tas fram och vilka intressen som får delta. Ibland införs styrmedel och åtgärder utan explicita krav på social acceptans från vare sig politiken, berörda aktörer eller allmänheten. Ibland blir frågan om brett uttryckt stöd mer framträdande. Det politiska ledarskapet har ett stort ansvar för att bygga engagemang och stöd för klimatomställningen.

EU ställer krav på regeringar att arbeta aktivt med att stödja särskilt utsatta och sårbara grupper genom exempelvis kompensatoriska åtgärder för att omställningen ska kunna genomföras effektivt. Den sociala klimatfonden som EU inrättat för att bidra till att kompensera för de prishöjningar som ETS2 innebär och stödja en rättvis omställning berättigar Sverige till 4 miljarder SEK i stöd år 2026 – 2032. För att få del av fondens medel ska Sverige under 2025 lämna in en social klimatplan med förslag på åtgärder som riktar sig mot utsatta och drabbade hushåll och företag. Vår förhoppning är att denna rapport kan bidra till insikter och kunskap i arbetet med att utveckla den sociala klimatplanen men också mer generellt till politiken.

I de dialogmöten som Klimatpolitiska rådet regelbundet genomför med olika aktörer som är direkt och indirekt berörda av klimatpolitiken lyfts ofta vikten av en ökad acceptans för att ha fortsatt framdrift i omställningen. Regeringen lyfter också själva en ökad acceptans som en viktig förutsättning för en effektiv klimatpolitik. Vi ser behov av en ökad evidensbaserad kunskap och diskussion om hur begreppet social acceptans kan förstås, vilka faktorer som avgör graden av social acceptans för klimatpolitiken och hur policys bör utformas för att bidra till acceptans för klimatomställningen på kort och lång sikt.

Vi bjöd därför in forskare från en rad olika vetenskapliga discipliner och forskningsområden till ett seminarium den 25 september 2024 tillsammans med Klimatpolitiska rådets ledamöter och kansli för en gemensam diskussion och lärande utifrån följande övergripande frågeställningar:

- Finns det ett glapp mellan forskning och evidens om social acceptans och de politiska beslut som fattas? Hur kan det glappet minska?
- Hur bör politik och policys utformas så att de bidrar till social acceptans för klimatomställningen, på kort eller lång sikt?

Forskarna ombads att bidra med kortare texter som lyfte fram de viktigaste samlade resultaten från deras respektive forskning i relation till de två huvudfrågorna ovan. I den här underlagsrapporten har vi samlat alla skriftliga inspel från forskarna samt kortfattat summerat några av de viktigaste medskicken som vi uppfattade från såväl texterna som seminariediskussionerna.

Begreppet social acceptans

Flera forskare problematiserar begreppet social acceptans och hur det används. Generellt behöver begreppet både breddas och definieras bättre för att jämförelser mellan olika studier ska vara meningsfulla. Pratar vi om acceptans, stöd, delaktighet eller maktanalys? Klimatpolitik som inte

tar hänsyn till maktrelationer riskerar att reproducera ojämlikheter. Exempelvis lyftes frågan om vilken populationsgrupp som avses - är det de specifika grupperna som påverkas av ett styrmedel (tex. bilåkare, jordbrukare eller industri) eller pratar vi om allmänheten mer generellt oavsett om de direkt påverkas av politiken eller ej. Detta är viktigt eftersom det handlar om varför en social acceptans skulle vara viktig och om målet handlar om genomförandet eller efterlevnaden av beslutet. Några forskare pekar på vikten av att begreppet nyanseras i debatten eftersom det kan innefatta både passivt och aktivt stöd från befolkningen och specifika grupper som indirekt eller direkt påverkas av en policy. En passiv majoritet står ofta mot en högljudd minoritet. I diskussionen lyftes också problemet med att lägga ansvar för acceptans på individen, vi riskerar då att missa systemperspektivet och statens och det allmännas ansvar. En annan aspekt som lyftes var om det är meningsfullt att tala om social acceptans för klimatpolitik som helhet, eller att man snarare bör undersöka för specifika styrmedel och satsningar ifall det kan finnas brist på stöd och de kan utformas annorlunda.

Vidare finns det vissa metodologiska utmaningar när det kommer till att mäta social acceptans. Det är viktigt att arbeta med både kvantitativa data (exempelvis genom enkätstudier) och kvalitativa data (exempelvis genom intervjuer) för att fånga upp såväl hypotetiska som faktiska förhållanden och upplevelser.

Avgörande faktorer för social acceptans

Den här rapporten visar att det finns många aspekter som påverkar människors stöd eller acceptans för olika klimatpolitiska styrmedel. Acceptans eller stöd saknas ofta för styrmedel som upplevs som ekonomiskt belastande eller ineffektiva. Dessutom saknas ibland hänsyn till socioekonomiska faktorer samt kompensatoriska åtgärder, vilket gör att styrmedel som drivmedelsskatter kan framstå som orättvisa för exempelvis landsbygdsbor och låginkomsttagare. Bristande tillit till politiker och institutioner bidrar också till motstånd. Forskningen visar i stället att upplevd rättvisa och effektivitet är centrala faktorer för social acceptans. Klimatoro, ideologi och politiskt förtroende påverkar också attityder. Specifika rättviseaspekter, som hur intäkter från skatter fördelas, spelar en stor roll, liksom en individs socioekonomiska status och närhet till klimatpolitiska åtgärder. Sammanfattningsvis handlar det om följande faktorer:

- **Rättvisa:** Det är centralt att fördelningen av kostnader och förmåner upplevs som rättvis. Motstånd uppkommer ofta från upplevd orättvisa om vem som får bära kostnaden. Återbäring till medborgare eller stöd till berörda grupper (t.ex. människor på landsbygden eller låginkomsttagare) kan öka acceptansen.
- **Effektivitet:** Uppfattningen om att en policy är effektiv och bidrar till utsläppsminskningar är avgörande. Kommunikation om styrmedlens effektiva användning kan förstärka stödet.
- **Kostnader:** Perceptionen av kostnader är avgörande. Många motsätter sig styrmedel som uppfattas som ekonomiskt betungande, särskilt om de inte ser direkta fördelar. Forskning visar att människor kan acceptera högre kostnader om de uppfattar att åtgärderna leder till påtagliga klimatförbättringar och om kostnaderna fördelas rättvist.
- **Tillit:** Förtroende för politiker och institutioner spelar en avgörande roll. Misstro kan leda till motstånd även om styrmedlen är väl utformade (det vill säga både effektiva och rättvisa).
- **Geografisk och ekonomisk påverkan:** Lokala fördelar, som delade intäkter från vindkraft eller infrastruktursatsningar, kan minska motståndet mot projekt i närsamhällen.

- **Socio-demografi:** Unga människor, kvinnor och människor i städer tenderar att stödja klimatpolitiska åtgärder mer än äldre, män och människor på landsbygden. En intersektionell analys behöver dock göras för att fånga upp skillnader inom olika sociala grupper för att inte cementera ojämlikheter.
- **Ideologi och värderingar:** Politisk tillhörighet och ideologiska åsikter påverkar individens benägenhet att stödja specifika åtgärder.
- **Klimatoro:** Graden av klimatoro påverkar stödet för klimatpolitiska åtgärder. Personer med hög klimatoro är generellt mer benägna att acceptera styrmedel, särskilt om de uppfattas som effektiva för att minska klimatförändringar. Samtidigt kan oro även förstärka motstånd om styrmedel upplevs som ineffektiva eller orättvisa.
- **Kännedom och erfarenhet:** Erfarenhet av reformernas effekter kan förändra opinionen, som exemplet med Stockholms trängselskatt där opinionen vände efter införande. Informerade medborgare är mer benägna att stödja förändringar.
- **Engagemang och deltagande:** Involvering av berörda grupper i tidigt skede i beslutsprocesser ökar stödet och transparent kommunikation och möjlighet att delta i ”samtalsforum” hjälper till att synkronisera medborgarnas uppfattningar och opinion med policyförslagen.
- **Narrativ och budskap:** Berättelser och visioner om framtiden och betoning på ”sidonyttor”, såsom hälsa och ekonomisk stabilitet, främjar acceptans, liksom att utforma politiken utifrån bredare fördelar, som säkerhet, beredskap, regionalekonomisk utveckling och folkhälsa.

Förslag till politiken

Forskning visar att det är centralt att hänsyn till rättviseaspekter i klimatomställningen, men det får inte bli ett argument för att försena viktiga åtgärder. Att göra så är i grunden orättvist, eftersom det innebär att bördan av omställningen i stället läggs på framtida generationer och bortser från de orättvisa och potentiellt extrema konsekvenserna av att inte agera. Forskarna lyfte många olika förslag på hur styrmedel och politik kan utformas för att potentiellt få större stöd och därmed kunna genomföras effektivt på kort och lång sikt. För kortsiktig acceptans lyftes exempelvis testperioder och gradvis införande av åtgärder fram som goda exempel. Vad gäller ett mer långsiktigt perspektiv krävs bredare strategier som innefattar både socioekonomiska faktorer och tillgång till information om klimatförändringarnas verkliga påverkan. Att utforma policypaket med kombinerade åtgärder som balanserar omställningskostnader med sociala och ekonomiska fördelar kan också bidra till att minska motståndet. Liksom att arbeta med lokal delaktighet och ägarskap över initiativen, processen och själva beslutet. Det senare kan förstärka legitimiteten för klimatpolitiska beslut över tid. Utifrån diskussionen och forskarnas inspel så kan förslagen översiktligt sammanfattas under följande rubriker:

- **Policypaket:** Införande av samordnade åtgärder som kombinerar skatter, subventioner och informationsinsatser för att skapa bredare stöd och minska negativa effekter för specifika grupper.
- **Integrerat policyskapande:** kombinera policys som adresserar flera samhälleliga mål som utsläppsminskning, klimatanpassning, hälsa och social jämlikhet. Anpassa till lokala förhållanden och behov.
- **Plånboksneutrala styrmedel:** Plånboksneutrala policypaket syftar till att skapa ekonomiska incitament för miljövänliga konsumtionsmönster som inte belastar individens ekonomi. Åtgärder som kombinerar skatter med kompensation, till exempel i form av återbäring till medborgare eller subventioner till utsatta grupper, för att minska de

ekonomiska bördorna. Exempel som lyfts fram är Kanadas och Schweiz system med koldioxidskatter och återbäring.

- **Öronmärkning av intäkter:** Förslag om att koppla skatteintäkter till specifika projekt, till exempel använda flygskatteintäkter för att finansiera förnybara bränslen eller kollektivtrafik. Ett exempel som lyfts fram är Danmark som föreslagit en metanskatt kopplad till stöd för hållbart jordbruk.
- **Subventioner och investeringar:** Öka subventionerna till projekt för förnybar energi och finansiera kollektivtrafik och laddinfrastruktur.
- **Gradvis införande:** Reformernas acceptans kan öka genom stegvisa förändringar, exempelvis en höjd reduktionsplikt med kombinerade med kompensationsåtgärder.
- **Deliberativa minipubliker (DMP):** Medborgargrupper som deltar i diskussioner och ger rekommendationer om klimatpolitik för att främja legitimitet och öka förståelsen bland allmänheten.

Som medskick från inspelen och diskussionerna vill vi avslutningsvis återvända till frågan om det finns ett glapp mellan forskning och evidens om social acceptans och de politiska beslut som fattas och hur det glappet kan minska. Vi konstaterar att det verkar finnas ett glapp mellan forskningsbaserad kunskap om social acceptans och den praktiska utformningen av klimatpolitiska styrmedel. Forskningsresultat pekar på att upplevd rättvisa och transparens är avgörande, men många klimatpolitiska beslut saknar ett rättviseperspektiv eller en tydlig kommunikation kring de socioekonomiska konsekvenserna. Detta menar forskarna kan försvåra implementeringen och acceptansen av klimatåtgärder.

I det följande avsnittet presenteras de skriftliga inspelen från forskarna

Tim Daw, Stockholm Resilience Centre

Can citizen assemblies reveal, and even support social acceptance of climate politics?

Tim Daw is a sustainability scientist studying environmental governance at Stockholm Resilience Centre. He has an interdisciplinary background of marine biology and a PhD in Politics and has studied and developed innovative processes that support scientifically informed deliberation and learning. Since 2020 he has focused on the potential of deliberative minipublics for sustainability science and transformation. He coordinated the Swedish national climate assembly and two local citizens juries in 2024. He leads two research projects that aim to understand the process, experience and impact of deliberative minipublics on the public sphere.

Summary

Deliberative minipublics remain a rather un-tested tool, particularly in the Swedish context, but offer two unique contributions to social acceptance. First, they could help elites to understand and design socially acceptable climate policies. Second, they could support societal acceptance by improving deliberative reasoning in the public sphere.

The rapidly growing international experience in DMPs on climate policy (climate assemblies) shows that they generate ambitious policy suggestions. However, their impact on policy depends on context, while their impact on public discourse remains poorly studied.

A new wave of DMP experiments has started in Sweden including a highly publicized national assembly to generate climate policy suggestions. Initial findings from this process show that members increased their sense of urgency and broadly supported policies that promote sustainable behavior. However, a minority remained opposed to punitive measures such as taxes.

What are deliberative minipublics (DMPs)?

Deliberative minipublics (DMPs) give a group of randomly selected participants time and information to discuss and provide recommendations on a particular topic. Internationally, DMPs have become more common over the past decade, and have tackled diverse public policy questions (OECD 2020). DMPs can take various forms including citizens' assemblies, consensus conferences, citizens juries and deliberative polls.

'Minipublics' are selected using a two-stage democratic lottery which strikes a compromise between equalizing the chance for all citizens to participate and stratifying to counter recruitment biases and reflect societal diversity. DMPs are based on informed and facilitated deliberation. Members have access to expert (and sometimes stakeholder) witnesses, and have time to learn, reflect and exchange reasoned arguments. Their deliberations are in small groups in a context that supports inclusive respectful dialogue, mutual learning and critical thinking.

DMPs on climate policy have spread rapidly. Over 10 national, and numerous sub-national climate assemblies have taken place around in Europe within the past 5 years. These have generally supported more ambitious climate policies than governments (Smith 2024) including greater support for policies of sufficiency and regulation (Lage et al. 2023). However their impact on policy has been patchy and contingent on how they are embedded in existing political institutions and debates (Boswell et al. 2022).

Compared to countries such as Finland and Denmark, DMPs have rarely been applied in Sweden until recently. Livsmedelsverket initiated the first national DMP on healthy and sustainable diets in 2023 to generate suggestions to feed into a policy development cycle. In 2024 climate assemblies have been held Nationally, in Gothenburg and in Örebro and are planned in other localities on related issues such as wind power or forestry.

With regards to social acceptance, DMPs could play two different roles: a learning opportunity to inform elites political strategies, and a democratic intervention to enhance public deliberation.

Deliberative minipublics to learn about social acceptance

In the short-term, DMPs can help political elites to understand public opinion (and social acceptance) to improve the effectiveness and social acceptance of policies. DMPs could offer novel insights, because their combination of random selection, learning and deliberation create a unique context for opinion formation. Empirical research on DMP participants (reviewed in Daw et al. 2022) demonstrates DMPs' potential to enhance their members' knowledge, political engagement and concern for the environment, while reducing polarisation. Some evidence shows DMPs can reduce power inequalities, promote complexity thinking, reduce the influence of vested interests, and support consideration for long-term and future generations. Landemore (2013) further makes an epistemic argument that the diverse life experiences of minipublics supports a richer understanding of policy contexts.

DMPs differ therefore from conventional data on policy acceptance. Although they lack the large samples and statistical representativeness of surveys and voting statistics, DMPs depth and quality of deliberation means they are more robust against the distortions of framing effects, misinformation, identity politics and reasoning short-cuts.

For Fishkin (2018) DMPs^a are thus a route to 'democracy while the people are thinking', giving policymakers social license for bolder decisions by showing how an *informed public would* think on an issue if they too had time to think and deliberate about it.

Deliberative minipublics to support social acceptance by enhancing public deliberation

There is widespread anxiety about the state of democracy in an age of declining political trust, splintering communication channels and the attention economy (e.g. Warren 2022). Mis- and disinformation, deteriorating standards of public debate, politicization and affective polarization all threaten social acceptance of climate policy.

For many advocates, DMPs are far more than a short-term, input to policy design or communication strategies. Rather they are a democratic innovation to counter threats to democracy (Dryzek et al. 2019). Seen from this perspective, DMPs should support informed citizen engagement in agenda-setting, development and scrutiny of policies (e.g. Dryzek, Niemeyer, Landemore). Such DMPs are for public consumption, and can serve as trusted sources of information, and inspiration for deliberative engagement. Landemore's (2020) 'Open Democracy, or Ackerman and Fishkin's (2008) 'Deliberation Day' offer radical visions for incorporating DMPs into political systems. But scholars like Setälä (2021) also point to cases that already show DMPs pragmatically supporting existing institutions of representative and direct

^a specifically 'deliberative polls'

democracy. A famous example is the Irish citizen assembly on abortion, which overcame years of political stalemate and resulted in a referendum and ultimately a change in the Irish constitution (Field 2018).

Setälä (2021) also suggests DMPs could scrutinize elected representatives and their decisions. Ordinarily, most citizens lack time, attention and information to closely scrutinize policymaking, especially given the complexity, rationale and diverse effects of climate policies, public debate, driven by political identities and electoral strategy, may misunderstand or overlook important policy consequences, such as distributional impacts. Some types of unfairness are represented more than others in the public debate. Some policies and consequences become very controversial, while others are largely unknown. In this context, widely trusted and politically neutral informational systems (such as KPR) are important to clarify the implications of complex policy questions.

The Oregon Citizens Initiative Review provides an example of how minipublics could be institutionalized in such a role. In Oregon, citizens juries scrutinize arguments for and against proposed legislation and provide neutral information to voters before public referenda (Gastil et al. 2023). Similarly, citizens juries could scrutinize proposed climate policies, drawing from scientific assessments, as well as stakeholder perspectives. This has already been tried in Finland where a climate assembly inspired by the Citizens Initiative Review scrutinized climate policy proposals (Kulha et al. 2022). The public communication of this process was limited, but such processes communicate to media and fellow citizens what is at stake, and what the valid arguments are on different sides.

In this scrutinizing role DMPs might support climate policy by *reducing* social acceptance of policies that go against popular sentiment or general interest but would otherwise be passed based on spurious justifications or lack of public scrutiny.

Sweden's Medborgarråd om Klimatet

In 2024 the Mistra-funded FAIRTRANS research programme organised the 'Medborgarråd om Klimatet' (MoK). This first Swedish climate assembly was tasked, to deliberate and agree upon recommendations for how to decrease Swedish emissions in light of the Paris Agreement, with a focus on transportation. Unlike many European climate assemblies, MoK had no political or administrative mandate, but aimed to enrich and nuance the national debate.

A survey firm randomly sampled 7000 Swedish residents and received 500 volunteers to participate. A published algorithm (Flanigan et al. 2021) then selected 60 members to reflect societal diversity in terms of demographics, political affiliation and concern about climate. Members met for 40 hours over 9 sessions, in person and online, designed and facilitated by professional facilitators. 20 experts spoke on topics from general climate policy to specifics of transport emissions. Facilitated deliberations in 6 small groups generated 22 recommendations with 62 specific suggestions, and one collective general statement that were subject to anonymous vote (Figure 1). Each recommendation was accompanied by a statement of the problem, the members' judgements and additional comments on the deliberations.

MoK was widely reported in national and local TV, radio and print media and promoted on social media channels. Politicians including several climate spokespersons from 7 political parties joined the last day of the assembly to receive the findings and meet the members.

Preliminary insights on social acceptance from MoK recommendations

The final recommendations and voting results from MoK give an insight into the types of policies that members chose to develop (Figure 1). In line with the focus, 17 of the 22 recommendations related to transport, with particularly high support for public transport investment and service improvement (e.g. #22, #21, #10, #18). However, one of the most politically salient question of reduktionsplikten was notably absent. The ‘bottom up’ design apparently nudged groups to work on common-ground proposals rather than deliberate on the most divisive issues.

The members’ collective statement (supported by 93% of members) emphatically stated “Det ska vara enkelt att göra rätt och kostsamt att göra fel – en balans mellan morot och piska är nödvändig för att vi ska nå klimatmålen” although the votes on specific recommendations showed that the ‘carrot’ proposals tended to receive a higher support than ‘sticks’. Aviation taxes were discussed originally in one group, but because they could not agree, they opted to create two alternative proposals: #6 ”Gynna tåget genom en progressiv flygskatt” and the less-radical #7 ”Förnuftig flygskatt: Främjar gröna alternativ och ekonomisk stabilitet”. It is notable that both of these recommendations included specific suggestions to increase in aviation tax: 6.1” *Inför höga progressiva flygskatter, som går direkt till järnvägen.*” and 7.1”*Implementera en stegvis höjning av flygskatten över flera år.*”. Although individually these proposals received 63% and 62% support, the total % of members voting in favor of either suggestion to raise aviation taxes was 78%.

Two other specific suggestions explicitly called for climate taxation on private individuals or homes (rather than sectors such as heavy freight vehicles):

#4.5 “...Fler än ett fossildrivet fordon i bushållet får en ökad skatt på det andra fordonet för den som bor i en storstadsregion.”

#17.3 “Gynna det som är bra. Det sämre valet ska kosta mer. Inför fler och ökade klimatskatter, på till exempel bensin och diesel, utsläpp från verksamheter, eller böter för när man inte sopsorterar. Detta för att finansiera billigare och bättre kollektivtrafik, kunna sänka kostnader för närproducerad ekologisk mat och finansiera upprustning av järnvägar och vägar”

Although passed by a majority of the members, these two suggestions received the lowest level of support of all suggestions (56% and 58% respectively) and were actively voted against by 31%

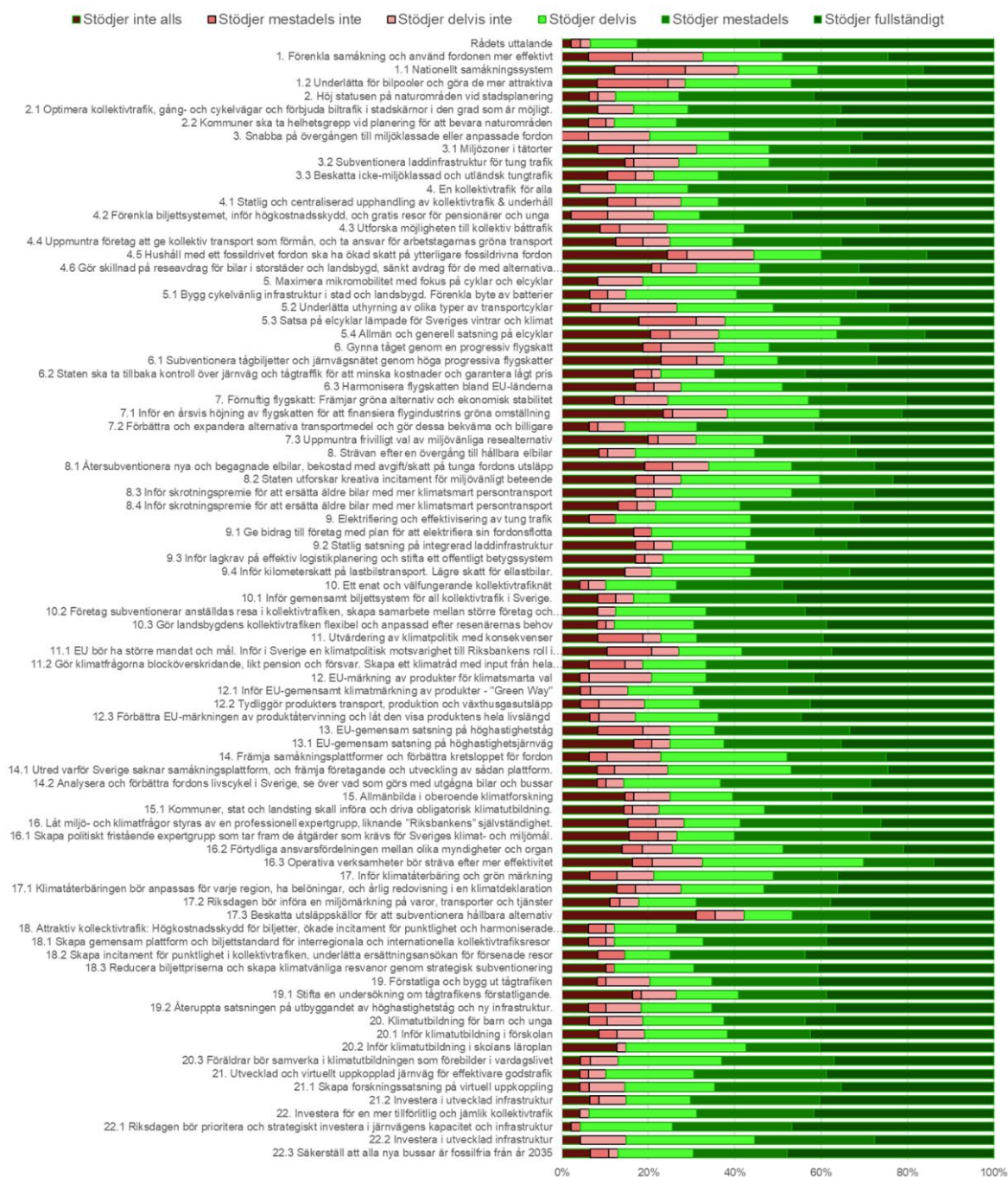


Figure 1. Final proposals and secret voting results from 49 members on the final day of the Medborgarråd om Klimatet, recommendation titles have been condensed.

and 24% of members. The commentary to #17 emphasizes the lively deliberation, and disagreement that remained in the group: "Vi är oense i gruppen, vissa är emot skatter överlag och andra anser att det behövs för att finansiera samhället."

Preliminary survey data on differences between the public and members before and after MoK

The two-stage lottery generally corrected for biases in the original 500 people who volunteered. The sixty recruited members matched national proportions in terms of political party support (matched with Riksdag), gender, climate worry, geographic area, and urban-ruralness. For other selection variables the selection corrected most of the bias, although the following categories were slightly under-represented compared to national proportions: people from a postal area the lowest median income quartile, foreign background, age 20-40 years, basic or less school education.

Multivariate analysis of before-after survey for a selection of the respondents (n=27) gives no evidence of an overall trend opinions about climate policies. Rather the analysis suggests an overall trend towards seeing multiple sectors rather than government as responsible for climate action. Some individual items indicate that after the deliberation a larger majority of the sample perceived urgency, expected lifestyle change, opposed unfettered consumption, and supported non-car infrastructure and carbon taxes.

Deliberative impacts of the Medborgarråd om Klimatet

The larger impacts of the MoK on the public debate remain to be studied and will have been contingent on media coverage. Online, print, TV and radio coverage peaked at the start and end of the MoK reporting accurately on the process and often featuring MoK members giving their own accounts. SVT aired several reports profiling MoK members and emphasizing the level of ambition in their final report. A public survey experiment to evaluate the effect of these communications is being conducted in spring 2025.

References

- Ackerman, B., and J. S. Fishkin. 2008. *Deliberation day*. Yale University Press.
- Boswell, J., R. Dean, and G. Smith. 2022. Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies. *Public Administration* n/a(n/a).
- Daw, T., D. Lindvall, M. Karlsson, N. Nasiritousi, M. Lindell, S. West, T. Snäll, J. Eggers, T. Hahn, and A. S. Downing. 2022. Deliberative minipublics' potential for sustainability science and transformations. *SSRN preprints*:4283097.
- Dryzek, J. S., A. Bächtiger, S. Chambers, J. Cohen, J. N. Druckman, A. Felicetti, J. S. Fishkin, D. M. Farrell, A. Fung, A. Gutmann, H. Landemore, J. Mansbridge, S. Marien, M. A. Neblo, S. Niemeyer, M. Setälä, R. Slothuus, J. Suiter, D. Thompson, and M. E. Warren. 2019. The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science* 363(6432):1144–1146.
- Fairtrans. 2025. Medborgarråd om klimatet. Project website. <https://fairtrans.nu/medborgarrad-om-klimatet/>
- Field, L. 2018. The abortion referendum of 2018 and a timeline of abortion politics in Ireland to date. *Irish Political Studies* 33(4):608–628.
- Fishkin, J. S. 2018. *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Oxford University Press.
- Flanigan, B., P. Gözl, A. Gupta, B. Hennig, and A. D. Procaccia. 2021. Fair algorithms for selecting citizens' assemblies. *Nature* 596(7873):548–552.

- Gastil, J., K. M. Ársælsson, K. R. Knobloch, D. L. Brinker, R. C. R. Jr, J. Reedy, and S. Burkhalter. 2023. Deliberative panels as a source of public knowledge: A large-sample test of the Citizens' Initiative Review. *PLOS ONE* 18(7):e0288188.
- Kulha, K., H. Sormunen, Leino, Mikko, Setälä, Maija, Taskinen, Mari, and Jäske, Maija. 2022. *Final report of the Citizens' Jury on Climate Actions*. Page 29. Ministry of the Environment, Helsinki, Finland.
- Lage, J., J. Thema, C. Zell-Ziegler, B. Best, L. Cordroch, and F. Wiese. 2023. Citizens call for sufficiency and regulation — A comparison of European citizen assemblies and National Energy and Climate Plans. *Energy Research & Social Science* 104:103254.
- Landmore, H. 2013. Deliberation, cognitive diversity, and democratic inclusiveness: an epistemic argument for the random selection of representatives. *Synthese* 190(7):1209–1231.
- Landmore, H. 2020. *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*. Page *Open Democracy*. Princeton University Press.
- OECD. 2020. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave | en | OECD. <http://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>.
- Setälä, M. 2021. Advisory, Collaborative and Scrutinizing Roles of Deliberative Mini-Publics. *Frontiers in Political Science* 2.
- Smith, G. 2024. *We Need To Talk About Climate: How Citizens' Assemblies Can Help Us Solve The Climate Crisis*. University of Westminster Press.
- Warren, M. E. 2022. Electoral Democracies and Democratic Innovations. Pages 277–294 in A. Schäfer, C. Landwehr, and T. Saalfeld, editors. *Contested Representation: Challenges, Shortcomings and Reforms*. Cambridge University Press, Cambridge.

Malcolm Fairbrother, Uppsala universitet

Malcolm Fairbrother is a professor of sociology at Uppsala University and a researcher at the Institute for Futures Studies. He studies climate and environmental policy and politics, including public attitudes, past cases of success, and the decoupling of environmental impacts from economic growth. He also investigates the causes and consequences of political and social trust, public attitudes towards future generations and institutions for representing them, and economic globalization.

Summary: Public attitudes towards different climate policies are tied to perceptions of policies' effectiveness, costs, and fairness, and those perceptions reflect people's trust in social and political institutions. Trusting individuals tend to expect that policies' costs will be compensated by proportionate benefits, and that the distribution of costs and benefits will be fair, but many individuals are distrusting. Despite their economic advantages, taxes tend to be the least popular policies, while flexible regulations, such as those oriented towards energy efficiency, are more popular, as are many subsidies and public investments.

Policymakers seeking to protect the climate are understandably unsure how best to do so, with public opposition being a potential disincentive to many actions. Surveys show clearly that most people (both in Sweden and elsewhere) are concerned about climate change and in principle want policymakers to do something about it. (Denial that the climate is changing is very rare, though more people believe the climate is changing as much for natural as anthropogenic reasons.) In practice, however, specific policy proposals often prove unpopular, sometimes to the point that they are defeated or withdrawn. (That was true for example in the case of the Yellow Vests protests against a fuel tax increase in France, and the two failed attempts in the U.S. state of Washington to pass a referendum on a new carbon tax.) People's views of policy actions certainly reflect their concerns about climate change or other environmental problems, but such concerns do not by themselves always lead to support for a given policy.

Recent studies show that people's support for climate policies are closely tied to the policies' fairness and effectiveness - or to be specific, people's *perceptions* of policies' fairness and effectiveness (which may not correspond to reality). Participants in the Yellow Vests protests, for example, opposed the proposed fuel tax increase because they considered it to be unfair, not because they generally doubt climate change or the threat it presents. (In this case, the perception of unfairness was understandable, and probably justified, given that the overall tax policy package included a reduction in taxes on the wealthy.)

In some ways, support for policies reflects policies' costs (or again *perceived* costs). Some studies suggest there are many people who do not feel they should bear the burden of mitigating climate change. On the other hand, other studies suggest that in fact people *are* willing to pay a price - if they believe their sacrifice will yield meaningful benefits. It is for this reason that perceptions of policies' effectiveness are so important.

Where do perceptions of policies' costs, benefits/effectiveness, and fairness come from? Climate policies, like all policies, are complex, and few people can truly say they understand them deeply. Most people's views of any policy, therefore, reflect heuristics, or mental shortcuts. In particular, people tend to trust policies advocated by people or organizations they trust, and they tend to support policies insofar as they are confident about the honesty, integrity, benevolence, and competence of policies' designers and implementers. Someone who is concerned about climate change but thinks major political and social institutions are hopelessly corrupt, dishonest, and wasteful, will generally not support climate policies. Such a person may not even be completely opposed to costly policies per se, but they will almost certainly object to policies they see as both

costly and ineffective. And people who distrust policymakers, public officials, and state agencies, even in Sweden and other countries with relatively clean and competent government, are not rare. Trust/confidence in scientists and scientific institutions is somewhat higher, but that alone cannot compensate for distrust in many other key actors (news media, NGOs, firms, parliament, public agencies).

Because of this widespread cynicism, the public often assess policies in ways that make little sense to experts. For example, to environmental economists, taxes are often optimal ways to mitigate given types of pollution - disincentivizing pollution and yielding public revenues that can pay for vital services or allowing for cuts to other taxes. But the few surveys that have examined public attitudes towards environmental taxes relative to other policies have invariably found that taxes are the *least* popular policy instrument. How can we understand this? The answer, it seems, is that people do not share economists' view that taxes are cost-effective. Rather, they believe taxes will be quite costly (to them) and/or ineffective at reducing greenhouse gas emissions.

Consequently, the politics of carbon pricing have proven challenging. Though dozens of countries, regions, and sub-national jurisdictions have some kind of carbon price policy, collectively these systems do not cover even one-quarter of the world's total emissions, according to the World Bank's Carbon Pricing Dashboard. (It is important to keep in mind, however, that the world's lack of progress generally on decarbonization, including but not only its failure to disincentivize most emissions with a price on pollution, is also very much due to corporate lobbying, above all by the fossil fuel industry.)

Carbon taxes are potentially more acceptable to the public if accompanied by clear commitments to using the revenues for environmental purposes and/or for cutting other taxes (such as on income or consumption). The idea of a green tax shift, particularly if it is progressive, is broadly popular in principle. However, it is often surprisingly difficult to convince people that the commitments are real and implemented in practice—even if public accounts clearly show they have been. In Canada and Switzerland, two countries with carbon price systems that return all or most revenues to taxpayers, many participants in one recent study were unaware of the rebates and tax discounts they received. Many people do not believe that revenue-neutral green tax shifts really are revenue-neutral.

Given the political impediments to carbon pricing, it may be more fruitful for policymakers to look for other means of reducing greenhouse gas emissions. Unfortunately, surprisingly little research has examined public attitudes towards many other important climate policies (especially in lower-income and/or non-Western nations). We are just now starting to learn how people feel for example about the principle of just transition (providing extra compensation and support for workers who lose their jobs because of new environmental policies) or about carbon tariffs (such as the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism).

Among what limited studies there are, it seems that efficiency-oriented regulations, such as in the transport and buildings sectors, are well supported. People can easily appreciate rules requiring car manufacturers and house builders to find ways to reduce the energy inputs their products demand. In some countries, notable emissions reductions have been achieved using flexible regulations like low-carbon fuel standards, zero-emission vehicle mandates, and clean electricity regulations (requiring generators to use increasing proportions of low-carbon sources). These sorts of measures have seldom generated much opposition, and indeed research suggests that in the jurisdictions that have them, few people are even aware of them.

There is less support for full (or de facto) bans on private vehicles powered by fossil fuels, or new nuclear power stations.

In principle, people are enthusiastic about solar and wind energy, but (especially with respect to the latter) not so much when new facilities and infrastructure are planned for their communities.

Subsidies and public investments of various kinds tend to be more popular, though (and probably because) many people do not understand they need to be paid for by public money, and therefore taxes of some kind. There may also be a difficult trade-off between public preferences and cost-effectiveness. The (misleadingly named) U.S. Inflation Reduction Act dedicates a huge amount of money to new (often but not always green) energy developments and is a hugely important step forward for the climate, but few economists think it represents a cost-effective approach. Subsidizing or spending public funds on infrastructure (e.g., charging stations) is likely to return more benefit relative to cost than subsidizing private goods like electric vehicles, and no less likely to win public support.

Finally, it is important to recognize that many of the most significant environmental successes of the past have been achieved using laws and policies of which public was fairly unaware (EU ETS, U.S. Acid Rain program, Euro standards for emissions from cars, phase-out of leaded fuels and paints). And these successes were achieved at negligible economic cost (other than to some workers directly affected by industrial restructuring) and negligible effects on distribution.

Yet public and even academic discussions often suggest that solving climate change will entail huge economic costs and major implications for distribution. These suggestions should be recognized as exaggerations, as both costs and distributional effects are likely to be quite modest, according to plausible analyses. Such exaggeration is unfortunate, as the (erroneous) perception of supposedly large costs, particularly for lower-income people, is contributing to the low social acceptance of key climate policies.

It could also be useful to remind the public about past environmental successes (such as acid rain, the ozone layer, dioxins, urban air quality, the phaseout of leaded vehicle fuels and paints). This could show how easily these problems, which at one time appeared large, were solved surprisingly easily, and without notable consequences for people's lives (except positive ones - in terms of health, life expectancy, etc.).

Recommended reading

- Fairbrother, M. 2022. "Public Opinion About Climate Policies: A Review and Call for More Studies of What People Want." *PLoS Climate* 1: e0000030. <https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000030> .

Pernilla Hagbert, Kungliga Tekniska Högskolan

Pernilla Hagbert, forskare vid institutionen för samhällsplanering och miljö, Kungliga tekniska högskolan. Hennes forskning grundar sig främst i kvalitativa metoder med fokus på aktörsperspektiv på omställning. Mina kollegor och jag har intresserat oss för hur hållbarhet och klimat, den ”gröna omställningen” och industrins klimatomställning tolkas och begreppsliiggörs inom olika sektorer, på olika platser i Sverige, inom olika grupper och av olika typer av aktörer.

Några huvudinsikter med relevans för seminariets tema:

Klimatpolitiken (på olika nivåer) tenderar att reproducera en s.k. ekomodern tolkning, samtidigt som sociala och andra ekologiska implikationer också måste adresseras i exempelvis lokal och regional planering, vilket upplevs skapa suboptimering och kortsiktighet snarare än långsiktiga visioner och tydliga ”spelregler”.

Industrins klimatomställning upplevs ”top-down” och det finns en ambivalens bland lokalsamhällena där detta ska äga rum kring till vilket pris och med vilka målkonflikter den här omställningen kommer ske.

Det som premieras för ett gott liv – tvärs olika forskningsstudier, platser och sektorer – tenderar att vara liknande aspekter: hälsa, natur, tid med familj, adekvat samhällsservice, trygghet, gemenskap, fred och demokrati. Dessa perspektiv upplevs saknas i nuvarande inramning av klimatpolitiken och berättelsen om grön omställning.

Acceptansen för klimatpolitiska åtgärder kopplat till bostadssektorn är villkorad och avhängig sociala normer kopplade till komfort, social status och rådighet, samt fördelningspolitiska avväganden. Bostads(social)politiska åtgärder blir därmed lika viktiga som direkta klimat- och energiåtgärder för att nå längre.

Från ett intersektionellt perspektiv ser vi att nuvarande inramning och politik kring klimatomställningen påverkar, förstärker eller underminerar (direkt eller indirekt) olika gruppers möjligheter, handlingsmönster och inflytande på olika sätt. En s.k. ”rättvis klimatomställning” bör innefatta mer fundamentala förändringar i maktrelationer för att inte reproducera ojämlikheter.

En klimatpolitik bortom ekonomiska styrmedel?

Klimatpolitiken på både nationell såväl som regional och lokal nivå har under decennier präglats av vad som kan kallas en ekomodern inramning, där en samhällsutveckling med mindre klimat- och miljöpåverkan ses som avhängig ekonomisk tillväxt och teknikutveckling (Hagbert et al., 2021). Klimatpolitik förstås inom denna inramning ofta som främst en ekonomisk politik, där ekonomiska styrmedel ska ”säljas in” till människor i sin roll som konsumenter och i viss mån väljare. Detta reproducerar vissa värderingar och inramningar. Även om det ofta efterfrågas att alla aktörer ”gör sin del”, finns en upplevelse av en under decennier stark individualisering av ansvar, vilket nu möjligtvis fått en backlash/utnyttjats på fler sätt politiskt. Diskussionen om social acceptans för i huvudsak ekonomiska styrmedel riktade till konsumenter lägger återigen agensen hos individer och missar mer övergripande perspektiv kring hur vi förstår klimatpolitik, såväl som acceptans.

Ett ökat gap mellan politiska och lokala perspektiv?

Under de senaste åren har särskilt industrins klimatomställning kommit att utgöra ett tydligt fokus i svensk klimatpolitik, tvärs partipolitiska gränser. Inom ramen för Fossilfritt Sverige har ett antal branscher tagit fram färdplaner för hur de kan röra sig mot en fossilfri framtid. Dessa färdplaner har granskats i flera forskningsprojekt, där det framträder ett huvudsakligen teknikfokuserat ”top-down”-perspektiv, som bygger på en rad antaganden och anspråk vad gäller exempelvis elektrifiering, som innebär en stor grad av osäkerhet (Alfredsson et al., 2024; Rootzén et al., 2024). Genom att kombinera perspektiv från nationell och lokal nivå och lyfta fram perspektiv från fackföreningar, såväl som lokalsamhällen, har vi i projektet ”Liv och arbetsliv i industrins klimatomställning” undersökt målkonflikter, inneboende spänningar men också potentiella synergier i omställningen. Fallstudier av petrokemiindustrin i Stenungssund och järn- och stålindustrin i Gällivare, branscher med stora växthusgasutsläpp, har gett insikter både kring de anspråk som görs på sektors nivå, samt hur den nuvarande inramningen av industrins klimatomställning relaterar till lokala föreställningar på de platser där omställningen kommer äga rum.

Hälsa, trygghet, fred, kunskap, ett fungerande samhällskontrakt och samhällsservice. Detta var några av de viktigaste aspekterna som workshopdeltagare från både näringsliv, offentlig sektor och civilsamhälle i Stenungssund och Gällivare associerade med ett hållbart framtida lokalsamhälle (Nyblom & Hagbert, kommande). Båda dessa orter har en historia som är sammanvävd med respektive industri. I djupintervjuer ser vi att det finns en ambivalens kring industrins klimatomställning. Få kan tänka sig en (positiv) framtid för lokalsamhället utan industrin, men det fanns samtidigt tvivel. Dels kring huruvida omställningen faktiskt kommer ske (och i så fall, tillräckligt snabbt). Dels kring till vilket pris det kommer ske, där exploatering av naturresurser, förändrad markanvändning, samt sociala splittringar mellan olika grupper ses öka. Även om den gröna omställningen bygger på förväntningar kring nya arbetstillfällen så finns det ett ifrågasättande kring huruvida lokalsamhället drar någon nytta, när samhällsservicen halkar efter och arbetare inom vård och omsorg dras till gruvan för bättre löner. Det finns en uttryckt rädsla för att den s.k. ”fossil-fria” industrin kommer skapa nya kedjor av problem som tar oss längre ifrån ett långsiktigt hållbart samhälle.

I en finsk studie av acceptansen för vindkraftsutbyggnad pekar Donner-Amnell och Peltonen (2024) på att även om politiskt stöd och marknadsacceptans kan finnas på plats är det ofta den lokala acceptansen som utgör en utmaning. De menar att de ser ett ökande gap mellan den allmänna acceptansen (formad av klimatpolitiken) och den lokala acceptansen. Detta noterar vi även i den ambivalens och paradoxala situation som flera lokalsamhällen befinner sig i, där klimatomställningen som ett storskaligt tekniskt projekt ses som den rådande riktningen att rätta sig efter i den kommunala praktiken, samtidigt som de lokala värdena och rådigheten att utforma en lokalt hållbar framtidsutveckling ses som hotade.

Politikens och planeringens roll i att sätta förutsättningarna

Vi har även studerat den institutionella kapaciteten för klimatomställning i svenska kommuner och synen på förändring i svensk policy och planering (Isaksson & Hagbert, 2020; Hagbert et al., 2021). Resultaten visar ett antal barriärer. Generellt är kapaciteten för omställning ganska låg. Våra institutioner är inte heller anpassade för den typ av omställningsprocess som skulle behövas och bygger ofta på en logik av att fortsätta på en redan inslagen bana. Planeringen i Sverige tar idag inte tillräcklig höjd för magnituden på den transformation som står framför oss. En paradox är att den demokratiska processen, med en hög grad av institutionell stabilitet och tilltro till våra

samhällsinstitutioner, förutsätter en viss ”tröghet” för att kunna behandla strategiskt viktiga planeringsfrågor, samtidigt som klimatfrågan kräver resolut agerande. Där finns i sig ett glapp mellan efterfrågan på en starkare klimatpolitik och den styrmedelsdiskurs som förs i Sverige.

Så hur stärker vi den institutionella kapaciteten så att fler stöds i att deras arbete leder till verklig förändring och för att kommuner, regioner och andra aktörer ska få till stånd den omställning som krävs? I möten med politiker, planerare och andra praktiker pekas på många håll på avsaknaden av visioner. Bristen på politiska visioner handlar väldigt sällan om skattepolitik, även om detta självklart är del av den helhetssyn som efterfrågas. I stället berör det behovet av fler berättelser om var vi är på väg. Vi måste kunna åskådliggöra vilka förändringar som är nödvändiga för att möta klimatmålen, men också synliggöra de konflikter och avvägningar som uppstår. Politiker, tjänstepersoner och den breda allmänheten behöver känna vikten av och viljan till förändring, där fler är delaktiga och där fler plattformar för samtal mellan olika nivåer kan skapas. Vilket också kräver en omdaning av och ökad transparens kring beslutsfattande på olika nivåer, för att inte riskera bristande legitimitet och ”projektifiering”.

Mer normerande och reglerande politik och planering med beröring på industri-, energi- och samhällsbyggnadsfrågor krävs också. Det handlar exempelvis om markanvändning och markpolitik, lovgivning (rivningslov, bygglov, m.m.), gränsvärden för byggnaders klimatpåverkan, begränsning av nyproduktion, ytanvändning, återställande av våtmarker och skydd av kolsänkor, miljözoner (förbud mot bensin- och dieselfordon), transportplanering och fysisk trafikprioritering i städer, förbud mot fossilreklam, import- och exportrestriktioner, starkare krav på producentansvar längs hela värdekedjan, klimatbudgetering och klimatplanering, m.m. Här blir insikter kring hur klimatpolitiken kontextualiseras i samhällsbygget (metaforiskt och konkret) och visioner för ett gott samhälle mer än bara en plånboksfråga för enskilda konsumenter. Vi ser i vår forskning att det dock finns en avsaknad nästan helt av alternativ i policydiskursen exempelvis kopplat till hållbar konsumtion, dvs det är ekonomiska styrmedel, incitament till företag och information av konsumenter som normerar (Eggestrand Vaughan, kommande). Förbudsdiskursen som förs i andra länder (Frankrike ofta använt som exempel) förs väldigt lite av i svensk nationell politik, vilket innebär helt andra ramar för att prata om upplevd rättvisa – exempelvis att förbjuda korta flygresor snarare än att genom skattepolitik göra vissa transportslag mer eller mindre attraktiva, vilket också har olika utfall för olika grupper.

Intersektionell maktanalys snarare än acceptans?

I vår forskning med fokus på boende och vardagsliv mer specifikt (Hagbert et al., 2024), ser vi att det inte räcker med att förbättra produktionsprocesser, materialval och energieffektivisera, vi måste också tänka om kring själva boendet i sig: *Vad* är det vi bygger och för *vem*? Hur *förvaltar* och *renoverar* vi de bostäder vi har för att bidra till att nå klimat- och andra hållbarhetsmål? Klimatpolitik och -praktik i relation till bygg- och bostadsbranschen – liksom i samhället som helhet – har länge präglats av ett teknikfokus. I den mån behovet av beteendeförändring har adresserats så har det varit utifrån föreställningen att människor är rationella och vinstmaximerande varelser, där acceptans för ny teknik har adresserat människor som konsumenter, snarare än medborgare och medaktörer.

Att implementera exempelvis energieffektiv teknik är självfallet viktigt, men det handlar även om att ifrågasätta och försöka påverka normer och vanor kring ”det goda livet”. Samt rent fördelningspolitiska åtgärder som följer av att vi behöver nyttja det befintliga beståndet och dagens (ojämlika) ytanvändning mer effektivt, samt minska nyproduktionen. Här kan finnas en större acceptans för att exempelvis bo mindre, mer resurseffektivt och dela mer än vad den

allmänna debatten ger sken av (Hagbert, 2016; Hagbert et al., 2024). Samtidigt är det ofta villkorat och sociala normer kring komfort, social status och rådighet kan både utgöra en möjlighet såväl som hinder för förändring. Vi ser också starka normer kopplade till hållbarhet och klimatfrågor, där en ekomodern tolkning kan förstärka snarare än utmana maktrelationer kopplade till exempelvis genus, klass, ålder, etnicitet m.m. Vissa kunskaper, färdigheter och värderingar premieras, medan andra exkluderas (Hagbert et al., 2022).

Vi ser också behovet av en intersektionell ansats när vi pratar om olika sociala grupper. Att prata om "de allra fattigaste" eller "landsbygden" som enhetliga grupper är problematiskt. Vi vet från forskningen att såväl attityder till som praktiker med beröring på klimat och miljö skiljer sig mellan exempelvis kvinnor och män. Exempelvis vad gäller bilanvändning – som ofta är ett av områdena som diskuteras inom ekonomiska klimatpolitiska styrmedel – är det vanligare för män än kvinnor att äga en bil och bilar registrerade på män har ofta en längre genomsnittlig körsträcka och högre energiåtgång, samtidigt som kvinnor i högre utsträckning äger en miljöbil (Carlsson-Kanyama och Åkerman, 2011). Detta samtidigt som lönegapet mellan kvinnor och män kvarstår, där inkomst också är en primär indikator på klimatutsläpp. Till detta kommer också aspekter kring etnicitet, funktionalitet, ålder, m.m.

En intersektionell fördelningspolitik som mer än bara skattepolitik behöver utvecklas vidare. En klimatpolitik som inte berör förändringar i maktrelationer (Avelino & Wittmayer, 2016) riskerar att reproducera ojämlikheter som underminerar mer långtgående omställning. Detta är dock inte nödvändigtvis detsamma som acceptans, där maktkritiska perspektiv istället kan problematisera antaganden kring vem som utövar makt och vem som får egenmakt och rådighet av och tillsammans med vem. Snarare än att prata om acceptans, finns en potential i att göra olika grupper (och aktörer) *delaktiga* och *ansvariga* i formandet av hur klimatomställning och en politik som driver detta kan se ut.

Referenser

- Alfredsson, E. C., Lindvall, D., Karlsson, M., & Malmaeus, M. J. (2024). Industrial climate mitigation strategies and the remaining fair carbon budget – The case of Sweden. *Next Sustainability*, 3, 100031.
- Avelino, F., & Wittmayer, J. M. (2016). Shifting Power Relations in Sustainability Transitions: A Multi-actor Perspective. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 18(5), 628-649.
- Carlsson-Kanyama, A. & Åkerström, J. (2011). *Genusaspekter på transporter - litteraturstudie och bearbetning av statistik om kvinnligt och manligt bilägande och bilanvändning*. Rapport FOI-R--3292—SE. FOI.
- Donner-Amnell, J. & Peltonen, L. (2024) Exploring factors supporting and eroding the acceptance of Wind Power in Finland - a growing gap between socio-political and local perspectives? *16th NESS - Nordic Environmental Social Science Conference*, 4–6 June 2024, Turku, Finland – baserad på forskningsrapport (<https://erepo.uef.fi/handle/123456789/31645>)
- Eggestrand Vaughan, H. (kommande). Improving without transforming? The foregrounding of (un)sustainable values in sustainable consumption policy discourse. Manuskript
- Hagbert, P. (2016). "It's Just a Matter of Adjustment": Residents' Perceptions and the Potential for Low-impact Home Practices. *Housing, Theory and Society*, 33(3), 288-304.

- Hagbert, P., Perjo, L., & Nyblom, Å. (2022). Taking the lead or following norms? Examining intersections of power in sustainability transitions in Swedish housing associations. *Environmental Sociology*, 8(2), 187-198.
- Hagbert, P., Perjo, L., & Nyblom, Å. (2024). Housing as an Arena for Change – From Eco-Efficiency to Sufficiency in the Swedish Housing Sector. *Housing, Theory and Society*, 1-18.
- Hagbert, P., Nyblom, Å., & Isaksson, K. (2021). Approaching Change: Exploring Cracks in the Eco-Modern Sustainability Paradigm. *Environmental Values* (5), 613-634.
- Isaksson, K., & Hagbert, P. (2020). Institutional capacity to integrate ‘radical’ perspectives on sustainability in small municipalities: experiences from Sweden. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 36, 83-93.
- Nyblom, Å. & Hagbert, P. (kommande). Beyond green growth: Exploring local perspectives on decarbonization pathways in Swedish industry transitions. Manuskript.
- Rootzén, J., Hagbert, P., Malmaeus, M., Nyblom, Å., & Särnbratt, M. (2024). Liv och arbetsliv i industrins klimatomställning. Slutrapport. Tillgänglig: <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:ivl:diva-4482>

Niklas Harring, och Sverker Jagers, Göteborgs universitet, Daniel Lindvall, Uppsala universitet

Inspel kring resultat och lärdomar rörande social acceptans för olika klimatpolitiska åtgärder

Denna promemoria är skriven av Niklas Harring, Sverker C. Jagers, och Daniel Lindvall. Harring är docent i statsvetenskap, vid Göteborgs universitet, och hans forskning har riktat in sig på attityder till främst miljö- och klimatpolitiska styrmedel, delvis med ett jämförande perspektiv där han har studerat betydelsen av tillit och ideologi för attitydformering i olika kontexter. Jagers är professor i statsvetenskap, vid Göteborgs universitet. Hans forskning är inriktad mot studiet av miljöpolitik och han har särskilt ägnat sig åt frågor kopplat till miljöopinion, miljöbeteende och allmänhetens attityder till miljö- och klimatpolitiska styrmedel. Hans forskning är främst baserad på enkätundersökningar och experiment. Jagers har haft flera expertuppdrag både på nationell och internationell nivå. Lindvall är doktor i sociologi, vid Uppsala universitet. Han har bland annat studerat demokrati- och rättviseperspektiv i klimat- och energiomställningen, frågor om attityder till klimat- och energipolitiska åtgärder, betydelsen av demokratisk delaktighet i omställningen, liksom demokratins förmåga att hantera klimatpolitiska utmaningar. Lindvall har även under en längre tid arbetat på Regeringskansliet, och har varit huvudsekreterare för ett antal statliga utredningar.

Introduktion

Under senare år har begreppet social acceptans uppkommit i diskussionen om allmänhetens opinion till olika aspekter inom klimatomställningen. Frågan har aktualiserat, dels mot bakgrund av hur klimatpolitiken utvecklats, dels mot bakgrund av ett ifrågasättande av klimatpolitiska åtgärder, som troligen påverkat av den politisk debatten.

Det finns idag en omfattande forskning kring faktorer som påverka allmänhetens acceptans för, och inställning till, olika klimatpolitiska förslag. Samtidigt är begreppet ”social acceptans” omdebatterat inom forskningen. Om ett klimatpolitiskt förslag (eller investering) åtnjuter ”social acceptans” avses generellt sett att det finns ett allmänt stöd för förslaget, och att det därmed skulle ses som legitimt om det verkställdes.

Begreppet är emellertid problematiskt, och detta av flera skäl. Till exempel är det flertydigt, där vissa menar att termen social acceptans främst avser acceptans hos de specifika grupper som påverkas av ett styrmedel (t ex bilåkare, jordbrukare eller industri), medan andra har en bredare förståelse och använder begreppet för att fånga alla – allmänheten – och detta oavsett om de påverkas av det tänkta styrmedlet eller ej. Denna skillnad är central och får inte minst konsekvenser när man tänker, mer praktisk-politiskt, på varför acceptans skulle vara viktigt – antingen för att det påverkar genomförbarheten hos ett beslut, eller efterlevnaden av samma beslut. I det senare fallet är det vanligtvis just de särskilda grupperna som påverkas av beslutet som det är viktigt att förstå, medan i fallet med genomförande så är det sannolikt både särskilda grupper och allmänheten i stort som är viktiga, eftersom båda har olika möjligheter att påverka om beslutet kommer att fattas och implementeras, eller ej.

Begreppet (social) acceptans är också onyanserat. När vi talar om acceptans görs det ofta inte någon skillnad mellan ett kraftfullt och aktivt stöd, eller ett mildt och passivt stöd (se till exempel Huijts et al. 2012). Inom forskningen kan också begreppet användas utan tydlig definition, vilket försvårar jämförelser av resultat från olika studier. Den här kritiken uttrycks bl.a. i en artikel (Kyselá, Ščasný, and Zvěřinová 2019).

En ganska svårhanterlig aspekt när det kommer till klimatpolitiska förslag är att en majoritet ofta stödjer dem tämligen passivt, medan en minoritet är aktiva motståndare. Ett flertal enkätstudier, exempelvis SOM-undersökningarna och enkätstudier genomförda inom forskningsprogrammet Fairtrans, tyder på att det finns ett brett stöd för flera långtgående klimatpolitiska förslag.

Däremot tar sig detta stöd inte alltid ett politiskt uttryck. Det är på så sätt rimligt att tala om en ”tyst majoritet” som är för omställningen, medan det ibland förekommer en högljudd minoritet, vars åsikter kan få kraft i debatten genom att de lyfts fram och politiseras.

Ett exempel är vindkraftsprojekt som ofta har stort stöd bland allmänheten, men som inte tar sig uttryck i ett aktivt stöd. Däremot kan en liten minoritet, som är emot ett projekt, agera aktivt och protestera emot det. Det kan handla om närboende, men också om politiskt motiverade individer. Forskning som vi gjort om vindkraft visar att lokalpolitiker ofta ser politiska risker i att gå emot en högljudd minoritet, eftersom de politiska förtjänsterna av sådana konflikter är liten (se Lindvall 2023). Därför behövs det incitament som inte bara är utformade för att ”tillfredsställa” de som protesterar, utan även för att motivera de grupper som uppvisar ett passivt stöd.

Det finns också ett tidsmässigt och geografiskt perspektiv som har betydelse när det kommer till social acceptans. Allmänheten kan vara positivt inställd, till exempelvis vindkraft, så länge den inte byggs geografiskt nära. Samtidigt behöver geografisk närhet inte vara negativt. Forskning visar att individer som bor nära industrier, gruvor (eller vindkraft) som de själva har en ekonomisk vinning av, genom t.ex. sin sysselsättning eller utbyggd infrastruktur, kan uppleva dem som attraktiva och acceptabla, ett fenomen som benämns ”working land perception” (Greene and Geisken 2013).

Därutöver kan ett förslag framstå som impopulärt precis när det presenteras i debatten, men med tiden accepteras, och då ofta efter det att det införts. Enskilda kan ha svårt att skapa sig en uppfattning om förslag de inte har haft någon direkt erfarenhet av. Därför kan själva genomförandet av ett förslag eller reformer ha lika stor betydelse som utformandet av förslaget i sig. Exempelvis kan testperioder eller ett gradvist införande av reformer och styrmedel vara fördelaktiga utifrån ett acceptansperspektiv. Ett exempel är införandet av vägtullar i Stockholm, där medborgaropinionen inledningsvis var övervägande negativ, men som blev betydligt mer positiv efter det att förslaget genomförts och de berörda medborgarna hade fått erfarenhet av förslaget.

Vilka faktorer avgör graden av social acceptans för klimatpolitik?

När det gäller traditionella klimatpolitiska förslag, såsom koldioxidskatter, visar en ganska entydig forskning att uppfattningar om rättvisa och effektivitet är centrala för acceptans (se t.ex. Bergquist et al 2022). Även miljö- och/eller klimatoro har stor betydelse, liksom ideologi och politiskt förtroende.

Rättviseaspekter tycks ha avgörande betydelse när det kommer till både koldioxidskatter, vindkraft och subventioner på fossilfria bränslen. Vi har gjort flera studier som alla visar att olika former av återbetalning av intäkter från koldioxidskatter till individer, antingen till alla skattebetalare, boende på landsbygd eller låginkomsttagare, har påtagligt positiv inverkan på acceptans, även bland grupper som är starkt emot koldioxidskatter.

När det kommer till vindkraft framgår också av studier att rättviseuppfattningar rörande intäkter från vindkraft kan ha stor betydelse för acceptans (Lindvall et al 2024). Det finns ett starkt stöd för förslag som innebär att kommuner bör ta del av intäkter från vindkraften. Däremot har

sådana förslag olika effekt för olika grupper, beroende på var de bor, hur de påverkas, och deras ideologiska inställning och politiska förtroende (Jagers et al. 2018).

Det finns även flera studier som visar att intäkter som öronmärks för särskilda projekt kan ha stor betydelse för acceptans. Exempelvis visar studier (från Nederländerna) att avgifter på klimatskadlig mat kan accepteras om intäkter från sådana återbetalas till lantbruket (se Siegerink, Delnoij, and Alpizar 2024).

Det bör beaktas att det finns vissa metodologiska svårigheter när det kommer till att mäta acceptans. Ofta mäts acceptans genom enkätstudier som undersöker uppfattningar till hypotetiska förslag och enskilda kan ha svårt att skapa sig en uppfattning om sådana förslag. Aspekter såsom delaktighet i beslutsprocessen och faktisk upplevelse av intäktsdelning är svåra att fånga upp med hjälp av enkätstudier. Det finns vissa studier som visar att upplevd delaktighet i beslutsprocessen (en central aspekt av så kallad upplevd ”processrättvisa”) är av betydelse.

En studie som vi genomfört visar även på att människors vanor kan ha stor betydelse för deras benägenhet att acceptera styrmedel (Lindner et al. 2024). Vi finner till exempel att vanan av att köra bil eller att äta kött påverkar acceptansen för olika klimatmotiverade styrmedel på dessa varor, vilket tyder på att gradvisa beteendeförändringar kan vara viktiga för att skapa attitydförändringar.

Flera studier visar också att värderingsmässiga aspekter, i synnerhet ideologi och förtroende, kan ha betydelse för att forma åsikter om klimatpolitiska förslag (Jagers et al. 2018). Det finns också en tydlig påverkan av den allmänna debatten och den politiska polariseringen. Därför kan det vara viktigt att klimat- och energipolitiska förslag fattas i breda parlamentariska överenskommelser, eftersom det motverka effekten av kognitiv dissonans och politiskt motiverat tänkande.

Varför saknas acceptans för vissa klimatpolitiska styrmedel?

Varför det saknas acceptans beror i hög grad på faktorer som nämns ovan, dvs. att styrmedel inte uppfattats som rättvisa eller effektiva. Trots det har det generellt sett varit ett bristande fokus på socioekonomiska aspekter av klimatpolitiska förslag. Det har exempelvis inte funnits någon diskussion om fördelningsmässiga effekter av energi- och koldioxidskatter. Även bonus-malus systemet är ett exempel på ett styrmedel där få socioekonomiska perspektiv fanns med när det infördes, eller när det utvecklades. Här finns det flera goda exempel från andra länder, och exempelvis kan den kanadensiska utformningen av koldioxidavgifter med återbäring framhållas. Av betydelse är också projekt för att åstadkomma ett större lokalt ägande av och delaktighet i energiproduktionen.

Vid sidan av de aspekter som lyfts fram hittills så är även politisk påverkan och desinformation av betydelse för varför delar av befolkningen inte accepterar vissa typer av förslag. Vidare bör man hålla i minnet att det också är en rad kontextuella och landspecifika faktorer som påverkar graden av acceptans. Till exempel ser vi att synen på och graden av acceptans skiljer sig åt i länder som har hög och låg grad av korruption, men också att det spelar roll för acceptansen av klimatstyrmedel om människor lever i ett land som är ekonomiskt beroende av att producera olja, eller ej. I det avseendet är bristen på reglering av vindkraftsutbyggnaden ett exempel som troligen har lett till att motståndet är starkare i Sverige än i exempelvis Finland och Danmark.

Skiljer frågan om social acceptans och klimatfrågan ut sig i relation till andra områden?

I sak behöver inte social acceptans för politiska förslag på andra politikområden skilja sig åt. Även förslag som genomförs med hänsyn till folkhälsa (rökningsförbud eller alkoholpolitik) kan leda till motstånd som kan beskrivas som bristande acceptans, och erfarenheter kan dras genom jämförande mellan olika politikområden.

Hur kan andra politikområden bidra till social acceptans för klimatpolitiken?

Det är viktigt att klimatpolitik inte bara behandlas som ett politiskt särområde, utan att även socioekonomiska aspekter beaktas, liksom folkhälsa, jämställdhet, säkerhetspolitik, mm. Det är bl.a. genom att identifiera hur förslag sammankopplar olika samhällsaspekter, och i synnerhet vardagsnära dimensioner, som acceptansen kan stärkas. Klimatpolitik kan exempelvis motiveras av olika sidonyttor, såsom utifrån aspekter rörande folkhälsa, säkerhetspolitik och energi-oberoende eller regionalekonomisk utveckling. Sammantaget är det av stor betydelse att det finns ett brett, närmast holistiskt, perspektiv på omställningen.

Olika förslag har olika påverkan på olika grupper utifrån deras socioekonomiska ställning, på samma sätt som olika grupper har olika stora klimatavtryck beroende på deras finansiella resurser. Detta är ett perspektiv som måste beaktas när klimatpolitiska förslag utformas. Det finns forskning som visar på att sammankopplingen mellan regional utveckling och näringspolitik kan ha betydelse för social acceptans. Exempelvis är vindkraftsprojekt som genomförs i samband med industrisatsningar ofta mer välkomna lokalt, vilket framgår av forskning som vi gjort (Lindvall 2023). På samma sätt kan andra samhällsinvesteringar sammankopplas med regionalutveckling och omställningen.

Avslutande reflektioner kring opinionsbildning

Som vi antytt innan, är det viktigt att hålla i minnet att det är svårt att identifiera effekter i opinionen innan eller när klimatåtgärder införs. En studie från 2024 visar att införandet av klimatåtgärder inte påverkar stödet för regeringen bland svenska väljare. Med andra ord, sittande partier förlorar inte väljare när de inför klimatåtgärder (Henriks, Haring, Droste 2024). Det är alltså svårt att mäta detta, eftersom det finns många konkurrerande frågor på den politiska agendan och stödet ofta förändras över tid och utan drastiska skiften. Men detta är just en av poängerna: Det finns ingen anledning att tro att införandet av klimatåtgärder skulle ha drastiska effekter på opinionen. Vi nämner detta för att det finns en risk att man i debatten överfokuserar på exempel där den sociala acceptansen har varit låg och där det har lett till (kraftigt) motstånd. Men vi kan också konstatera att ett stort antal människor tycks acceptera klimatomställningen i tysthet, i den bemärkelsen att det genomförs mycket klimatpolitik utan att den sociala acceptansen är anmärkningsvärt låg (eller hög) och där detta heller inte spelar så stor roll. Det går givetvis att invända detta och till exempel hävda att omställningen inte är tillräcklig och att det behövs mer kraftfulla instrument som riktar sig mot individens konsumtion, och mot sådan styrning kan det ruva ett ännu så länge dolt, men starkt, motstånd.

En annan fråga rör hur rörlig eller stabil opinionen är. Att politiker i en demokrati ska vara lyhörda för folkets åsikter är en grundläggande princip. Samtidigt lever vi i en representativ demokrati där vi förväntar oss att politiker och partier också leder och bildar opinion. Det finns otaliga exempel på när politiken har gått före, inte bara genom att bilda och vinna opinion utan

också genom att införa direkt normerande lagstiftning innan de haft folkets stöd och därigenom förändrat människors attityder (t.ex. förbud mot barnaga, bilbälteslag, rökförbud). I detta sammanhang är det därför intressant att se hur politiker förhåller sig till opinionen och folkviljan när det gäller klimatpolitiken. I en intervjustudie av svenska riksdagsledamöter finner Filippa Werner Sellbjer att många av ledamöterna inte tror att de kan förändra människors begär efter sin nuvarande livsstil och styrande klimatpolitik gällande livsstil blir därför omöjlig. De anser att det inte är möjligt att skapa opinion för livsstilsförändrande klimatpolitik och att människor ogillar sådan politik (Werner Sellbjer, 2023), resultat som väcker intressanta frågor om idag sittande politikers syn på sin roll som folkvalda politiska ledare.

Referenser:

- Ewald, J., Sterner, T., & Sterner, E. (2022). Understanding the resistance to carbon taxes: Drivers and barriers among the general public and fuel-tax protesters. *Resource and Energy Economics*, 70, 101331.
 - Henriks, S., Harring, N., & Droste, N. (2024). Voters do not punish their government for climate policies under favorable conditions. *Environmental Politics*, 1-24.
 - Jagers, S. C., Lokrantz, E., Persson, S. & Sterner, T. (2020) Bör utsläpparna betala? i Ulrika Andersson, Anders Carlander & Patrik Öhberg (red) *Regntunga skýar*. Göteborgs universitet: SOM-institutet
 - Jagers et al. 2018. "Environmental Management from Left to Right – on Ideology, Policy-Specific Beliefs and pro-Environmental Policy Support." *Journal of Environmental Planning and Management* 61 (1): 86–104.
 - Kyselá, Eva, Milan Ščasný, and Iva Zvěřinová. (2019). "Attitudes toward Climate Change Mitigation Policies: A Review of Measures and a Construct of Policy Attitudes." *Climate Policy* 19 (7): 878–92.
 - Linder, N., Sörqvist, P., Lindvall, D. Jagers, S Barthel, S. It would feel weird to not drive my car! Exploring the role of habits in public policy acceptance of carbon taxations. *Ambio* (2024). <https://doi.org/10.1007/s13280-024-02115-3>
 - Lindvall, D. (2023). Why municipalities reject wind power: A study on municipal acceptance and rejection of wind power instalments in Sweden. *Energy Policy*.
 - Lindvall, D Sörqvist, Barthel, (2024). Overcoming the headwinds: Can policy design shape public acceptance of wind power in Sweden?, *Energy Research & Social Science*,
 - Siegerink, Veerle E., Joyce Delnoij, and Francisco Alpizar. (2024.) "Public Preferences for Meat Tax Attributes in The Netherlands: A Discrete Choice Experiment." *Food Policy* 128 (October):102675.
- Werner Sellbjer, F. (2023). Swedish MP's perceptions of their ability to act on climate change. *An interview study of external efficacy, representation, and climate change* Master's thesis, Department of Political Science, University of Gothenburg.

Jörgen Larsson, Emma Ejelöv och Jonas Nässén Chalmers tekniska högskola, Simon Matti, Luleå tekniska universitet

Acceptans för klimatpolitiska reformer inom sektorerna mat och flyg

Vi är fyra forskare med bakgrund inom sociologi, psykologi, statsvetenskap och miljövetenskap som under de senaste fem åren har samarbetat i forskning om hur klimatpolitiska åtgärder kan utformas för att få så brett stöd som möjligt. Vi har tillsammans tagit fram det här inlägget, och arbetet har lett av Jörgen Larsson, styrmedelsforskare på Chalmers och vice programchef för Mistra Sustainable Consumption. Jörgen Larsson, docent, Fysisk resursteori, Chalmers tekniska högskola; Emma Ejelöv, doktor, Fysisk resursteori, Chalmers tekniska högskola; Simon Matti, professor i statsvetenskap, Luleå tekniska universitet och Jonas Nässén, docent, Fysisk resursteori, Chalmers tekniska högskola

I våra analyser av acceptans av olika styrmedel och styrmedelspaket använder vi vanligtvis enkäter inom ramen för SOM-institutets panel och tillämpar både statistiska och kvalitativa analyser. Fokus ligger oftast på acceptans bland medborgare, men vi har också analyserat styrmedelsattityder bland svenska politiker.

Vi har valt att fokusera den här texten om allmänhetens acceptans för klimatpolitiska reformer på två områden, mat och interkontinentala flygresor. Klimatpåverkan från matkonsumtionen är ca 1,4 ton CO₂e/person^b och interkontinentala flygresor ca 0,5 ton^c. Som jämförelse ligger klimatpåverkan från personbilar på 0,8 ton^d. Gemensamt för mat och interkontinentala flygresor är att det inte finns några effektiva klimatpolitiska åtgärder på plats, det finns med andra ord ett mycket stort policyunderskott i förhållande till vad krävs för att svenska befolkningens utsläpp ska minska i linje med tvågradersmålet.

Allmänhetens acceptans för politiska åtgärder är viktig eftersom den är en av de faktorer som påverkar politikerns beslutsfattande och därmed möjligheten att få majoritet i riksdagen. Att det finns stöd bland allmänheten för politiska beslut är också en grundläggande demokratisk princip som bidrar till legitimitet och att tillit till politiker upprätthålls. Även om allmänheten ofta är tveksamma eller negativa till nya policyförslag, så tenderar stödet att öka efter implementering, som i exemplet med trängselskatter i Göteborg och Stockholm^e. Allmänheten är också ofta mer positivt inställd till styrmedel som främst påverkar företag (t.ex. EU:s utsläppshandel), medan policies som har en tydligare effekt på allmänheten ofta väcker starkare motstånd (t.ex. drivmedelsskatter)^f. Baserat på relevant forskning har vi formulerat några policyrekommendationer för hur stödet för införandet av nya policies inom dessa områden skulle kunna öka.

^b Naturvårdsverket, [konsumtionsbaserad klimatpåverkan](#)

^c Det finns ingen officiell statistik kring detta. 0,5 ton CO₂e bygger på följande. Åkerman m fl (2022) fann att klimatpåverkan när man räknar med hela resan till slutdestination, inkl. höghöjdseffekt, var ca 1,1 ton CO₂e/person 2017. Första halvåret 2024 var antal passagerare på Swedavias flygplatser 78% av var de 2017. Kamb (2020, s.6) fann att 60% av utsläppen från svenska befolkningens flytande uppstår vid interkontinentala resor.

^d Naturvårdsverket, [inrikes transporter](#)

^e Nilsson, A., Schuitema, G., Bergstad, C. J., Martinsson, J., & Thorson, M. (2016). The road to acceptance: Attitude change before and after the implementation of a congestion tax. *Journal of environmental psychology*, 46, 1-9.

^f Kantanbacher, J., Hanna, P., Cohen, S., Miller, G., & Scarles, C. (2018). Public attitudes about climate policy options for aviation. *Environmental Science & Policy*, 81, 46-53.

Polycypaket

De senaste åren har intresset för att studera polycypaket, snarare än enskilda policies, ökat. Polycypaket innebär att beslut om flera olika policies tas samtidigt, t.ex. beslut om nya skatter, omställningsstöd och informationsinsatser. Att introducera flera åtgärder samtidigt kan möjliggöra både en hög måleffektivitet (dvs. att mål om utsläppsminskning uppnås i hög utsträckning) och en relativt hög nivå av acceptans. En möjlig anledning till att polycypaket kan åtnjuta ett relativt högt stöd är att åtgärder kan kombineras så att negativa effekter som annars riskerar att drabba vissa grupper (privatpersoner och företag), kan mildras^g. En annan möjlig anledning är att polycypaket har potential att sammantaget ge en hög måleffektivitet, dels genom att flera åtgärder kan ge större effekt än en enskild åtgärd, dels genom att ett polycypaket kan angripa ett miljöproblem på flera olika sätt, t.ex. genom att både omfatta stöd till innovation vilket kan ge stor effekt på lång sikt och efterfrågedämpande åtgärder som ger effekt på kort sikt. Att kommunicera till allmänheten att en åtgärd är effektiv är en strategi med en stor potential för att öka stödet för politiska åtgärder^h.

Satsningar som finansieras av miljöskatter ("öronmärkning")

Forskning om polycypaket har ofta fokuserat på att studera effekten av att kommunicera hur intäkter från skatter spenderas. I Sverige, såväl som i många andra länder, är det vanligtvis inte tillåtet med strikt öronmärkning av skatteintäkter. Dock finns vissa undantag, exempelvis trängselskatten i Göteborg där intäkterna går direkt till infrastrukturprojekt i regionen. Förbudet mot öronmärkning begränsar möjligheten att direkt koppla skatteintäkter till specifika utgifter, men det finns ändå strategier för att öka acceptansen genom att kommunicera en koppling mellan skatter och det utökade ekonomiska utrymme som intäkterna ger. Ett sätt att öka acceptansen för nya miljöskatter kan vara att kombinera dem med tydliga miljösatser inom samma område, där utgifterna är proportionella mot de nya skatteintäkterna. Till exempel visar studier att acceptansen för flygskatter ökar betydligt om de öronmärks för förnybart flygbränsle, jämfört med en generell höjning av flygskattenⁱ.

Ett exempel på detta inom matsektorn är det förslag som den danska expertgruppen för en grön skattereform har föreslagit^j. De förordar införande av en metanskatt på jordbruket tillsammans med en rad nya bidrag och subventioner för sektorn, vilket inte bara skulle finansiera övergången till mer hållbara jordbruksmetoder utan också skapa en tydligare länk mellan skattens syfte och dess intäktsanvändning, därigenom potentiellt förbättra dess acceptans.

Plånboksneutralitet

Plånboksneutrala polycypaket syftar till att skapa ekonomiska incitament för miljövänliga konsumtionsmönster som inte belastar individens ekonomi. Miljöskatter, såsom

^g Jagers, S. C., Martinsson, J., & Matti, S. (2019). The impact of compensatory measures on public support for carbon taxation: An experimental study in Sweden. *Climate policy*, 19(2), 147-160.

^h Reynolds, J. P., Stautz, K., Pilling, M., van der Linden, S., & Marteau, T. M. (2020). Communicating the effectiveness and ineffectiveness of government policies and their impact on public support: a systematic review with meta-analysis. *Royal Society Open Science*, 7(1), 190522.

ⁱ Matti, S., Nässén, J., & Larsson, J. (2022). Are fee-and-dividend schemes the savior of environmental taxation? Analyses of how different revenue use alternatives affect public support for Sweden's air passenger tax. *Environmental Science & Policy*, 132, 181-189.

^j Svarer, M (2024). Grön skattereform. Endelig afrapportering.

drivmedelsskatter, är ofta relativt impopulära och forskning indikerar att negativa attityder delvis beror på att de påverkar privatekonomin negativt^k.

Subventioner och skattesänkningar tenderar å andra sidan att vara mer populära. Dessa kan kombineras med höjda skatter för att skapa policypaket som är kostnadsneutrala för konsumenten. Ett nyligt exempel på detta är när regeringen under 2025 höjer reduktionsplikten från 6% till 10% och att detta kombineras med sänkta bensinskatter. En sådan lösning är plånboksneutral för medborgarna på kort sikt, även om det har en negativ effekt på statsfinanserna vilket på lång sikt kan leda till en negativ effekt på människors privatekonomi.

En annan variant för att uppnå kostnadsneutralitet är system med avgift & återföring^l. Både Kanada och Schweiz har infört CO₂-avgifter som återförs till alla medborgare. De nuvarande klimatavgifterna i Kanada är jämförbara med den svenska koldioxidskatten, och de medför en återföring för ett singelhushåll på ca 5000 kronor per år, med en beslutad ökning på 200% till 2030^m. Liknande system skulle kunna införas i Sverige för att t.ex. återföra klimatavgifter för drivmedel, flygbiljetter och matⁿ. Återföringen kan antingen ske så att alla får lika mycket, eller med extra stor återföring till vissa grupper (t.ex. landsbygdsbor). Viktigt att betona är att det alltid finns enskilda personer och företag som kan drabbas särskilt hårt. Personer som kör betydligt mer bil, flyger mer, och äter mer kött skulle förlora ekonomiskt på systemet^o, samtidigt som de som har en möjlighet att minska sin konsumtion vinner dubbelt genom att både få del av återföringen och betala lägre klimatavgifter.

Policies som styr mot flera mål samtidigt

I miljöekonomisk teori betonas ofta vikten av att ha ett väldefinierat och avgränsat mål (till exempel minskade växthusgasutsläpp) för att kunna utforma kostnadseffektiva policies. Nationell mat- och flygpolitik kan dock med fördel ta hänsyn till flera mål utöver klimatmålen, såsom förbättrad hälsa och förbättrade kommunikationer. Det är möjligt att utveckla separata policies för olika mål, men för att öka allmänhetens acceptans kan det vara fördelaktigt att utforma policypaket som adresserar flera mål samtidigt. Allmänhetens attityder kan bli mer positiva om de ställs inför ett väl avvägt paket av policies som gemensamt tar itu med flera av de problem som anses viktiga.

Policyidéer i en svensk kontext

För att förtydliga ovanstående policyrekommendationer och stimulera till konstruktiva dialoger som kan leda till policyinnovation, vill vi ge två exempel på hur ovanstående tankar skulle kunna konkretiseras inom områdena mat och interkontinentalt flyg i en svensk kontext. Dessa idéer är dock inga fullt utarbetade förslag.

När det gäller mat visar ny svensk forskning att det är möjligt att utforma ekonomiska incitament för en mer miljömässigt hållbar och hälsosam matkonsumtion på ett sätt som är kostnadsneutralt

^k Umit, R., & Schaffer, L. M. (2020). Attitudes towards carbon taxes across Europe: The role of perceived uncertainty and self-interest. *Energy Policy*, 140, 111385.

^l I forskningen kallas det ofta "taxes and lump-sum redistribution" eller "fee & dividend".

^m Kanadas regering (2024)

ⁿ Larsson m fl (kommande). Taxing for a Tastier Tomorrow: Integrated Health and Environmental Taxes for a Sustainable and Equitable Food System.

^o Se t.ex. Konjunkturinstitutet (2023)

för både genomsnittskonsumerten och staten, och utan att negativt belasta låginkomsttagare^p. Detta kan uppnås genom en “matskatteväxling” i form av att avskaffa momsens på bland annat frukt och grönt, samtidigt som en punktskatt införs på rött kött och läsk. Forskning indikerar också att det finns ett brett stöd för en förändrad beskattning av läsk och att stödet för en skatt på rött kött ökar markant om intäkterna används för att finansiera att momsens tas bort för frukt och grönt^q. För att öka både måleffektivitet och acceptans kan ett policypaket för mat och jordbruk även innehålla andra åtgärder, till exempel utökad stöd för betesmarker vilket bidrar till god biodiversitet och bevarande av öppna landskap, samt omställningsstöd för köttbönder som önskar förändra sin verksamhetsinriktning.

När det gäller interkontinentalt flyg är de pågående policyprocesserna inom FN:s flygorgan ICAO mycket bristfälliga i förhållande till de globala klimatmålen, vilket innebär att styrmedel på regional/nationell nivå sannolikt kommer att spela en viktig roll under en lång tid framöver. Möjligheten för ett enskilt land att minska utsläppen från interkontinentala flygresor utgörs framför allt av alternativet att dämpa efterfrågan med hjälp av passagerarskatter. En möjlig åtgärd skulle kunna vara att återinföra en passagerarskatt enbart för interkontinentala flygresor, medan inom-europeiska resor undantas med hänvisning till att flyget är med i EU system för handel med utsläppsrätter (ett annat alternativ är att återinföra skatt på alla flygresor med motivet att kompensera för momsundantaget). Ett ofta framfört motiv för att avskaffa flygskatten är behovet av flygkommunikation i Sveriges avlånga geografi. Detta mål om en hög tillgänglighet ligger bakom det kontinuerliga statliga stödet till vissa inrikes flyglinjer. Dessutom finns en ambition att så snart som möjligt övergå till fossilfritt flyg inrikes och att stimulera övergången till elflyg. I detta sammanhang skulle pengar motsvarande intäkterna från en passagerarskatt för interkontinentala resor kunna användas för att finansiera övergången till elflyg/biobränsle för upphandlade linjer och samtidigt öka antalet sådana linjer.

Ovanstående diskussion har fokuserat på allmänhetens acceptans, men det är även viktigt att beakta företags och branschorganisationers attityder, vilka också kan påverka politikens positioner. I detta sammanhang är det centralt att involvera dessa aktörer i processen för att utforma policypaket så att de inte bara blir måleffektiva utan också så att de exempelvis blir konkurrensneutrala samt att de gynnar svenskt näringsliv i allmänhet, och att negativa effekter för enskilda företag adresseras.

^p Larsson m fl (kommande). Taxing for a Tastier Tomorrow: Integrated Health and Environmental Taxes for a Sustainable and Equitable Food System.

^q Ejelöv m fl (kommande). Public and political acceptability of a food tax shift – an experiment with policy framing and revenue use.

Anna Lundgren, Carlos Tapia och Nora Sánchez Gassen, Nordregio

Nordic learnings regarding social acceptance for the green transition

Senior researchers Anna Lundgren (PhD), Carlos Tapia (PhD) and Nora Sánchez Gassen (PhD) work at Nordregio which is a Nordic research institute working with applied research in regional development, policy and planning. Nordregio, which is based in Stockholm, works cross-disciplinarily with both quantitative and qualitative methods. It is financed by the Nordic Council of Ministers and other international research funding. With backgrounds in political science, geography, demography and planning, Lundgren, Tapia and Sánchez Gassen use quantitative and qualitative methods to explore the impacts of the green transition and climate policies in the Nordic Region.

This paper is mainly based on results deriving from two projects: Not Just a Green Transition (NJUST) and Ensuring Inclusive Economic Growth (EnIGG), both funded by the Nordic Council of Ministers, as well as on discussions among the authors who are involved in several projects which relate to the green transition in the Nordic Region. The UN goal of “leaving no one behind” in the green transition, as well as understanding how the notions of “left behind places” and “geographies of discontent” are expressed in a Nordic context, serve as important points of departure in this research.

What are the determinants for social acceptance of climate policies?

The first point that we would like to raise is what we actually mean by “social acceptance”, a question that also has consequences for empirical research. Is it the same thing as “popular acceptance” - and in that case, which population do we refer to (e.g. voters or the local residents)? Furthermore, what should be the threshold for social acceptance - would a majority be enough, or would we need 100% acceptance? And finally, how do we understand the distinction between public acceptance and more active public support (endorsement)?

The research interest in social acceptance and public attitudes towards policies and policymaking seems to have increased in relation to the green transition and climate change policy. This includes studies on the implementation of climate mitigation policies (Otto and Gugushvili 2020), resistance to carbon taxes (Ewald et al. 2022; Marcos et al. 2023), acceptance of renewable energy projects (Hogan 2024), and the impact of compensatory measures on public support for carbon taxation (Jagers et al. 2019). Also, the determinants of climate policy acceptance have been explored in several studies of international public opinion surveys (Tvinnereim et al. 2020; Bergquist et al. 2022; Bergquist 2024; Della Valle et al. 2023; Mewes et al. 2024). Three key determinants are usually identified for social acceptance of climate policies: (1) perceived costs, (2) perceived effectiveness, and (3) perceived fairness.

One of our interests is to understand how the perceptions of climate policy impacts align with empirical evidence related to policy cost and effectiveness. Despite worries about climate policies in certain population groups, Nordic research in the EnIGG project has shown through economic modelling that implementing the three policies; increase of biofuel use, increase of electric cars and phasing out of coal for electricity production, would only have overall moderate effects on household economies and GDP (Dixon et al., 2024). However, these are aggregated results; depending on the industrial composition of regional economies and their degree of reliance on carbon-intensive industries, the local impacts may be important.

In a Nordic survey (conducted through Nordregio's NJUST project), the Nordic population was asked about their attitudes toward climate change and climate policies (Tapia et al., 2023)[†]. To manage the problem of clarity around “acceptance” referred to earlier, the respondents in the survey were asked about their “attitudes”, and in the analysis the answer options “very strongly agree” and “strongly agree” were considered as “support” for the statement.

From the Nordic survey we can draw certain conclusions regarding determinants for supporting a climate agenda:

Socio-demographic factors are important. 71% of the Nordic population think climate change is a problem, but young people, women and urban residents more strongly support climate mitigation policies than middle aged people, men and rural residents.

Socio-economic factors are also important. E.g. people working in carbon-intensive sectors are more worried about job losses, and people with a larger dependence on car use are also more worried about climate policies' effects on their household economy.

These Nordic results resonate well with previous studies about economic, social, and territorial impacts of climate policies, e.g. labour market impacts (Weitzel et al. 2023; Muttitt and Gass 2023), household economy impacts (Upham et al. 2022) and equality impacts (Markkanen and Anger-Kraavi 2019; Lamb et al. 2020; Gasparri et al. 2022; Sovacool et al. 2019, Muttitt and Gass 2023). However, according to the research literature, acceptance and support for climate policies is not just a story about socio-demographic and socio-economic factors, **also personal beliefs and experiences of climate policies** have been shown to have a strong influence on public acceptance (Kyselá et al. 2019; Savin et al. 2020; Dabla-Norris et al. 2023).

Linking to the UN and EU goal of leaving no one behind in the green transition and to avoid so called geographies of discontent (Rodríguez-Pose and Bartalucci 2023), the perceptions of fairness of climate policies was explored in the earlier mentioned survey.[‡] A forthcoming paper examining the relationship between distributional fairness and support for the climate agenda shows that fairness perceptions may have a more nuanced role in supporting climate policies than previously assumed (Tapia et al. forthcoming). The research literature points out that climate policies need to involve measures to tackle potentially negative economic impacts and welfare gaps (Tikkakoski et al. 2024) and measures to gain public support (Green and Gambhir 2020; Lamb et al. 2020; Geiger et al. 2021; Bergquist et al. 2022; Garvey et al. 2022). This was also confirmed in focus group discussions with civil society representatives of potentially vulnerable groups (youth, older adults, unemployed and people at risk of unemployment, and persons with disabilities) in the NJUST project. Some recommendations to achieve a just green transition were put forth by several or all groups, e.g. to engage civil society actors and labour unions more strongly and to use positive storytelling about the green transition. Other issues and concerns about the green transition were more specific to certain subgroups (e.g. the ban for plastics for people with certain disabilities) (Sánchez Gassen et al., forthcoming).

[†] The survey was conducted with a representative sample of more than 5000 respondents from the Nordic countries, e.g. from Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden as well as from the self-governing territories of Faroe Islands, Greenland and Åland. The survey was conducted by telephone interviews in 2022. For further information about the survey, please see Tapia et al., 2023.

[‡] Fairness in relation to the green transition may have different understandings, such as distributional fairness, procedural fairness, cosmopolitan fairness and generational fairness (Cedergren et al., 2022).

Forming of policies to gain acceptance

Climate policies cover a very broad spectrum of different policy areas, all of which have different economic, social and/ or territorial impacts. It is often difficult to draw the line between climate policy and other policy areas since most policy domains can contribute to shaping the climate agenda: e.g. tax policies (e.g. taxation of fuel), energy policies (e.g. subsidies to wind parks), education and labour market policies (e.g. support for re-skilling workers at risk of unemployment in the green transition) and transport policy (e.g. investment in more rail traffic).

Forthcoming Nordic research shows that both previous experiences and expectations about the future impact of climate policies at the local community level seem to play an important role in the support of climate policies (Tapia et al., forthcoming). This makes analysing and acknowledging the impacts of climate policies– economic impacts, social and territorial impacts - before adopting climate policies particularly important.

Furthermore, our in-depth studies on target groups indicate that group-specific analyses, as well as involving those effected by the policies in the process at an early stage, would be beneficial for the outcome and support of the policies (Sánchez Gassen et al., 2024).

The Nordic Toolbox for a Just Green Transition (developed in 2024 as part of the NJUST project) (Sánchez Gassen et al., 2024) aims at inspiring and helping policymakers in drafting policies for a just green transition. The toolbox focuses on six priority areas covering a rich array of issues that have been identified: working with visions and positive storytelling; involving people; identifying and mitigating potentially negative policy impacts; making it cheaper and more accessible to choose green lifestyles; investing in re-skilling; and ensuring local community benefits.

One question that currently receives attention in Nordic policy discussions, is whether it is more important to achieve social acceptance for climate policies than in other policy areas. From a strictly legal or theoretical perspective, there should be no difference. However, with the complex landscape of the long-term consequences of climate change, alongside climate policies spanning over several policy areas and climate policies being subjects of intense political debate and vested interests (Lamb et al. 2020; Coan et al. 2021; Harry et al. 2024), the issue of social acceptance for climate policies has gained increased importance and attention.

Finally, it should, however, be recognized that there seems to be a strong consensus and public support in the Nordic Region about the necessity of mitigating climate change. The green transition is under way - although perhaps at a slower pace than some would wish, and in strong competition with other challenges claiming political attention.

References:

- Bergquist, M. 'Limiting Support for Environmental Policies: Unfairness Is a More Critical Barrier than Cost and Ineffectiveness'. *Ambio*, 2024. <https://doi.org/10.1007/s13280-024-02074-9>.
- Bergquist M, Nilsson A, Harring N, Jagers SC (2022). Nature Climate Change. 2022 Mar;12(3):235–40. <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01297-6>
- Cedergren E, Tapia C, Sánchez Gassen N, Lundgren, A (2022). Just green transition - Key concepts and implications in the Nordic Region. Nordregio Discussion paper 2022:2. <http://doi.org/10.6027/WP2022:2.1403-2511>
- Coan TG, Boussalis C, Cook J, Nanko MO (2021). Computer-assisted classification of contrarian claims about climate change. *Scientific Reports* 11:22320. <https://doi.org/10.1038/s41598-021-01714-4>
- Dabla-Norris E, Khalid S, Magistretti G, Sollaci A (2023). Public Support for Climate Change Mitigation Policies: A Cross-Country Survey. *IMF Working Papers*. 2023 Oct;2023(223).
- Della Valle N, Ulpiani G, Vettors N (2023). Assessing climate justice awareness among climate neutral-to-be cities. *Humanities and Social Sciences Communications*. 2023 Jul;10(1):1–15. <https://doi.org/10.1057/s41599-023-01953-y>
- Dixon, P, Rimmer M, Wittwer G, Honkatukia J, Tapia C, Sánchez Gassen, N (2023). What impact do climate change policies have on Nordic economies, industries, and households? *Nordregio Report* 2023:10. <http://doi.org/10.6027/R2023:10.1403-2503>
- Ewald J, Sterner T, Sterner E (2022). Understanding the resistance to carbon taxes: Drivers and barriers among the general public and fuel-tax protesters. *Resource and Energy Economics*. 2022 Nov;70. <https://doi.org/10.1016/j.reseneeco.2022.101331>
- Garvey A, Büchs M, Norman J.B, Barrett, J (2023). Climate ambition and respective capabilities: are England's local emissions targets spatially just? *Climate Policy*, 2023. <https://doi.org/10.1080/14693062.2023.2208089>.
- Gasparri G, Tcholakov Y, Gepp S, Guerreschi A, Ayowole D, Okwudili ED, et al. (2022) Integrating Youth Perspectives: Adopting a Human Rights and Public Health Approach to Climate Action. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2022 Jan;19(8):4840. DOI: [10.3390/ijerph19084840](https://doi.org/10.3390/ijerph19084840)
- Geiger N, Swim JK, Benson L (2021). Using the three-pillar model of sustainability to understand lay reactions to climate policy: A multilevel approach. *Environmental Science and Policy*. 2021;126:132–41. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.09.023>
- Green JF (2021). Climate Change Governance: Past, Present, and (Hopefully) Future. In: Barnett MN, Pevehouse JCW, Raustiala K, editors. *Global Governance in a World of Change*. 1st ed. Cambridge University Press; 2021. p. 109–29. DOI: [10.1017/9781108915199.004](https://doi.org/10.1017/9781108915199.004)
- Harry SJ, Maltby T, Szulecki K (2024). Contesting just transitions: Climate delay and the contradictions of labour environmentalism. *Political Geography* 112:103114. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2024.103114>
- Hogan, J L (2024). Why Does Community Ownership Foster Greater Acceptance of Renewable Projects? Investigating Energy Justice Explanations. *Local Environment*, 28 juni 2024, 1–23. <https://doi.org/10.1080/13549839.2024.2360716>.
- Jagers SC, Martinsson J, Matti S (2019). The impact of compensatory measures on public support for carbon taxation: An experimental study in Sweden. *Climate Policy*. 2019;19(2):147–60. [10.1080/14693062.2018.1470963](https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1470963)

- Kopsakangas-Savolainen M, Juutinen A (2013). Energy consumption and savings: A survey-based study of Finnish households. *Journal of Environmental Economics and Policy*. 2013 Mar;2(1):71–92.
- Kyselá E, Ščasný M, Zvěřinová I (2019). Attitudes toward climate change mitigation policies: A review of measures and a construct of policy attitudes. *Climate Policy*. 2019 Aug;19(7):878–92. DOI:[10.1080/14693062.2019.1611534](https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1611534)
- Lamb WF, Antal M, Bohnenberger K, et al (2020). What are the social outcomes of climate policies? A systematic map and review of the ex-post literature. *Environmental Research Letters* 15:113006. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abc11f>
- Marcos A, Barrutia JM, Hartmann P (2023). Carbon tax acceptance in a polarized society: Bridging the partisan divide over climate policy in the US. *Climate Policy*. 2023; DOI: [10.1080/14693062.2022.2161981](https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2161981)
- Markkanen S, Anger-Kraavi A (2019). Social impacts of climate change mitigation policies and their implications for inequality. *Climate Policy*. 2019 Aug;19(7):827–44; DOI: [10.1080/14693062.2019.1596873](https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1596873)
- Mewes, L, Tuitjer L, Dirksmeier, P (2024). Exploring the variances of climate change opinions in Germany at a fine-grained local scale. *Nature Communications* 15, nr 1 (2024). <https://doi.org/10.1038/s41467-024-45930-8>
- Muttitt G, Gass P (2023). How energy transition affects jobs. *Nature Climate Change*. 2023 Nov;13(11):1162–3. <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01830-1>
- Otto A, Gugushvili D (2020). Eco-Social Divides in Europe: Public Attitudes towards Welfare and Climate Change Policies. *Sustainability*. 2020 Jan;12(1):404. DOI: [10.3390/su12010404](https://doi.org/10.3390/su12010404)
- Rodríguez-Pose A, Bartalucci F (2023). The green transition and its potential territorial discontents. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 2023 Nov.<https://doi.org/10.1093/cjres/rsad039>
- Savin I, Drews S, Maestre-Andrés S, van den Bergh J (2020). Public views on carbon taxation and its fairness: a computational-linguistics analysis”. *Climatic Change*, 2020. <https://doi.org/10.1007/s10584-020-02842-y>.
- Sánchez Gassen N, Rohrer L, Berlina A, Ögland L, Tapia C, Caviccia R, Lundgren A. (forthcoming). *Nordic toolbox for a just green transition*. Stockholm: Nordregio.
- Sovacool, B.K., Hook A, Martiskainen M, Baker, L (2019). The Whole Systems Energy Injustice of Four European Low-Carbon Transitions. *Global Environmental Change* 58 (01 september 2019): 101958. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.101958>.
- Tapia C, Sanchez Gassen N, Lundgren A (2023). In all fairness: Perceptions of climate policies and the green transition in the Nordic Region. *Nordregio*; 2023 May. DOI: 10.6027/R2023:5.1403-2503
- Tapia, C, Sánchez Gassen, N, Lundgren, A (forthcoming). Exploring the role of social perceptions of fairness in public support for the climate agenda: A Nordic survey
- Tikkakoski P, Aulake M, Paloniemi R (2024). Towards just transition: Tackling inequity and structural causes of vulnerability in key environment, health and climate related policies in Finland. *Environmental Science & Policy*. 2024 Jun. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2024.103736>
- Tvinnereim E, Ivarsflaten E (2016). Fossil fuels, employment, and support for climate policies. *Energy Policy*. 2016 Sep; 96:364–71. DOI: [10.1016/j.enpol.2016.05.052](https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.05.052)
- Upham P, Sovacool BK, Monyei CG (2022). Energy and transport poverty amidst plenty: Exploring just transition, lived experiences and policy implications in Iceland. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. 2022 Jul;163:112533. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2022.112533>

- Weitzel M, Vandyck T, Rey Los Santos L, Tamba M, Temursho U, Wojtowicz K (2023). A comprehensive socio-economic assessment of EU climate policy pathways. *Ecological Economics*. 2023;204. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107660>

Svante Mandell, Konjunkturinstitutet

Svante Mandell är Docent i nationalekonomi och forskningschef miljöekonomi på Konjunkturinstitutet (KI). KI är en expertmyndighet under Finansdepartementet. Vi forskar inte specifikt om acceptansfrågor. Däremot är vi intresserade av en klimatpolitik som är verkningfull, kostnadseffektiv och, givetvis, genomförbar. Det sistnämnda kan kräva någon form av acceptans för den föreslagna politiken.

Social acceptans för klimatpolitik

KI menar att det är svårt att bedriva en långsiktigt verksam och kostnadseffektiv klimatpolitik med mindre än att relativpriserna i ekonomin förändras så att det blir dyrare att släppa ut växthusgaser i atmosfären relativt alternativ utan sådana utsläpp. En politik som förändrar relativpriserna kommer att resultera i att vissa grupper, de som i dagsläget släpper ut mycket växthusgaser, kommer påverkas mer än grupper med låga utsläpp.

Även om KI inte bedriver någon forskning kring acceptans har vi haft anledning att närma oss frågorna. Förra året släppte vi en rapport om fördelningseffekter av miljö- och klimatpolitik. Där diskuterar vi bland annat vilka fördelningseffekter höjda drivmedelspriser kan ha. Social acceptans kan förstås påverkas av flera andra aspekter, men det är rimligt att fördelningseffekter som uppfattas som orättvisa eller på annat sätt oönskade kan vara svåra att acceptera särskild för de som drabbas mest.

I rapporten finns en kort genomgång av den nationalekonomiska litteraturen kring styrmedelsutformning när staten har fördelningspolitiska ambitioner. Ett viktigt medskick från den litteraturen är att det i vissa situationer är möjligt att särskilja frågan om optimal styrmedelsutformning och fördelningspolitik. Ett villkor är till exempel att den skada styrmedlet är satt att hantera är en så kallat "atmosfärisk externalitet". Åtminstone approximativt är växthusgasutsläpp i denna kategori.

I praktiken betyder detta att problemet att konstruera en optimal klimatpolitik kan hållas isär från frågan hur man formulerar en politik som hanterar de fördelningseffekter klimatpolitiken ger upphov till. Detta gör problemet enklare (om än långt från enkelt) eftersom vi annars hade behövt utforma ett styrmedel som hanterar växthusgasutsläpp och fördelningseffekter samtidigt.

I rapporten finns också ett kapitel som dels studerar vad effekten momentant skulle bli för olika grupper av att öka pumppriserna med 50 procent, dels effekterna på samma grupper av att uppfylla klimatmålen till 2030 på olika sätt. Här fokuseras på de förra beräkningarna som genomförts med SCB:s modell FASIT. Utan att gå in på detaljer kring FASIT kan det vara värt att notera att modellen är helt statisk – den modellerar inte några beteendeförändringar till följd av högre pumppriser. Trots det ger den en god bild över vilka som drabbas mer eller mindre av höga pumppriser.

Vi ser bland annat att hushåll med lägre inkomster är mindre benägna att äga bil. Det är i sig förväntat, men det är intressant att om man tittar på samtliga hushåll gör skillnaden i bilinnehav att skillnaden mellan hushåll med lägre och högre inkomster nästan helt försvinner inom respektive bostadsregion. Ser man bara till de hushåll som äger bil är det uppenbart att hushåll med lägre inkomster drabbas hårdare av höjda pumppriser än de med höga inkomster.

En jämförelse mellan bostadsregion ger, också som förväntat, att hushåll i mindre städer/landsbygd drabbas hårdare än hushåll i storstadskommunerna eller andra större städer. Skillnaden är dock inte så stor. Hushåll med lägre inkomster och bil behöver till exempel i

genomsnitt använda ~1,8 procent av sin disponibla inkomst för att täcka de höjningen av bensinpriserna. Motsvarande siffra för hushåll med lägre i inkomster fast på landsbygd/mindre städer är ~2,1 procent.

Det finns förstås en stor variation bakom genomsnittet och kanske kan den motivera det stora motståndet som förslag som höjer pumppriser nu verkar möta. Och kanske är det i sin tur en illustration av bristande social acceptans.

Det här leder till ett par frågor:

- Hur ska vi se på social acceptans i praktisk klimatpolitik? Att en socialt acceptabel politik skulle betyda att inga grupper i samhället missgynnas leder knappast framåt – en sådan politik är med all sannolikhet omöjlig. Begreppet måste således rimligen ses som någon form av kontinuum.
- Klimatet skadas precis lika mycket av ett kilo koldioxid från en SUV på Östermalm som en småbil på glesbygden. Därmed bör kostnaden – av effektivitetsskäl – vara lika stor per utsläpp oavsett var utsläppen sker. Om det upplevs som orättvist (och kanske även oacceptabelt) är det av effektivitetsskäl således olämpligt att införa olika kostnader för utsläpp mellan olika regioner t.ex. Så något annat behövs, vad?
- Fungerar paketlösningar? Om man behåller ett enhetligt pris på utsläpp, men vill kompensera utsatta grupper – vad krävs för att dessa grupper ska uppfatta paketet som acceptabelt? Hur blir det uppenbart att det är ett ”paket”? Räcker det med att berätta det – eller måste det finnas en mer synbar koppling? En post i deklARATIONEN?
- Ett populärt förslag är öronmärkta koldioxidskatter – kanske utformade så att skatteintäkterna går tillbaka direkt till skattekollektivet. Men det gör de ju redan idag. Skatteintäkterna används förstås på något vis, antingen för att finansiera någon åtgärd eller genom att undvika att andra skatter höjs. Effekten av öronmärkning blir därmed liten (och ur samhällsekonomisk synvinkel rimligen dålig). Men kommer den ändå öka acceptansen?
- När politisk acceptans nu diskuteras mer frekvent i den publika debatten, kommer det att ändra folks beteende? Blir det mer accepterat att argumentera för att man inte accepterar viss politik? Vad betyder det för vilken politik som blir genomförbar framöver?
- Slutligen, hur ska vi se på begreppet social acceptans som ett politiskt verktyg. Kommer begreppet användas för att genomföra politiska reformer med andra primära syften än acceptans? Är det ett problem?

Björn Nykvist, Claudia Strambo, Aaron Maltais, Jindan Gong, Maria Xylia, Ellena Dawkins, Katarina Axelsson, Rok Grahoch Sivan Kartha, Stockholm Environment Institute.

Strategier för att åstadkomma en rättvis omställning till ett fossilfritt transportsystem i och utanför Sverige

Det formasfinansierade forskningsprojektet "Governing a fair transition to a fossil-free welfare society" har undersökt hur Sverige kan åstadkomma en rättvis övergång till ett fossilfritt välfärdssamhälle¹. Först identifierades vilka grupper i samhället som löper störst risk att förlora på omställningen till en fossilfri livsmedels- och transportsektor och varför det är så. Projektet undersökte sedan vilka rättvisaspekter de individer som sannolikt kommer att ha svårast att klara av omställningen i transportsektorn byfter fram². Slutligen utvecklades ett ramverk för att vägleda utformningen av nya policy och styrmedel med syfte att mildra dessa risker och möjliggöra en mer rättvis omställning^{3,4}.

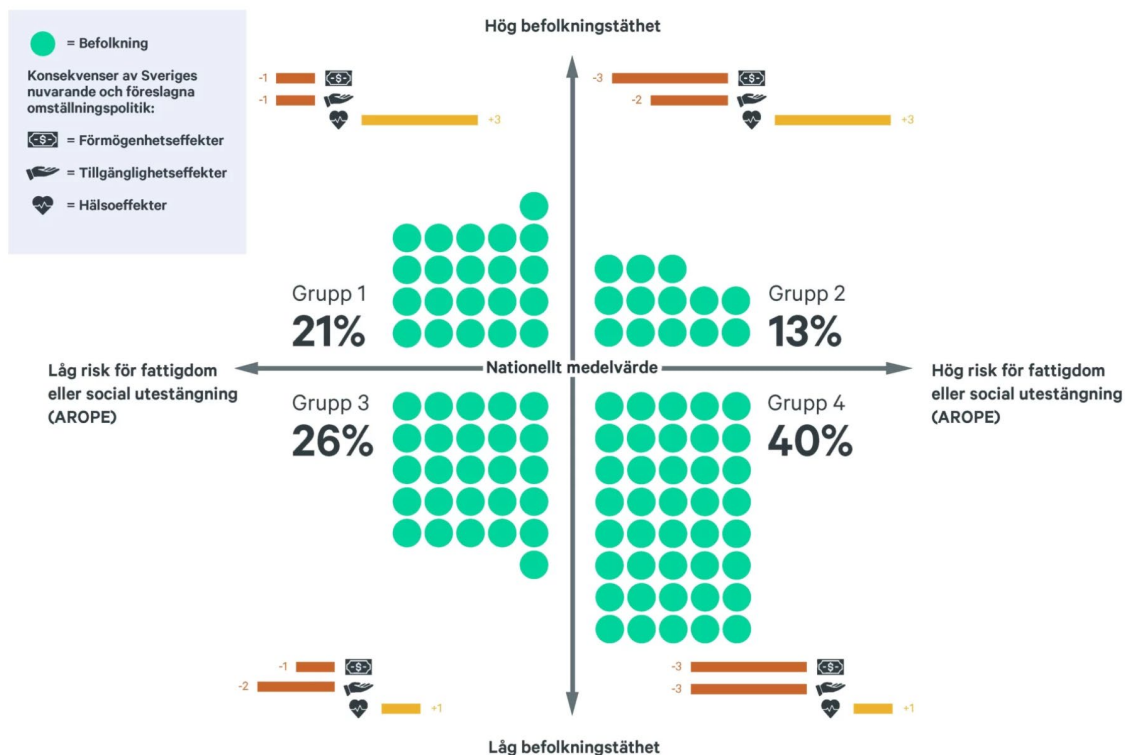
Vem löper störst risk att förlora på den fossilfria omställningen och varför?

Vi undersökte först konsekvenserna – i termer av välbefinnande, tillgänglighet och hälsa – av omställningspolicys för livsmedel och transporter på svenska hushåll. Detta var baserat på hushållens ekonomi och konsumtionsmönster och andra faktorer som kan påverka deras förmåga att hantera de förändringar som denna omställningspolitik medför². Vår forskning visar att hushåll i områden med låg befolkningstäthet och med högre risk för fattigdom och social utslagning löper störst risk att drabbas av negativa effekter. Detta beror på att denna grupp är starkt bilberoende och har svårare att hantera ökade kostnader för koldioxidintensiva varor, såsom fossildrivna bilar eller animaliska livsmedel, som omställningspolitiken förväntas medföra. De har också ofta långa avstånd till offentlig service och begränsade möjligheter att använda kollektivtrafik för att nå och få tillgång till viktiga tjänster som hälso- och sjukvård, detaljhandel och utbildning. Gruppen får också uppleva färre av hälsofördelarna med minskade luft- och bullerföroreningar jämfört med de grupper som bor i områden med högre befolkningstäthet⁵.

Figur 1 illustrerar fördelningen av riskerna för att förlora på den fossilfria omställningen. Analysen visar att på aggregerad nivå finns det en stor grupp på cirka 40 procent av Sveriges befolkning som löper risk att förlora på omställningen (Grupp 4). Denna grupp står för den högsta andelen av de totala utsläppen av växthusgaser, samtidigt som den har det lägsta fotavtrycket per capita. Gruppens sammansättning kännetecknas av en betydande andel äldre och pensionerade individer, men också en del unga singlar, låginkomsttagare och unga till medelålders familjer. Inom denna grupp finns dock stor variation och ca 15%-enheter har en hög risk för fattigdom vilka är de som löper störst risk att påverkas negativt av omställningspolitiken.

Hushåll i mer befolkningstäta områden med relativt hög risk för fattigdom eller social utestängning (Grupp 2) löper också betydande risk för negativa förmögenhetseffekter på grund av sin begränsade förmåga att hantera den förväntade prisökningen på koldioxidintensiva varor. Denna grupp riskerar också sämre tillgänglighet till offentlig service grundat på begränsade transportalternativ i låginkomstområden i städernas utkanter.

Resultaten visar på att de ansträngningar som görs för att ställa om till ett fossilfritt samhälle i högre grad behöver skraddarsys för att passa olika delar av befolkningen. Detta kräver policy och strategier som bättre tar hänsyn till skillnader i klimatavtryck, socioekonomiska och geografiska förhållanden, och förmågan hos olika grupper att kunna ändra sina konsumtionsmönster.



Figur 1. Omställningseffekter på välbstånd, tillgänglighet och hälsa illustrerat genom fördelning av de sociodemografiska grupperna i förhållande till genomsnittlig befolkningstäthet och genomsnittlig risk för fattigdom eller social utestängning (AROE).

Vilka rättvisefrågor uppstår bland dem som är särskilt utsatta?

I en intervjustudie undersöktes sedan uppfattningar om vad som är rättvisa i förhållande till de strategier som omställning till ett fossilfritt transportsystem bygger på, så som skiftet till elfordon och ökad andel kollektivtrafik. För att förstå de i Grupp 4 med störs utmaningar riktade intervjuerna in sig på pensionärer som bor i medelstora städer, småstäder eller på landsbygden, och unga singlar och låginkomsttagande studenter som lever nära stora och medelstora städer. Många av de intervjuade ansåg denna politik som orättvis eftersom låginkomsthushåll skulle tvingas använda bilen mindre i syfte att minska utsläppen, medan höginkomsthushåll skulle klara av de ökade kostnaderna och inte behöva ändra sitt beteende. Den ojämna tillgången på laddinfrastruktur, som idag gynnar husägare, bidrar på samma sätt till en orättvisa mellan inkomstgrupper. Pensionärer ansåg att de riskerade att drabbas av försämrad livskvalitet, social utslagning och minskad självständighet om de tvingas att begränsa sina bilresor till följd av ökade kostnader. Gruppen missgynnas eftersom kollektivtrafik och andra alternativ till bilen blir svårare att utnyttja i takt med stigande ålder och sämre fysisk rörlighet.

Även om intervjupersonerna lyfte fram ett antal orättvisor i omställningen trodde de i allmänhet att den skulle ge ett rättvisare transportsystem på längre sikt. Yngre människor tog här upp fördelarna med ökad rörelsefrihet som en mer tillgänglig kollektivtrafik på både landsbygden och i städerna kan innebära. Pensionärer påpekade å sin sida att äldre människor kanske inte kommer att kunna få uppleva alla fördelar med omställningen. Sammantaget så visar forskningen att uppfattningar om hur rättvis omställningen är beror på fördelningen av både negativa och positiva effekter i samhället. Detta pekar mot att kompensatoriska åtgärder – som riktade

subventioner eller undantag – ibland är nödvändiga men kanske inte alltid tillräckliga. En rättvis omställning kräver ett brett angreppssätt.

Hur kan man med politiska verktyg stödja de grupper som påverkas negativt?

Omställningen till mer hållbara transporter innebär betydande fördelar, som förbättrad luftkvalitet och stadsmiljöer med tillhörande hälsofördelar, ökad energieffektivitet och i förlängningen mer kostnadseffektiva transporter för hushållen⁶⁻⁹. Men för att detta ska bli verklighet krävs betydande förändringar när det gäller såväl infrastruktur och transportsätt och förändringar i livsstil, något som kan bli både kostsamt och svårt under en övergångsperiod. Vi vet att det idag finns ett betydande politiskt motstånd mot den politik som krävs för att åstadkomma omställning¹⁰, och för att stödja de grupper som är mest sårbara föreslår vi ett policyramverk för omställningsstöd bestående av fyra strategier:

- Investeringar i kollektivtrafik och infrastruktur som säkerställer rättvis transporttillgång för alla, och som särskilt riktar in sig på områden på landsbygden och i städernas periferi där utsatta grupper bor.
- Skräddarsydda styrmedel och stöd till sårbara grupper som äldre personer, studenter och låginkomsttagare boende på landsbygden eller i städernas utkanter.
- Adressera sårbarheter som är kopplade till transportsystemet men som ligger utanför det, till exempel bostäder till överkomliga priser i transporttåta områden och tillgång till samhällsservice och viktiga tjänster i olika delar av samhället.
- Kontinuerlig utvärdering av effekterna av omställningspolitiken och införandet av flexibla anpassningsmekanismer för att säkerställa att den uppfyller målen om rättvisa och effektivitet.

I tabellen nedan presenterar vi några policyexempel som verkar relevanta i ett svenskt sammanhang (observera att vi inte hävdar att dessa nödvändigtvis är de mest effektiva åtgärderna).

<p>Systemdesignåtgärder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utbyggnad av laddinfrastruktur i glesbygdsområden. • Ökade investeringar i järnväg för att höja kapaciteten och punktligheten. • Prisstrategi som konsekvent gör tågresor mer kostnadseffektiva än bil/flygg resor. • Stöd och regler som garanterar att boende i flerbostadshus har tillgång till prisvärd laddning för elbilar. • Minskning av parkeringsytor och utökning av ytor för kollektivtrafik och aktiv transport i stadsplaneringen. • Satsning på kollektivtrafik i storstädernas ytterområden och för personer med oregelbundna arbetstider. • Betydande investeringar i cykelinfrastruktur för att underlätta valet av hållbara transportmedel. 	<p>Gruppenpassade åtgärder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Temporära subventioner för elbilar riktade till låginkomsttagare och landsbygdsområden. • Subventioner för köp av begagnade elbilar och utökade leasingalternativ för låginkomstgrupper. • Reformerat reseavdrag som uppmuntrar till hållbara val, som är både avståndsbaserat och stöttar färdmedel med låga utsläpp. • Ökat stöd för behovsanpassad transport i glesbefolkade områden, särskilt för äldre och pensionärer. • Temporär kompensation för höga bränslepriser riktad till landsbygdsbefolkningen, som behåller incitament för att ställa om till mer hållbara transportsätt
<p>Åtgärder utanför transportsystemet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Investeringar i förbättrad tillgång till sjukvård, sociala tjänster och utbildning i glesbefolkade områden för att minska behovet av långväga resor. • Öka bostadsbyggandet i områden med bra kollektivtrafik. • Mer stöd för energieffektivisering i hushåll som hjälper till att hantera ökad efterfrågan på el. • Utveckling av digitala lösningar (t.ex. vård & arbete) 	<p>Flexibilitetsmekanismer</p> <ul style="list-style-type: none"> • En flexibel bränsleskatt med gradvis och förutsägbar prisökning som kan justeras vid globala prischocker. • Prissättning av kollektivtrafik där enkelbiljetter ackumuleras mot ett månadskort.

En grundläggande princip bakom dessa strategier är vikten av att fokusera på att utveckla ett transportsystem som ger högkvalitativ tillgång till arbetsmöjligheter, hälso- och sjukvård, utbildning, sociala nätverk och fritidsmöjligheter. Detta både genom hållbara transportsätt och genom att minska behovet av motoriserade transporter för att få tillgång till service och tjänster. Andra viktiga nyckelprinciper är att se till att ingen socioekonomisk grupp missgynnas på ett oproportionerligt sätt av omställningen av transportsystemet, samt att förhindra plötsliga, storskaliga effekter så att människor får den tid på sig som de behöver för att kunna anpassa sig till förändringar i transportsystemet.

Implementeringen kräver också ett lyhört förhållningssätt till nya utmaningar och perspektiv på rättvisa, effektivitet och förtroende, i syfte att få till en omställning som inte bara är miljömässigt hållbar utan också socialt rättvis och politiskt genomförbar. Dessutom är det viktigt att effektivt kommunicera dessa omställningsåtgärder till allmänheten, både för att kunna bemöta

missförstånd och uppfattningar om exempelvis orättvisa eller för att få till stånd ett ökat utnyttjande av vissa subventioner och förmåner.

Utöver att säkerställa social rättvisa, är det alltså viktigt med riktade stöd till dem som löper störst risk att förlora på omställningen för att öka den politiska genomförbarheten och höga effektiviteten i omställningen. Den demografiska grupp som löper störst risk att förlora utgör en stor andel av befolkningen, så mycket som 40%. Även om bara en mindre del om 15% ligger när gränsen till fattigdom så är det en stor del av befolkningen kan relatera till en upplevd orättvisa med den förda politiken. Rättviseaspekter är helt avgörande vid utformningen av omställningspolitiken, men utgör samtidigt inte per automatik ett skäl för att skjuta upp klimatåtgärder. Att göra så är i grunden orättvist, eftersom det innebär att bördan av omställningen i stället läggs på framtida generationer och bortser från de orättvisa, orättfärdiga och potentiellt extrema konsekvenserna av att inte agera.

Referenser

- 1. Strambo, C., Maltais, A., Gong, J., Xylia, M., Nykvist, B., Dawkins, E., Axelsson, K., Grah, R., and Kartha, S. (2024). Strategies for governing fair low-carbon transport transitions in Sweden and beyond. <https://doi.org/10.51414/sci2024.027>.
- 2. Dawkins, E., Strambo, C., Xylia, M., Grah, R., Gong, J., Axelsson, K., and Maltais, A. (2023). Who is most at risk of losing out from low-carbon transition in the food and transport sectors in Sweden? Equity considerations from a consumption perspective. *Energy Research & Social Science* 95, 1 2881. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102881>.
- 3. Maltais, A., Gong, J., and Strambo, C. (in review). A framework for fair and politically acceptable transport transitions.
- 4. Strambo, C., Xylia, M., and Gong, J. (In revision). Lived values and modal choices in Sweden: an approximation to potential losses from the low-carbon transition in the transport sector. *European Transport Research Review*.
- 5. EEA (2018). Unequal exposure and unequal impacts: social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe. (Publications Office).
- 6. Bassi, A.M., Pallaske, G., Niño, N., and Casier, L. (2022). Does Sustainable Transport Deliver Societal Value? Exploring Concepts, Methods, and Impacts with Case Studies. *Future Transportation* 2, 115–134. <https://doi.org/10.3390/futuretransp2010007>.
- 7. Jaramillo, P.S. et al. (2022). Transport. In *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge University Press).
- 8. Nieuwenhuijsen, M.J. (2020). Urban and transport planning pathways to carbon neutral, liveable and healthy cities; A review of the current evidence. *Environment International* 140, 105661. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2020.105661>.
- 9. Slowik, P., Isenstadt, A., Pierce, L., and Searle, S. (2022). Assessment of light-duty electric vehicle costs and consumer benefits in the united states in the 2022–2035 time frame (International Council on Clean Transportation).
- 10. Ewald, J., Sterner, T., and Sterner, E. (2022). Understanding the resistance to carbon taxes: Drivers and barriers among the general public and fuel-tax protesters. *Resource and Energy Economics* 70, 101331. <https://doi.org/10.1016/j.reseneeco.2022.101331>.

Daniel Spiro, Uppsala universitet

Fördelningseffekter av klimatpolitik

Daniel Spiro är Lektor i Nationalekonomi vid Uppsala universitet. Han forskar primärt om energi, miljö- och klimatpolitik samt kopplingen dem emellan. Detta PM beskriver varför klimatpolitikens fördelningseffekter är viktiga, varför fördelningseffekter uppkommer samt hur de kan motverkas. Innehållet bygger på en underlagsrapport för Finanspolitiska rådet ("Klimatomställningens fördelningseffekter och politik som motverkar dem") där referenser och fördjupning kan återfinnas.

Fördelningseffekter är viktiga för klimatomställningens genomförande

Fördelningseffekter är viktiga av flera skäl och uppstår av många olika sorters politik, men de som uppstår till följd av klimatpolitiken är viktiga av ett specifikt skäl: Då klimatomställningen i praktiken handlar om investeringar (hushåll ska byta bilar, företag ska byta maskiner, ny elproduktion ska utvecklas, ny infrastruktur byggas m.m.) är *förväntningar* om framtidens klimatpolitik centrala. Därmed blir klimatpolitikens politiska stabilitet viktig, annars kommer inte hushåll och företag (kunna) göra rätt investeringar. För politisk stabilitet krävs bred acceptans och legitimitet vilket äventyras om vissa grupper förlorar mycket relativt andra.

Samtidigt ska man minnas att motstånd mot förändringar är övergående och lär även vara så i klimatomställningen. Allteftersom företag och hushåll gör investeringar som sänker deras utsläpp kommer färre motsätta sig t.ex. utsläppsskatt då den kommer belasta dem mindre. Därutöver kommer vanor och intressen byggas kring en 'utsläppsfri' ekonomi och vardag. Det gör att fler har intresse att försvara detta utsläppsfria system. Sådan dynamik har observerats t.ex. vad gäller rökförbud, trängselskatter, bilfria gator mm. Det som dock skiljer klimatomställningen från dessa exempel är att klimatomställningen kommer ta lång tid, potentiellt decennier, innan en ny jämvikt av vanor och intressen uppstår. Under denna långdragna period kommer klimatpolitiken vara känslig för opinionsmässiga och politiska bakslag. Med andra ord kommer det vara svårt att 'pressa igenom' klimatomställningen utan brett stöd.

Varför det uppstår fördelningseffekter

Klimatskatter är en större börda för hushåll med låg inkomst och på landsbygden

Hushåll och företag varierar i hur mycket utsläpp deras innehavanden genererar, både direkt (såsom när de kör bil) och indirekt (när de köper varor vars produktion genererar utsläpp). När utsläpp prissätts (genom skatter eller EU-ETS, härefter kallat "klimatskatt") innebär det därmed en särskilt stor kostnad för vissa hushåll och företag. Detta är sannolikt den största källan till fördelningseffekter.

Det är viktigt att notera att utsläppsskatten troligtvis är regressiv utefter inkomstskalan. Visserligen släpper höginkomsthushåll ut mer i absoluta termer, men låginkomsthushåll släpper ut mer per krona. Därmed belastar utsläppsskatter låginkomsthushåll mer i förhållande till deras inkomst.

⁴<https://www.fpr.se/download/18.2d63770418f379d56435bd1/1714722656300/Klimatomst%C3%A4llningens%20f%C3%B6rdelningseffekter.pdf>

Vidare följer utsläppsintensiteten en stad-landsbygd-gradient. D.v.s., i förhållande till sin inkomst släpper mer urbana hushåll ut mindre än hushåll i glesbygd. Det innebär att en utsläppsskatt leder till ekonomisk omfördelning från landsbygd till städer.

Minskning av utsläpp kräver stora investeringar vilket kan skapa inlåsnings effekter

Att minskning av utsläpp kräver investeringar förstärker ovanstående mönster och gör dem mer svåråtgärdade. En stor del av utsläppsminskningarna i ett enskilt hushåll sker genom icke-marginella investeringar, t.ex. i form av nybilsköp, byte av värmesystem mm. Om vissa hushåll har lägre inkomst, mindre sparande eller är mer kreditbegränsade ("credit constrained") i förhållande till den investering som krävs, kan inlåsnings effekter uppstå: d.v.s., att hushåll med låg inkomst (och/eller på landsbygden) inte har råd att göra den nödvändiga investeringen. Dessa hushåll kommer då fortsatt förbli mer CO₂-intensiva. Hushåll med låga inkomster kan då t.o.m. komma att betala mer i utsläppsskatt, inte bara i förhållande till sin inkomst, utan även i kronor. Detta är en påtaglig källa till missnöje och känsla av orättvisa.

Investeringar sker under osäkerhet och hushåll kan välja "fel"

Ovanstående förstärks ytterligare av den osäkerhet som finns kring klimatpolitiken och omställningen. Utöver att kostnader och framtida tekniska lösningar är osäkra, finns även en s.k. politisk-strategisk osäkerhet. Denna uppstår just av att stora investeringar krävs och att dessa investeringar, efter att de gjorts, påverkar politiken och vilken jämvikt vi befinner oss i. Som illustration: om många har en bensinbil så är det lönsamt att bygga bensinstationer vilket innebär att det är enkelt att ha bensinbil men krångligt att ha elbil. Men om många har elbil är det lönsamt att bygga laddstationer vilket gör det enkelt att äga en elbil och krångligt att äga en bensinbil. Det finns då en jämvikt med många bensinbilar och bensinstationer och en annan jämvikt med många elbilar och laddstolpar. Likaså kommer dessa jämvikter skilja sig åt m.a.p. hur (im-)populär t.ex. en klimatskatt kommer vara. I jämvikten med elbilar kommer det vara politiskt lättare att ha en hög klimatskatt.

Tvetydig kommunikation och politik förstärker fördelningseffekterna

Individuella val påverkas alltså av *förväntningar* av vad andra ska göra och vilken politik som kommer föras. Att så är fallet kommer leda till att en del hushåll (och eventuellt företag) kommer fatta fel beslut om sina långsiktiga investeringar (t.ex. om det är bäst att köpa elbil eller bensinbil). När en del fattar fel beslut skapar det *framtida* fördelningseffekter av klimatpolitiken. Felinvesteringar kan uppstå av fel (men rationella) förväntningar eller av att vissa hushåll helt enkelt inte förstår eller känner till hur klimatpolitiken borde påverka deras beslut idag. Att ensa hushållens förväntningar har ett stort värde. Felinvesteringarna lär därmed förstärkas av politisk tvetydighet: om ledande politikers kommunikation och beslutsfattande ömsom underminerar, ömsom haussar, ömsom avskaffar och ömsom återinför klimatpolitiska verktyg så uppstår större osäkerhet för hushåll och företag om vilka investeringar som är de rätta. Därmed äventyras inte bara själva omställningen utan det kommer även öka *kostnaden* för omställningen och skapa framtida fördelningseffekter.

Snabb omställning är dyrare än en utdragen

Det är viktigt att understryka att ju kortare tid ett hushåll (eller företag) har på sig att ställa om, desto större blir kostnaden och desto mer påtagliga blir diverse ekonomiska och praktiska begränsningar. Det är därför centralt att den politiska kommunikationen blir tydlig och att övergången är jämn och inte skjuts på framtiden.

Utöver ovanstående finns ett antal andra källor till fördelningseffekter, t.ex. genom negativa externaliteter av vindkraft. Vidare finns förmodligen en ideologisk komponent (hur mycket man bryr sig om folk i andra länder och om framtida generationer) som korrelerar positivt med fördelningseffekterna.

Vilka grupper bär störst kostnader och är minst kompenserade

Baserat på analysen av varför det uppstår fördelningseffekter kan man i grova drag säga att följande grupper bär en större kostnad än andra av klimatpolitiken: hushåll med låga inkomster, hushåll på landsbygd, landsbygdskommuner, energi- och CO₂-intensiva industrier och de som arbetar inom dessa. Vissa av dessa grupper kompenseras dock genom befintliga system och politik.

Nordiska modellen skyddar mot inkomstbortfall men inte mot klimatomställningens ökade kostnader för hushåll

Klimatomställningen är annorlunda än reguljär ”creative-destruction”. Den svenska (och nordiska) modellen kan i grova drag sägas vara inriktad på att vi ska vara snabba med att anamma och utveckla ny teknik. Men då detta leder till att vissa företag och yrken blir obsoleta så har vi även ett omfattande försäkringssystem för att kompensera de som hamnar i kläm. De som förlorar jobbet får transfereringar, får lägre skattesats och har tillgång till samma kvalitet på vård, skola m.m. Det är så det befintliga välfärdssystemet är organiserat och detta innebär att Sveriges välfärdssystem kompenserar för de effekter som klimatomställningen har på olika gruppers *inkomst*. På så sätt kompenseras ägare av utsläppsintensiva branscher, dess arbetstagare och de kommuner där dessa är i hög koncentration.

Välfärdssystemet skyddar dock inte mot ökade *kostnader*, och som konstaterats tidigare består omställningen just i att utsläppsintensiva hushåll får större kostnader och behöver göra stora investeringar (genom t.ex. klimatskatter). Det är just dessa utgifter som är den främsta källan till fördelningseffekter och den svenska modellen är inte väl anpassad för detta.

Det finns stöd för företags omställning

Utöver offentliga välfärden och skattesystemet har Sverige även omfattande industriellt omställningsstöd – både genom statligt stöd och finansiering av FoU och genom olika sorters omställningsstöd. Sammantaget innebär detta att branscher som bär en stor kostnad (samt ägare och arbetare inom dessa företag) kompenseras på olika sätt. Likaså kompenseras drabbade kommuner (i alla fall i viss utsträckning) om dess invånare drabbas av inkomstbortfall.

De två stora okompenserade grupperna är därmed låginkomsthushåll (särskilt bilburna) och hushåll på landsbygd.

Hur ”förlorarna” kan och bör kompenseras

Tabell 1 i Finanspolitiska rådets underlagsrapport “Klimatomställningens fördelningseffekter och politik som motverkar dem” listar konkreta kompensatoriska verktyg som används i Sverige idag, eller som finns i verktygslådan men inte används, och indikerar vilka grupper som hjälps av dessa. Här kommer jag diskutera några övergripande principer och ge några exempel. Mer detaljer finns även i kapitel 4 och 5 i rapporten.

Analysen om varför fördelningseffekter är viktiga och varför de uppstår mynnar i att *flera avvägningar bör beaktas vid utformning av kompensation: effektivitet, synlighet och träffsäkerhet*. En klassisk devis i nationalekonomi är att man ska välja ekonomiskt effektiva^u åtgärder (här klimatskatt) och att fördelningseffekter bör hanteras på andra sätt (t.ex. genom övriga skattesystemet). Det finns (minst) tre invändningar mot detta.

Den ena är att hushållen inte kan vara säkra på att kompensation faktiskt kommer ske och att kompensationen inte nödvändigtvis märks av hushållen. Eftersom fördelningseffekterna i klimatomställningen är viktiga för att stärka politikens legitimitet räcker det inte att de hanteras, utan de måste också vara synliga och tydligt kopplade till klimatpolitiken. Det kan då finnas skäl att frånga ekonomisk effektivitet t.ex. genom att *öronmärka intäkter från klimatskatter och återbetala dessa i form av riktade klumpsummor*. Eller så kan man, liksom jobbskatteavdraget, *synliggöra klimatskatteväxlingen i deklarationen genom ett 'klimatskatteavdrag'*. Det skulle inte bara öka synligheten utan också ge en trovärdighet att statens inkomster från klimatskatter faktiskt återbetalas till hushållen.

En andra invändning mot att bara fokusera på ekonomisk effektivitet är att det inte nödvändigtvis går att hitta en kombination av skattesänkningar, bidrag med mera som *träffsäkert* kompenserar en kombination av landsbygdsbor och låginkomsthushåll med bil och hus. Därutöver kan sådan kompensation i sig leda till andra ineffektiviteter. Det är nog framför allt svårt att nå hushåll på landsbygden med klassiska verktyg för omfördelning.

En tredje invändning är att enskilda hushålls begränsade tillgång till investeringskapital (och om de har fel förväntningar) kan innebära inlåsnings effekter såsom förklarat ovan. *Det kan då krävas subvention av t.ex. elbilar eller andra klimatinvesteringar*. Sådana subventioner är inte effektiva i klassisk nationalekonomisk mening (t.ex. gynnas mest de som skulle gjort investeringen ändå). Men, utöver att de minskar inlåsnings effekter, så har de en viss koordinerande roll för vilka långsiktiga investeringar hushåll bör göra (d.v.s. vilken som är den långsiktiga jämvikten).

Detta sagt så är *det svårt att se framför sig en klimatomställning som inte har klimatskatt som grundpelare*. Så ovanstående bör inte ses som ett motiv att sänka tex CO2-skatten eller reversera omställningen (som är given av EU) utan är snarare ett argument för varför *det behövs även annan politik. Eftersom skattesystemet kan vridas så att det ger en mer progressiv profil, så är det möjligt att genom befintliga verktyg kompensera låginkomsthushåll. T.ex. skulle ett fast skatteavdrag (eller klumpsummebidrag) vända klimatskattens regressiva karaktär*. Det är dock *särskilt svårt att kompensera hushåll på landsbygden*. Detta eftersom vårt skattesystem inte är geografiskt baserat (kommunalskatten är naturligtvis geografisk, men landsbygdskommuner kan ju inte sänka denna utan att göra underskott). För att kompensera landsbygden kan det då vara nödvändigt att använda ett flertal mindre verktyg: t.ex. *kommunal beskattning av fossila bränslen* (men där skattenivån bestäms av staten); *kommunal beskattning av vind- eller solkraft; utbyggd kollektivtrafik även på 'olönsamma' sträckor; ökning av "Robin-Hood-skatten"* som omfördelar från rikare (ofta urbana) till fattigare kommuner (ofta på landsbygd); låta *klumpsummebidrag vara större på landsbygden* (där man ska vara medveten om risken för fusk och gränsdragningsproblematik); samt investering och *subvention av elproduktion*.

^u Med effektivitet menas i allmänna termer att det inte tränger ut annat, inte slösar med statens medel och att det inte leder till andra oönskade beteenden. I tekniska termer så vill man minimera s.k. dödviktsförluster.

Thomas Sterner, Göteborgs universitet

Thomas Sterner är professor i miljöekonomi vid Institutionen för nationalekonomi med statistik vid Göteborgs universitet.

Mina primära forskningsområden berör ekonomiska styrmedel, för miljö, biodiversitet, klimat etc. Jag har skrivit ett antal artiklar med modellering i Integrated Assessment modeller, exempelvis DICE. Där vi bland annat har integrerat metan och dikväveoxid och nu arbetar med att analysera flygets kondensstrimmor. Jag har också jobbat med finansmarknads reaktioner, stranded assets, Just Economic Transition programs etc. (Mukanjari & Sterner, 2023a, 2023b). Jag har också skrivit om fördelningseffekter av klimatpolitik, se bland annat (Sterner, 2012) och (Feindt et al., 2021). Slutligen har jag arbetat en del med acceptansfrågor, se exempelvis (Ewald et al., 2022).

Jag börjar med acceptans – det område som denna rapport handlar om och som jag tror de flesta ni kallat, sysslat med – och kanske till viss del har liknande resultat. I studien Ewald et al. (2022), har vi genomfört en stor survey, eller snarare två, ett stickprov med slumpmässigt urval av svenskar och så en panel enbart med medlemmar ur ”Bränsleupproret 2.0” – en proteströrelse av typen ”gula västar” mot bränsleskatter. I samma anda har vi just genomfört surveys i 5 stora europeiska länder samt (en annan studie) i ett stort antal utvecklingsländer (dessa är inte publicerade och bara delvis analyserade i dagsläget).

Vi fann, liksom flera andra har visat, att det finns minst acceptans bland dem som inte har tillit till de svenska institutionerna och statsmakterna. Även de som inte förstår hur klimatskatter fungerar – eller inte tror att de minskar utsläppen är mer negativa till klimatskatter. Generellt är folk på landsbygden är mer negativa till klimatskatter.

Vi fann dock att de som protesterar mot bränsleskatter i Sverige inte generellt sett är motståndare till all klimatpolitik. De har oftast en förståelse för klimatfrågan och kan tänka sig åtgärder. Bränsleupproret presenterar sig som en rättviserörelse och säger sig vara upprörda över att klimatpolitiken är orättvis – den drabbar vanliga svenska bilister mycket hårt medan företag kommer undan lindrigare, andra länder har lägre skatter och de som flyger exempelvis till Thailand på semester inte betalar någon skatt alls.

	REPRESENT	PROTEST
Earmark for clean energy to reduce emissions	60	51
Research on climate change	34	28
Traditional public goods, health, education, social	24	30
General Budget use	11	10
Refunding Progressive	8	15
Refunding Equal	7	18

Figur 2: Ewald et al. (2022)

Vi fann också att det var större acceptans för klimatskatter om avgifterna öronmärktes (earmarking) för klimatändamål. Detta visar återigen att många inte ser koldioxidskatter som klimatpolitik – annat än om man tydligt visar att intäkterna går till klimatinvesteringar eller liknande. I Sverige fann vi att

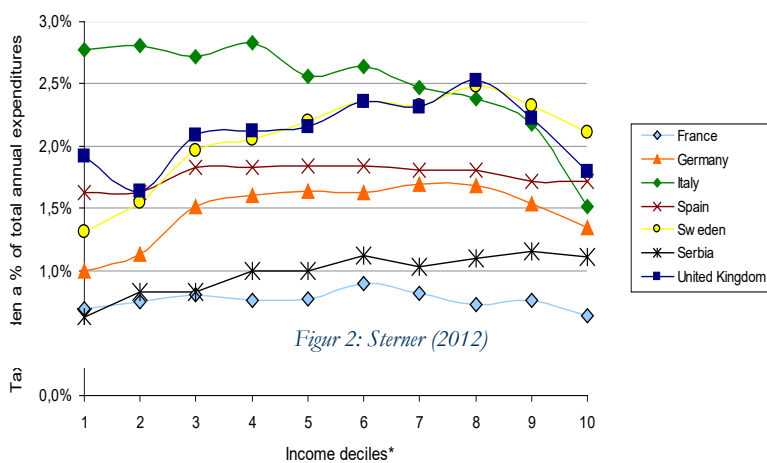
sådan earmarking var mer populär än återbetalning (refunding). I vår EU studie finner vi däremot (enligt preliminära analyser) att både refunding och earmarking signifikant ökar stödet för koldioxidskatter. I en helt ny studie med Richard Carson och Dale Whittington m.fl. (2025, opublicerat), har vi studerat flera stora länder i det globala syd, (Indien, Sydafrika m.fl.). Där finner vi återigen mycket starkare stöd för earmarking än för refunding.

Jag skulle också vilja passa på att framföra en mer generell synpunkt på frågan om acceptans. Jag börjar dock med en kort motivering varför jag fokuserar på koldioxidskatter.

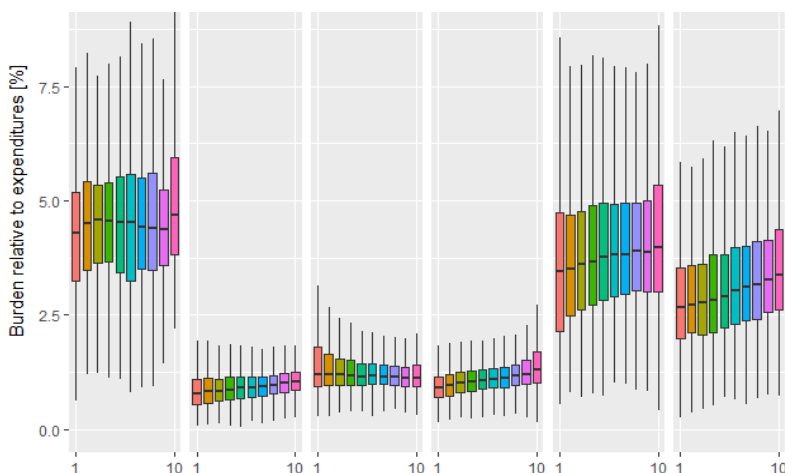
Hade världen stått inför ett problem av typen ”Peak Oil”, skulle problemet till stor del löst sig själv – genom högre priser på olja (fossila bränslen). Klimatproblemet är svårt för det gäller en kollektiv vara eller tjänst – atmosfärens förmåga att ta hand om koldioxid och andra gaser. Den effektivaste politiken är troligen prissättning men kompletterande styrmedel som offentliga investeringar, stöd till ny fossilfri teknik och regleringar är också viktiga. Dessa styrmedel – och all klimatpolitik – är kontroversiell eftersom den stöter sig med mäktiga intressen (de fossila resursernas ägare och andra parter som tjänar på den fossila ekonomin).

På senare tid har det spritt sig en uppfattning att klimatpolitik är regressiv och att det är synd om människor med små ekonomiska resurser huvudsakligen för att de måste betala mer för bensin och andra varor med stort fossilt innehåll. Ibland stämmer detta men jag tror detta är en förenklad och delvis felaktig syn. Den stora orättvisan blir mot dem som drabbas av klimatskador. Detta kommer vara delvis slumpmässigt utvalda – som drabbas kanske av värmebölja eller bränder men till stor del vet vi att det blir fattiga människor – exempelvis i Bangladesh som drabbas av stigande havsnivåer. Om dessa människor var ordentligt informerade skulle de nog kräva att vi slutade använda fossila bränslen väldigt fort och de skulle kanske vara beredda att göra det själva, även om det är sant att de använt mycket mindre än sin rättvisa andel av utsläppen. (Att kräva att få använda litet mer billigt bränsle i fattiga länder är på ett sätt förståeligt och rimligt – men ändå inte kanske den väg som är klokast när man ser till helheten).

Det är på modet att studera fördelningseffekter och det har även jag gjort under lång tid. Skatter på koldioxid kan vara både progressiva och regressiva – det är en empirisk fråga. Den vanligaste skatten är bensinskatter och de är ofta progressiva – tvärtemot vad många hävdar. I fattiga länder



Figur 2: Sterner (2012)



Figur 3: Feindt et al. (2021)

har bara de rika bil. (Sterner, 2012) Även generellt i EU är oftast koldioxidskatter neutrala eller progressiva. (Feindt et al., 2021)

När det visar sig att det enligt den vanliga definitionen på fördelningseffekt ofta är progressiva effekter så har en del forskare börjat tala om ”horisontell fördelning”. (Den vanliga fördelningen mellan fattiga och rika kallas då vertikal fördelningseffekt). Den horisontella fördelningseffekten visar att även om det inte finns ett systematiskt samband mellan låg inkomst och att drabbas mycket av koldioxidbeskattning – så finns i vilket fall många fattiga individer som

drabbas. Till exempel de som är fattiga men ändå kör mycket bil eller eldar med olja i dåligt isolerade hus.

Jag håller med om att det finns fattiga människor som kan drabbas hårt av koldioxidbeskattning. Ett slående exempel är fattiga i exempelvis Indien som står inför valet att laga mat på fotogen eller dålig biomassa. I det senare fallet drabbas de av extremt svår belastning av rök inomhus och miljontals lider av lungproblem. I det läget är det helt fel att beskatta fotogen eller gasol till matlagning (Aggarwall et al., 2024). Jag tror inte att beskattning av den europeiska medelklassens bensinförbrukning är regressivt på samma sätt.

Jag menar också att frågan om social acceptans för klimatpolitik riskerar att vara fel ställd. Den utgår ifrån en världsbild där det finns en objektiv verklighet med faktiska problem såsom klimatet och ett antal åtgärder som skulle behöva göras. Åtgärder som inte utan vidare accepteras av allmänheten. Politikerna försöker då införa den nödvändiga och optimala politiken och eventuellt kan det vara ett problem om inte allmänheten accepterar den föreslagna politiken. Antydningvis är det då låginkomsttagare som inte accepterar politiken för att den är orättvis.

Detta stämmer bara delvis. En annan bild är att det är en kamp mellan olika problembilder. Ett oförsonligt och delvis irrationellt krig om makt och inflytande. Det finns en bild av att somliga (t.ex. MP) drivit fram ett allt högre bränslepris i sitt korståg för klimatet. Detta är egentligen inte sant. Bensinskatten är inte högre idag (i reala termer). Stora delar av Europa har haft jättehöga skatter i ett halvt århundrade. Delvis av andra orsaker. Om detta var acceptabelt utan klimatskäl borde det vara klart mer acceptabelt med klimatskäl!

Nu har vi politiker som har som strategi att underblåsa missnöje med miljöpolitik (och annan politik såsom motstånd mot Rysslands krig mot Ukraina). I det läget är det inte en enkel fråga om policy-acceptans utan en strid mellan olika världsåskådningar som var och en har olika visioner av lämplig och acceptabel policy.

Olle Torpman, Institutet för framtidsstudier

Olle Torpman är Docent i filosofi och verksam vid Institutet för framtidsstudier, IFFS och vid filosofiska institutionen på Stockholms universitet.

Klimatetik som guide för klimatpolitik

Den samlade forskarkåren har idag en god förståelse av klimatförändringarnas orsaker och effekter. Vi har därigenom också en klar bild av vad som behöver göras för att förhindra att de blir mycket värre: Vi behöver minska våra utsläpp. Dessvärre råder det oenighet, i Sverige såväl som internationellt, om vem som ska bidra, hur mycket och när. Detta beror bland annat på att det finns olika syn i frågor om vem som bär det yttersta klimatansvaret, och om vilket ansvar nuvarande generationer bär för framtida generationers väl och ve.

Forskningen inom klimaträttvisa och -etik undersöker normer och principer kopplade till sådana frågor. Hur ska olika klimatbördor fördelas rättvist? Vad väger tyngst, att någon orsakat ett problem, eller att någon är tillräckligt rik för att kunna bidra till dess lösning? Inom klimatetiken undersöks också värden i koppling till klimatförändringarna. Hur förhåller sig olika miljömässiga värden rörande exempelvis biologisk mångfald och klimatstabilitet, och hur tungt väger dessa värden jämfört med sociala värden kring exempelvis individens frihet eller mänsklig välfärd? Och, vad innebär dessa värden för frågan om vad vi bör göra åt klimatförändringarna?

Dessa (och andra) etiska frågor är av yttersta vikt i klimatsammanhang eftersom svaren på dem, tillsammans med svaren på de empiriska frågor om klimatet som vetenskaperna tillhandahåller, avgör vilka klimatåtgärder som är riktiga, bäst och mest rättvisa. Det är nämligen först när vi kombinerar empiriska data med värderingar och principer som vi kan erhålla normativa rekommendationer för hur vi bör agera i olika sammanhang – även ifråga om klimatet.

Det råder idag viss oenighet inom det klimatetiska forskningsfältet om vilka värden och principer som är rimligast, och om vad som avgör huruvida en viss fördelning av bördor är mer rättvis än en annan. Oenighet återfinns också bland ideologier och politiska partier som bland annat skiljer sig åt i hur de besvarar de etiska frågorna. Även i samhället i stort råder oenighet då det bland gemene man finns olika uppfattningar om vad som är viktigast och vilken ideologi som är rimligast. Dessa olika sätt att se på etiska värden leder till olika syn på vilka klimatåtgärder som är de bästa eller mest rättvisa

Eftersom en persons eller organisations värderingar påverkar vad denna person eller organisation anser är rätt eller acceptabelt, kommer alltså den sociala acceptansen för klimatåtgärder att skifta mellan olika grupper i samhället. En lärdom från den klimatetiska forskningen är att den samhälleliga acceptansen för en klimatåtgärd således aldrig kan vara starkare än den grad till vilken den tar hänsyn till de värderingar som återfinns hos de individer och organisationer som samhället omfattar. En klimatpolicy som fokuserar (om än endast implicit) på att värna endast en viss uppsättning värden kommer att uppfattas som oönskad av någon vars värdegrund eller ideologi bygger på andra värden.

Detta förhållande är inte unikt för klimatpolitiken. En läkare vars råd går i linje med en patients livsprioriteringar lär i högre utsträckning efterlevas av patienten, jämfört med om läkarens råd upplevs gå stick i stäv med patientens livsprioriteringar. Det är alltså viktigt att – oavsett problemområde – ge råd som tar hänsyn till mottagarens värderingar. Om så görs kan nämligen

den sociala acceptansen höjas, vilket i förlängningen också ökar effektiviteten av de föreslagna åtgärderna och på så vis hjälper oss att lösa de problem som åtgärderna är tänkta att lösa.

En viktig insikt från den etiska forskningen är att olika värderingar och principer ibland kan stödja ett och samma förslag – oavsett om det handlar om en policy eller en avgränsad åtgärd. Att det råder viss oenighet i norm- och värdefrågor betyder inte att det måste råda oenighet i sakfrågor. Den etiska forskningen kan hjälpa oss att fastställa hur en klimatpolicy eller -åtgärd måste utformas och formuleras för att erhålla brett stöd från olika värdegrunder. Den klimatetiska forskningen kan hjälpa oss att förstå i detalj vilka krav och förbud som impliceras av de värderingar och principer som olika ideologier anammar.

I vissa fall är mål- eller värdekonflikter svårlösliga. Kanske går det inte alltid att i lika grad värna individens frihet *och* den biologiska mångfalden *och* den samhällsliga jämlikheten *och* klimatstabiliteten, exempelvis. Men även här kan den klimatetiska forskningen vara till hjälp. Den kan bland annat visa att vissa konflikter endast är chimära (snarare än genuina), och alltså fullt möjliga att lösa. Det kan till exempel finnas grundläggande kopplingar mellan möjligheter till individuell frihet eller samhällslig välfärd och biologisk mångfald eller klimatstabilitet. Det kan också vara så att vissa normer och värden vid en noggrann analys visar sig vara kompatibla med en åtgärd som de vid en första anblick verkar gå stick i stäv med. Den etiska analysen kan synliggöra sådana kopplingar och bidra till att höja allmänhetens kunskap om hur olika värden och normer förhåller sig till varandra och om vad de möjliggör (eller omöjliggör) i olika sakfrågor.

Även i de fall då värdekonflikterna är genuina är den etiska forskningen relevant eftersom den kan föreslå *sekundära* principer för hur dessa konflikter kan hanteras. Det kan handla om principer för frihet inom satta utsläppsbudgetar, principer för stegvisa utsläppsminskningar, och principer för att kompensera dem som tvingas till större uppoffringar än andra. Det finns alltså flera sätt på vilka klimatetiken kan bidra till att bygga och stärka den sociala acceptansen för klimatpolitiska styrmedel.

Mina svar till rådets identifierade frågor:

Hur ska begreppet social acceptans förstås?

Brett, så att det inkluderar inte bara ett teoretiskt acceptering utan också en villighet till praktiskt efterlevande.

Vilka faktorer avgör graden av social acceptans för klimatpolitik?

Bland annat rättvisa, och en känsla av hänsynstagande. Därtill också tydlighet, så att det framgår klart hur en åtgärd kan motiveras trots vissa negativa sidoeffekter.

Finns det goda exempel på hur social acceptans för ett (klimatpolitiskt) initiativ/styrmedel/politik har byggts? Finns det dåliga exempel? Exempel kan hämtas från Sverige eller utomlands, och handla om klimatpolitik eller andra politikområden.

Goda exempel tror jag tar fasta på kompensation för att ingen ska drabbas orättvist. Dåliga exempel är förbud utan tydliga förklaringar, eller för svepande och generaliserande åtgärder (till exempel opreciserat tal om köttskatt eller flygskatt) som drabbar även de aktiviteter av samma typ som saknar de negativa aspekterna.

Varför saknas acceptans för vissa klimatpolitiska styrmedel?

Förmodligen, åtminstone delvis, för att de inte utformats/formulerats på ett sätt som tar hänsyn till de värden som anammats inom den grupp där acceptansen saknas.

Skiljer frågan om social acceptans och klimatfrågan ut sig i relation till andra områden?

Nej, inte i princip. Däremot är klimatfrågan mer global och tidsmässigt utsträckt än många andra frågor, vilket gör att de negativa effekterna av ens handlingar syns främst på andra platser eller upplevs påverka en själv först i framtiden.

Hur kan andra politikområden bidra till social acceptans för klimatpolitiken (tex skatte- och välfärdspolitik, regional utveckling, näringspolitik)?

Genom att presentera klimatåtgärder i ett paket tillsammans med andra åtgärder på andra områden kunde acceptansen öka. Det är få som vill äta enbart ris eller potatis till middag, men få som klagar när det serveras i kombination med rätt tillbehör.

Vilka specifika styrmedel eller insatser ser du som särskilt lovande?

Kompensation, frihet inom utsläppsbudget, stegvisa förändringskrav.

Finns det ett glapp mellan forskning och evidens om social acceptans och politiska förslag/beslut?

Ja, politiska förslag och beslut utgår ofta från en begränsad uppsättning värderingar (de som omfattas av den aktuella regeringen, oavsett vilken den är), och missar därför potentiella konflikter med andra grupper i samhället som inte delar dessa värderingar.

Bilaga. Deltagande forskare på seminariet 240925

Tim Daw, Forskare på Stockholm Resilience Centre

Malcolm Fairbrother, Professor i sociologi vid Uppsala universitet

Pernilla Hagbert, Forskare vid Kungliga Tekniska Högskolan

Niklas Harring, Docent i Statsvetenskap vid Göteborgs universitet

Sverker Jagers, Professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet

Jörgen Larsson, Docent i fysisk resursteori, Chalmers tekniska högskola

Daniel Lindvall, Forskare i sociologi vid Uppsala universitet

Anna Lundgren, Forskare på Nordregio

Svante Mandell, Docent i nationalekonomi, forskningschef på Konjunkturinstitutet

Björn Nykvist, Forskare på Stockholm Environment Institute

Daniel Spiro, Lektor och forskare i nationalekonomi, Uppsala universitet

Thomas Sterner, Professor i nationalekonomi, Göteborgs universitet

Olle Torpman, Docent i filosofi, Institutet för framtidsstudier