

# Sammanfattning

Rapporten belyser faktorer som påverkar medborgares acceptans av klimatpolitiska styrmedel, med särskilt fokus på koldioxidskatter. Klimatpolitiska styrmedel möter ofta medborgerligt motstånd, trots att de lyfts fram som viktiga för att minska koldioxidutsläpp och nå globala klimatmål, både av forskare och policyexperter. Rapporten analyserar varför sådant motstånd uppstår och vilka faktorer som kan förklara acceptans, samt vad som kan öka den medborgerliga acceptansen för, eller minska motståndet mot, styrmedel som också är kostnadseffektiva och verkningsfulla.

Den teoretiska utgångspunkten är att klimatförändringar kan ses som storskaliga samarbetsproblem som kräver styrning och där en central premiss är att det – utan politisk styrning – är osannolikt att individer frivilligt ändrar sitt beteende för att minska klimatutsläpp i och med att det skulle innebära individuella kostnader för att uppnå gemensamma mål.

Det finns olika typer av politisk styrning. Den här rapporten fokuserar på attityder till klimatpolitiska styrmedel som riktar in sig på individers konsumtion. I det sammanhanget lyfts ofta ekonomiska styrmedel som koldioxidskatter fram, av forskare och andra policyexperter, som både verkningsfulla (att styrmedlet faktiskt minskar utsläpp i linje med klimatmål) och kostnadseffektiva (att målet nås till lägsta samhällskostnad). Införandet av den typen av styrmedel har dock genererat medborgerligt motstånd.

Rapporten identifierar flera faktorer som påverkar hur medborgare ser på klimatpolitiska styrmedel. Dessa faktorer delas in i fem kategorier; materiella, interna, relationella, policy-specifika och kontextuella faktorer. Exempel på *materiella* faktorer är uppfattade ekonomiska konsekvenser. Individer är mer benägna att acceptera styrmedel om kostnaderna bärs av någon annan och motstånd uppstår lätt om individer anser sig själva ta en relativt större del av

kostnaderna. De *interna* faktorerna inkluderar bland annat ideologi och värderingar, där forskningen finner att vänsterorienterade individer är generellt mer positiva till klimatstyrmedel än högerorienterade. Individer med mer altruistiska värderingar är mer benägna att acceptera klimatpolitiska styrmedel än individer med mer egoistiska värderingar. *Relationella* faktorer handlar om hur människors förhållande till andra påverkar attityder. En sådan faktor är social tillit. En annan, snarlik, är förtroende för politiska institutioner och beslutsfattare. Dessa faktorer tycks påverka på olika sätt. Medan forskningen tydligt visar att lågt politiskt förtroende leder till lägre acceptans av koldioxidskatter är effekterna av social tillit oftast mindre och mer komplexa. Studier har också visat att sociala normer och partisignaler kan ha betydelse för klimatpolicyattityder. Om individer upplever att den sociala kontexten inom vilken de befinner sig, eller det parti de sympatiserar med, är motståndare eller förespråkare av klimatpolitiska styrmedel, påverkar alltså deras egen position.

Vad gäller kategorin *policy-specifika* faktorer så lyfts två sådana fram i rapporten; upplevd effektivitet – medborgarna måste tro att styrmedlet faktiskt leder till minskade utsläpp – och upplevd rättvisa. Där den senare kan delas in i upplevd distributiv rättvisa (vem som bär kostnaderna) och proceduriell rättvisa (hur beslutet fattades) som båda påverkar acceptansen. Just upplevd rättvisa och upplevd effektivitet har visat sig vara de främsta individfaktorerna kopplade till klimatpolicyacceptans.

Den sista kategorin utgörs av *kontextuella* faktorer. Här konstateras att forskningen är något spretig och att det ofta är svårt att dra klara slutsatser, med tanke på att faktorer såsom demokratisk och ekonomisk utveckling, samt graden av institutionell kvalitet (frånvaro av korrupktion) är tätt sammanlänkade. Stödet för framför allt klimatskatter tenderar att vara högre i länder med politiska institutioner av god kvalitet.

Vi redogör i rapporten för den forskning som studerar strategier för att öka acceptansen av klimatpolitiska styrmedel och som kan delas in i tre huvudkategorier: resurs- och kostnadsfördelningar; kommunikation och information, samt struktur och organisation.

*Resurs- och kostnadsfördelningar* handlar om olika metoder för intäktsåterföring och kompensation. Även om forskningsresultaten pekar i lite olika riktning, är en generell slutsats att tydliggörande av

intäkter och att på förhand redogöra för vad intäkterna från kol-dioxidskatter ska användas till, kan mildra motstånd mot sådana styrmedel. Exempelvis har öronmärkning av skatteintäkter för klimatprojekt visat sig öka stödet i flera studier.

Kategorin *kommunikation och information* handlar bland annat om hur effekterna av inramning, alltså att informationsbudskap i exempelvis media, kan kommuniceras på olika sätt och därmed påverka graden av acceptans. Den övergripande slutsatsen från den här forskningen är att effekterna av sådana informationsbudskap över lag är tämligen marginella.

*Kunskapsbärande insatser* handlar om att ge information om ett styrmedels effektivitet och/eller bevekelsegrunder. Många förstår klimatskatter som ett sätt att utfärda en bestraffning, eller en metod för att generera statliga intäkter, snarare än som ett sätt att ta betalt för klimatskadande verksamhet. Om en skatt omtalas på de förstnämnda sätten, brukar det skapa en lägre grad av acceptans. *Benämningar* av styrmedel har också visat sig ha en viss effekt på acceptans. Hur styrmedel benämns och beskrivs kan påverka människors attityder och stödet för olika klimatpolitiska åtgärder.

Den avslutande kategorin är *struktur och organisation* och handlar om betydelsen av paketering, sekvensering och betydelsen av medborgardialog. Policypaketering innebär att flera policyinstrument kombineras för att öka stödet för mer effektiva, men potentiellt impopulära, åtgärder. Två vanliga typer av paketering är kronologisk paketering, där åtgärder implementeras i strategisk följd, och horisontell paketering, där flera åtgärder med samma mål införs samtidigt, vilka båda har visat sig kunna höja graden av acceptans. Tajming, alltså när en åtgärd införs, har väckt intresse i litteraturen. Forskare har till exempel undersökt om miljö- och klimatfrågor får större gehör i ekonomiskt gynnsamma tider, då människor upplever sig ha råd att prioritera dem. Resultaten är dock inte entydiga.

En ytterligare strategi som föreslagits är att förbättrade demokratiska *procedurer*, exempelvis genom ökat medborgarinflytande i utformningen av klimatpolitik, kan öka den upplevda rättvisan och legitimiteten. Proceduriell rättvisa handlar om upplevelsen av hur beslut fattas, inklusive transparens, inkludering och möjlighet för medborgarna att vänja sig vid styrmedlet, vilket kan öka stödet. Erfarenheter från trängselskattens införande i Stockholm visar att upplevda positiva effekter och mindre allvarliga negativa konsekven-

ser än förväntat bidrog till ökad acceptans. Det fanns en tillväjningsprocess. Försöksperioden följdes av en planerad folkomröstning och en majoritet röstade för trängselskatterna.

I rapportens avslutande kapitel diskuterar vi betydelsen av medborgerlig acceptans ytterligare och gör flera iakttagelser. För det första konstaterar vi att effekten av olika strategier för att påverka opinionen ofta är begränsad. Det tycks inte finnas någon enkel metod som snabbt kan förändra attityder i grunden. I stället verkar en framkomlig väg vara att finna kombinationer av styrmedel och strategier som *tillsammans* kan användas för att gradvis påverka opinionen mer på lite längre sikt.

För det andra konstaterar vi att klimatpolitikens motståndare ofta får större uppmärksamhet i media och den politiska debatten än vad *stödet* för sådan politik får – trots att vissa impopulära klimatstyrmedel, där koldioxidskatt är ett bra exempel, ofta visar sig vara mer populära än vad andra skatter är, såsom kommunal och statlig inkomstskatt (vilket är skatter som i vissa fall används för att finansiera andra mer populära klimatstyrmedel, såsom utbyggnad av kollektivtrafik eller subventionering av klimatneutrala bränslen). Överlag tycks både allmänheten och politiker underskatta stödet för koldioxidskatter, vilket kan påverka beslutsfattandet och den politiska kommunikationen kring klimatåtgärder. Rapportens slutsats är därför att uppnåendet av medborgerligt stöd och acceptans för klimatpolitiska styrmedel inte nödvändigtvis kräver omvälvande attitydförändringar. Medborgerligt inflytande kan vara viktigt vid lokala beslut, som trängselskatter, där praktiska aspekter påverkar vardagen, medan det sannolikt är mindre relevant för övergripande åtgärder såsom EU:s utsläppshandelssystem, ETS, som det beslutas om på en hög politisk nivå, utan direkt medborgerligt inflytande.

För det tredje visar forskningen att öronmärkning av intäkter från klimatåtgärder, såsom koldioxidskatter, generellt kan öka stödet för åtgärden. Däremot skiljer sig preferenserna för hur dessa medel ska användas mellan olika politiska grupper. Detta skapar en möjlighet för politiska aktörer att, utifrån sina strategiska bedömningar och ideologiska övertygelser, stärka stödet för sin politik, genom att ställa sig bakom en viss typ av resursanvändning. Partier som ser att klimatpolitiska styrmedel är nödvändiga behöver helt enkelt opinionsbilda mer och framgångsrikt, för att nå bred acceptans. Partisignaler, sociala normer och identitet kan användas

för att påverka människors attityder. Genom att tydliggöra vilka som gynnas av klimatåtgärder eller vilka som drabbas av att inte agera, kan stödet för klimatpolitiken stärkas.

Forskningen visar att medborgerlig acceptans för klimatpolitik är möjlig att bygga, men utmanas av att vinsterna ofta upplevs som avlägsna och kostnaderna direkta och ojämnt fördelade. En nyckel till acceptans är därför att skapa förutsättningar där fler ser sig själva som vinnare av klimatåtgärder, exempelvis genom ekonomisk kompensation eller att stärka gröna näringar. Samtidigt är kompensationsåtgärder inte alltid enkla att genomföra och kan leda till målkonflikter eller gränsdragningsproblem, där rättviseargument ibland används strategiskt för att maskera egenintressen. För att framgångsrikt driva klimatpolitik krävs både politisk beslutsamhet och tydlig kommunikation om att åtgärderna är rättvisa, effektiva och ger verklig nytta, vilket kan stärka förtroendet och skapa långsiktigt stöd.

Rapporten formulerar avslutningsvis ett antal frågor som kan stödja beslutsfattare i att utforma klimatpolitik som både är så verkningsfull och kostnadseffektiv som möjligt och som samtidigt uppfattas vara legitim.

1. *Vilket styrmedel ska väljas?* Styrmedel kan delas in i ”piskor” (förbud och prishöjningar), ”morötter” (subventioner) och ”predikningar” (information). Piskor är mest kostnadseffektiva och måleffektiva (verkningsfulla) men ofta impopulära, morötter uppskattas mer men är dyrare, medan predikningar har hög acceptans men begränsad effekt. Valet står ofta mellan att optimera styrmedlet för effektivitet, kostnad eller acceptans – eller att hitta en balans.
2. *Hur ska styrmedel kommuniceras?* Acceptansen för styrmedlet påverkas av dess benämning och hur det kommuniceras. Exempelvis väcker ”koldioxidskatt” mindre motstånd än ”bensinskatt”, eftersom syftet med den förra framgår tydligare. Att jämföra åtgärder och tydligt motivera styrmedlets mål är avgörande för att skapa stöd. En koldioxidskatt är vanligtvis betydligt mer accepterad än många andra skatter. Inte minst är så fallet i jämförelse med sådana skatter som skulle behöva höjas för att finansiera andra mer populära

klimatstyrmedel (t.ex. subventioner och utbyggd kollektivtrafik), alltså kommunal och statlig skatt.

3. *Vilka grupper påverkas och hur kan detta uppfattas?* Olika styrmedel gynnar eller drabbar olika samhällsgrupper. Skatter påverkar individer olika beroende på deras ekonomiska situation och detta är viktig information att beakta när ett styrmedel ska introduceras.
4. *Hur kan ett önskvärt styrmedel kompletteras?* Det är viktigt att analysera både hur individer faktiskt påverkas och hur de *tror* att de påverkas. Låginkomsttagare och glesbygdsbor drabbas ofta hårdare av höjda bränslekostnader, men fördelningspolitik kan utformas för att omfördela intäkter. Exempelvis kan en generellt utformad koldioxidskatt kompletteras med återbetalning av skatteintäkterna, en riktad skatterabatt eller en kompensationsåtgärd som sänkt skatt på någon annan konsumtionsvara som inte har skadlig klimatpåverkan.