

RAPPORT

AKSEPT OG ATFERDSENDRING AV KLIMAVIRKEMIDLER



MENON-PUBLIKASJON NR. 98/2023

Av Elise Grieg, Øyvind N. Handberg, Maria Kvaløy Kirste, Embla Skurtveit og Annegrete Bruvoll



Forord

På oppdrag for Klimautvalget 2050 gir Menon i denne rapporten en kort og overordnet oversikt over relevant litteratur som belyser aksept og atferdsresponser overfor klimavirkemidler. Prosjektet har vært ledet av Elise Grieg og Øyvind N. Handberg. Maria Kvaløy Kirste og Embla Skurtveit har vært prosjektmedarbeidere. Annegrete Bruvoll har vært ansvarlig partner for prosjektet. Henrik Lindhjem har bidratt med gode innspill og sparring underveis.

Vi takker sekretariatet til Klimautvalget 2050 for et spennende oppdrag og for gode innspill til relevant litteratur.

Oktober 2023

Elise Grieg, Øyvind N. Handberg og Annegrete Bruvoll

Innhold

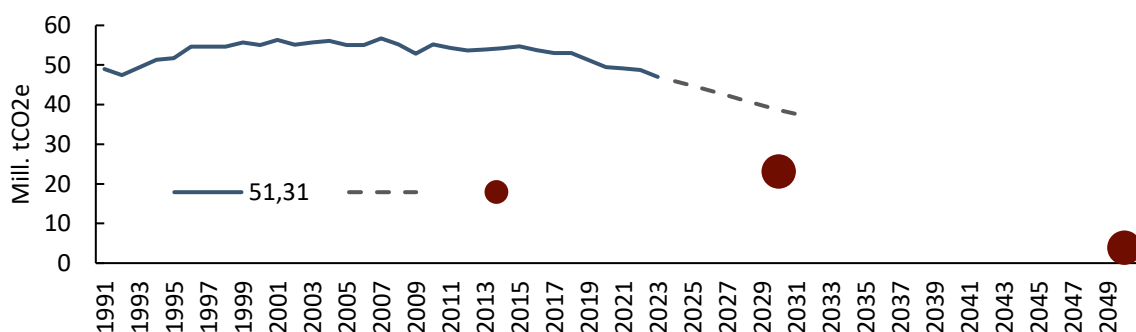
1	BAKGRUNN FOR OG FORMÅLET MED RAPPORTEN	3
2	BEGREPSAVKLARINGER	4
3	LITTERATURSTUDIE	7
3.1	Hvilke virkemidler aksepterer vi?	8
3.1.1	Markedsbaserte virkemidler	10
3.1.2	Regulatoriske/ juridiske virkemidler	15
3.2	Hva påvirker aksept av klimavirkemidler?	16
3.2.1	Sosioøkonomi, geografi og demografi	16
3.2.2	Holdninger, verdier og ideologi	17
3.3	Hvordan kommunikasjon påvirker aksept	20
3.3.1	Barrierer i kommunikasjon som hindrer aksept, og løsninger på disse	22
4	OPPSUMMERING	27
5	REFERANSELISTE	28

1 Bakgrunn for og formålet med rapporten

Denne rapporten gir en overordnet oversikt over relevant litteratur som belyser klimavirkemidler, aksept og atferdsrespons.

Klimautvalget 2050 utreder hvilke veivalg Norge står overfor for å nå målet om å bli et lavutslippssamfunn innen 2050, indikert med utslippsmål i Figur 1.1. At dyrere og politisk krevende klimagassutslipp skal fjernes, viktiggjør spørsmålet om implementerbarhet. Det er behov for kunnskaper om aksepten for ulike virkemidler blant befolkning og beslutningstakere, og hvilke atferdsrespons virkemidlene har.

Figur 1.1 Historiske utslipp med referansebane frem mot 2030, og Norges klimamål i 2030 og 2050



Kilder: Historiske utslipp fra SSB kildetabell 13931, framskrivninger til 2035 fra nasjonalbudsjettet 2023 og klimamål fra Klimaloven, bearbejdet av Menon.

Vi fokuserer på husholdninger og privatpersoner, siden privatpersoner antas å ha mer sammensatte motiver for aksept og adferd enn virksomheter, som å større grad styrer etter profittmaksimering. Litteraturen er også mer omfattende for privatpersoner disse enn for virksomheter. Vi viser til virksomheter der dette er relevant og vi har funn fra litteraturen. Innsats for å redusere klimagassutslipp i andre land kan også påvirke videre mulighetene for å gjennomføre tiltak og de prisene vi står overfor i Norge, men dette er i liten grad behandlet i rapporten.

I kapittel 2 beskriver og drøfter vi kort de sentrale begrepene: aksept og atferdsrespons.

I kapittel 3 drøfter vi følgende spørsmål i lys av relevant forskningslitteratur:

- Hva er viktigst for aksept og atferd (for eksempel effekt, kostnadseffektivitet og fordelingsvirkninger)?
- Hvem oppfattes som mest rettferdig betaler av klimaavgifter?
- Hva oppfatter folk som mest rettferdig og/eller best: direkte finansiering av tiltak gjennom øremerking av midler fra klimagassavgifter eller gjennom støtte over statsbudsjettet?
- Er folk villige til å betale mer eller tilpasse atferden mer dersom det knyttes til investeringer i klimavennlige løsninger eller overføringer til befolkningen, dvs. pisk knyttes til gulrot?
- Hvordan påvirker sosioøkonomiske forskjeller, geografiske forskjeller, alder og kjønn oppfatningen av ulike virkemidler?
- Hvordan påvirker bruk av ulike virkemidler holdninger og atferdsendringer i befolkningen (for eksempel økonomiske vs. regulatoriske virkemidler)?

2 Begrepsavklaringer

Ulike valg i innretning og implementering av virkemidler vil påvirke aksepten og atferdsendringene som følger. Aksept kan forstås som å godta eller gå med på endringer som gjøres av andre. Aksept for et virkemiddel innebærer altså aktiv eller stilltiende (passiv) støtte til virkemidlet, selv for de som påvirkes negativt. Atferdsrespons kan forstås som tilsiktede eller utilsiktede endringer i handlinger hos de som berøres av en virkemiddelendring.

De to sentrale begrepene i denne utredningen er **atferdsrespons** og **aksept**. I det følgende gjør vi en kort drøfting og beskrivelse av hvordan vi forstår begrepene. Både atferd og aksept inngår i ulike fag og forskningstradisjoner, og forståelsen av begrepene vil variere. Kysela et al. (2019) gjennomgår litteraturen knyttet til aksept og støtte til klimatiltak, og finner at det er behov for tydeligere begrepsavklaringer og konsolidering av begrepsbruk. I dette prosjektet begrenser vi oss til en overordnet oversikt over begrepene, uten å bidra med nye analyser og konsolidering av begreper.

Atferdsrespons: Atferdsrespons kan forstås som endring i handlinger, som følge av en endring i forutsetningene som bestemmer utfallet av handlingene («impuls»). For eksempel vil økt drivstoffavgift øke kostnadene for å kjøre dieselbil, som kan gi atferdsresponsen å kjøre mindre dieselbil. Hvilken atferdsrespons som følger av en impuls avhenger av en rekke faktorer hos den som påvirkes og konteksten den opererer i.

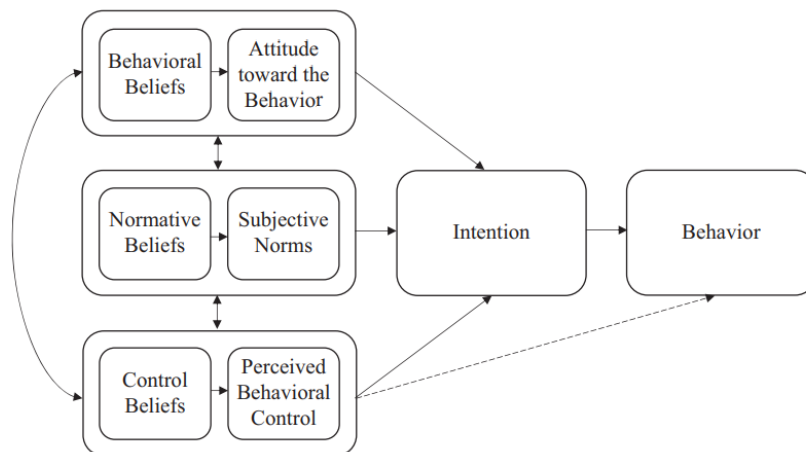
Samfunnsvitenskapene har en lang rekke forklaringsmodeller for faktorene og hvordan de samvirker. For eksempel fokuserer standardmodeller i samfunnsøkonomi på individuelle preferanser, mens sosiologer gjerne fokuserer på samfunnets normer og verdier. Figur 2.1 gir en oppsummering av faktorer som bestemmer planlagt (intendert) atferd. Figuren viser hvordan en aktørs atferd bestemmes av

- (1) preferanser/forventning («belief») om atferden
- (2) normativ tro
- (3) oppfattet kontroll over atferden

(1) forstås som holdning til atferden: aktørens forventning om hvordan handlinger fører til gitte utfall samt hvordan utfallene evalueres (preferanser). (2) er aktørens oppfatning og vektning av andres forventning om atferd (normer). (3) er evnen til gitte handlinger (f.eks. penger, tid og ferdigheter) og aktørens vurdering/oppfattelse av at evnene strekker til. Disse samvirker og vektet sammen for å gi en intensjon, som i neste gang resulterer i atferd. (3) kan i tillegg påvirke atferden direkte ved å sette faktiske rammer for mulig atferd.

Modellen i Figur 2.1 indikerer hvordan samfunnstrender, virkemiddelbruk og annet kan påvirke atferd gjennom faktorene som bestemmer atferden. For eksempel viser den hvordan tro, forventning eller virkelighetsoppfatning («belief») er med på å bestemme atferd. Bevissthet rundt klimaendringene og følgene av dem, gir for eksempel støtte til skjerpet klimapolitikk (Douenne & Fabre, 2019). Jo sterkere tro på klimaendringene, desto sterkere er klimavennlige intensjoner og handlinger blant husholdninger og privatpersoner (Hornsey, Harris, E. A., Bain, P. G., & Fielding, 2016). Et annet relatert aspekt er *kognitiv dissonans* - hvordan vi endrer tro for å redusere eventuell inkonsistens mellom ens handlinger og hva en tror konsekvensene av handlingene er (Vatn, 2021; Ursin, 2020). Et eksempel på det kan være å fornekte klimaendringene hvis en jobber i fossiltung industri, i stedet for å skifte jobb (Ursin, 2020).

Figur 2.1 Teori om planlagt atferd



Kilde: (Kan og Fabrigar 2017; Ajzen 1991)

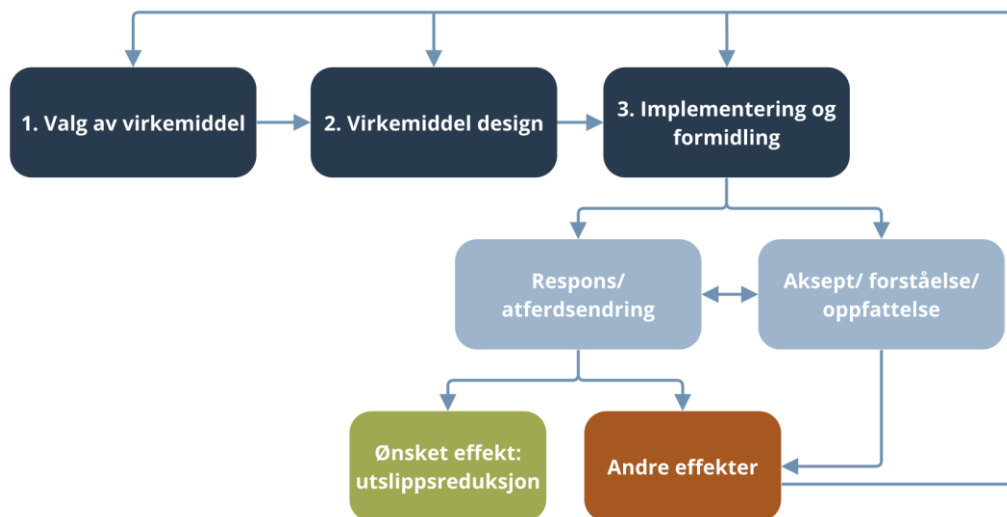
Aksept kan forstås som å godta eller gå med på endringer som gjøres av andre. Aksept for et virkemiddel innebærer altså aktiv eller stilltiende (passiv) støtte til virkemidlet, selv for de som påvirkes negativt av virkemiddelet. En kan skille mellom aksept blant befolkningen og interesseaktører (allmenn aksept) og aksept blant beslutningstakere (politisk aksept). I praksis henger disse sammen siden folkevalgte er avhengig av allmenn støtte for å gjenvelges. Innføring og utforming av virkemidler bestemmes av beslutningstakere, men allmenn aksept er med på å bestemme politisk aksept.

Ulike valg i innretning og implementering av virkemidler vil påvirke aksepten og atferdsendringene som følger, som stilisert i Figur 2.2. Figuren og beskrivelsen må forstås som en forenklet og stilisert oversikt over sammenhengene mellom virkemidler, aksept og atferd. Overordnet valg av virkemiddel har betydning, hvor for eksempel bruk av skatter eller regulering («pisk») vil kunne gi annen aksept og atferdsrespons enn støtteordning eller avgiftsfritak («gulrot»). Innenfor et gitt virkemiddel eller pakke av virkemidler vil utformingen av virkemidlet også bestemme atferd og atferdsresponsene. Dette inkluderer for eksempel dosering (hvor høy er avgiften?) og bruk av unntak. Gitt en virkemiddelutforming kan også selve implementeringen av virkemidlet og formidlingen av formålet og virkemåten til virkemidlet ha betydning. Grunnrenteskatten på havbruk er et eksempel på en skatt som møtte motstand i næringen, hvor noe av støyen ble uttrykt som følge av at skatten gjaldt fra januar 2023, mens stortingsvedtaket ble gjort i mai 2023.¹

Dersom et klimavirkemiddel fungerer etter formålet, bidrar det til ønsket effekt: de berørte vrir atferden til mer klimavennlige aktiviteter. Valgene rundt virkemidlet påvirker aksepten virkemidlet møter, mens grad av forventet aksept påvirker hvilke virkemiddelvalg beslutningstakere tar. Etter implementering kan virkemidler med lav aksept gi andre atferdsrespons, som protester eller lobby-arbeid. Andre uønskede effekter kan også følge av den intenderte atferdsresponsen, for eksempel hvor økt bruk av elektrisk energi i neste omgang kan gi økt arealbruk for energiproduksjon og -distribusjon.

¹ <https://rett24.no/articles/slik-begrunner-lovavdelingen-grunnlovsmessigheten-av-lakseskatten;>
www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=93581 [25.09.23].

Figur 2.2 Stilisert sammenheng mellom virkemidler, aksept og atferd



Kilde: Menon

3 Litteraturstudie

I en norsk studie i 2021 svarte 3,6 prosent av de spurte at de var ganske eller svært uenig med påstanden «klimaendring skjer», og 72 prosent var enige i at klimaendringene er menneskeskapt. Klimaendringene er altså i relativt lite kontroversielle. Hvilke virkemidler som skal brukes for å redusere utslipp er det derimot mindre enighet om. Bare en fjerdedel støttet en CO₂-avgift, mens over 60 prosent mente de har et ansvar for å kutte egne utslipp samtidig som i underkant av 70 prosent mente politikerne har ansvar for å kutte utslipp (Cicero, 2022). I dette kapitlet drøfter vi ulike typer virkemidler og hva som driver støtten til disse.

Virkemidler er verktøy myndighetene kan bruke for å iverksette tiltak som gir utslippsreduksjon (Klimakur 2020). De kan deles inn i tre grupper; markedsbaserte/økonomiske, regulatoriske/juridiske og institusjonelle verktøy (Perman, Ma, Common, Maddison, & McGilvray 2011).

Markedsbaserte/økonomiske virkemidler bruker økonomiske insentiver til å endre prisen på varer og tjenester som skaper utslipp, og skaper adferdsendringer gjennom at husholdninger og virksomheter endrer til en mer utslippsreducerende atferd fordi det *lønner* seg (Perman et al., 2011, s. 182; 195). Basert på samfunnsøkonomisk teori vil slike virkemidler sikre at de tiltakene med størst effekt per krone gjennomføres først. Vi deler økonomiske klimavirkemidler inn i skatter, kvotehandling og subsidier. Etersom kvotemarked stort sett gjelder bedrifter og ikke privatpersoner, har vi ikke dekket denne litteraturen. For videre lesing om kvotemarkeder se til eksempel Böhringer & Rosendahl (2010), Teixidó et al. (2019), Leining et al. (2019). Førstnevnte beskriver hvordan kvotemarkeder og subsidier til fornybar energi bør utformes for å unngå uønskede konsekvenser. Teixidó et al. (2019) går gjennom empiriske studier på effekten av EUs kvotemarked (EU ETS) på innovasjon og implementering av lavutslipps-teknologi i Europa. Til forskjell fra Teixidó et al. (2019) tar Leining et al. (2019) for seg New Zealands kvotemarked og sammenlikner opp mot EU ETS og gir nyttig innsikt i konsekvenser av kvotemarkeder generelt.

Avgifter og skatter anses som de mest kostnadseffektive virkemidlene for å redusere klimagasser, da hver enkelt aktør frivillig vil velge det alternativet som koster minst. Dette vil gi lavest mulig utslipp til lavest samlet samfunnsøkonomisk kostnad, gitt at avgiften/skatten er lik marginalkostnaden ved utslipp. Det finnes en omfattende litteratur som estimerer priselastisiteter og effekter av CO₂-avgifter, blant annet elastisiteter for avgifter på fossil energi (se f.eks. Li et al 2014, eller Köppl & Schratzenstaller, 2023 for en oversikt over studier som viser effekten av CO₂-avgifter). Økt eller redusert aksept for økonomiske virkemidler vil kunne påvirke både det politiske handlingsrommet, og selve elastisitetene.

Regulatoriske/juridiske virkemidler bruker direkte kontroll over den/de som slipper ut. Her pålegger myndighetene obligatoriske restriksjoner eller påbud på atferden (Perman. et al., 2011, s. 188; 195). Eksempler inkluderer

- Krav til bruk av teknologi, f.eks. utslippsrensing
- Forbud om kjøring av fossildrevne biler i bysentrum.
- Flyforbud under Covid (Kalbekken & Særen, 2021)
- Krav i produksjon/utbygging (mer relatert til kommuner/næringsliv)
- Plan- og bygningsloven
- Anskaffelsesloven

Institusjonelle virkemidler innebærer fasilitering, påvirkning, opplæring og forhandling til utslippsreduksjon samt utvikling av sosial ansvarsfølelse. Dette kan være relevant gjennom for eksempel holdningskampanjer,

opplæring i skolen og barnehage og økt informasjon gjennom merkeordninger (Pearson et. al, 2011). Andre virkemidler inkluderer merkeordninger, som kan betraktes som et informasjonstiltak, og frivillige avtaler og ordninger, som det norske NO_x-fondet.

Selv om prisvirkemidler er allment kjent som mest effektivt,² er befolkningen/politikere i stor grad negative til økte avgifter. Avgiftene er generelt null eller lavere enn det som er optimalt (se Baranzini & Carattini, 2017; Douenne & Fabre, 2019; Klenert et al 2018). En stor litteratur omfatter hva som driver aksept for klimavirkemidler generelt, og karbonskatter og -avgifter spesielt. Fairbrother (2022) og Sælen & Aasen (2023) påpeker begge at flere studier har vurdert støtte/aksept til CO₂-avgifter («carbon taxes») enn til noen annet virkemiddel. Her ser vi på studier basert på atferdsøkonomi og politisk økonomi som forsøker å forklare hvorfor folk motsetter seg klimavirkemidler.

Hva som driver motstand mot virkemidler, kan grovt deles opp i to hovedkategorier:

1. Karakteristikk ved virkemiddelet, som kan være reelle eller opplevde. I dette inkluderer vi både selve designet av virkemiddelet, og prosessen rundt innføringen av virkemiddelet
2. Karakteristikk ved *personen* som har meningen, som demografi og politisk ståsted

Disse to påvirker hverandre – karakteristikk ved personer påvirker hvordan de opplever karakteristikk ved virkemidlet, og forskjellige typer mennesker mener at forskjellige karakteristikk ved et virkemiddel er viktige. For eksempel er det større motstand mot klimavirkemidler generelt blant politisk konservative, mens politisk konservative er gjerne mer bekymret for en CO₂-avgifts innvirkning på økonomien som helhet enn for eksempel at skatten er regressiv.

Vi diskuterer først hvordan karakteristikk ved virkemidler påvirker aksept, og så hvordan personlige karakteristikk virker inn.

3.1 Hvilke virkemidler aksepterer vi?

Forskjellige virkemidler har forskjellig grad av aksept, og aksepten varierer mellom land, og også over tid. CICERO (2022) finner at flertallet (61 prosent) mener de har ansvar for å kutte egne utslipp, mens bare 27 prosent faktisk støtter konkrete tiltak som en CO₂-skatt. Douenne & Fabre (2020) påpeker at offentlig debatt rundt CO₂-avgift kan redusere støtten for virkemiddelet da folk har lettere for å støtte hypotetiske virkemidler, som for eksempel i Frankrike da støtten til CO₂-skatt ble kraftig redusert etter å ha entret den offentlige debatten i 2019. Anderson et al. (2023) finner det samme i Washington stat i USA, hvor støtten til CO₂-skatten ble redusert med 20 prosentpoeng etter kampanjer som konkretiserte skattens virkninger.

I Tabell 3.1 gjengis resultater fra CICEROs undersøkelse fra 2021 av norske meninger om klimavirkemidler. I Tabell 3.2 gjengis eksempler på grad av aksept for virkemidler i litteraturen vi har gjennomgått.

² Se f.eks. *Economists' statement on carbon dividends*, signert av nesten 4000 samfunnsøkonomer (<https://www.econstatement.org/>)

Tabell 3.1 Motstand mot klimavirkemidler i 2021. Kilde: CICERO, 2022.

Variabel	Påstand	prosent mot
CO ₂ pris	«Vi bør øke prisen på fossile energikilder som olje, diesel og bensin»	51
Kjøttpris	«Kjøttprisene bør økes – særlig for de produktene som gir høyest klimagassutslipp»	49
Bompenger	«Hvor positiv eller negativ er du til bompenger?»	44
Oljeutvinning	«Norge bør redusere oljeproduksjonen»	42
Vindkraft på land	«Norge bør øke vindkraftproduksjonen på land»	33
Vindkraft til havs	«Norge bør øke vindkraftproduksjonen til havs»	16

Tabell 3.2 Eksempler på politiske tiltak og grad av aksept. Sammenstilt av Menon.

Klimapolitisk virkemiddel/ tiltak	Støtte til klimapolitikken	Beskrivelse
Grønne investeringer i nordiske land (Topia, 2023)	48 % av norske respondenter for økning av klimavennlig investering, selv om det øker skatter	Selv om offentlig investering i klimatiltak øker personskatten, er i underkant av halvparten av respondentene i de nordiske landene enige i at det må til. En høyere andel kvinner (55 %) enn menn (44 %) er enige. De med høyere utdanning, de som bor i byer og de som kjører bil mindre enn to dager i uken, er mer enige enn de i motsatt ende av skalaen.
Grønne investeringer i Frankrike (Douenne & Fabre, 2020)	59 % støtter offentlig investeringer i fornybar energi	Generelt støtter franskmenn klimapolitikk som gir alternativer til fossile energikilder. Ved å bruke inntekter fra en CO ₂ -avgift på utbygging av fornybar energi, svarer 26 % at de ville støttet skatten totalt og 33 % at de ville godtatt skatten.
Skatt på kjøtt og trafikk i Norge (Grimsrud et al., 2019)	<30 % for nye eller økte skatter	I snitt var kun 25 % av de spurte villige til å betale økte skatter på rødt kjøtt og trafikk i norske byer. De som var positive var villige til å betale i snitt 90 % av skatten på rødt kjøtt, men kun 25-35 % av skatten på bytrafikk. Den viktigste motforestillingen mot design av klimapolitikk er bekymring for økt økonomisk ulikhet.
CO₂-avgift i Norge (Menon, 2021)	39 % for økning av klimaavgifter	Flere for enn imot (32 %), mens 30 % er nøytrale eller vet ikke. Generelt er folk bekymret for at avgiften har negative fordelingseffekter mellom rik og fattig, by og land, samt for arbeidsplasser.
CO₂-avgift og tilbakebetaling i Frankrike (Douenne & Fabre, 2020)	10 % støtte til en CO ₂ - skatt med tilbakebetaling	Franskmenn er generelt mer negative til CO ₂ -avgift enn andre klimatiltak, selv om den vil bli tilbakebetalt i en årlig engangssum. En stor andel (30 %) av de som ikke blir påvirket av en potensiell økning i skatt på bensin og gass, tror det vil redusere kjøpekraften deres.
CO₂-avgift i Australia, India, Sør Afrika, England og USA (Caretto et al., 2019)	65 % støtter skatt som investeres i skadebegrensende tiltak i globalt	CO ₂ -avgift får jevnt over mer støtte i de gjeldende landene, om inntekten brukes til skadebegrensende tiltak globalt, enn om det kun brukes på prosjekt innad i landene, kun i utviklingsland eller om det betales tilbake som en skattelette til individer.
Røykeloven (ikke klimatiltak)	70 % for lovendring	Ved starten av utformingen av loven mot røyking på serveringssteder i 2004, var 46 % av befolkningen for lovforslaget. Da den ble innført var støtten steget til 70 %.

Tekstboks 3.1 Korona og klimaendringer

Individens atferd og aksept knyttet til restriksjoner forbundet med klimaproblemer har blitt sammenlignet med individens oppslutning til restriksjoner som ble innført under koronakrisen. Ved bruk av spørreundersøkelser, finner Kallbekken & Sælen (2021) at støtte og oppslutning til flyrestriksjoner i forbindelse med koronakoronapandemien og restriksjoner for å redusere utslipp av klimagasser i stor grad kan forklares med utgangspunkt i de samme faktorene. Støtte og oppslutning til restriksjoner øker med forventet effektivitet, opplevd trussel, kunnskap og tillit, mens støtte og oppslutning til restriksjoner reduseres ved økt forventet negativ konsekvens for individet selv og de fattige. Nivået av støtte og oppslutning knyttet til koronapandemien var relativt høyere, ettersom pandemien ble ansett som en mer nærliggende trussel sammenlignet med klimaproblemene, og fordi tiltakene iverksatt i forbindelse med koronapandemien var forventet å være kortvarige og mer effektive.

Reese et al. (2020) har undersøkt hvorvidt koronakrisen potensielt har påvirket hvordan samfunnet forholder seg til klimakrisen ved å åpne opp for innvirkning av blant annet stedtilhørighet, tilknytning til naturen, grunnleggende psykologiske behov og systematisk tenkning. Modellen som benyttes antar at individens respons til kriser påvirkes av gruppetilhørighet, noe som innebærer at individens opplevelse av og syn på samfunnskriser avhenger av deres sosiale identitet. Studien argumenterer for at koronakrisen kan ha hatt direkte og indirekte effekter på individens atferd gjennom en rekke ulike prosesser knyttet til sosial identitet som videre kan ha innvirkning på deres vurderinger og responser knyttet til klimakrisen. Ved å undersøke systematiske sammenhenger i menneskers handlinger kan en dermed benytte det miljøpsykologiske grunnlaget i modellrammeverket til å bedre forstå overgangen til et bærekraftig samfunn i fremtiden.

Thagard (2021) har sett på psykologiske og nevrologiske mekanismer som kan bidra til å forklare hvordan forskere former og endrer oppfatninger av COVID-19. Håndtering av restriksjoner knyttet til virus krever at en er oppmerksom på hvordan mentale og sosiale prosesser har innvirkning på individens avgjørelser. I studien ble såkalte «motiverte slutninger» omtalt som den mest sentrale mekanismen som forklarer hvordan individer utvikler feilaktige oppfatninger relatert til viruset. Forklaringen går ut på at individens beslutninger om handlinger påvirkes av personlige mål som påvirker deres følelser. Av den grunn pekes det på at bruken av empati, heller enn logikk, kan ha større innvirkning på individens oppfatninger og atferd gjennom å påvirke deres følelser og motivasjon. Dette er relevant for bruk av politiske virkemidler for å oppnå atferdsendring.

3.1.1 Markedsbaserte virkemidler

CO₂-avgifter³

Motstand mot CO₂-avgifter kan hovedsakelig beskrives gjennom tre faktorer: hvordan en tror skatten påvirker andre, hvordan en tror skatten påvirker en selv, og hvorvidt en oppfatter avgiften som effektiv (Dechezlepretre et al. 2022). Hvilken av disse tre som er viktigst varierer mellom studier, mellom land, og også mellom grupper

³ Vi omtaler virkemiddelet som CO₂-avgift, som inkluderer karbonskatter og andre former for mer direkte avgifter på spesifikke varer (bensin, kjøring). Vi inkluderer i tillegg begrepet den originale artikkelen bruker i parentes.

internt i et land. Carattini et al. (2018) gjør tilsvarende funn i en gjennomgang av akademisk litteratur om folks motstand mot CO₂-avgift («carbon taxes»). De finner fem motforestillinger mot CO₂- avgifter:

1. Man oppfatter CO₂-avgifter som kostbar for seg selv
2. CO₂-avgifter kan være regressive (dvs. jo mindre en tjener, dess mer betaler en prosentvis i skatt)
3. CO₂-avgifter kan være skadelige for økonomien generelt, forstått særlig som tap av arbeidsplasser
4. Man tror ikke på at CO₂-avgifter faktisk skaper atferdsendringer og reduserer utslipp
5. Staten bruker CO₂-avgifter til å øke skatteinntjeningen

Disse grunnene tilsvarer det Dechezlepretre et al. 2022 finner i sin undersøkelse med 40 000 respondenter fordelt på 20 land⁴ som til sammen står for 72 prosent av det globale CO₂-utslippet.

Vi ser tilsvarende resultater i undersøkelser gjort i **Norge**. En undersøkelse gjennomført av Menon (2021) viser at folk uttrykker enighet i bekymring for at en klimaavgift har negative virkninger på arbeidsplasser i jordbruk og generelt, at lavinntektshusholdninger og folk i distriktene blir mer negativt påvirket, og at avgiften ikke vil gjøre noe med atferden til de med høy inntekt. Grimsrud et al. (2019) har sett på betalingsvilligheten for avgift på rødt kjøtt og avgift bytrafikk i Norge. Forfatterne foreslår tre grunner til motstanden mot skattene: at folk ikke er bekymret for klima, at mange ikke ser et forhold mellom skattene og reduserte utslipp, og at en rangerer andre forhold som viktigere enn klima. «Redusert ulikhet» var viktigst i utformingen av en skatt for flest respondenter, noe vi også skal se videre når det kommer til hvordan en bør kommunisere for å oppnå aksept.

Vi har også sett på enkelte studier knyttet til forskjellige land. Povitkina et al. (2021) analyserer data fra en spørreundersøkelse knyttet til **amerikaneres** meninger om hvorfor CO₂-avgift («carbon taxes») oppfattes som urettferdig. Basert på åpne spørsmål trakk de ut syv hovedgrunner til at skatten oppleves urettferdig, rangert etter hva som kom frem oftest:

1. Bensinprisen er allerede for høy
2. Manglende tillit til myndigheter
3. Behov for å kjøre
4. Urettferdig for middelklassen og fattige
5. Klimaendringer finnes ikke
6. Bedrifter burde betale
7. Urettferdig for folk i distriktene

Dette tilsvarer i stor grad funnene fra Dechezlepretre et al. (2022). Både høye bensinpriser og behov for å kjøre gjør at en oppfatter avgiften som dyr for seg selv, og eventuelt andre. Fordelingsvirkninger og urettferdighet mot de med lavere inntekt og de i distriktene, samt at en opplever at bedrifter egentlig burde betale, er alle indikatorer på at skattene oppleves urettferdig. Manglende tillit til myndigheter kommer høyt opp i USA, men er mindre relevant for en norsk kontekst: i USA har ca. 30 prosent av befolkningen tillit til myndighetene, mot 63 prosent i Norge i 2022.⁵

⁴ Australia, Canada, Danmark Frankrike, Tyskland, Italia, Japan, Polen, Sør- Korea, Spania, Storbritannia, USA, Brasil, Kina, India, Indonesia, Mexico, Sør- Afrika, Tyrkia og Ukraina.

⁵ Data fra OECD: <https://data.oecd.org/gga/trust-in-government.htm>

Douenne & Fabre (2020) finner også tilsvarende resultater for **Frankrike**, i en studie som utforsker holdninger til en hypotetisk bensinskatt. De viser at bare 30 prosent av respondenter i deres undersøkelse velger «bekjemper klimaendringer» som en nyttevirkning av en bensinskatt med refordeling, og at 44 prosent valgte «ingen av de foreslåtte nyttevirkningene.» Folk anser altså ikke avgiften som et effektivt virkemiddel. I kartleggingen av hva folk opplever som problemene med en slik skatt finner de at negative virkninger for husholdninger i distriktene, at en slik skatt bare er en måte å øke skattetrykket på, og at skatten ikke er effektiv til å redusere forurensing som de tre viktigste grunnene – altså relativt likt de andre studiene. Tanken om at avgiften bare er et forsøk på å øke skattetrykket er nok også kulturelt betinget - Frankrike har også relativt lav tillit til myndighetene (43 prosent). Vi har ikke sett denne grunnen oppgitt i studier fra Norge, men det er ikke klart om det kommer av at undersøkelsene er utformet på en annen måte enn de internasjonale studiene.

Hvordan øke aksept for CO₂ avgift?

Flere av disse studiene konkluderer med forslag til hva som skal til for å øke aksepten for CO₂-avgifter. Dechezlepretre et al. (2022) påpeker at det å forklare hvordan et tiltak fungerer og hvordan folk blir påvirket av tiltaket er avgjørende for å sikre støtte for tiltaket. De er tydelige på at kunnskap om og bekymring for klimaforandringene ikke alene er nok til å øke aksept for klimavirkemidler, og at det er svært viktig at myndigheter kommuniserer tydelig og godt rundt tiltak og virkemidler.

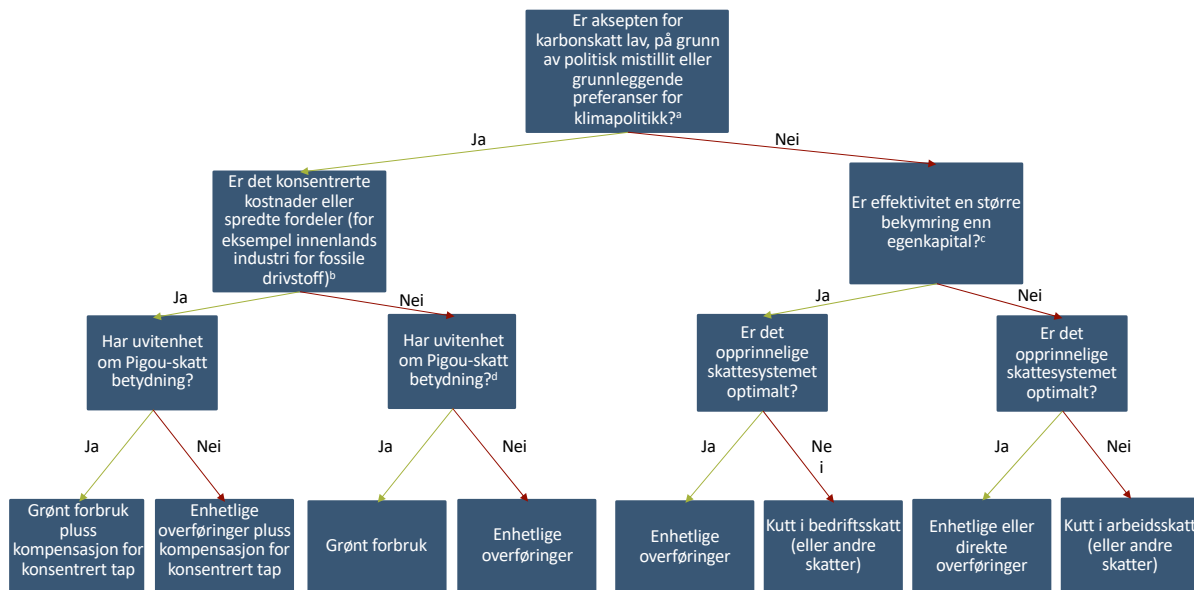
Povitkina et al. (2021) konkluderer med at siden det er så mange forskjellige grunner til at CO₂-avgift oppleves som urettferdig, er det usannsynlig at en klarer å finne ett klimatiltak som sikrer at alle opplever skatten som rettferdig. De foreslår forskjellige måter en CO₂-avgift kan nyanseres på for å sikre at den oppleves mindre urettferdig, basert på hva som driver opplevelsen av urettferdighet. Anbefalingene er oppsummert i tabellen under.

Tabell 3.3 Mulige implikasjoner for virkemiddelutforming gitt ulike oppfatninger av urettferdighet. Kilde: Povitkina et al. (2021).

Årsaker til urettferdighet	Rettferdighetsprinsipper	Eksempler på implikasjoner for virkemiddelutforming
For høye drivstoffpriser	Likhet, behov	Beskatning kombinert med en grønn subsidie
Mangel på tillit til myndighetene	Prosedyrerettferdighet	Transparens i handling knyttet til CO ₂ -avgift og skatteinntekter
Behov for å kjøre personbil etc.	Behov	Beskatning kombinert med infrastruktur/kompensasjon/subsidier
Urettferdighet for middelklassen og fattige	Likhet	Målrettet kompensasjon/informasjon
Bedrifter burde betale	Likhet	Beskatning av bedrifter
Ingen klimaendringer	Formål ikke rettferdiggjort, nytte	Informasjon
Urettferdighet for befolkningen i landlige områder	Likhet, behov	Infrastruktur/målrettet kompensasjon

I Klenert et al. (2018) sin gjennomgang av litteratur om CO₂-avgifter, trekker forfatterne frem hva som skal til for at folk skal godta slike skatter. Basert på litteraturgjennomgangen ser de, på samme måte som Povitkina et al. (2021), at virkemidler må skreddersys etter den lokale konteksten. De fremstiller anbefalingene sine i et diagram som viser hvordan forskjellige situasjoner bør håndteres i en avgift, se Figur 3.1.

Figur 3.1 Anbefalinger for håndtering av CO₂-avgift gitt nivå av aksept. Kilde: Povitkina (2021).



^a Løsninger relatert til politisk tillitt og politisk, økonomisk og kulturelle verdenssyn gjelder. ^b Prinsipper relatert til betydningen av inntektsgjenvinning og opphavet til politisk innflytelsesrike mottakere er gjeldende. ^c Fra denne noden er tradisjonelle prinsipper innenfor offentlig økonomi relevante. ^d Løsninger for innbyggers uvitenhet om korrigerende (Pigou) effekter av karbonskatt gjelder.

Vi ser altså fra litteraturen at en må være forsiktig med å anta at aksept for tiltak og virkemidler er overførbare mellom forskjellige land, og at det er svært viktig å skreddersy et virkemiddel – og ikke minst kommunikasjon rundt virkemiddelet – til den lokale konteksten.

Hva oppleves som mest rettferdig?

At folk opplever skatter og avgifter som urettferdige, driver som nevnt en del av motstanden mot CO₂-avgifter. Dette gjelder særlig når folk opplever at CO₂-avgiften vil treffe fattige eller folk i distriktene mer enn andre. Vi har ikke prioritert å finne studier som viser at skatter der rike betaler mer oppleves som mer rettferdig, og i artiklene vi har gjennomgått er fokuset i større grad på at en vil unngå at fattige får større problemer. Generell litteratur på progressiv og regressiv beskatning belyser dette mer inngående. Her har fokuserer vi på litteratur knyttet direkte til klimatiltak.

Flere studier viser at støtten til CO₂-avgifter øker dersom inntektene øremerkes til andre klimatiltak, som indikerer at folk gjerne oppfatter det som bedre at klimatiltak finansieres direkte gjennom avgifter på utslipp. Dette er ikke nødvendigvis den beste måten å anvende avgiftsinntekten, men kan bidra til å muliggjøre innføringen av en høy nok (kostnadseffektiv) avgift. Dersom inntektene brukes til å korrigere en markedsimperfeksjon, som FOU innenfor miljøteknologi, vil også øremerkingen kunne være effektiv (Lindhjem et al., 2021).

Flere litteraturgjennomganger, deriblant Carattini et al. (2019), Drews S. & van den Bergh, (2015) Maestre-Andrés, Drews, og van den Bergh (2019) og Mitev, et al. (2023), viser at bruken av skatteinntektene gjerne har betydning for hvordan skatten blir mottatt. Folk foretrekker at skatteinntektene øremerkes til andre tiltak som reduserer utslipp, særlig støtte til forskning og utvikling og subsidier av implementering av teknologi. Carattini et al. (2019) kommer med fire anbefalinger til hvordan en kan øke støtten til en CO₂-avgift:

1. Fase skatten inn over tid

2. Øremerke inntektene til videre klimatiltak
3. Fordele inntektene for å redusere urettferdighet
4. Dele informasjon og kommunikasjon rundt skatten

Sælen & Kalbakken (2011) finner også at øremerking av midler øker aksepten for CO₂-avgift i Norge, da den oppfattes som mer effektiv med tanke på utslippsreduksjon. Mitev et. al (2023) finner at oppfattet rettferdighet på tvers av samfunnet er en av de mest viktige faktorene for høy aksept. Menon (2021) så også på folks meninger om hva avgiftsinntektene skulle brukes til, og fant stor støtte for at de brukes til andre klimatiltak, samt utjevning av forskjeller. Bare 5 prosent av respondenter oppga at midlene ikke burde øremerkes. Menon finner også at effektivitet (mer utslippskutt for pengene), og innfasing av avgift med stegvis økning er viktig for aksept. En ny studie fra Norge viser at aksepten for klimaavgift øker både blant bedrifter og husholdninger hvis avgiftsinntekten brukes til å finansiere klimatiltak og utjevne forskjeller mellom by og land (Dugstad mfl. i review).

Subsidier

Subsidier brukes i utstrakt grad som virkemiddel i klimapolitikken, og kan utformes på flere ulike måter. Mens avgifter generelt er rettet direkte mot målet med virkemiddelet (utslipp av klimagasser) og dermed relativt enkelt utformet, er subsidier rettet mot alternativer til utslipp, som har uklare grenselinjer. I tillegg er subsidier brukt for å korrigere for klimarelatert markedssvikt, som teknologiutvikling (umodne teknologier) eller informasjonssvikt. Subsidier og avgifter er utgangspunktet for en bred diskusjon om atferdsendring og reduksjon av klimagassutslipp. Vi finner at det er mindre litteratur knyttet til aksept for subsidier, noe som er naturlig siden subsidier generelt ikke betyr kostnadsøkninger, men støtte, til de gruppene virkemidlene er rettet mot.

Blant nyere forskning har van Valkengoed & van der Werff (2022) funnet at subsidier i hovedsak hadde virkning på individer som allerede var tilbøyelige til å tilpasse atferden sin til det aktuelle tiltaket. Studien tok utgangspunkt i to subsidieordninger knyttet til klimaendringer i Nederland, for å undersøke i hvilken grad subsidier kunne utløse en ønsket atferd ved å fjerne økonomiske hinder. Den første subsidieordningen gjaldt subsidier for små tiltak i private hjem. I dette tilfellet fant studien at subsidieordningen hovedsakelig tiltrakk seg individer som allerede var i gang med å vurdere eller iverksette slike tiltak. Den andre ordningen gjaldt subsidier for å fremme innføringen av elektriske kjøretøy. Studien fant at slike subsidier ikke tiltrakk seg flere individer som i utgangspunktet ikke ville byttet til et elektrisk kjøretøy uten en slik subsidie.⁶ Studien konkluderte med at subsidier i mindre grad fjernet økonomiske hinder, men i større grad fungerte som en påvirkningsfaktor for handling for individer som allerede uten subsidien var tilbøyelige til å endre atferden sin. Subsidier kan derfor være nyttige for å støtte grupper av individer som allerede er motiverte til å tilpasse atferden sin, fremfor å motivere individer som i utgangspunktet ikke vurderer å ta stilling til spesifikke handlinger knyttet til klimaendringer.

Cherry, Kallbekken & Kroll (2012) fant større støtte til subsidier enn til skatter, og at skatt var foretrukket over kvantumsreguleringer (begrensninger i antall varer som kan konsumeres). Dette er i overensstemmelse med normer mot tvangsmessige politiske virkemidler. Studien fant også at språket som ble brukt i formidlingen av det

⁶ Subsidien på elektriske kjøretøy innebar at individene kunne få 2 000 euro dersom de kjøpte eller leide en brukt elbil. Dette utgjør en langt mindre subsidie sammenlignet med den norske elbil-ordningen. Les mer om elbil-utviklingen i Norge i Tekstboks 3.5.

aktuelle tiltaket hadde innvirkning på aksepten, noe som var spesielt tydelig i forbindelse med skatteinstrumentet som ble testet. Studien ble gjennomført med amerikanske universitetsstudenter i 2011.

Å fjerne subsidier på fossile drivstoff anses også som sentralt for å redusere utslipp av klimagasser og for å gjøre karbonprising effektivt. Dette vil i prinsippet gi samme økonomiske insentiver som økte avgifter. I et eksperiment med utgangspunkt i en spørreundersøkelse om aksept for subsidier på fossile drivstoff rettet mot utviklingsland med stor grad av slike subsidier, finner Harring et al. (2023) at å fjerne slike subsidier ikke vil skape mer offentlig motstand eller støtte enn å introdusere en CO₂-avgift. Også denne undersøkelsen viser at å spesifisere alternativer for hvordan inntektene fra CO₂-avgiften brukes kan øke aksept.

Tekstboks 3.2 En introduksjon til NO_x-fondet⁷

I Norge var NO_x-avgiften tidligere ett av miljøpolitiske virkemidler for å redusere utslipp av NO_x. I flere næringer reduserte avgiften virksomhetens økonomiske evne i den grad at det var utfordrende å gjennomføre tiltak for å redusere utslippene. Dette var spesielt tilfellet i næringer med høy NO_x-intensitet og svak økonomi. Dermed bidro NO_x-avgiften i liten grad til å redusere utslippene, og den bidro lite til utvikling og innføring av nye teknologiske løsninger. Derfor anbefalte flere ulike næringsorganisasjoner å etablere en fellesløsning med et NO_x-fond som kunne erstatte avgiften. Tanken var at fondet ville gi størst mulig miljøgevinst relativt til kostnaden virksomhetene måtte ta for å redusere sine utslipp. Denne anbefalingen ledet til forhandlinger med myndighetene og opprettelsen av NO_x-fondet (NO_x-fondet, u.å.). I dette tilfellet uttrykte altså næringslivet at fondstilskudd som en form for subsidie var mer hensiktsmessig for å oppnå utslippsreduksjoner, ettersom avgiften i liten grad ledet til atferdsendring.

NO_x-fondet ble opprettet i 2008 av 15 næringsorganisasjoner med formål om å finansiere NO_x-reduserende tiltak og implementering av grønn teknologi i næringslivet. Slike tiltak kan være elektrifisering og annen energiomlegging, renseteknologier og energieffektivisering. Fondet ble opprettet på bakgrunn av NO_x-avtalen for 2018-2025 mellom myndighetene og næringslivet om å redusere NO_x-utslipp for å oppnå Norges forpliktelser i Gøteborgprotokollen.

Medlemmene betaler en innbetalingssats til fondet, i stedet for å betale NO_x-avgift til staten. Deretter kan medlemsbedriftene søke om støtte til NO_x-reduserende tiltak fra fondet. Slik går de innbetalte midlene tilbake til næringen, og investeringene i tiltakene bidrar til å redusere NO_x-utslipp i Norge. Fondet har årlig en inntekt på omtrent én mrd. kroner.

3.1.2 Regulatoriske/ juridiske virkemidler

Som beskrevet over fokuserer størsteparten av forskning på aksept for klimavirkemidler på CO₂-avgifter. Likevel trekker enkelte studier frem andre type virkemidler. Grimsrud et al (2019) viser til hvordan studier gjennomført i Norge viser at folk gjerne foretrekker direkte reguleringer fremfor skatt. Generelt er folk motstandere av økte skatter og synes skattenivået er høyt nok som det er. I en studie fra USA finner Kotchen et al. (2013) tilnærmet lik betalingsvillighet for kvoter, CO₂-avgift og «harde» reguleringer. Basert på en gjennomgang av litteraturen finner Drews et al. (2015) det samme, men at det også ser ut som folk foretrekker virkemidler som innebærer mindre tvang. De påpeker at dette gjerne henger sammen med at folk ikke vil endre adferden sin i stor grad, og

⁷ <https://www.noxfondet.no/artikler/om-nox-fondet/>

ikke vil at et virkemiddel skal ha høye kostnader for dem personlig. Generelt foretrekker folk virkemidler som støtter klimavennlig atferd i form av ulike subsidier, heller enn straffer som tvinger atferdsendring (Drews et al., 2015). Aksepten for reguleringer som tvinger atferd, mottar enda mindre aksept dersom det krever mye adferdsendring og koster penger, som endring av kjørevaner, enn om det krever og koster lite, som krav til resirkulering (Drews et al., 2015).

3.2 Hva påvirker aksept av klimavirkemidler?

Grad av aksept er viktig for muligheten til å implementere klimapolitiske virkemidlene. Den grunnleggende tanken i konvensjonell økonomi er at høy nok avgift vil gi ønsket atferd (Stoknes, 2014). I samfunnsøkonomisk kontekst er aksept interessant da lav grad av aksept kan gjøre det vanskelig å få gjennomslag til å gjennomføre de mest effektive tiltakene, som en tilstrekkelig CO₂-avgift. Dette gir igjen i praksis mindre atferdsendring og utslippsreduksjon enn vi ville fått ved optimalt nivå av det klimapolitiske virkemiddelet. I tillegg observerer en heterogene meninger og responser på virkemidler blant forskjellige grupper i samfunnet. I andre fagfelt som atferdsøkonomi og psykologi, er en opptatt av bakenforliggende motivasjon som gir grad av aksept. Vi ser på eksempler hvor konsumenter ikke oppfører seg som forventet i reaksjon på det klimapolitiske virkemiddelet. Videre skal vi nå se på hva sammenheng er mellom grad av aksept og andre faktorer som sosioøkonomi, holdninger og verdier.

3.2.1 Sosioøkonomi, geografi og demografi

Det er stor ulikhet i aksept for klimapolitiske virkemidler og sosioøkonomiske og demografiske faktorer som kjønn, alder, kulturell tilhørighet, utdanningsnivå, samt politisk ståsted. Generelt viser flere studier at motstand mot klimapolitiske virkemidler er større blant menn enn kvinner, blant de med lavere utdanning enn høyere, og i distriktene enn i byene (Menon, 2021; Topia et al., 2023; Dechezleprêtre et al., 2022). Flere kvinner enn menn er bekymret for klimaendringene og villige til å akseptere klimapolitiske virkemidler og innrette atferd deretter (Topia, et al., 2023). Menn, bosatte i distriktene, de som kjører egne private kjøretøy og de som jobber i karbonintensive yrker er mer tilbøyelige til å tro at klimapolitikk vil påvirke dem økonomisk negativt uavhengig av om det faktisk gjør det (Topia et al., 2023). Menon (2021) finner i sin studie at det ikke er særlig variasjon mellom landsdeler, inntektsgrupper eller aldersgrupper i Norge. Hvordan det klimapolitiske virkemiddelet utformes spiller større rolle (Dechezleprêtre et al., 2022), som beskrevet i kapittel 3.1.

I en studie basert på CICEROs undersøkelse om norske holdninger til klima finner Sælen og Aasen (2023) tilsvarende resultater, som oppsummeres i Tabell 3.4.

Tabell 3.4 Karakteristikk ved folk som støtter og er mot klimavirkemidler i Norge. Kilde: Sælen og Aasen (2023)

	Folk som støtter klimavirkemidler	Folk som er mot klimavirkemidler
Alder	Under 30	50 - 60
Kjønn	59 % kvinner	62 % menn
Utdannelse	Universitet	Teknisk/yrkesfag
By/land	Flere som bor i Oslo	Som den nasjonale by/land fordelingen, bortsett fra Oslo
Venstre/høyre ideologi	Sentrum og venstre	Typisk sentrum, høyre overrepresentert
Klimafornektelse	Veldig lav	Moderat

Miljøvennlige verdier	Høy	Moderat
Fremmedfrykt	Lav	Moderat
Populisme	Moderat	Moderat til høy

En studie gjennomført av Grimsrud et al. (2019) finner at betalingsvillighet for skatter på rødt kjøtt og bytrafikk, øker med utdanning, sentralitet og yngre alder. De finner også at kvinner er mer negative til avgift på bytrafikk enn menn, men påpeker at det kan være drevet av andre grunner som ikke er knyttet til klima. De finner også at holdninger til varen som beskattes er viktig, samt eget forbruk av varen.

Politisk partitilhørighet har en sterk sammenheng med tro på klimaendringer (Hornsey, et al., 2016), og støtte for klimavirkemidler (CICERO, 2022, Anderson et al., 2023). I USA er det flere blant de som stemmer på mer liberale politiske parti som tror på klimaendringene enn de som identifiserer seg med mer konservative parti (Hornsey, et al., 2016). Anderson et al. (2023) viser at 90 prosent av variasjonen mellom amerikanske valgdistrikters støtte for CO₂-avgiften kan forklares av ideologi. Undersøkelser fra USA viser at kunnskap spiller en positiv rolle blant demokrater og partiuavhengige, men er ubetydelig blant republikanere, noe som igjen styrker argumentet om at kunnskapsrelaterte variabler er formet av, eller blir overskygget av ideologiske faktorer (Hornsey et al., 2016).

Partitilhørighet er også viktig i Norge. CICERO (2022) viser at folk som stemmer på partiene på venstresiden og Venstre er mer opptatt av klima og mer villig til å akseptere klimapolitiske virkemidler enn de på høyresiden og i sentrum. Folk som stemmer på Miljøpartiet De Grønne er mest positive til klimavirkemidler.

Tekstboks 3.3 Tillit til systemet spiller større rolle en sosiodemografiske faktor i internasjonale avtaler

Sleich og Faure (2017) gjennomførte en spørreundersøkelse i USA, Kina og Tyskland og fant at innbyggere som opplever at internasjonale klimaavtaler er effektive også opplever avtalen som mer relevant. Tro på effektivitet var viktigere enn sosiodemografisk utgangspunkt når det kom til tillitt og støtte til internasjonale klimaavtaler. I USA og Kina var det positiv sammenheng mellom nivå av tillit til internasjonale klimaavtaler og oppfattet relevans. De innbyggerne som var velinformert og opplevde at de var representert i klimapanelet (IPCC summit) hadde større tilbøyelighet for å akseptere klimapolitikken.

Selv om det er store sosioøkonomiske faktorer som korrelerer signifikant med aksept for klimapolitiske virkemidler, er det vanskelig å forutse aksept basert på disse karakteristikkene alene (Dechezleprêtre et al., 2022; Hornset et al., 2016). I tillegg til sosioøkonomi, geografi og demografi er også holdninger, verdensbilde og ideologisk ståsted viktige forklaringsfaktorer.

3.2.2 Holdninger, verdier og ideologi

Underliggende psykologiske vurderinger, sammen med sosioøkonomiske forhold, kultur og demografi, bidrar til å forme holdninger, verdier og ideologi. (Ballew, et al. 2020; Drews, 2015). Basert på en gjennomgang av flere studier konkluderer Hornsey et al. (2016) at sosiodemografiske variabler (utdanning, kjønn, og alder), har liten til moderat effekt på folks villighet til å handle klimavennlig, mens ideologi, verdensbilde, verdier og politisk ståsted har moderat til stor effekt.

Ideologi og gruppeidentitet

Ideologisk ståsted henger tett sammen med gruppetilhørighet (Ballew et al (2020), Bræin et al, (2022), Rees et al (2020) og Wallis et al (2021)). Fremveksten av høyrepopulisme globalt som driver for klimafornektelse og motstand mot klimapolitikk er et eksempel på gruppetilhørighet og ideologisk ståsted (Lockwood, 2018; Muradian & Pascual, 2020; Kulin et al., 2021). Dette skjer også i Norge (Lockwood, 2018, Kulin et al, 2021).

Når grupper av klimafornektende blir konfrontert med diskusjon og spørsmål om klimarelaterte saker, søker de gjerne inn i sin sosiale gruppe for å styrke sitt ideologiske perspektiv og verdenssyn (Ballew et al., 2020). Dersom gruppen styrker perspektivet, vil en være mindre tilbøyelig til å endre mening. Dette samsvarer med at funn som viser at høyere utdanning spiller mindre inn på aksept av klimapolitiske virkemidler enn ideologi, verdenssyn og verdier (Ballew et al. 2020).

I Norge ser vi for eksempel at høyrepopulisme og motstand mot bompenger henger sterkt sammen (Aasen & Sælen, 2022). I 2019 ble partiet Folkeaksjonen nei til mer bompenger opprettet som en motstand mot økte avgifter. I sin studie finner Aasen & Sælen (2022) to faktorer som har vært med å spille inn på denne gruppens motstand til klimavirkemiddelet; holdninger til klima og miljø blant høyrepopulister og tilgang til kollektivtrafikk og eget kjøretøy. De finner at tilgang på kollektivtrafikk (altså muligheten til å endre adferd for å unngå å betale bompenger) ikke spiller inn på motstand mot bompenger, men at det å eie egen bil øker sjansen for motstand. Det samme gjør høyrepopulistiske holdninger (Aasen & Sælen, 2022).

Et annet eksempel er fra USA hvor det snakkes om en «konservativ, hvit mann-effekt» hvor flere studier viser til denne gruppens tendens til å både fornekte klimaendringene og være motstander av klimapolitiske virkemidler. Konservative hvite menn har mye større sannsynlighet for å avvise klimaforskning og har dermed lavere aksept for klimatiltak (Ballew et al., 2020). Denne studien peker på at «konservativ» er en mer avgjørende faktor enn hvit og mann og at det er det ideologiske ståstedet, mer enn sosiodemografiske variabler, som er avgjørende. Her problematiseres ikke gruppe-tilhørighet på samme måte som hos Hornsey et al. (2016), men resultatene peker likevel i samme retning: ideologi er viktigere enn demografi.

Tekstboks 3.4 Kjøttkonsum, sosial identitet og verdier

En rekke psykologiske, sosiokulturelle og eksterne faktorer spiller inn på hva slags type og hvor mye kjøtt individer spiser (Rander et al., 2021). Rander et al. (2022) foreslår at noe av grunnen til at kjøttkonsum er så vanskelig å redusere, handler nettopp om at det så tett koblet til personlig og sosial identitet (s.2). Kjøttkonsum henger tett sammen med den og eller de sosiale gruppene en identifiserer seg med.

De som spiser mye kjøtt, har generelt sett en tanke om at kjøtt er nødvendig for å få i seg riktig type og mengde næring. Kjøttkonsumenter viser også ofte en tendens til sosialt dominerende orientering, og knytter høyt kjøttkonsum til maskulinitet. De som spiser mindre kjøtt knytter dette til moralsk overbevisning rundt produksjon av kjøtt, som miljø og dyrevelferd, og helsemessige grunner (s. 4). Dette viser til at verdsett og verdensbilde har mye å si for hva en velger å spise. Hva en velger å spise er svært personlig og tett knyttet til vaner og andre elementer enn klima. Verdisett, sosial identitet, vaner og ferdigheter gjør det vanskelig endre folks middagstallerken.

Studiene ovenfor peker dermed på at ideologi, verdier og holdninger er viktigere for grad av aksept og dermed atferdsendring og utslippsreduksjon, sammenlignet med demografiske faktorer alene. Ideologi er også knyttet til sosial identitet og gruppetilhørighet.

Sosial identitets-tilnærming

Bærin et al. (2022) analyserer gruppetilhørighet spesifikt, og argumenterer for et rammeverk som bygger på sosial identitet (referert til som «the Social Identity Approach») for å forstå folks grad av aksept for klimapolitiske virkemidler. En sosial identitets-tilnærming tar utgangspunkt i hvordan sosiale grupper former gruppedlemmers handlinger og individets selvoppfattelse. Grunntanken i denne tilnærmingen er at sosiale grupper former handlinger gjennom menneskers grunnleggende biologiske behov for tilhørighet. Opplevelsen av tilhørighet styrker selvfølelsen som igjen gir positiv selvtilit. Bærin et al. mener at selvfølelse og selvtilit avhenger av status i den oppfattede inn-gruppen en tilhører. Denne mekanismen gjør at det blir vanskelig å skille hva som er personlig identitet og sosial identitet. Samspillet mellom personlig og sosial identitet resulterer ofte i en justering av individuelle handlinger og holdninger i tråd med de andre i den sosiale gruppen. Det kan dermed være svært vanskelig å bryte med sin gruppe, og meninger knyttet til klima og virkemidler må sees i denne konteksten.

Både Barth et al. (2021), Bræin et al. (2022), Rees et al. (2020) og Wallis et al. (2021) viser at folk oppfatter store miljømessige og sosiale kriser gjennom linsen av sin sosiale identitet. De tar utgangspunkt i et rammeverk kalt Social Identity of Pro-environmental action (SIMPEA), som viser til at de sosiale normene til gruppen en tilhører, kognitiv og emosjonelle bånd til den sosiale gruppen, tiltro til om gruppen kan oppnå satte mål og måten gruppen vurderer en krise, er med og former handlinger i møte med en klimaendringene (Rees et al., 2020, s. 2). Sosial identitet fungerer som et filter i kommunikasjonen av klimaendringene og kan både øke og være til hinder for aksept for klimaendringen. Å hensynta sosial identitet i utforming av budskap, valg av talsperson og virkemidler, kan øke aksept. Vi skal se nærmere på dette innenfor kommunikasjon av klima.

Samfunnsstrukturer og makt som barrierer for aksept og atferd

Schmitt et al. (2019) mener en ikke kun kan se på sosial identitet og ideologi som faktorer for grad av aksept og mulig atferdsendring, men også økonomiske strukturer og samfunnets maktstrukturer. Studien tar utgangspunkt i tanken om at neoliberal kapitalisme oppfordrer til akkumulering av rikdom i hendene på relativt få individer og bedrifter. De påpeker at grupper med lite makt, som urbefolkninger, miljøaktivistgrupper, ungdommer, ofte støtter klimatiltak, mens utslippstunge bedrifter og individer med mye makt og penger, gjerne arbeider mot klimapolitikk som opprettholder status quo. Et eksempel på dette er da forskere i petroleumsselskapet Exxon allerede på 70-tallet fant bevis på at klimaendringene er menneskeskapt. I stedet for å dele denne kunnskapen med resten av verden, valgte Exxon-eierne å bevisst feilinformere publikum og beslutningstakere om årsaken og eksistensen til klimaendringene (Schmitt et al., 2019). Interessegrupper profiterer på klimagassutslipp og som har mye makt, har ikke interesse i å akseptere klimagassreducerende tiltak (Schmitt et al., 2019). At paradigme har stor effekt på klimaoverbevisning, støttes av Hornsey et al (2016), som viser til inntreden av det nye økologiske paradigme (New Ecological Paradigm), som har størst korrelasjon med troen på klimaendringene og deres effekt.

Schmitt et al. (2019) sine innspill om å ikke bare se på sosiale gruppers identitet som en barriere for klimaaksept og -atferd, men også se på samfunnsstrukturer og interessen blant de mektigste og rikeste for eller mot omstilling til et lavutslippssamfunn, er interessant for å forstå utforming av klimapolitikken. Dersom grunnleggende maktstrukturer i samfunnet hindrer nødvendig klimapolitikk, er det for snevert å bare adressere sosial identitet og sosioøkonomiske faktorer. En må også adressere gruppene som har interesse av å opprettholde dagens karbonintensive virksomheter. Det finnes også en rik litteratur knyttet til spredning av klimaskeptiske budskap, og hvordan dette henger sammen med økonomiske interesser (se f.eks. Conway & Oreskes, 2010).

Vaner

Mennesker er vanedyr, og å endre vaner innebærer en psykologisk kostnad. Bothner et al. (2019) fant at mennesker foretrekker små endringer som er lette å gjennomføre. I en undersøkelse fra husholdninger i fire europeiske land, inkludert Norge, finner Bothner et al. (2019) at et flertall av husholdningene er åpne for adferdsendringer, så lenge endringene er små. Siden å bryte med vaner innebærer en kostnad for den enkelte, vil det kunne være effektivt å endre valgsituasjonen og gjøre det enklere å velge en mer klimavennlig adferd (Stoknes, 2014). En tilnærming til dette kalles dulting (nudging). Dulting er små, uformelle virkemidler for å påvirke atferd i gunstige retninger, for eksempel mer klimavennlig retning, helse riktig retning eller mer samfunnsøkonomisk lønnsom retning (snl.no). Tilbudet om ryddehjelp ved isolering av britiske loft er et eksempel.

Tekstboks 3.5 Eksempel på subsidier og dulting: Isolering av britiske loft

I 2012/13 gjennomførte det britiske energi og klima departementet (Department of Energy and Climate Change, DECC) en ordning for subsidiering av energibesparende tiltak i husholdninger, blant annet isolering av loft. Selv om isolering av loft er et svært kostnadseffektivt tiltak for den enkelte husholdning, har andre barrierer stått til hinder. I en undersøkelse av hva som hindrer husholdninger å isolere loftene, fant DECC at hovedbarrieren var jobben i forkant med å rydde loftsarealet for eiendeler.⁸ I et kvasiexperiment gjennomført i London ble husstander tre ulike bydeler tilbudt tre forskjellige subsidier:

- Kensington: 8 husstander tilbudt £179 i støtte til isolering (kontrollgruppe)
- Merton: 17 husstander tilbudt £369 i støtte til isolering og rydding av loft
- Sutton: 11 husstander tilbudt £450 i støtte til isolering og rydding av loft

I alt ble 36 husstander oppringt og loftene deres inspisert i de tre ulike bydelene. Totalt isolerte 28 av de 36 loftene sine (78 prosent). I Merton isolerte 16 av 17 loftene sine (94 prosent), mens i Sutton var det 9 av 11 (82 prosent), og i kontrollgruppen i Kensington som ikke fikk ryddet loftet, men kun subsidiert isolasjonen, gjennomførte 3 av 8 (38 prosent). Dette var et lite eksperiment med få deltakere og det er vanskelig å konkludere med sikkerhet om trenden er «ekte». Men det kan indikere at å tilby rydding av loft i kombinasjon med subsidiering øker andelen som isolerer loftet sitt.

3.3 Hvordan kommunikasjon påvirker aksept

Her drøfter vi hvordan kommunikasjonen både kan stå i veien for eller øke aksepten.

Som beskrevet ovenfor, påvirker synet på rettferdighet og økonomiske virkninger aksepten for CO₂-avgifter. Flere studier fokuserer på typiske misforståelser knyttet til positive og negative virkninger av CO₂-avgifter. For eksempel viser Pizer & Sexton (2019) at energiskatter i flere land ikke nødvendigvis er regresive (at de som tjener mindre betaler prosentvis mer), og at selv når skatten i praksis er regressiv er omfanget av den økte kostnaden svært liten i forhold til en husholdnings budsjett. Dette peker på at en del av motforestillingene mot CO₂-avgifter er basert på feil informasjon og misoppfatninger.

Dette støttes av funn gjort av Douenne & Fabre (2020). I deres undersøkelse av franske holdninger til CO₂-avgifter foreslår de en avgift på 50 €/tCO₂, der skatteinntektene reforderes uniformt til befolkningen. Bare 10 prosent av

⁸https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/43014/3586-green-deal-understanding-consumer-resp.pdf

respondentene støtter innføringen av denne skatten, og blant respondentenes er det utbredte feilaktige oppfatninger av virkningene. For eksempel tror 30 prosent av de som ikke bruker bensin likevel at de vil bli negativt påvirket av skatten. I tillegg tror folk at skatten er regressiv, og at rike vil tjene på den mens fattige og middelklassen vil tape, selv om den foreslåtte skatten ville virke progressivt. Dette peker på at kommunikasjoner rundt nye virkemidler er av stor betydning for aksepten i befolkningen.

Internasjonale studier (som oppsummert i Dechezleprêtre et al., 2022) peker på at kommunikasjon om klimapolitiske virkemidler må være tydelig på tre faktorer for å lykkes:

- 1) At virkemiddelet er kostnadseffektivt (mest mulig utslippsreduksjon til lavest mulig kostnad)
- 2) At virkemiddelet ikke er regressivt (fattige treffes ikke hardere enn rike)
- 3) Hvordan virkemiddelet påvirker den enkelte husholdningen/personen

Å forklare hvordan klimapolitiske virkemidler virker og hvem de gagnar, er kritisk for å oppnå politisk støtte. Ved å forklare effekten av støtten (hvor mye utslipp som reduseres ved tiltaket) og fordelingseffekten av politikken (påvirkning på fattige familier), øker aksepten for virkemiddelet. Progressiv politikk og kommunikasjon som øker innbyggernes oppmerksomhet gir økt støtte, ifølge Dechezleprêtre et al. (2022).

Å kun peke til alvoret i situasjonen og virkningene av klimakrisen gjør ikke folk mer støttende (Dechezleprêtre et al., 2023). Det gjør, som nevnt av Stoknes (2014), at folk i større grad fraskriver seg ansvar og i stedet blir mindre engasjerte.

Kanaler for kommunikasjon, hvor mennesker tilegner seg informasjon og kunnskap, har også mye å si for aksepten for klimaendringene. For eksempel er de som bruker sosiale medier for å holde seg informert mindre tilbøyelige til å tro på alvoret ved klimaendringene, eller til å mene at offentlig investeringer bør brukes mer på klimatiltak selv om det vil øke skattene, og mer tilbøyelige til å tro at klimapolitikk påvirker dem økonomisk negativt (Topia et al., 2023). Hvem som formidler budskapet, er viktig. Mennesker tenderer til å stole mer på budskapet til folk fra samme sosiale gruppe (Bræin et al. 2022). Dette handler om identitet og gruppeidentitet, som vi skal komme tilbake til under beskrivelse av de fem barrierer for kommunikasjon.

Tekstboks 3.6 Eksempel på respons på subsidier: Elbil-utviklingen i Norge

I Nasjonal transportplan 2022-2033 er det satt mål om at alle nye personbiler og lette varebiler skal være nullutslippskjøretøy i 2025. Det har lenge vært nasjonalt momsfritak, gratis bom, gratis parkering flere steder i landet og liknende for å incentivere atferdsendring blant bilkjøpere. Dette har vært kraftfulle subsidier som har endret økt kjøp av elbiler. Som et resultat var fire av fem nye biler i 2022 elbiler.⁹ Elbilandelen øker i både sentrale og desentrale strøk. Andelen i Nordland økte fra 1 prosent i 2015 til 13 prosent i 2022,¹⁰ og i Viken fra 3 prosent i 2015 og til 29 prosent nå i 2023. Nivået er nå så høyt at momsfritaket for kjøp av nye elbiler over 500 000 kroner ble fjernet ved inngangen av 2023.

⁹<https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/landtransport/statistikk/bilparken/artikler/fire-av-fem-nye-biler-i-2022-var-elbiler>

¹⁰ SSB-tabell 07849

Tekstboks 3.7 Eksempel på motstand fra produsenter: Lakseskatt

I mai i år vedtok Stortinget innføring av grunnrenteskatt på havbruk, den såkalte lakseskatten. Fra 1. juli 2023 må næringer innen havbruk betale en inntektsskatt på 25 prosent på inntekt over 70 millioner fra oppdrett fra laks, ørret og regnbueørret.¹¹¹² Inntekten fra denne skatten fordeles 45 prosent til staten og 55 prosent til vertskommune og -fylke. I tillegg økes produksjonsavgiften til 90 øre per produserte kilo fisk. Samtidig kompenseres det med en verdsettelsrabatt ved beregning av eiendomsskatt.¹³ De statlige inntektene fra grunnrenteskatten på 25 prosent, er beregnet til 5,7 milliarder for 2023.

Da Regjeringen la fram forslaget høsten 2022 foreslo de en effektiv skattesats på 40 prosent. Dette resulterte i at de største lakseprodusentene falt umiddelbart i kurs på Oslo Børs og forslaget ble møtt med stor motstand fra bransjen og mange oppdrettskommuner.¹⁴ Lakselobbyistene arbeidet for fullt, det ble varslet om permitteringer som følge av skatteendringene¹⁵ og kommuneinnbyggere i oppdrettskommuner gikk i fakkeltog¹⁶.

3.3.1 Barrierer i kommunikasjon som hindrer aksept, og løsninger på disse

Stor motstand mot effektive tiltak og virkemidler, ofte begrunnet i misforståelser, peker mot at god og tydelig kommunikasjon er svært viktig for å skape aksept for klimapolitiske virkemidler og tiltak. Forskning innenfor psykologifeltet om hvordan en kan få folk til å akseptere klimapolitiske virkemidler og tiltak, peker på psykologiske barrierer for kommunikasjonen som grunner for manglende klimahandling (Stoknes, 2014; Jones et al., 2016; Bræin et al., 2022).

Tabell 3.5 Stoknes (2014) sin inndeling i fem barrierer som hindrer kommunikasjon og løsning

Barrierer mot effektiv klimakommunikasjon	Krav til vellykket klimakommunikasjon	Strategier og løsninger for klimakommunikasjon
Psykologisk distanse: klimaendringer oppleves som fjerne i tid, sted og påvirkning	Føles personlig, nært og hastende.	Sosial: Bruker makten i sosiale nettverk.
Bakteppe: Innramming av problemet som en katastrofe, kostnad og et offer som slår bakut.	Bruke kognitive baktepper som ikke slår tilbake på klimaproblemet gjennom negativ påvirkning.	Støttende: Finne solid bakteppe for kommunikasjonen som er positive og støtter/oppfordrer til handlinger.
Kognitiv dissonans: Mangelen på passende klimavennlig oppførsel svekker holdninger over tid.	Reduserer dissonans ved å gi muligheter for synlig og konsistent handling.	Enkel: Gjøre det enkelt og beleilig å velge klimavennlige handlinger.
Fornektelse: Gir flykt fra frykt, dårlig samvittighet og trusler.	Unngår å trigge emosjonelle behov for fornektelse.	Fortelling: Bruke makten som ligger i historiefortelling.
Identitet: Aktiverer kulturelle filter slik at ens identitet overstyrer fakta.	Reduserer kulturell og politisk polarisering på problemet.	Signaler: Bruk av indikatorer og beregninger som forteller interessenter hvordan utviklingen går.

¹¹ <https://e24.no/hav-og-sjoemat/i/XbJXOn/naa-er-lakseskatten-vedtatt-i-stortinget-vinn-vinn-situasjon>

¹² <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=93581>

¹³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-78-ls-20222023/id2968438/?ch=1>

¹⁴ <https://www.tv2.no/nyheter/naeringen-er-bekymret-en-kalddusi/15619165/>

¹⁵ <https://e24.no/boers-og-finans/i/GMyqV/salmar-varsler-permittering-av-851-ansatte>

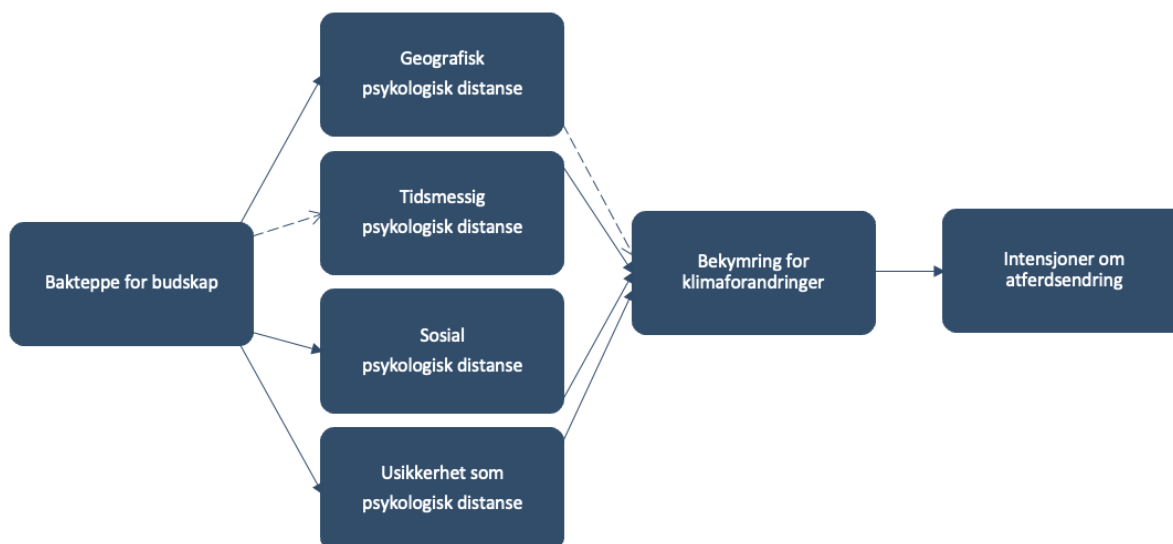
¹⁶ <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/wAr0Qo/fakkeltog-for-laksemilliardaerer>

I en gjennomgang av litteratur om «klimaparadokset» deler Stoknes (2014) psykologiske barrierer inn i fem kategorier (psykologisk distanse, bakteppe, kognitiv dissonans, fornektelse og identitet) med hver sine krav til vellykket kommunikasjon og strategi for gjennomføring vist i **Feil! Fant ikke referanse-kilden.** I det følgende gjennomgår vi hver barriere, for så å diskutere strategier som kan brukes til å løse barrierene.

Psykologisk distanse til klimaendringene ble undersøkt i to eksperiment gjort i Australia (Jones et al., 2016). Her fant de at psykologisk distanse består av fire komponenter: distanse geografisk og tidsmessig, likhet med de påvirkede og usikkerhet. Når mål for utslippsreduksjon settes til 2050 og virkningene av klimaendringene enda ikke har vært ved vår egen dørstokk, virker det som noe i en fjern framtid som ikke angår oss her og nå (Stoknes, 2014). Slik kommunikasjon av klimaendringene gjør det vanskelig for folk å se klimaendringene som en reell trussel. Mennesker tenderer til å prokrastinere oppgaver og gjøremål mer når oppgaven er abstrakt og lite konkret - uavhengig av hvor viktig og hvor enkel oppgaven er (Jones et al., 2016). Forskning viser at individer med opplevelse av ekstremvær var mer tilbøyelige til å tro at klimaendringene finner sted i tillegg til at de viste mer motivasjon til å handle klimavennlig (Jones et al, 2016). Den globale skalaen av klimaproblemene gjør at mange opplever seg hjelpeløse og at enkeltpersoners utslippsreduksjon ikke spiller noen rolle i det store og hele, da det angår fremtidige generasjoner og folk på andre siden av kloden.

Jones et al. (2016) sammenstiller elementer som inngår i psykologisk distanse og fremstiller dem grafisk, som vist i Figur 3.2 under, hvor stiplede pil representerer ikke-signifikant relasjon.

Figur 3.2 Formidlingsmodell for testing av hypoteser om psykologisk distanse innenfor dimensjonene geografi, tid, sosial og usikkerhet, som formidler forholdet mellom nærliggende og fjerntliggende innramminger, bekymringer og formidlingsintensjoner av budskap om. Kilde: Jones et al. (2016)



Ved å nøye utforme budskap som oppleves personlig, konkrete og relevant vil en kunne oppnå positive virkninger på aksept og intensjon om atferdsendring som gir utslippsreduksjon (Jones et al., 2016; Stoknes, 2014). Stoknes (2014) peker videre på hvordan en kan ta i bruk påvirkningskraften sosial identitet har ved å for eksempel lage konkurranser som samler folk og engasjerer folk til å redusere sitt samlede utslipp. Jones et al. (2016) peker også på viktigheten av at det er konkret nok til at det er gjennomførbart. For eksempel kan en gjennom sammenlikning

av energisparing med venner og familie, eller konkurranse mellom byer eller idrettslag motivere folk til å bruke sosiale grupper til å løse konkrete utslippsreducerende oppgaver.

Bakteppet eller innrammingen av det en formidler påvirker hvordan folk tolker budskapet. For eksempel kan det å innramme situasjonen som en katastrofe og krise tiltrekkes folks oppmerksomhet på kort sikt, men slik kommunikasjon fører på lang sikt til tretthet og likegyldighet over problemet (Stoknes, 2014). Klimaendringene blir gjerne kommunisert som en fremtidig total-krise. Samtidig blir vi fortalt at det er forbundet stor usikkerhet til konsekvensene av klimaendringene, og det understrekes gjerne at tiltakene vil bli ekstremt dyre og kreve stor omstilling i enkeltpersoners liv. Slik kommunikasjon bygger på en kombinasjon av frykt og usikkerhet, og forskning viser at bruk av frykt i kommunikasjon ikke er effektivt for å motivere til varige adferdsendringer og engasjement for en sak (Stoknes, 2014). Det kan virke som kommunikasjonen om at situasjonen er en krise og at vi må handle nå, oppfattes som at det vil gi umiddelbar endring i klimasituasjonen. Når vi har hørt budskapet om at vi «må handle nå» slik som Brundtland-kommisjonen sa i 1987, og vi opplever at vi har gjort det uten at krisen virker til å ha blitt mindre, blir vi likegyldige og mindre engasjerte. Paradoksalt forsterker denne type kommunikasjon heller status quo (Stoknes, 2014). Kommunikasjon krever dermed en balansegang mellom flere faktorer. Trusselen må oppleves som relevant for oss nå, relevant for den enkelte person, og ikke for stor til å løses.

Videre bør en ikke overfokusere på kostnader, men heller på gevinster. I stedet for å fortsette diskursen om at klimaendringene er en «katastrofe» med «høy usikkerhet» som vil bli «kjempedyr», mener Stoknes vi må ta i bruk andre metaforer. Eksempler på slike nye bilder kan være positive assosiasjoner som muligheter, helsegevinst, beskyttelse og for å minimere risiko (Stoknes, 2014). Et eksempel er forsikring: en betaler ikke innboforsikring fordi det er billig eller fordi en regner med at huset vil brenne ned til neste år, men for å skape trygghet og nattesøvn (Stoknes, 2014). Kommunikasjonen kan også innrammes i livskvalitet og fremtidig helse og at klimaendringene vil endre dette, derfor er det verdt å gjøre noe med.

Kognitiv dissonans kan sies å bestå av følelsesinvolvering (affekt), kunnskap (kognisjon) og atferd (Stoknes, 2014). Når disse tre er i intern konflikt i møte med ytre utfordringer, som klimaendringene oppstår kognitiv dissonans og en opplever en ubehagelig overenstemmelse mellom det du vet, og det du gjør (Ursin, 2020). For å bli kvitt denne ubehagelige dissonansen kommer hjernen opp med (ofte ubevisste) løsninger for å redusere ubehaget: ved å modifisere oppfatning eller betydningen av virkeligheten og eller atferden, eller fornekte den problematiske komponenten (enten virkelighetsoppfatningen eller atferden). Et eksempel på dette er hvis en jobber med fossiltung industri og velger å fornekte klimaendringene heller enn å skifte arbeidssektor.

Ved heller å utforme kommunikasjonen til å omhandle enkle gjennomførbare daglige handlinger, reduserer den kognitive dissonansen. Aktive valg krever mye energi for folk å ta, mens om en klarer å tilby utslippsreducerende alternativer som velges passivt vil en klare å dulte folk i riktig retting (Stoknes, 2014). Et eksempel er hoteller som hver dag skriver hvor mye mat de kastet i går, og hvordan dette kunne gitt mat til X antall personer for å oppfordre folk til å forsyne seg med det de klarer å spise og redusere matsvinn. Et annet eksempel å gjøre kollektivtrafikk billigere og mer tilgjengelig samtidig som det strammes inn med parkeringsplasser for å få folk til heller å velge kollektivtransport (Stoknes, 2014). Slike enkel forslag til dulting av folks atferd, reduserer utslipp, og er gjerne mer populære enn strengere tiltak. Stoknes påpeker også at dulting alene ikke vil oppnå nødvendig utslippsreduksjon.

Tekstboks 3.8 Eksempel på motstand mot regulatoriske virkemidler

I juni 2004 ble røykeloven - som forbød røyking inne på serveringssteder - innført i Norge.¹⁷ Da loven ble innført var 54 prosent av befolkningen negative. Motstanderne argumenterte med at dette var inngripen i folks privatliv, at omsetning blant serveringssteder ville gå ned og at det ville skade tobakksindustrien (NRK, 2019). Knappt to år etter innføringen viste en undersøkelse av Statens institutt for rusmiddelforskning at den totale omsetningsendringen derimot kun hadde gått ned med 0,8 prosent. Motstanden snudde og ti år etter var 94 prosent positive til innføring av loven.¹⁸ Flere endringer i tobakkslovgivingen siden 1970- tallet og frem til i dag har ført til en jevn reduksjon; om lag halvparten av den voksne befolkningen røykte i 1970 og i underkant av 10 prosent i 2022.¹⁹

Flere peker på at vi trenger slike juridiske virkemidler innen klimapolitikken som begrenser norsk utslipp. Ved å innføre for eksempel private klimavoter og utslippsforbud vil folk tvinges til å redusere utslipp (NRK, 2019).

Resultatet av kognitiv dissonans kan som nevnt være **fornektelse**. Når klimautfordringene blir for påtrengende og en ikke handler «riktig» kan klimafornektelse være en kognitiv løsning for å unngå skam eller atferdsendring. Slike reaksjoner bidrar fra et emosjonelt perspektiv til å lindre skyldfølelsen og opprettholde offerposisjonen en har, eller det kan rettferdiggjøre irritasjon eller sinne. Fornektelse kan komme i mange varianter, for eksempel ved å fordømme den som anklager, fraskrive seg ansvar, avvise skyld, holde på uvitenhet eller skyld på avmakt (Stoknes, 2014).

I følge Stoknes (2014) henger fornektelse gjerne sammen med hvilket narrativ som individer blir fortalt, og i den forbindelse blir klimaendringens narrativ ofte presentert som apokalyptisk. Dommedagsprofetering har vi sett lenge, og det bærer ofte med seg en anklagende tone om menneskers skyld i det hele som motvirker atferdsendring og heller skaper motstand og fornektelse i folk. Ved å heller fortelle en historie med konkrete gode klimavennlige løsninger skaper formidleren et budskap om håp og inspirasjon som motiverer mottaker til endring (Stoknes, 2014). Historier som inspirerer ved å gi et attraktivt bilde av fremtiden med flere muligheter, flere jobber, økt livskvalitet og lavere utslipp vil motvirke fornektelse blant mottaker av budskapet, ifølge Stoknes (2014).

En siste utfordring innen kommunikasjon er **identitet**. Stoknes (2014) fokuserer først og fremst på kulturell identitet og da særlig hvordan vestlig politikk har spilt inn på kommunikasjon om klima. Han peker på hvordan det politiske spennet mellom høy statlig inngripen og frie markedskrefter spiller inn på folks oppfatning av klimaforskning. Konsumenters resonnering er kulturelt og politisk konstruert og overkjører lett forskning og forskningsbasert resonnering. Andre peker også på den sosiale identiteten og gruppeidentitet som påvirker aksept og atferd (Barth et al.; 2021; Bræin et al., 2022; Rees et al., 2020; Wallis et al., 2021).

Identitet fungerer som et filter i møte med kommunikasjon av klimaforskning, og dette virker som en hindring for aksept. Dette må en ha med seg når klimapolitiske virkemidler skal kommuniseres. Bræin et al (2022) trekker fram at en må ta i bruk sosial identitet til sin fordel i klimakommunikasjon. Eksempler fra USA viste at bekymring og tro på klimaendringene blant republikanere økte da det i kommunikasjon ble brukt en «prototypisk» republikaner til å formidle budskapet. Ved å bruke et medlem i samme inn-gruppe, øker både troen på

¹⁷<https://www.helsebiblioteket.no/innhold/artikler/psykisk-helse/psyknytt/mange-sma-skritt-gjorde-norge-nesten-roykfritt>

¹⁸ <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/2rJGr/roeykelovens-far-folk-takker-meg>

¹⁹ <https://www.fhi.no/le/royking/tobakkinorge/bruk-av-tobakk/utbredelse-av-royking-i-norge/?term=>

klimaendringene og aksepten. Dette støttes av Barth et al (2021) som mener en nøkkel til god kommunikasjon er å synliggjøre den sosiale identiteten i budskapet, så vel som å bruke formidlere fra samme inn-gruppe. På denne måten skaper en sosial kontekst rundt klimahandlinger. Ved å gjennomføre en grundig undersøkelse av de sosiale gruppene som er mottakere av budskapet i forkant for å spisse kommunikasjonen, kan politikere og formidlere få mer effekt i form av aksept og atferd (Bræin et al., 2022).

4 Oppsummering

Virkemidler som påfører privatpersoner, bedrifter eller andre kostnader, møter generelt motstand hos den som bærer kostnadene. Litteraturen påpeker at motstand mot CO₂-avgifter avhenger av hvordan en tror skatten påvirker en selv og andre, om denne påvirkningen fremstår som urettferdig, og om en oppfatter avgiften som effektiv eller ikke. Generelt foretrekker folk virkemidler som støtter klimavennlig atferd i form av ulike subsidier, heller enn straffer som tvinger atferdsendring eller påfører den enkelte kostnader.

Aksept for klimavirkemidler varierer etter sosioøkonomiske og demografiske faktorer, som kjønn, alder, kulturell tilhørighet, utdanningsnivå og politisk ståsted. Generelt er motstand mot klimapolitiske virkemidler større blant menn enn kvinner, blant de med lavere utdanning enn høyere, og i distriktene enn i byene. Det synes ikke være særlig variasjon mellom landsdeler, inntektsgrupper eller aldersgrupper i Norge. På tvers av disse skillelinjene har gruppetilhørighet og sosial identitet stor betydning.

Aksepten for et virkemiddel avhenger i første omgang av virkemidlet, utformingen av det og implementeringen. Neste steg er hvordan virkemiddelet kommuniseres. Litteraturen peker på at kommunikasjon rundt nye virkemidler, om virkemiddelet er rettferdig og effektivt, er av stor betydning for aksepten i befolkningen. Det framstår som viktig å påpeke de positive effektene av virkemidlene, snarere enn å bygge på krisebeskrivelser. For økt aksept må virkemidlet være kostnadseffektivt og progressivt, og fordelingseffektene må kommuniseres tydelig. Funnene fra litteraturgjennomgangen tilsier at kommunikasjonen bør gjøres personlig og være konkret, aktuell og nær ved bruk av sosiale nettverk for å hindre psykologisk distanse og kognitiv dissonans. Ved å ta i bruk formidlere fra samme sosiale gruppe, kan en lettere skape aksept og redusere kulturelle og politiske polariseringer.

5 Referansliste

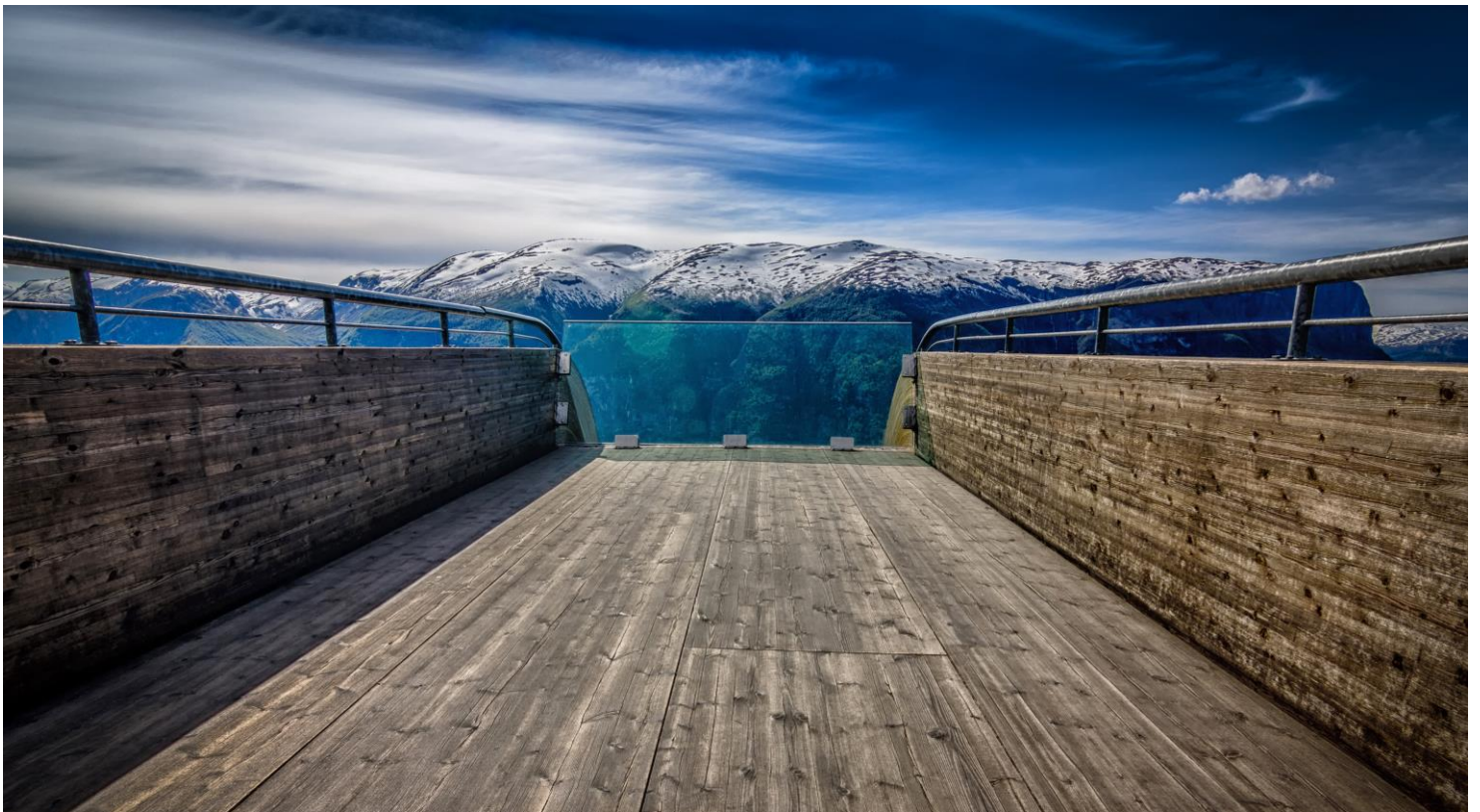
- Aasen, M. & Sælen, H. (2022). Right-wing populism and climate policies: Explaining opposition to road tolls in Norway. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*. 105. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2022.103222>
- Ajzen, I. (1991). The Theory of Planned Behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 50(2). [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(91\)90020-T](https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T)
- Anderson, S., Marinescu, I. & Shor, B. (2023). Can Pigou at the Poll Stop Us Melt the Poles? *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*. 10(4). <https://doi.org/10.1086/722970>
- Ballew, M., Pearson, A., Goldberg, M., Rosenthal, S., & Leiserowitz, A. (2019). Does socioeconomic status moderate the political divide on climate change? The roles of education, income, and individualism. *Global Environmental Change*. (60). <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.102024>
- Baranzini, A & Carattini, S. (2017). Effectiveness, earmarking and labeling: testing the acceptability of carbon taxes with survey data. *Environmental Economics and Policy Studies*. 19, 197-227. <https://doi.org/10.1007/s10018-016-0144-7>
- Barth, M., Masson, T., Fritsche, I., Fielding, K., & Smith, J. R. (2021) Collective responses to global challenges - The social psychology of pro-environmental action. *Journal of Environmental Psychology*. (74). <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2021.101562>
- Bater, P. & Aklin, M. (2020). The European Union Emissions Trading System reduced CO2 emissions despite low prices. *PNAS*. 117(16) 8804-8812. <https://doi.org/10.1073/pnas.1918128117>
- Bergquist. (2020). Combining climate, economic and social policy builds public support for climate action in the US. *Environmental Research Letters*. (15). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3477525>
- Bothner, F., Dorner, F., Herrmann, A., Fischer, H. & Sauerborn, R. (2019) Explaining climate Policies` popularity – empirical study in four countries. *Environmental Science & Policy*. (92) <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.10.009>
- Böhringer, C. & Rosendahl, K. E. (2010). Green promotes the dirtiest: on the interaction between black and green quotas in energy markets. *Journal of Regulatory Economics*. 37, 316- 325. <https://doi.org/10.1007/s11149-010-9116-1>
- Bræin, T., Monney, F.R.N & Venema, T.A.G., Dusting Off the Social Identity Approach to Overcome Barriers from Climate Change Communication to Pro-Environmental Behaviors. *Social Sciences & Humanities Open*.
- Carattini, S. Carvalho, M. & Fankhauser, S. (2018). Overcoming public resistance to carbon taxes. *Wires Climate Change*. 9(5) <https://doi.org/10.1002/wcc.531>
- Cherry, T. L. , Kalbekken, S. & Kroll, S. (2012). The acceptability of efficiency-enhancing environmental taxes, subsidies, and regulation: An experimental investigation. *Environmental science and policy*, 16, 90-96. <https://core.ac.uk/download/pdf/345079985.pdf>

- CICERO. (2022). Folk og Klima: Utvikling i nordmenns oppfatninger om klimaendringer, klimapolitikk og eget ansvar 2018-2021. <https://pub.cicero.oslo.no/cicero-xmlui/bitstream/handle/11250/2995382/Report%2007-%20web2.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Conway, E., & Oreskes, N. (2010). Defeating the merchants of doubt. *Nature*, 465(1299), 686-687. <https://doi.org/10.1038/465686a>
- Dechezleprêtre, A., Fabre, A., Kruse, T., Planterose, B., Chico, A., & Stantcheva, S. (2022, juni 27). Fighting climate change: International attitudes toward climate policies. *OECD Economics Department Working Papers*. 1714. <https://dx.doi.org/10.1787/3406f29a-en>
- Douenne, T., & Fabre, A. (2019). French attitudes on climate change, carbon taxation and other climate policies. *Ecological Economics*. 169. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.106496>
- Drews, S. & van den Bergh J. C. J. M. (2015). What explains public support for climate policies? A review of empirical and experimental studies. *Climate Policy* <http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2015.1058240>
- Dugstad, A., Grimsrud K. M. & Lindhjem, H.(2023). Can the acceptance of a carbon tax be increased?. The effect of tax revenue recycling and redistribution among households and companies. Discussion Papers 995, *Statistics Norway*, Research Department.
- Fielding, K. S., Hornsey, M. J., Thai, H. A. & Toh, L. L. (2019) Using ingroup messengers and ingroup values to promote climate change policy. *Climatic Change*. (158). <https://doi.org/10.1007/s10584-019-02561-z>
- Gaiwad, N. Genovese, F. & Tingley, D. (2022) Creating climate coalitions- Mass preferences for compensating vulnerability in the worlds two largest democracies. *American Political Science Review*. 116(4) <https://doi.org/10.1017/S0003055422000223>
- Gneezy, U., Meier, S. & Ray-Biel P. (2011). When and why incentives (dont) work to modify behavior. *Journal of Economic Perspectives*. 25(4). DOI: 10.1257/jep.25.4.191
- Grimsrud et al. (2019) Public acceptance and willingness to pay cost-effective taxes on red meat and city traffic in Norway. *SSB*. <https://doi.org/10.1080/21606544.2019.1673213>
- Harring, N., Jönsson, E. Matti, S., Mundaca, G. & Jagers, S. C. (2023). Public acceptance of fossile fuel subsidy removal can be reinforced with revenue recycling. *Nature Climate Change*. (13)214-215. <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01609-4>
- Hornsey, M., Harris, E. A., Bain, P. G, & Fielding, K. (2016). Meta-analyses of the determinants and outcomes of belief in climate change. *Nature Climate Change*. 6, 622-626. <https://doi.org/10.1038/nclimate2943>
- Jones, C., Hine, D. W. & Marks, A. D. G. (2016). The future is now- Reducing psychological distance to increase public engagement with climate change. *Risk Analysis*. 32(7) <https://doi.org/10.1111/risa.12601>
- Kalbekken, S., & Særen, H. (2021, mars 6). Public support for air travel restrictions to address Covid- 19 or climate change. *Transportation Research, Part D*: <https://doi.org/10.1016/j.trd.2021.102767>
- Kan, M. P. H. & Fabrigar, L. R. (2017). *Thepry of Planned Behavior*. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-28099-8_1191-1

- Klenert, D., Mattauch, L., Combet, E., Edenhofer, O., Hepburn, C., Rafaty, R. & Stern, N. (2018). Making carbon pricing work for citizens. *Nature Climate Change*. 8, 669-677. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0201-2>
- Kotchen, M. J., Boyle, K. J. & Leiserowitz, A. A. (2013). Willingness-to-pay and policy-instrument choice for climate-change policy in the United States. *Energy Policy*, 55, 617-625. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.12.058>
- Köppl, A. & Schratzenstaller, M. (2022). Carbon taxation: A review of the empirical literature. *Journal of Economic Surveys*. 37(4), 1353-1388 <https://doi.org/10.1111/joes.12531>
- Kulin, J, Sevã, I. J. & Dunlap, R. E. (2021). Nationalist ideology, rightwing populism, and public views about climate change in Europe. *Environmental Politics*. 30(7). <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1898879>
- Kyselã, E., Ťcasný, M., & Zvãřinová, I. (2019, mai 10). Attitudes toward climate change mitigation policies: a review of measures and a construct of policy attitudes. *Climate Policy*. 19(7) <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1611534>
- Lange, F. & Dewitte, S. (2019). Measuring pro-environmental behavior- Review and recommendations. *Journal of Environmental Psychology*. 63, 92-100 <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2019.04.009>
- Leining, C., Kerr, S. & Bruce-Brand, B. (2019). The New Zealand Emissions Trading Scheme: critical review and future outlook for three design innovations. *Climate Policy*. 20(2). <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1699773>
- Li, S., Linn, J. Muehlegger, E. (2014). Gasoline Taxes and Consumer Behavior. *American Economic Association: Economic Policy*. 6 (4). DOI: 10.1257/pol.6.4.302
- Lindhjem, H., Bruvoll, A. & Grimsrud, K. (2021). Øremerking av Klimaavgifter. *Samfunnsøkonomen*. 35(4) <https://samfunnsokonomene.no/app/uploads/2021/09/Samfunnsokonomene-nr-4-2021.pdf>
- Lookwood, M. (2018). Right-wing populism and the climate change agenda: exploring the linkages. *Environmental Politics*. 27(4). <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1458411>
- Maestre-Andrés, S., Drews, S. and van den Bergh, J. (2019). Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing: A review of the literature. *Climate Policy*. 19(9), 1186-1204. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1639490>
- Menon-publikasjon 1/2021. (2021). Sett pris på klimaet- Økt aksept for avgifter som virker. Hentet fra: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-01-Sett-pris-p%C3%A5-klimaet-%C3%B8kt-aksept-for-avgifter-som-virker-2.pdf>
- Mitev, K., Player, L., Verfuërth, C. Westlake, S. & Whitmarsh, L. (2023). The Implications of Behavioural Science for Effective Climate Policy. *University of Bath, Centre for Climate Change and Social Transformations*. <https://www.theccc.org.uk/publication/the-implications-of-behavioural-science-for-effective-climate-policy-cast/>
- Muradian, R. & Pascual, U. (2020). Ecological economics in the age of fear. *Ecological Economics*. 169 <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.106498>

- NRK (2019). Klima, røykeloven og politisk handlekraft [Registrert av Verdibørsen].
- Patterson, J. J. (2023). Backlash to climate policy. *Global Environmental Politics*. 23(1). https://doi.org/10.1162/glep_a_00684
- Povitkina, M., Jegers, S. C., Matti, S., & Martinsson, J. (2021). Why are carbon taxes unfair? Disentangling public perceptions of fairness. *Global Environmental Change*. 70 <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102356>
- Pizer, W. & Sexton, S. (2019). Distributional impact of energy tax. *Review of Environmental Economics and Policy*. 13(1). <https://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=http%3A%2F%2Fwww.nber.org%2Fpapers%2Fw23318.pdf;h=repec:nbr:nberwo:23318>
- Povitkina, et al. (2021). Why are carbon taxes unfair- Disentangling public perception of fairness. *Global Environmental Change*. 70. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102356>
- Rander, et al. (2021). Coping with multiple identities related to meat consumption. *Psychology & Marketing*. 38(1), 159-183. <https://doi.org/10.1002/mar.21432>
- Reese, G., Hamann, K. R. S., Heidbreder, L. M., Loy, L. S., Menzel, C., Neubert, S., Tröger, J., & Wullenkord, M. C. (2020). SARS-Cov-2 and environmental protection: A collective psychology agenda for environmental psychology research. *Journal of Environmental Psychology*. 70. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2020.101444>
- Schleich, J. & Faure, C. (2017). Explaining citizens`perceptions of international climate-policy relevance. *Energy Policy*. 103. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.01.014>
- Schmitt, M. T., Neufeld, S. D., Mackay, C. M. L. & Dys-Steenberg O. (2019). The Perils of Explaining Climate Inaction in Terms of Psychological Barriers. *Social Issue: Social Psychological Contributions to Sustainable Consumption*. 76(1), 123-135. <https://doi.org/10.1111/josi.12360>
- Stoknes (2014) Rethinking climate communications and the «psychological climate paradox». *Energy Research & Social Science*. 1, 161-170. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2014.03.007>
- Sælen, H. G. & Aasen, M. (2023). Exploring public opposition and support across different climate policies: Poles apart? *Ecological Economics*, 209. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2023.107838>
- Sælen, H. & Kalbekken, .S. (2011). A choice experiment on fuel taxation and earmarking in Norway. *Ecological Economics*. (70(11)) 2181-2190. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.06.024>
- Teixidó, J, Verde, S. F. & Nicolli, F. (2019). The impact of the EU Emissions Trading System on low-carbon technological change: The empirical evidence. *Ecological Economics* 164. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.06.002>
- Thagard, P. (2021). The cognitive science of COVID-10: Acceptance, denial, and belief change. *Methods*. 195, 92-102. <https://doi.org/10.1016/j.ymeth.2021.03.009>

- Topia, C., Sánchez-Gassen, N., & Lundgren, A. (2022). In all fairness: perceptions of climate policies and the green transition in the Nordic Region. *Nordregio Report*. <https://nordregio.org/publications/in-all-fairness-perceptions-of-climate-policies-and-the-green-transition-in-the-nordic-region/>
- Ursin, L. (2020, juni 24). Ekspertintervjuet: Derfor endrer klimaholdningene seg så lite. *Energi og Klima*. <https://energiogklima.no/to-grader/ekspertintervju/ekspertintervjuet-derfor-endrer-klimaholdningene-seg-sa-lite/>
- van Valkengoed, A. M & van der Werff, E. (2022). Are subsidies for climate action effective? Two case studies in the Netherlands. *Environmental Science & Policy*. 127, 137-145. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2021.09.018>
- Vatn, A. (2021). Bærekraftig økonomi- Innsikt fra økologisk og institusjonell økonomi. Berhen: Fagforbundet.
- Wallis, et al.(2021). What drives pro-environmental activism of young people? A survey study on the Fridays For Future movement. *Journal of Environmental Psychology*. 74. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2021.101581>



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.