

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

SEI brief, Augusti 2024

Claudia Strambo

Aaron Maltais

Jindan Gong

Maria Xylia

Björn Nykvist

Elena Dawkins

Katarina Axelsson

Rok Grah

Sivan Kartha

MOTORVÄGSTRAFIK I STADEN
STOCKHOLM

Viktiga slutsatser

- Inkomstnivå, bostadsort och tillgång till alternativ till egen bil påverkar hur människor kommer att uppleva omställningen. Särskilt äldre och unga boende i områden med låg befolkningstäthet uttrycker oro när det gäller rättvisa och jämlikhet i övergången till fossilfria transporter.
- Så mycket som 40 procent av Sveriges befolkning skulle kunna löpa en relativt hög risk att drabbas negativt av planerna på en övergång till ett fossilfritt samhälle om de inte får stöd av kompletterande åtgärder som hjälper till att säkerställa en rättvis omställning.
- Styrmedel och strategier för att åstadkomma den fossilfria omställningen måste anpassas efter och ta hänsyn till olika gruppers förutsättningar att kunna hantera omställningen, mot bakgrund av socioekonomiska och geografiska faktorer, och skillnader i klimatavtryck.
- Det finns lösningar som kan användas för att stödja dem som påverkas negativt av omställningen till ett fossilfritt transportsystem och har svårare att anpassa sig.

Sveriges mål att bli fossilfritt och nå nettonollutsläpp senast år 2045 kommer kräva djupgående förändringar inom en rad olika sektorer i samhällsekonomin. Omställningen utmanar också dagens konsumtionsmönster, och kan potentiellt sett leda till omfattande förändringar i människors vardagsliv, exempelvis vad gäller mat och transporter. Vilka effekter dessa förändringar får för individen kommer ofrånkomligen att variera beroende på faktorer som ålder, kön, inkomst och bostadsort, och om riktade åtgärder för att begränsa dessa effekter implementeras.

Om övergången bort från fossila bränslen hotar att förvärra ojämlikheterna kan den uppfattas som orättvis, bli politiserad och fördjupa de sociala klyftorna i samhället. Rättvisehänsyn har därmed blivit en central fråga i klimatpolitiska debatter i såväl Sverige som Europa rent generellt. En del har lyft fram hur social rättvisa och rättvisa kan stödja mer ambitiösa klimatåtgärder, medan andra har noterat att rättvisehänsyn har använts som en motivering för att fördröja åtgärder (Euronews Green, 2023).



För att hantera dessa rättviseproblem har beslutsfattare i olika länder utvecklat rättvisa omställningsåtgärder. På EU-nivå ledde oron över att utsatta grupper kunde drabbas av negativa konsekvenser, till följd av att utsläppshandeln utvidgats till att omfatta byggnader och vägtransporter, till inrättandet av en social klimafond (SCF). Fonden kommer att förse medlemsstaterna med finansiering för att stödja bland annat hushåll som är särskilt drabbade av energi- och transportfattigdom i syfte att främja en rättvis omställning (Strambo et al., 2022). I Sverige har Klimatpolitiska rådet betonat vikten av att utforma klimatpolitiken på ett rättvist sätt för att höja dess sociala acceptans. Rådet har också lyft fram bristen på analys av klimatpolitikens effekter på olika grupper i samhället, och rekommenderat regeringen att utveckla ett eget förhållningssätt till rättvis omställning och ta fram konkreta politiska åtgärder för hur detta ska uppnås (Klimatpolitiska rådet, 2024).

Mot bakgrund av detta presenterar vi här en sammanfattning av viktiga resultat och policyrekommendationer från forskningsprojektet ”Governing a fair transition to a fossil-free welfare society” som undersökt hur Sverige kan åstadkomma en rättvis övergång till ett fossilfritt välfärdssamhälle. Med hjälp av olika metoder identifierade projektet först vilka som löper störst risk att förlora på omställningen till en fossilfri livsmedels- och transportsektor, och varför det är så. Projektet undersökte sedan vilka rättvisaspekter de individer som sannolikt kommer att ha svårast att klara av omställningen i transportsektorn lyfter fram, och utvecklade sedan ett ramverk för att vägleda policyutformningen i syfte att kunna kompensera för dessa risker och få till en rättvis omställning i denna sektor.

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

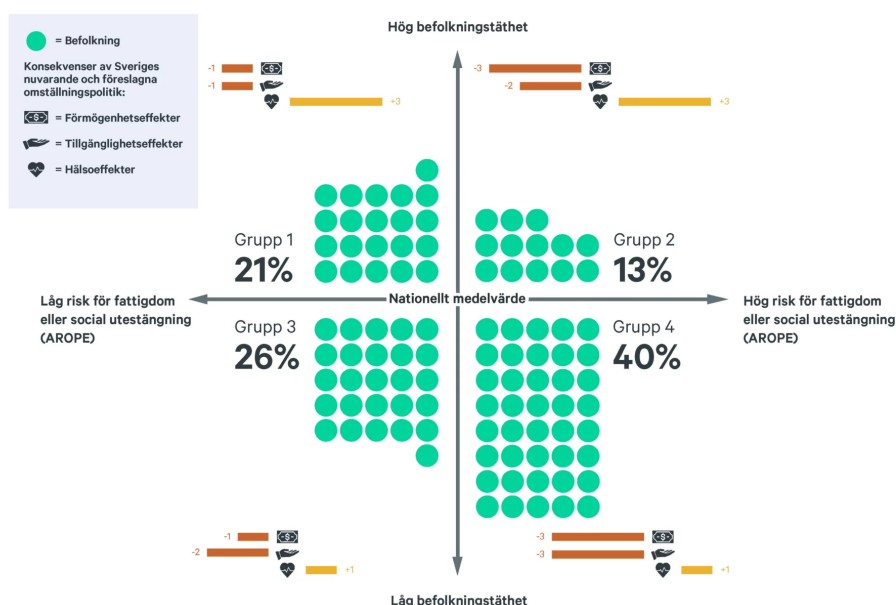
Vi undersökte först konsekvenserna – i termer av välbefinnande, tillgänglighet och hälsa – av omställningspolicys för livsmedel och transporter på svenska hushåll, baserat på hushållens konsumtionsnivåer, konsumtionsmönster och andra faktorer som kan påverka deras förmåga att hantera de förändringar som denna omställningspolitik medför (Dawkins et al., 2023).

Vår forskning visar att hushåll i områden med låg befolkningstäthet och med högre risk för fattigdom och social utslagning är mer benägna att drabbas av negativa effekter vad gäller välbefinnande och tillgänglighet. Detta beror på att denna grupp är starkt bilberoende och har svårare att hantera ökade kostnader för koldioxidintensiva varor, såsom fossildrivna bilar eller animaliska livsmedel, som omställningspolitiken förväntas medföra. De har också vanligtvis långa avstånd till offentlig service och begränsade möjligheter att använda kollektivtrafik för att nå och få tillgång till viktiga tjänster som hälso- och sjukvård, detaljhandel och utbildning. Dessutom kommer de att få uppleva mindre av hälsofördelarna med minskade luft- och bullerföroreningar jämfört med de grupper som bor i områden med högre befolkningstäthet. Utan ytterligare kompletterande stödåtgärder är det dessa hushåll som kommer att drabbas hårdast av omställningens negativa effekter, och även få ut minst av dess positiva effekter.

Figur 1 illustrerar fördelningen av riskerna för att förlora på den fossilfria omställningen, uppdelad efter befolkningstäthet och andel av befolkningen som riskerar fattigdom eller social utslagning. Vi beräknade klimatavtrycket för olika svenska livsstilstyper och kombinerade detta med data om ojämlikheter, lokala omständigheter och förväntade policyeffekter. Analysen visar att på aggregerad nivå utgör den grupp som löper störst

risk att förlora på omställningen (Grupp 4) cirka 40 procent av Sveriges befolkning. Denna grupp står för den högsta andelen av de totala utsläppen av växthusgaser, samtidigt som den har det lägsta fotavtrycket per capita. Gruppens sammansättning kännetecknas av en betydande andel äldre och pensionerade individer, men också en del unga singlar, låginkomsttagare och unga till medelålders familjer.

Figur 1. Illustrativ fördelning av de sociodemografiska grupperna i förhållande till genomsnittlig befolkningstäthet och genomsnittlig risk för fattigdom eller social utestängning (AROPE), med övergångseffekter på välbefinnande, tillgänglighet och hälsa. Värdena för välbefinnande, tillgänglighet och hälsoeffekter bedömdes kvalitativt på en skala från -3 (starkt negativt) till +3 (starkt positivt).



Källa: Dawkins m.fl., 2023.

Hushåll i mer befolkningstäta områden med relativt hög risk för fattigdom eller social utestängning (Grupp 2) löper också betydande risk för negativa förmögenhetseffekter på grund av sin begränsade förmåga att hantera den förväntade prisökningen på koldioxidintensiva varor. Denna grupp riskerar också negativa tillgänglighetseffekter på grund av begränsade transportalternativ i låginkomstområden i städernas utkanter. Däremot förväntas de få större hälsovinster av omställningen, eftersom områden med högre befolkningstäthet tenderar att ha högre nivåer av luftföroreningar och buller, och att forskning visar att invånare med lägre inkomster tenderar att vara mer utsatta för detta (EEA, 2018).

Sammantaget visar vår forskning att de ansträngningar som görs för att ställa om till ett fossilfritt samhälle måste skraddarsys för passa olika delar av befolkningen. Detta kräver policy och strategier som bättre än idag tar hänsyn till skillnader i klimatavtryck, socioekonomiska och geografiska förhållanden, samt förmågan hos olika grupper i samhället att kunna ändra sina mat- och transportvanor och hantera konsekvenserna av omställningspolitiken i bred mening.

Vilka rättvisefrågor uppstår bland dem som är särskilt utsatta?

Vi genomförde femton intervjuer under sommaren 2022 för att undersöka uppfattningar om rättvisa i förhållande till de strategier för omställning till ett fossilfritt transportsystem som identifierades i Dawkins m.fl. (2023). Intervjuerna riktade in sig på pensionärer som bor i medelstora städer, småstäder eller på landsbygden, samt till unga singlar och låginkomsttagande studenter som lever nära stora och medelstora städer. De intervjuade personernas huvudsakliga rättviseeöverväganden kretsade kring tre nyckelområden: a) inkomst, b) bostadsort och tillgång till alternativ till egen bil, och c) takten på omställningen.

1. Inkomst

Omställningsåtgärderna för att fasa ut fossila bränslen i transportsystemet kommer sannolikt att leda till ökade kostnader för bilanvändning (Dawkins et al., 2023). Många av de intervjuade ansåg denna politik som orättvis eftersom låginkomsthushåll skulle tvingas använda bilen mindre i syfte att minska de allmänna utsläppen, medan höginkomsthushåll skulle klara av de ökade kostnaderna och inte behöva ändra sitt körbeteende. Pensionerade intervjupersoner ansåg dessutom att de riskerade att drabbas av försämrad livskvalitet, social utslagning och minskad självständighet om de tvingas att begränsa sina bilresor till följd av ökade kostnader.

2. Bostadsort och tillgång till alternativ till egen bil

Intervjupersonerna konstaterade att tillgången till kollektivtrafik skiljer sig åt på olika platser, och att det bara är i städerna som tillgången är tillräcklig. Detta leder, enligt intervjupersonerna, till ett större bilberoende på landsbygden och gör övergången orättvis för dem som är beroende av bil, och inte har god tillgång till kollektivtrafik, eftersom kostnaden för bilanvändning sannolikt skulle öka. Precis som när det gäller tillgången till kollektivtrafik lyfte pensionerade intervjupersoner fram den ojämna

tillgången på laddinfrastruktur, och att den idag mestadels gynnar husägare. De ansåg också att deras egen grupp missgynnas av omställningen till fossilfria transporter eftersom kollektivtrafik och icke motordrivna alternativ blir svårare att utnyttja i takt med stigande ålder och sämre fysisk rörlighet.

De intervjuade tog också upp att hälsofördelarna av omställningen, såsom vinsterna med minskat buller och luftföroreningar, främst kommer gynna dem som bor i mycket tätbefolkade områden. Den upplevda obalansen mellan å ena sidan dem som påverkas negativt av de ökade kostnaderna och å andra sidan dem som gynnas av omställningen och har bättre tillgång till transportalternativ förstärkte känslan av orättvisa vad gäller omställningen inom transportsektorn. Yngre intervjupersoner såg också en risk för att människor på landsbygden, med begränsad tillgång till kollektivtrafik, kan bli isolerade och få sitt sociala liv begränsat.

3. Takten på omställningen

Även om intervjupersonerna lyfte fram problematiska rättvisefrågor i omställningen trodde de i allmänhet att den skulle ge ett rättvisare transportsystem på längre sikt. Yngre människor tog här upp fördelarna med ökad rörelsefrihet som en mer tillgänglig kollektivtrafik på både landsbygden och i städerna kan innebära. Pensionärer påpekade å sin sida att äldre människor kanske inte kommer att kunna få uppleva alla fördelar med omställningen.

Sammantaget så visar respondenternas svar att deras uppfattningar om rättvisa beror på hur fördelningen, av både negativa och positiva effekter, kommer att spridas ut i samhället. Exempelvis var det för de intervjuade pensionärerna som bodde på landsbygden oklart hur de skulle komma att gynnas av omställningen, om de nu alls skulle göra det. Detta pekar mot att kompensatoriska åtgärder – som riktade subventioner eller undantag – ibland är nödvändiga men kanske inte alltid tillräckliga. En rättvis omställning kräver ett bredare angreppssätt.

Hur kan man med politiska verktyg stödja dessa grupper?

Omställningen till mer hållbara transporter innebär betydande fördelar, som förbättrad luftkvalitet, mer levnadsvänliga stadsmiljöer, förbättrad infrastruktur för aktiva transporter som exempelvis cykling, med tillhörande hälsofördelar, ökad energieffektivitet och i slutändan mer kostnadseffektiva lösningar för hushållen (Bassi et al., 2022; Jaramillo et al., 2022; Nieuwenhuijsen, 2020; Slowik et al., 2022). För att detta ska bli verklighet krävs dock betydande förändringar när det gäller såväl infrastruktur och transportsätt som beteenden och livsstilsanpassningar, något som kan bli både kostsamt och störande under en övergångsperiod. Vi vet om att det idag finns ett betydande politiskt motstånd mot den politik som krävs för att åstadkomma dessa förändringar (Ejelöv et al., 2022; Ewald et al., 2022; Harring & Sohlberg, 2017), och vår forskning belyser därför hur utsatta grupper kan komma att påverkas negativt under själva övergången.

För att stödja de grupper som är mest sårbara för omställningen inom transportsektorn måste de politiska verktygen inkludera omfattande omställningsstöd (Green & Gambhir, 2020) med fokus på rättvisa, tillgänglighet och politisk acceptans. Med utgångspunkt i en kommande publikation föreslår vi att policyramverket för detta omställningsstöd bör bestå av fyra nyckelstrategier:

1. **Transportsystemets utformning och strukturella åtgärder:** Investeringar i kollektivtrafik och infrastruktur som säkerställer rättvis transporttillgång för alla, och som särskilt riktar in sig på områden på landsbygden och i städernas periferi där utsatta grupper bor. Detta inkluderar att förbättra kollektivtrafiken för att öka tillgängligheten för låginkomsttagare, äldre personer och funktionshindrade, samt bidra till en ökad användning av elbilar genom att utveckla laddinfrastrukturen i områden med dålig täckning.
2. **Gruppenpassade omställningsstöd:** Skraddarsydda styrmedel och stöd till sårbara grupper som äldre personer, studenter och låginkomsttagare boende på landsbygden eller i städernas utkanter. Dessa kan inkludera differentierade prismodeller för kollektivtrafik, subventioner för elbilar riktade till låginkomstgrupper, och riktade investeringar för laddinfrastruktur i områden som är mindre kommersiellt gångbara på grund av socioekonomiska förhållanden.
3. **Begränsningar av relaterade sårbarheter:** Adressera sårbarheter som är kopplade till transportsystemet men som ligger utanför det, till exempel bostäder till överkomliga priser i transporttöta områden och tillgång till samhällsservice och viktiga tjänster i olika delar av samhället. Investeringar i grönområden och rekreationsanläggningar i städer kan indirekt stödja en mer inkluderande omställning av transportsystemet, även utan direkta investeringar i själva transportsystemet.
4. **Utvärdering, transparens och politisk flexibilitet:** Kontinuerlig utvärdering av effekterna av omställningspolitiken för att säkerställa att den uppfyller målen om rättvisa och effektivitet. Att ha en öppenhet i policyutvecklingen och flexibla mekanismer som kan hantera oförutsedda utmaningar är avgörande för att upprätthålla allmänhetens förtroende och stöd.

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

En framgångsrik implementering av dessa omställningsstrategier kräver en djup förståelse både för de särskilda sårbarheter och behov som finns runt om i landet i olika samhällsgrupper, och för de ansvarsområden och policyalternativ som finns tillgängliga på olika förvaltningsnivåer. Implementeringen kräver också ett lyhört förhållningssätt till nya utmaningar och perspektiv på rättvisa, effektivitet och förtroende, i syfte att få till en omställning som inte bara är miljömässigt hållbar utan också socialt rättvis och politiskt genomförbar. Dessutom är det viktigt att effektivt kommunicera dessa omställningsåtgärder till allmänheten, både för att kunna bemöta missförstånd och

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

Varför bör den offentliga sektorn ge riktat stöd till dessa grupper?

Utöver att säkerställa social rättvisa, är det också viktigt ur ett miljöeffektivitets- och politiskt genomförbarhetsperspektiv att ge riktat stöd till dem som löper störst risk att förlora på omställningen. För den grupp som löper störst risk att förlora utgör även den grupp med den största andelen av befolkningen, så mycket som 40 procent, och den grupp med de största totala utsläppen av växthusgaser.

Arbetet med att ställa om till ett fossilfritt samhälle måste anpassas och skräddarsys efter förutsättningarna hos olika grupper i samhället. Detta kräver att politiken blir bättre på att ta hänsyn till skillnader i klimatavtryck och olika gruppers förmågor att hantera konsekvenserna av omställningspolitiken. Inkomstnivå, bostadsort och tillgång till alternativ till bil påverkar hur människor kommer att uppleva omställningen.

Rättviseaspekter är helt avgörande vid utformningen av omställningspolitiken, men utgör samtidigt inte per automatik ett skäl för att skjuta upp klimatåtgärder. Att göra så är i grunden orättvist, eftersom det innebär att bördan av omställningen i stället läggs på framtida generationer och att man då bortser från de orättvisa, orättfärdiga och extrema konsekvenserna av att inte agera, som ofta kan vara mycket värre. Det finns idag lösningar att tillgå för att stödja de grupper i samhället som riskerar att påverkas negativt av omställningen inom transportsystemet, lösningar som beslutsfattare kan implementera för att få till stånd en rättvis och hållbar omställning även på sikt.

Referenslista

- Bassi, A. M., Pallaske, G., Niño, N., & Casier, L. (2022). Does Sustainable Transport Deliver Societal Value? Exploring Concepts, Methods, and Impacts with Case Studies. *Future Transportation*, 2(1), 115–134. <https://doi.org/10.3390/futuretransp2010007>
- Dawkins, E., Strambo, C., Xylia, M., Grah, R., Gong, J., Axelsson, K., & Maltais, A. (2023). Who is most at risk of losing out from low-carbon transition in the food and transport sectors in Sweden? Equity considerations from a consumption perspective. *Energy Research & Social Science*, 95, 102881. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102881>
- EEA. (2018). *Unequal exposure and unequal impacts: Social vulnerability to air pollution, noise and extreme temperatures in Europe* [EEA Report No 22/2018]. European Environment Agency.
- Ejelöv, E., Haring, N., Hansla, A., Jagers, S., & Nilsson, A. (2022). Push, Pull, or Inform-an Empirical Taxonomy of Environmental Policy Support in Sweden. *Journal of Public Policy*, 1–24. <https://doi.org/10.1017/S0143814X21000271>
- Euronews Green, R. (2023, August 14). Europe faces 'green backlash' as cost of living crisis bites. *Euronews*. <https://www.euronews.com/green/2023/08/13/greenlash-why-its-getting-harder-to-pass-environmental-reforms-in-the-eu>
- Ewald, J., Sterner, T., & Sterner, E. (2022). Understanding the resistance to carbon taxes: Drivers and barriers among the general public and fuel-tax protesters. *Resource and Energy Economics*, 70, 101331. <https://doi.org/10.1016/j.reseneeco.2022.101331>
- Green, F., & Gambhir, A. (2020). Transitional assistance policies for just, equitable and smooth low-carbon transitions: Who, what and how? *Climate Policy*, 20(8), 902–921. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1657379>
- Haring, N., & Sohlberg, J. (2017). The varying effects of left–right ideology on support for the environment: Evidence from a Swedish survey experiment. *Environmental Politics*, 26(2), 278–300. <https://doi.org/10.1080/09644016.2016.1244965>
- Jaramillo, P., Kahn Ribeiro, S., Newman, P., Dhar, S., Diemuodeke, O. E., Kajino, T., Lee, D. S., Nugroho, S. B., Ou, X., & Hammer Strømman, A. (2022). Transport. In P. R. Shukla, J. Skea, R. Slade, A. Al Khourdajie, R. van Diemen, M. McCollum, M. Pathak, S. Some, P. Vyas, R. Fradera, M. Belkacemi, A. Hasija, G. Lisboa, S. Luz, & J. Malley (Eds.), *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_Chapter10.pdf
- Klimatpolitiska rådet. (2024). *2024 Klimatpolitiska rådets rapport*. Klimatpolitiska rådet. <https://www.klimatpolitiskaradet.se/rapport-2024/>
- Nieuwenhuijsen, M. J. (2020). Urban and transport planning pathways to carbon neutral, liveable and healthy cities; A review of the current evidence. *Environment International*, 140, 105661. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2020.105661>
- Slowik, P., Isenstadt, A., Pierce, L., & Searle, S. (2022). *Assessment of light-duty electric vehicle costs and consumer benefits in the united states in the 2022–2035 time frame*. International Council on Clean Transportation. <https://theicct.org/wp-content/uploads/2022/10/ev-cost-benefits-2035-oct22.pdf>
- Strambo, C., Dawkins, E., & Suljada, T. (2022). *The impact of the EU Emissions Trading System on households: How can the Social Climate Fund support a just transition?* Stockholm Environment Institute. <https://doi.org/10.51414/sei2022.024>

Published by

Stockholm Environment Institute
Linnégatan 87D 115 23 Stockholm,
Sweden
Tel: +46 8 30 80 44
www.sei.org

DOI:

<https://doi.org/10.51414/sei2024.028>

Author contact

Claudia Strambo,
claudia.strambo@sei.org

Media contact

Silvija Marcinkevičiūtė,
silvija.marcinkeviciute@sei.org

Cover photo

Highway traffic in city of
Stockholm. Credit: [Henrik Trygg /
Getty Images](#)

Visit us: sei.org
Twitter: [@SEIresearch](#)
[@SEIclimate](#)

Stockholm Environment Institute is an international non-profit research and policy organization that tackles environment and development challenges. We connect science and decision-making to develop solutions for a sustainable future for all. Our approach is highly collaborative: stakeholder involvement is at the heart of our efforts to build capacity, strengthen institutions, and equip partners for the long term. Our work spans climate, water, air, and land-use issues, and integrates evidence and perspectives on governance, the economy, gender and human health. Across our eight centres in Europe, Asia, Africa and the Americas, we engage with policy processes, development action and business practice throughout the world.

Anmärkningar

- 1 Dessa indikatorer gör det möjligt att fånga upp både socioekonomiska och geografiska omständigheter som påverkar hushållens förmåga att hantera omställningspolitiken.