



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
Statsvetenskapliga institutionen

# Köttkonsumtionen och den politiska viljan

Kollektivt handlande och det uteblivna politiska gensvaret för en minskad köttkonsumtion

Kandidatuppsats i

Statsvetenskap

VT 2014

Johan Roos Högberg

Handledare: Gunnar Falkemark

Antal ord: 11990

”Eftersom det är ett enda bröd,  
så äro vi, fastän många, en enda kropp,  
ty alla få vi vår del av detta ena bröd.”

Korinthierbrevet, 10:17

## ABSTRACT

Denna studie avser förklara varför inga politiska åtgärder vidtas för att minska köttkonsumtionen när det finns tydliga belägg för dess bidragande effekter på klimatuppvärmningen. Genom en motivanalys iakttar jag aktörsbaserade och strukturella faktorer som förklarar varför förslaget om en skatt på kött får dåligt gehör. Genom att jämföra den politiska hanteringen av köttkonsumtionen med bilismen åskådliggör jag ytterligare faktorer som bidrar till att styrmedel finns i det ena fallet men inte i det andra.

Jag har tolkat mitt material utifrån ett teoretiskt perspektiv som kan benämnas institutional rational choice. Enligt detta är individen en allmänt rationell aktör som gör ställningstaganden i osäkra situationer tillsammans med andra. Klimatet utgör en gemensam resurs som är tillgänglig för alla och närmast omöjlig att kontrollera. När individen äter kött eller kör bil är det exempel på egennyttiga beteenden som i slutändan försämrar klimatresursen för samtliga brukare. Detta beskrivs som ett kollektivt handlande-problem.

Min analys och påföljande slutsatser konstaterar att motiven för att från politiskt håll förändra köttkonsumtionen hämmas av faktorer som i stor utsträckning ryms inom ramen för kollektivt handlande-logiken. Köttsektorn utgör en viktig ekonomisk och socioekonomisk faktor vilket gör köttskatt till ett begränsande styrmedel som är svårt för politiker att vinna röster på. Att denna typ av styrmedel ändå tillämpats inom bilsektorn beror på att statliga åtgärder och bilism är mer sammankopplade historiskt sett samt att bilen under en längre tid och i större utsträckning har förståtts som en klimatförorenare. Styrmedel som gynnar biodrivmedel rymmer även nationella fördelar som köttskatten saknar.

**Nyckelord:** köttkonsumtion, klimatuppvärmning, styrmedel, köttskatt, institutional rational choice, Elinor Ostrom, Sverige, collective action, bilism

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING.....	5
Det vetenskapliga problemet.....	6
Tidigare forskning.....	7
Val av problemområde och fall.....	9
AVGRÄNSNINGAR.....	10
Den svenska kontexten.....	10
Styrmedelsinstrumentet.....	10
SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	11
TEORI.....	12
Det kollektiva handlandets problem.....	13
Klimatet som gemensam resurs.....	13
Styrmedel som policyinstrument.....	14
METOD.....	15
Analysverktyg.....	15
Källkritik.....	17
MATERIAL.....	18
RESULTAT och ANALYS .....	19
Generella förutsättningar .....	20
Köttkonsumtionens utveckling.....	20
Bilismens utveckling.....	23
ANALYS: Institutionell utveckling.....	24
Bilismen och styrmedel.....	27
Köttskatt som styrmedel.....	28
ANALYS: Styrmedelsinstrumentet.....	31
SLUTSATSER.....	34
FRAMTIDA FORSKNING .....	36
KÄLLFÖRTECKNING.....	38

## INLEDNING

Atmosfären delas av allt liv på denna planet. Mänskliga aktiviteter gör dock stora anspråk på denna resurs, vilket bidrar till att atmosfärens egenskaper förändras. FN:s klimatpanel IPCC redovisar i sin senaste rapport (2013) entydiga belegg för en pågående klimatuppvärmning. Sedan 1950-talet har atmosfären blivit varmare och koncentrationen av växthusgaser har ökat. Att mänskliga aktiviteter bär orsak till dessa förändringar och att fortsatt uppvärmning är att vänta kan konstateras med hög sannolikhet (IPCC, 2013: 15). Detta indikerar hur katastrofal klimatkrisen kan bli, såvida inte mänskligheten lyckas genomföra radikala förändringar av sina handhavanden på jorden.

Klimatuppvärmningen förknippas ofta med utsläpp från industrier, kraftverk, flyg och andra typer av transporter. Detta är inte så märkligt eftersom miljödebatten ofta kretsar kring dessa sektorer. Det är också mot dessa som politiska klimatfrämjande initiativ ofta riktas, i form av exempelvis koldioxidskatter och system för utsläppsriktat. En sektor som i sammanhanget uppmärksammats först på senare år är köttindustrin. Forskning visar att dess klimatutsläpp är mycket omfattande. FN-organet FAO konstaterar i sin rapport *Livestock's Long Shadow* (2006) att köttproduktionen faktiskt är en av de *främsta* orsakerna till klimatuppvärmningen.

Sverige har som vision att inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till år 2050 (Naturvårdsverket, 2012). I rapporten *Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050* konstaterar Naturvårdsverket att biologiska processer inom jordbruket ger upphov till stora klimatutsläpp. Rapportens bedömning är samtidigt att denna sektor kommer att stå för merparten av de kvarvarande utsläppen 2050 (2012: 13). Köttsektorn påverkar klimatet dels genom utsläpp av växthusgaser från djuren själva (exempelvis metan från idisslande boskap) men också genom den mark djurproduktionen tar i anspråk. Skogar skövlas för att ge plats åt betesmarker och odling av grödor främst avsedda för djurfoder (Coeman, 2013-11-29).<sup>1</sup>

En stor del av det kött som konsumeras i Sverige är importerat och har således bidragit till utsläpp i andra delar av världen. Det är därför motiverat att betrakta utsläppen utifrån ett globalt perspektiv även om konsumtionen sker i Sverige. Boskapssektorn utgör 40 procent av den globala jordbruksproduktionen (FAO, 2009: 3). Den står också för en sjättedel av de totala växthusgasutsläppen (FAO, 2006: 112 & 2013: 15), vilket finner motsvarighet i de globala

---

<sup>1</sup> Sojaböner är en viktig gröda i detta avseende. Det är värt att notera att sojabönan också används som »mänskliga« livsmedel, men i en förhållandevis liten mängd. 90 procent av den svenska importen som går till produktion av djurfoder (Naturskyddsföreningen, 2010: 2).

utsläpp som transporter på land genererar<sup>2</sup> (Uherek et al. 2010: 4790).

Kött är en välfärdsmarkör (Lang et al., 2010: 256). Där vi finner ekonomisk tillväxt finner vi också en tilltagande konsumtion av kött, så även i Sverige (Jordbruksverket 2013: 1 & 13). Rapporter som bekräftar köttkonsumtionens konsekvenser för miljön dyker samtidigt upp från allt fler håll (se exempelvis, FAO, 2006; Naturvårdsverket, 2011 & Jordbruksverket, 2013). Studier visar också att klimatutsläppen från matkonsumtionen kan mer än halveras till 2050 om köttet ersätts med vegetabilier, jämfört med ett scenario där inga åtgärder vidtas (Bryngelsson, Hedenus och Larsson, 2013). Motioner från enskilda riksdagsledamöter har uppmärksammat problemet och frågan har diskuterats i den svenska riksdagen.

## Det vetenskapliga problemet

Det paradoxala sambandet mellan köttkonsumtionens bekräftade miljöpåverkan och dess samtidigt ökande intensitet är kärnan i denna studies vetenskapliga problem. FAO:s rapport *Livestock's Long Shadow* (2006) etablerade köttkonsumtionen i klimatdebatten. Effekten av denna framgår i *Diagram 2*. Detta redovisar förekomsten av orden *köttkonsumtion* + *klimat* vid sökning i mediearkivet Retriever<sup>3</sup> under de senaste 15 åren. Grafen visar tydligt att frågan uppmärksammas i allt större omfattning de senaste tre åren, samt varit väldigt sällan förekommande innan 2007.

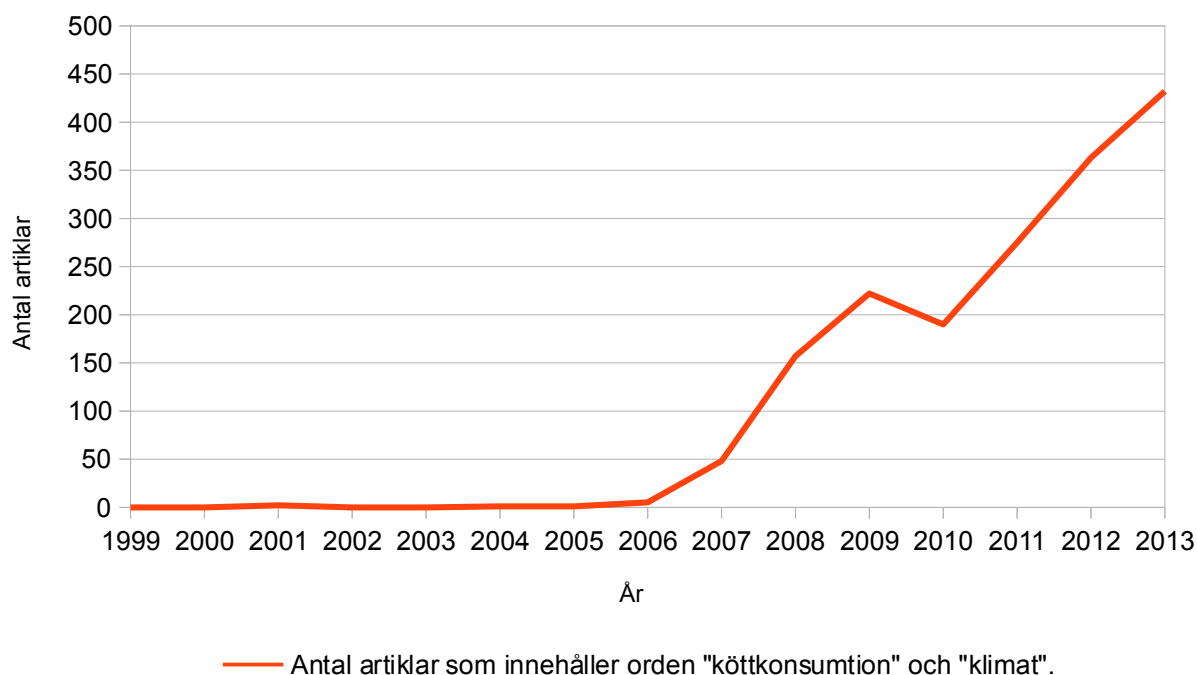
Information behöver emellertid inte nödvändigtvis leda till politiskt agerande. Den politiska debatten om en minskad eller förändrad köttkonsumtion är ytterst begränsad. Nuvarande landsbygdsminister Eskil Erlandsson har till exempel tydliggjort att det inte är aktuellt att från regeringens sida försöka minska köttkonsumtionen (TT, 2013-01-22b).

---

<sup>2</sup> Siffrorna varierar mellan olika datainsamlingar och jag väljer därför att ange ett ungefärligt värde. Boskapssektorn beräknas utgöra 14,5-18 procent av de totala utsläppen, medan vägtrafiken utgör ungefär 17 procent. Den huvudsakliga poäng jag vill framhäva är att de är likvärdiga utsläppsfaktorer.

<sup>3</sup> Sökningen genomfördes med avgränsningen svensk stads- och landsortspress. Orden som användes var köttkonsumtion\* och klimat\*. Asterisken innebär att sökningen, utöver de exakta orden, även tar med ord med andra ändelser, exempelvis köttkonsumtionen eller klimatuppvärmning.

Diagram 2: Uppmärksamhet i svensk tryckt press 1998-2013



Källa: Mediearkivet Retriever 2014-01-14

Med tanke på att kött- och vägsektorn påverkar klimatet i likvärdig grad finner jag det rimligt att jämföra dessa sektorer. Vid en genomläsning av de svenska riksdagspartiernas program uppenbarar sig en närmast total enighet om att fordonstrafiken behöver beskattas även i fortsättningen, samtidigt som inget enda parti föreslår något liknande riktat mot köttsektorn. Dessa två fall skiljer sig alltså avsevärt på en punkt, nämligen de politiska ambitionerna att åtgärda deras bekräftade klimatpåverkan. Det ena behandlas med stort engagemang medan det andra bemöts med ointresse. Jag har inte funnit någon forskning som iakttar detta paradoxala förhållande. Det vetenskapliga problemet är därmed tvåhövdad. För det första baseras studien på en uppenbar diskrepans mellan vetande och handlande gällande klimatuppvärmningen. För det andra belyser den två klimatpåverkande sektorer som trots många likheter behandlas helt olika i den politiska debatten.

## Tidigare forskning

Hur utnyttjandet av gemensamma resurser går till beskrivs i *Allmänningen som samhällsinstitution* av Elinor Ostrom. Hon redogör för den grundläggande problematiken kring

gemensamt förvaltande och ger utifrån studier av småskaliga resurspooler exempel på hur lokal organisering i många fall är mer effektivt än både marknadslösningar och statsregleringar. Ostroms teoretiska inriktning är grundläggande för denna studie. I senare artiklar såsom *The Challenge of Common-Pool Resources* diskuterar hon också vilka förutsättningar som är avgörande för hanterandet av mer storskaliga resurspooler.

Utsläpp av växthusgaser är en global företeelse. Ett problem är att det saknas fungerande institutioner som ovan statsnivån kan representera *alla* i fråga om klimatpolitiken, trots att *alla* bidrar till och påverkas av den globala klimatbelastningen. Lorraine Elliott tydliggör i *The Global Politics of the Environment* (2004) hur vetenskaplig osäkerhet, ekonomiska intressen, politisk oenighet och ojämlika förhållanden mellan länder bidrar till att effektiva internationella klimatöverenskommelser inte etableras (2004: 79). Detta tangerar också den diskussion som Elinor Ostroms forskning bidragit till. Klimatproblemet utgör ett globalt kollektivt problem som, förutom att nödga konkreta och snabba åtgärder, blir än mer delikat när det gäller vem som ska ha beslutandemakt över vem som ska göra vad. Som läsaren kommer att märka förekommer argument baserade på denna »maktproblematik« i min motivanalys. Svårigheten med att skapa institutioner som kan bemöta globala miljöproblem är emellertid ett uppsatsämne i sig och går utanför ramarna för denna studie.

I jämförelse med andra klimatpåverkande sektorer såsom energi- och transportsektorn kan forskningen kring köttkonsumtionen och dess climateffekter sägas vara begränsad. FAO:s rapporter utgör det grundläggande referensmaterialet i merparten av de akademiska studier som jag funnit och som behandlar ämnet. Det tilltagande antalet rapporter som publiceras från myndighetshåll tyder dock på att frågans relevans ökar (se exempelvis Jordbruksverket, 2013 eller Naturvårdsverket, 2009).

Boken *The Meat Crisis* (2010) belyser köttkonsumtionen utifrån ett flertal perspektiv. Främst kapitlen av Jonathon Porritt och Tim Lang et al. fokuserar på förutsättningarna för politiska policys avsedda att minska eller förändra köttkonsumtionen. Stefan Wirsenius och Fredrik Hedenus redogör i samma bok för hur en eventuell köttskatt kan utformas. I rapporten *Klimat och konsumtion* (2009) belyser Anna-Lisa Lindén styrmedelsfunktionen ur ett sociologiskt perspektiv och i förhållande till både bilism och köttkonsumtionen. Den tidigare nämnda rapporten från Bryngelsson, Hedenus och Larsson (2013) är en av flera Chalmersstudier som landat i diskussionen om styrmedel och köttkonsumtion betraktade ur ett resurstekniskt



perspektiv. Dessa texter utgör alla betydelsefulla pelare i min studie men ingen av dem besvarar min fråga om *varför* inga politiska åtgärder vidtas när det sker i andra liknande fall.

Forskningen kring bilismens klimatpåverkan är mer omfattande. Bilismen har också i större utsträckning inkorporerats i klimatpolitiska åtgärder. Offentliga utredningar som den nyligen publicerade *Fossilfrihet på väg* (2013) uppmärksammar vägsektorns klimatpåverkan och beskriver både befintliga och i framtiden möjliga policyåtgärder. I boken *Politik, mobilitet och miljö* (2006) beskriver Gunnar Falkemark hur den svenska massbilismen kunnat etableras trots att den, på bland annat miljömässiga grunder, är ohållbar. Falkemarks tolkning av det politiska agerandet på detta område utgör basen för min analys av bilsektorn. Samtidigt hjälper den mig också att finna relevanta indikatorer för min frågeställning rörande köttkonsumtionen. I detta avseende har också Elin Pöllänens diskursanalytiska studentuppsats *Den gamla köttdisken och den nya köttdiskursen* (2011) varit till stor hjälp.

## Val av problemområde och fall

Jag betraktar klimatuppvärmningen som denna studies centrala *problem*. Köttkonsumtionen och bilismen är de klimatpåverkande *fall* som jag väljer att undersöka. Frågan jag ställer mig är hur dessa bemöts politiskt. Studien belyser de skatteregleringar som på statlig nivå kan bidra till att minska klimatuppvärmningseffekten av dessa fall.

Det är den politiska hanteringen av köttkonsumtionen som är mitt centrala huvudbry. För att kunna kunna åskådliggöra varför skattemedel inte används för att förändra köttkonsumtionen finner jag det relevant att jämföra den med den politiska hanteringen av bilismens klimatpåverkan. Sistnämnda fall bör därför ses som en spegling. Valet att jämföra dessa två utgår från uppfattningen att de är fall som liknar varandra till karaktär och relevans. De utgör båda välfärdsindikatorer med stor klimatpåverkan, de representerar också ett beteende som utförs lokalt och på individnivå men med globala effekter. Dessutom representerar de stora samhällssektorer som beror på etablerade institutioner. Däremot skiljer de sig åt gällande graden av politiskt agerande. Jag har alltså använt mig av en mest lika-design där den beroende variabeln (politiskt agerande) är känd, men där det finns ett behov av att utreda dess förklaringsvariabler (se Esaiasson et al., 2007: 112-115).

## AVGRÄNSNINGAR

Jag gör två viktiga avgränsningar. Den ena är att jag endast studerar den svenska kontexten. Den andra är att detta policyarbete begränsas till debatten kring ekonomiska styrmedel.

### Den svenska kontexten

Som jag tidigare nämnt är det svårt att etablera institutioner som kan bidra till effektiv styrning på överstatlig nivå. Hur dessa kan se ut lämnar jag därhän i denna studie. Klimatet definierar jag istället som en global angelägenhet utifrån en svensk kontext. Svenskar konsumerar kött i en omfattning som ligger nära många andra européers konsumtion (se exempelvis Jordbruksverket, 2013: 8). Det parlamentariska systemet är också jämförbart med många andra länders. Sverige kan därför betraktas som representativ för en typisk västerländsk kontext. Att fokusera på denna motiveras av det faktum att det är välfärdsländerna som påverkar klimatet allra mest samtidigt som det också är dessa länder som i större grad besitter de ekonomiska möjligheterna att begränsa denna påverkan. Med detta sagt vill jag poängtera att det är den svenska kontexten jag avser förklara. Generaliserbarheten är av mindre relevans. Att denna kontext kan betraktas som typisk ökar emellertid möjligheten att använda studiens resultat vid vidare forskning i andra liknande kontexter.

### Styrmedelsinstrumentet

Samhällsfrågor kan lyftas på många olika sätt. Människor skriver insändare i tidningar, bedriver lobbyism och engagerar sig i utomparlamentariska organisationer. Detta är bara några exempel på det civila samhällets påverkan på den politiska arenan. Som denna studies titel antyder väljer jag dock att avgränsa mina frågeställningar till den politiska viljan och de verktyg som politiska beslutsfattare har att tillgå för att styra medborgare i en önskad riktning.

Anna-Lisa Lindén (2009) menar att samhällsåtgärder som främjar ett förändrat konsumentbeteende kan bidra till etablerandet av nya handlingsmönster som i sin tur leder till förändrade vanor (2009: 20). Denna typ av åtgärder kallas ofta för styrmedel. Styrmedel kan vara *administrativa* i den mån de innebär exempelvis reglerande lagar eller *ekonomiska* i den mån de innebär exempelvis skattepåslag eller skattelättnader. Därutöver kan informationskampanjer och liknande betraktas som *informativa* styrmedel (2009: 23).

Människors vilja till miljöfrämjande beteendeförändringar avgörs till stor del av dess kostnad i ansträngning, prestige och pengar (Lindén, 2009: 19). Administrativa styrmedel är i många avseenden mycket osannolika gällande både bilism och köttätande (Ransonering av mat och bränsle har ju förekommit historiskt sett. Något dylikt är dock inte att vänta inom den närmaste framtiden gällande mina fall, såvida inte en plötslig katastrof *tvingar* fram sådana åtgärder). Informativa styrmedel är relativt harmlösa att genomföra men ger dessvärre också väldigt skral utdelning när det gäller förändrat konsumentbeteende (Lindén, 2009: 25).

De ekonomiska styrmedlen ligger någonstans mitt emellan det sannolika och det mindre troliga. Denna studie avser närma sig punkten där det politiskt gångbara och kontroversiella möts. Jag finner därför ekonomiska styrmedel som de mest rimliga att begrunda. Det finns därutöver en pågående diskussion om köttskatt i Sverige, vilket gör att jag inom ramen för denna avgränsning finner kända jämförelsepunkter mellan mina fall. Andra former av policys är givetvis viktiga och jag vill, samtidigt som jag definierar denna avgränsning, påpeka att styrmedel i de flesta fall är mest effektiva när de implementeras som samverkande mekanismer, något som forskningen också poängterar.

## SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Studien beskriver *hur det politiska förhållningssättet till klimatskatter riktade mot köttkonsumtionen respektive bilismen ser ut i Sverige*. Utifrån dessa iakttagelser genomförs en aktörsinriktad motivanalys med avsikten att *förklara varför köttskatt inte tillämpas för att förändra köttkonsumtionen*. Genom att jämföra köttkonsumtionen med bilismen avser jag peka på strukturella faktorer som utgör bakgrunden till motiv i respektive fall samt förklarar *varför klimatskatt används i det ena fallet men inte i det andra*. Mina specifika frågeställningar är dessa:

1. *Hur tillämpas klimatskatter riktade mot köttkonsumtionen respektive bilismen i Sverige?*
2. *Vilka motiv finns för att inte påverka köttkonsumtionen genom en köttskatt och hur kan de förklaras?*
3. *Hur kan faktumet att klimatskatt tillämpas gällande bilismen men inte gällande köttkonsumtionen förklaras?*

## TEORI

Min teoretiska modell bygger på en utveckling av den rationella teoribildning som bland annat Elinor Ostrom använt sig av (se ex. Ostrom, 2009: 59). Denna betraktar jag som en parallell till den teori som Guy Peters benämner *rational choice institutionalism* (Peters, 2005: 47). Då Ostroms perspektiv kan ses som en kombination av rationella och institutionella idéer finner jag det rimligt att kort redogöra för dessa separat och sedan fläta dem samman.

För att ge det rationella perspektivet en generell förklaring tar jag avstamp i Michael Lavers (1997) redogörelse för *rational choice-teorin*. Enligt Laver kan individen beskrivas som en nyttomaximerande solospelare. Denne agerar i en värld av knappa resurser men med målet att tillgodose sina egna intressen. Helt tillgodosedd är bara den individ som kan uppfylla sina intressen utifrån de resurser som finns tillhands. I och med att resurserna är begränsade innebär detta att de flesta av oss är tvungna att välja mellan olika ageranden med olika tänkbara följder för att uppnå våra mål. (1997: 19-20)

I *Institutional Theory in Political Science* (2005) tydliggör Guy Peters sambandet mellan institutioner och rationellt beteende genom att beskriva institutioner som sociala konstruktioner. Dessa har, genom etablerande av normer och regler, förmåga att påverka individers egennyttiga beteende (2005: 29). De kan emellertid fortfarande betraktas som ramverk vilandes på rationalitetsprinciper. Individen finner det rationellt att offra delar av sin handlingsfrihet förvissad om att även andra individer kommer att begränsas på samma sätt. Institutioner ger på detta vis en viss förutsägbarhet och regelbundenhet kring olika besluts utfall och minskar den osäkerhet som i många fall präglar samspelet mellan individer (2005: 48-49).

I Ostroms betraktelse är individen en *allmänt* rationell aktör som gör ställningstaganden i komplexa och osäkra situationer tillsammans med andra. Det individuella handlandet är enligt hennes resonemang begränsat av av hur denne tillgodoser sig information och bedömer olika handlingars konsekvenser. Spelplanen på vilken individen finner motiv för sitt handlande präglas av särskilda strukturer. Rådande institutioner är därför av avgörande betydelse för individens agerande. Även om perspektivet på den rationella individen finns kvar är det att betrakta som en »nästan tom princip«. (se Ostrom, 2009: 59, 68, 74 & 265-266)

## Det kollektiva handlandets problem

Rationella teorier finner en betydande svårighet i att förklara hur det rationella för individen hänger ihop med det »allmänna bästa«. Mancur Olson konstaterar exempelvis i *The Logic of Collective Action* (1965) att ”såvida inte antalet individer är ganska litet, eller såvida inget tvång eller annat särskilt redskap finns för att få individer att agera i allmänna intressen, kommer inte rationella egennyttiga individer att agera för att uppnå allmänna eller grupp-specifika intressen.” (Olson, 1965: 2, författarens kursivering)

Gareth Hardin tydliggör Olsons resonemang i artikeln *The Tragedy of the Commons* (2009, först publicerad 1968). Vi måste inse att vår värld är begränsad, menar Hardin, och använder sig av en grupp fåraherdar som exempel. Genom att herdarna låter sina får beta i en gemensam hage överförs en allmän tillgång via djuren till de enskilda herdarna. Det rationella för varje herde är därför att utnyttja så mycket som möjligt av hagen. Då samtliga herdar drivs av denna föreställning kommer emellertid fler djur etableras än vad hagen har kapacitet för. Djuren kommer att bidra till överbete och slutligen tragedi för samtliga aktörer (Hardin, 2009: 246). Föreningensproblemet bidrar till ett liknande scenario eftersom det kostar individen mindre att släppa ut föroreningar i luften än vad det kostar denne att minska sina utsläpp (Hardin, 2009: 247).

Det kan alltså vara rationellt för individen att utföra en viss handling trots att den strider mot dennes kunskap om handlingens långsiktiga negativa konsekvenser. Detta eftersom agerandet kan vara gynnsamt för individen här och nu. Det finns, för att låna ett uttryck av Ostrom, egentligen inget irrationellt över att *inte* vilja vara en »sucker« och offra sig för det gemensamma bästa när ingen annan gör det (se Ostrom, 2008b: 44). Michael Laver beskriver också hur enskilda individer omöjligen kan uppnå gemensamma mål på egen hand. Detta faktum hämmar motiven till beteendeförändring. Att friåka medan andra gör jobbet blir därför i många fall det mest rationella agerandet för individen (Laver, 1997: 35-36).

## Klimatet som gemensam resurs

Jag har nu klarlagt den teoretiska grunden och det problem som omgärdar det kollektiva handlandet. Jag går vidare med att ringa in klimatet enligt dessa teoretiska förutsättningar. Klimatet kan då beskrivas som en *gemensam resurspool*. Denna definition innebär att resursen är så pass stor att det är svårt att kontrollera vem som nyttjar den samtidigt som varje individs

nyttjande av resursen innebär en inskränkning i andras möjligheter till samma nyttjande (Ostrom, 2010: 11). När det gäller klimatet är det inte bara svårt att begränsa antalet användare, det är snarast en omöjlighet. Ostrom definierar det därmed som en *öppen gemensam resurspool*. Vår atmosfär är ett resurssystem som påverkas av varje enskild brukares förehavanden, om än i mycket ringa omfattning. Trots att atmosfären kan tyckas vara ett närmast oändligt resurssystem gör de klimatproblem vi ser idag gällande att det faktiskt kan överbelastas. (Ostrom, 2009: 66-67)

## Styrmedel som policyinstrument

Mancur Olson ser ett sätt att bemöta kollektivt handlande-problematiken på genom att utforma *selektiva incitament*. Dessa innebär i korthet sanktioner eller belöningar som stimulerar individen till rationellt beteende i riktning mot den kollektiva nyttan (Olson, 1965: 61, Laver, 1997: 40-41). Statliga institutioner kan genom styrmedel som exempelvis skatter och bidrag skapa selektiva incitament som antas motivera medborgaren till efterlevnad av uppsatta regler (Laver, 1997: 155). I rapporten *Klimat och konsumtion* (2009) tydliggör Lindén politiska styrmedels verkan. Denna verkan är ett samspel mellan kunskap, värderingar, attityder och beteende. Styrmedel kan bidra till att nya handlingsmönster etableras och att dessa i förlängningen leder till förändrade vanor (2009: 20) Positivt motiverande policys avser *belöna* individen för ett visst beteende, exempelvis när den pantar burkar, medan negativt motiverande policys syftar till att *bestraffa*, exempelvis genom trängselavgift för bilister. (2009: 26-27)

Lindén menar att många faktorer ligger i vägen mellan teori och handling och en förändrad attityd leder därför inte oavkortat till ett förändrat beteende. (2009: 19-21). Även om många svenskar upplever sig som mycket engagerade i klimatfrågan och ser en moralisk plikt till att minska sin klimatpåverkan är det svårt för individen att se sitt personliga ansvar till att åstadkomma detta. Att förändra sitt sätt att färdas eller byta matvanor är enligt Lindéns beskrivning *omvärldsberoende* handlingar. Denna typ av handlingar förutsätter omfattande förändringar av invanda beteendemönster, ibland totala omställningar, och behöver därmed bära tydliga fördelar för att individen skall finna dem motiverade (2009: 20 & 55).

## METOD

För att kunna beakta förhållandet mellan aktör och struktur använder jag mig i denna studie av två metoder. För att studera hur politiska aktörer förhåller sig till förslaget om köttskatt gör jag en motivanalys. Sammanflätat med denna gör jag en jämförelse mellan bilism och köttkonsumtion. Min ambition är här att utifrån en strukturnivå utröna förklaringsfaktorer som motiverar denna skillnad. Båda dessa metoder omfattas i en modell som beskrivs utförligt i nästa avsnitt.

De teorier kring rationalitet, institutioner och kollektivt handlande som jag nyss beskrivit hjälper mig att belysa mina fall. Studien är således av teorikonsumerande och förklarande karaktär. Detta tillvägagångssätt motiveras av att forskningen kring köttkonsumtionens klimatpåverkan är relativt ny och begränsad och därför i större behov av en bredare förståelse snarare än teoretiska uteslutanden. Eftersom jag inte avser bekräfta eller falsifiera några teorier är det inte aktuellt att tala om någon teoriprövning.

När det gäller motivanalysen har jag, tack vare köttskattsdebattens ringa omfattning, haft möjlighet att gå igenom *samtliga* riksdagsprotokoll där frågan behandlas och ur dessa valt representativa citat för analys. Jag använder mig av citat för att förankra argument i verkliga skeenden och för att inte riskera alltför yvigt »skrivbordsanalyserande« (se Esaiasson, 2007: 335). Genom en tydlig teoretisk förankring och genom att använda ett heltäckande material har jag därmed goda förutsättningar för att faktiskt studera det jag avser studera. Jag vågar därför påstå att motivanalysen håller god validitet.

När det gäller de institutionella faktorer som åskådliggörs i jämförandet av fallen har tiden begränsat mina möjligheter till att göra en fullständig undersökning. Detta påverkar också validiteten negativt. De oberoende faktorer jag belyser är de jag funnit mest relevanta, men jag kan inte utesluta andra faktorer. Studiens kartläggande karaktär och faktumet att dessa kontextspecifika faktorer inte är ämnade för vidare generaliseringar i första hand gör dock att denna begränsning kan godtas.

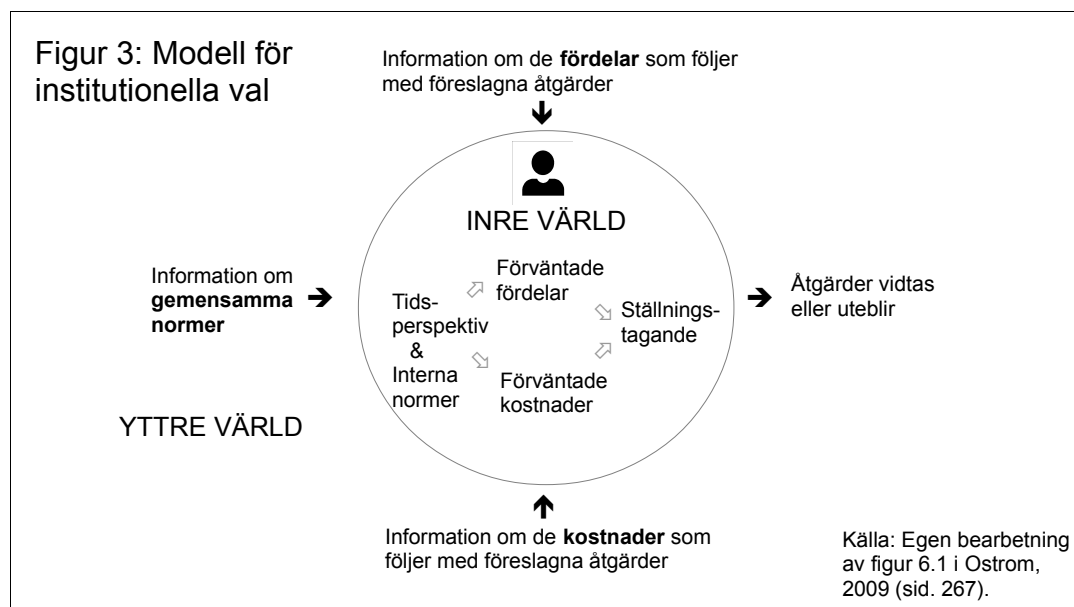
## Analysverktyg

I motivanalysen använder jag mig av Elinor Ostroms ram för analys av institutionella val (2009). Enligt Ostrom finns det i beslutsprocessen både yttre och inre påverkansfaktorer att ta

hänsyn till, där de förra är av avgörande betydelse. *Figur 3* illustrerar Ostroms modell i dess mest grundläggande form. Jag kommer i min motivanalys utgå från institutionella faktorer som kan påverka de slutliga åtgärdsbesluten (den yttre världen) samtidigt som jag beaktar individens egennyttiga ställningstaganden (den inre världen).

När det gäller de yttre förhållandena är den tillgängliga informationen om en åtgärds fördelar och kostnader samt de gemensamma normer den tangerar av stor betydelse. Hur dessa bedöms beror på institutionella förutsättningar såsom vilken typ av resurs åtgärden avser, hur många som delar den, vilka marknadsförutsättningar som råder, vilken information som finns tillhands och i vilken mån förutsättningarna faktiskt går att förändra (se Ostrom, 2009: 269-270). De gemensamma normerna påverkar individuella ställningstaganden genom påtryckningar från omgivningen (Ostrom, 2009; 282).

När det gäller de individuella påverkansfaktorerna är det den egna upplevelsen av de kostnader och fördelar en åtgärd kan innebära som står i centrum. Upplevelsen av normer, det vill säga hur de internaliserats av individen och vägleder denne att handla utifrån det den själv tycker är moraliskt riktigt är också en faktor. Utöver detta är de tidshorisonter som en åtgärd omfattar också av stor betydelse<sup>4</sup>. Detta eftersom åtgärdens långsiktiga och kortsiktiga effekter påverkar individens upplevda fördelar och nackdelar. (Ostrom, 2009: 70-74)



Ett tydliggörande kring samspelet mellan den yttre och inre världen kan här vara på sin plats.

<sup>4</sup> Ostrom benämner dessa diskonteringsräntor, ett trubbigt begrepp som jag för tydlighetens skull väljer jag att kalla tidsperspektiv.



När en medborgare läser i tidningen om klimatuppvärmningens påverkan på havsnivån är detta att betrakta som information om kostnader av uteblivna åtgärder (den yttre världen). Medborgaren bearbetar denna information och ser sedan en annons om billiga resor till Thailand. Den förstår att en sådan resa bidrar till klimatuppvärmningen men de förväntade personliga fördelarna (den inre världen) med resan i form av avkoppling, sol, miljöombyte osv. väger ändå tungt i beslutsprocessen. Beslutet grundar sig således på faktorer från båda dessa »världar«.

Esaiasson et al. definierar en motivanalys som en kartläggning av "de medvetna överväganden en aktör gör inför ett beslut" (2007: 327). I denna studie handlar det således om att klargöra varför politiska representanter undviker att införa en skatt på kött när de dels är medvetna om köttkonsumtionens klimatpåverkan och dessutom ägnar mycket tid till policyarbete riktat mot klimatpåverkan i liknande fall. Som Esaiasson et al. framhäver är det svårt att med säkerhet fastställa en annan människas motiv, då de inte går att utläsa endast utifrån personens *motiveringar* (2007: 327-329). Min ambition är således inte att belägga korrekta eller felaktiga argument. Jag vill snarare åskådliggöra de olika motiv som köttfrågan genererar och definiera dem utifrån Ostroms modell. Eftersom jag redan konstaterat att det politiska agerandet gällande köttkonsumtionen står i motsats till befintlig information och även skiljer sig från agerandet i mitt jämförelsefall är det motiverat att min analys fokuserar på de motiv som verkar *mot* en köttskatt.

## Källkritik

Jag har intagit en källkritisk hållning vid val och analys av mitt material. När det handlar om statistiska uppgifter har jag i första hand förlitat mig på *primärkällor* (se Esaiasson, 2007: 323-324) som FAO eller IPCC. Genom att vara stora internationella aktörer med tillgång till bred expertis är det rimligt att finna dessa mer *oberoende* (se 2007: 318-320) än exempelvis branschorganisationer. Genom att väga källor emot varandra går det emellertid att upptäcka *tendensiösa spår* (se 2007: 321-323) även hos dessa organ. Exempelvis var FAO tvungna att backa från sitt tidigare påstående att köttkonsumtionen genererar *större* växthusgasutsläpp än transportsektorn (Strömkvist, 2010-04-08). Senare siffror bekräftar emellertid att de båda sektorerna bidrar till *likvärdiga* utsläpp, om än den exakta nivån varit oklar.

## MATERIAL

Studien är främst litteraturbaserad och bygger på vetenskaplig forskning, populärvetenskapliga inslag såsom tidningar och TV, politiska uttalanden samt rapporter från statliga myndigheter och internationella organisationer. Både när det gäller utredandet av mitt bakgrundsmaterial och aktörers motiv har jag använt mig av något som liknar ett snöbollsurval (se Esaiasson et al., 2007: 216). Exempelvis kan en politiker ha uttalat sig i media och där refererat till en statlig utredning som i sin tur bygger på vetenskaplig forskning. Risken vid detta tillvägagångssätt är att jag hämtar information från vissa typer av källor men missar andra (Esaiasson, 2007: 216). Ställt i relation till studiens syfte finner jag emellertid inte detta att betrakta som ett stort problem. Jag har också försökt undvika enögt seende genom att vända på allehanda stenar, varhelst sådana gått att finna.

Jag har i stor utsträckning letat upp böcker som refererats till i andra texter, använt universitetsbibliotekets eller Google Scholars sökmotorer för att komma åt vetenskapliga artiklar och E-böcker, samt sökt tidningsartiklar via Google och mediearkivet Retriever. Genom användning av ett omfattande material med många olika avsändare har min avsikt varit att i möjligaste mån utröna de mest rimliga och återkommande källuppgifterna samt ge en någorlunda heltäckande bild av de argument som figurerat i köttdebatten. En (1) intervju har genomförts i samband med studien. Genom att använda en klimatforskare på Chalmers som informant kunde jag tillgå kompletterande information och ha en allmän diskussion kring det område studien behandlar. Emellertid vilar få fakta på denna intervju.

För min motivanalys har jag främst sökt i riksdagsarkivet efter motioner, interpellationer och riksdagsprotokoll som berört minskad köttkonsumtion i allmänhet och köttskatt i synnerhet. Den första motion som jag kunnat hitta som argumenterar för en minskad köttkonsumtion är motion 1996/97:J0520 författad av vänsterpartisterna Maggi Mikaelsson och Hanna Zetterberg. I denna är det emellertid köttproduktionens resursförbrukning som står i centrum. Detta är förståeligt eftersom kännedomen om köttkonsumtionens klimatpåverkan ännu inte etablerats vid denna tid. Motionen föreslår gröna skatter som kan göra att miljöförstöringen återspeglas i produktpriset, vilket kan ses som en första skytt av en potentiell köttskatt. Några år hinner gå innan motion 2004/05: MJ277 av Sven-Erik Sjöstrand m.fl. (V) tar upp frågan om en minskad köttkonsumtion igen. Ekonomiska styrmedel nämns även här som ett sätt att åstadkomma detta. Noterbart är dock att klimataspekten fortfarande inte används som argument.

Miljöpartiet har i flera motioner framhållt köttkonsumtionens miljöpåverkan. I motion 2009/10: MJ370, undertecknad av Peter Eriksson m.fl (MP) konstateras att hög köttkonsumtion är negativ för både klimat och hälsa vilket motiverar utredning av hur ekonomiska styrmedel kan främja mer miljöanpassad mat. En närmare problematisering av styrmedelsinstrumentet i detta fall går att finna i senare motioner av Helena Leander m.fl (2007/08: MJ269, 2011/12: MJ258 och 2012/13: MJ404) som också uppmanar till fortsatt utredning.

Motion 2010/11: MJ392 undertecknad Jens Holm m.fl. (V) föreslår mer precist att just skatt på animaliska produkter bör utredas. Jens Holm m.fl. lämnar in en liknande motion några år senare (motion 2013/14: MJ298) men då utan att köttskatt nämns specifikt. Från Vänsterpartiet återfinns också motioner (2013/14: MJ468 och 2012/13: U327) som uppmanar till nationella mål för minskad köttkonsumtion i syfte att nå klimaträttvisa.

Köttskatt har endast behandlats ett fåtal gånger i riksdagsdebatter, ofta av samma vänsterpartister som motionerat för utredning av ett sådant förslag. På motståndarsidan har främst representanter för Centerpartiet gjort sig hörda. Jag har endast funnit en interpellationsdebatt gällande köttskatt, närmare bestämt debatten 2006/07:318 mellan Jacob Johnson (V) och Eskil Erlandsson (C). Att denna debatt förs mellan representanter för de partier som varit mest aktiva i köttskattsfrågan gör att jag vågar betrakta den som relativt representativt för *vilka* som säger något och *vilka argument* de för fram. För att försöka fånga upp även andra motiv har jag dock även använt mig av uttalanden i riksdagens allmänna utfrågningar samt enskilda pressuttalanden.

## RESULTAT och ANALYS

I detta kapitel besvaras den beskrivande delen av min frågeställning (*Fråga 1*) genom en redogörelse för tillämpningen av ekonomiska styrmedel gällande bilismen och köttkonsumtionen. Jag beskriver också kortfattat hur den politiska behandlingen av dessa fall sett ut i ett historiskt perspektiv. Utifrån detta kan jag utröna strukturella faktorer som förklarar skillnaden mellan mina fall. Genom motivanalys av politiska aktörers uttalanden visar jag på förklaringar (*Fråga 2 och 3*) som kan finnas på aktörnivån inom dessa institutionella ramar.

Som jag beskrev i metoddelen utgår min motivanalys från Elinor Ostroms modell för

förutsättningar vid institutionella val (se sid 18-19). Denna innebär att hänsyn skall tas till den rationella individens *inre* värld samtidigt som de för situationen specifika *yttre* förutsättningar beaktas. Enligt modellen i *figur 3* innebär detta en uppdelning innehållande den *allmänna* information som finns gällande en åtgärds fördelar (a) och kostnader (b) samt de gemensamma normer (c) denna tangerar. Utifrån dessa yttre förutsättningar tar individen ställning till *upplevda* fördelar (d) respektive kostnader (e) i relation till internaliserade normer (f) och tidshorisonterna (g) som omgärdar problemet.

## Generella förutsättningar

Innan jag går in närmre på fallbeskrivningarna vill jag hävda att de yttre fördelarna (a) och kostnaderna (b) i Ostroms modell går att särskilja i generella termer eftersom de är *allmänt gällande* i klimatsdiskursen, oavsett fall och vilket ställningstagande en aktör gör. Med tillämpning av Elinor Ostroms terminologi påverkar både bilismen och köttkonsumtionen en global och öppen gemensam resurspool, nämligen vår atmosfär. Fördelarna (a) med ett balanserat klimat är det nog få som ifrågasätter. Emellertid är dessa så pass abstrakta och långt borta i tiden att kostnaderna (b) ter sig så oerhört mycket större. Förutsättningarna för att kunna reglera människors nyttjande av atmosfären är ytterst små eftersom ingen enda aktör, oavsett maktbefogenheter och kompetens, har resurser nog att kontrollera alla andra aktörer.

Vi har istället ett slående exempel på ett kollektivt handlande-problem (se sid. 13) som präglas av diffus och tolkningsbar information där de direkta kostnaderna för att ingå i ett klimatfrämjande samarbete är stora och kräver omfattande omställningar för att kunna genomföras. Om stater skulle ingå ett avtal som på allvar kunde leda världssamfundet i den riktning som nuvarande klimatforskning föreskriver skulle detta innebära stora avkall på den egna suveräniteten samtidigt som det äventyrar parternas konkurrenskraft på världsmarknaden.

## Köttkonsumtionens utveckling

Jag inleder min fallbeskrivning genom att citera Landsbygdsminister centerpartisten Eskil Erlandsson ur interpellationsdebatten i riksdagen 2011 med Vänsterpartiets Jacob Johnson.

## Motiv 1:

*”Men låt mig också apropå en del av interpellantens frågeställningar konstatera att vi förr i tiden möjligen åt söndagsstek – inte i alla hushåll, men det förekom – medan många av oss i dag äter kött varje dag, kanske till och med flera gånger om dagen. Det beror på att den ekonomiska utvecklingen har varit sådan att vi har fått möjlighet att göra det. Förr var inte det möjligt. Jag tycker att det är bra att vi har haft den utvecklingen i vårt land och i många delar av vår värld. Jag är glad över att många människor har kunnat resa sig ur den fattigdom som präglade gårdagens samhälle. Jag är till och med jätteglad över det.”*

Eskil Erlandsson (C), (interpellation 2006/07:318)

Landsbygdsminister Eskil Erlandsson gör köttet till en symbol för välstånd och ett resultat av en stark ekonomisk utveckling. Det är svårt att argumentera emot honom i detta påstående. Förutom att kött är en traditionsbunden föda som många betraktar som både god och näringsrik är det också, som tidigare nämnts, en välfärdsindikator. Som Erlandsson också påpekar har konsumtionen av kött ökat avsevärt. Vid nittonhundratalets början är det vanligt att en svensk familj äter kött en gång i veckan (Naturskyddsföreningen, 2010: 24). Den ekonomiska utveckling som följer efter andra världskriget genererar en ökad efterfrågan på kött (Naturskyddsföreningen, 2010: 17). Köttet intar i takt med detta en allt mer central roll i svenskars matvanor. Mellan 1960 och 2009 ökar den svenska köttkonsumtionen med 70 procent och den genomsnittlige svensken konsumerar idag 86 kilo kött per år (Jordbruksverket, 2009a: 28).

Parallellt med denna utveckling förändras också förutsättningarna för det svenska jordbruket. Den svenska staten genomför under 1800-talets senare hälft skiftesreformer som luckrar upp de tidigare bondesamhällena. Jordbrukarna övergår därmed alltmer till produktion för marknaden, snarare än för att fylla sina egna förråd. Under efterkrigstiden minskar också sysselsättningen inom jordbrukssektorn dramatiskt och lönsamheten sjunker. Samtidigt anses

det vara viktigt att kunna trygga den inhemska livsmedelsproduktionen. Staten går därför in och upprätthåller jordbrukspriserna för att säkerställa jordbrukarnas inkomst. Under sjuttioalets ekonomiska krisår blir ambitionen istället hålla nere livsmedelspriserna. Samtidigt upprätthålls stödet till jordbruksnäringen. I detta skede introduceras också de statliga subventionerna till jordbruket som vi har idag. (Eriksson, 2000: 3-4 & Stjerndahl, 2004)

Subventioner är dock inget unikt för Sverige. Jordbrukssektorn är en av hörnstenarna i EU och tar upp en tredjedel av unionens budget<sup>5</sup> (Europaportalen, 2014-02-01). Inom OECD-länderna beräknas nästan en tredjedel av jordbrukens inkomst komma från subventioner (FAO, 2006: 223). FAO konstaterar i *Livestock's Long shadow* (2006) att köttproduktionen generellt kännetecknas av allvarlig undervärdering av de naturresurser som utnyttjas, försummande av de externa kostnader produktionen ger upphov till samt sned fördelning av resurser på grund av statliga subventioner (2006: 228).

FAO (2006) poängterar att dessa ekonomiska stöd måste avvecklas för att ett bättre resursutnyttjande och en mer hållbar köttproduktion skall vara möjlig. Att detta skulle medföra förändrade förutsättningar för köttindustrin är enligt rapporten bortom tvekan. Restriktioner på allmänna resurser eller ökade avgifter på utsläpp bidrar till sämre lönsamhet för den enskilde producenten. Detta försämrar i sin tur producentens konkurrensförutsättningar gentemot utländska marknadsaktörer om dessa inte utsätts för samma regleringar. (2006: 223-227)

Det finns starka ekonomiska intressen för att upprätthålla både köttproduktion och subventioner. Detta gör att miljöaspekten lätt underprioriteras trots att möjligheten till tekniska åtgärder finns (Lang et al., 2010: 254-255, FAO, 2006: 223). Jordbrukssektorn representeras idag av starka intressegrupper. Ett exempel på en svensk sådan är branschorganisationen Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) med 116 000 lantbruksmedlemmar (LRF medlemmar, 2012). Det finns förstås även »jordbrukskritiska« grupper, men baserat på de uppgifter jag funnit kan de tvivelsutan betraktas som små och marginaliserade.

Förutom de rent ekonomiska är socioekonomiska faktorer såsom att kunna upprätthålla sysselsättning eller vikten av att tillhandahålla inhemsk matproduktion också av avgörande betydelse (FAO, 2006: 226-227). FAO ger också ytterligare förklaringar. Dels råder en bristande förståelse för köttindustrins miljöeffekter bland producenter, konsumenter såväl som

---

<sup>5</sup> 29 procent av budgeten är direktstöd till jordbrukssektorn. 11 procent går till miljöåtgärder och landsbygdsutveckling.

beslutsfattare av policys. Som en konsekvens av detta är politiska ramverk för miljöförbättrande åtgärder svåra att finna och i många fall utformade med inneboende målkonflikter eller mål som i själva verket är miljöförstörande (2006: 222-223). Även om jordbruket utgör en belastning på klimatet kan ett bevarande av jordbrukslandskapet motiveras av andra miljömålsättningar. I Sverige kan det främst exemplifieras med miljömålet *Ett rikt odlingslandskap* där betande djur ses som ett viktigt inslag (Naturvårdsverket, 2012), något som framgår ur följande citat:

#### Motiv 2:

*”Jag har inte för avsikt att till kammaren återkomma med det som interpellanten efterfrågar i den andra frågan, alltså en reglering av hur mycket kött vi ska äta. [...] Vi sjösätter i år ett nytt landsbygdsprogram som ger nya möjligheter för främst småföretagandet på landsbygden. Betesbaserad nötköttsproduktion kommer att gynnas i och med detta program liksom extensiv nötköttsproduktion. [...] Vi kan konstatera att nötköttsproduktionen är en viktig del för att uppfylla de svenska miljökvalitetsmålen Ett rikt växt- och djurliv och Ett rikt odlingslandskap. [...] [V]i [ska] fortsätta att stödja de betesgående djuren.”*

Eskil Erlandsson (c), (interpellation 2006/07:318)

## Bilismens utveckling

Den svenska bilismens utveckling finner många paralleller i köttkonsumtionens utveckling. Gunnar Falkemark beskriver i *Politik, mobilitet och miljö* (2006) den dramatiska ekonomiska tillväxt som präglar Sverige från andra världskrigets slut och hur denna bidrar till att alltfler skaffar bil. Under samma period minskar jordbrukssektorn och urbaniseringen tar fart. Industriprodukter blir allt viktigare för den svenska ekonomin och bilen blir den enskilt mest betydelsefulla exportvaran. Bilen blir också en symbol för frihet och demokrati. (Falkemark, 2006: 266-267 & 277-278).

Bilsektorn beskrivs enligt Falkemark som ett socioekonomiskt system starkt påverkat av

politiska krafter. Förutom att själva bilproduktionen tidigt blir en viktig handelsvara för landet tillkommer verksamheter som beror på denna, exempelvis bensinstationer och fraktföretag. Falkemark pekar också på innehav av bil som både demonstrativt och identitetsskapande. Bilen bidrar också till en flexibilitet som är svår att finna hos exempelvis järnvägen eller cykeln. Detta medför att vägtrafiken innebor ett flertal självförstärkande mekanismer som i sig ökar dess konkurrenskraft. (Falkemark, 2006: 12-13, 358 & 400-404)

Utöver detta är lobbygrupper och politiska beslutsfattare med och formar de institutionella förutsättningarna. Den vägburna trafiken integreras tidigt i statsbudgeten, uppbackad av en stor enighet mellan de politiska blocken i riksdagen. Både skatt på bensin, däck och fordon instiftas på 1920-talet med motivet att dessa intäkter skall kompensera för underhåll och byggen av vägar. Ett arbete som staten bär ansvar för. En bidragande faktor till dessa regleringar är också rädslan för att en alltför stor bilimport riskerar att äventyra handelsbalansen. Från femtiotalet och framåt ökar medvetenheten om att vägtrafiken också har externa effekter såsom sjukvårdskostnader orsakade av trafikolyckor, miljökostnader och trängseffekter. Staten gör ett flertal försök till att byta kurs genom att stärka järnvägssektorn och mildra vägtrafikens konsekvenser. Försök som dock misslyckas. (Falkemark, 2006: 200-207 & 403-409)

Anledningarna till att bilismen fortsatt att öka trots kännedom om dess socioekonomiska och miljömässiga effekter är flera. Falkemark menar att när bilsektorn väl etablerats som ett självförstärkande system är det svårt att utan motstånd åberopa en omdaning. Politiker måste förhålla sig till väljarkårens intressen och bilens samhällsliga betydelse inskränker i sig på politikernas handlingsfrihet. Incitamenten för de som påverkas ögonblickligen av en policy är mycket starkare än de är för de som ser sig gynnade av ett förslag som ger positiva resultat först längre fram i tiden (2006: 393 & 400-404). Detta medför starka lobbygrupper för bilismen, medan grupperna i motvärn är små och kraftlösa. I en sådan situation med så tydliga förlorare och diffusa vinnare är det svårt att implementera begränsande åtgärder (2006: 393-394).

## **ANALYS: Institutionell utveckling**

Köttkonsumtionen och bilismen har båda ökat dramatiskt sedan fyrtiotalet. Snabbare transporter har gjort det lättare för människor att sysselsätta sig på nya platser längre hemifrån. Det småskaliga och till stor del självförsörjande jordbruket har fått ge vika i en



utveckling som främjat både urbanisering och industrialisering. I detta avseende hänger mina två fall ihop. Svenskars aptit för kött och sätt att köra bil korresponderar med välfärdsstatens utveckling. Båda symboliserar välfärd. Båda är också produkter präglade av prestige.

Något som skiljer dem åt är däremot den historiska bakgrunden i ett längre perspektiv. Köttet är en traditionsbunden föda och, om jag väljer att förlita mig till bibliska fakta, något som Den Högste uppmanade människan att äta redan när Noah strandade på Ararat. Vid denna tid fanns inga bilar, och det skulle dröja länge till innan den industriella revolutionen förändrade människors sätt att förflytta sig på. Om än bilen är en central artefakt i många människors vardag är det enligt min mening svårt att beskriva den som traditionsbunden i samma utsträckning som köttet. I detta avseende når köttet en djupare förankring.

De förutsättningar som omgärdar köttproduktionen kan rimligen betraktas som ett invecklat nätverk av interagerande institutioner och intressen. Det finns till en början ett egenvärde i att kunna tillhandahålla sin egen mat. Att människor under 1900-talet överger jordbruket för att istället arbeta inom industrin bidrar till en utveckling där människor i större utsträckning börjar handla »andras mat« och importen av livsmedel ökar. Självförsörjningsambitionen är dock fortfarande viktig och motiverar initiativ för att skydda den inhemska matproduktionen. Detta är således en viktig förklaring till att Sverige och andra länder valt att subventionera sina jordbruk. Det anses vara av stor betydelse att värna den inhemska verksamheten, bibehålla sysselsättningen och bevara det kulturlandskap som jordbruken bidrar till.

Dessa förklaringar finner stöd i Falkemarks analys av bilismens utveckling. Han beskriver hur det under bilens första period fanns en oro i Sverige för en eskalerande import av bilar som skulle rubba den svenska handelsbalansen. Som tur är lyckas emellertid landet istället bli en stor bilproducent och exportör av bilar. Bilen blir inte bara en viktig produkt för konsumenten, den blir också en viktig inkomstkälla och en källa till arbetskraft. Det finns därför starka skäl till att upprätthålla efterfrågan på detta område och skydda den inhemska verksamheten. I likhet med bilsektorn finns det inom jordbrukssektorn starka intressegrupper som motsätter sig begränsande regleringar. Intressegrupperna för sådana regleringar är närmast obetydliga i jämförelse.

Erlandsson gör i *Motiv 2* ett tydligt ställningstagande mot all reglering av köttkonsumtionen. Utan att begrunda klimatproblemet nämnvärt väljer landsbygdsministern istället att motivera ökad nötköttsproduktion. Han klargör vilka miljömål som han prioriterar och berör därmed

också några vanligt förekommande argument för köttkonsumtion, nämligen vikten av arbete på landsbygden och köttproduktionens positiva effekter på det svenska landskapet. Dessa argument förstärks också av förståelsen av kött som en välståndsindikator som Erlandsson beskriver i *Motiv 1*. För Erlandsson, som själv är från en jordbrukarfamilj, finns det rationella motiv (d) för att driva en politik som gynnar honom i denna roll samtidigt som det förmodligen är ur denna yrkeskategori som han också hämtar många av sina röster. Utifrån det parti och den samhällsgrupp han tillhör går det också att anta att de gemensamma normer (c) han verkar inom, med fokus på landsbygdsutveckling och företagande, inte motiverar ett avståndstagande från rådande köttkonsumtion. Detta även om allmän information gör tydligt att den är klimatskadlig.

Erlandssons argument innebär också en förflyttning från klimatdiskursen till att istället baseras på ekonomiska och sociala intressen samt andra miljömål. Erlandsson är långt ifrån ensam om att göra denna förskjutning. Faktumet att miljömässiga förutsättningar ofta nedprioriteras i förhållande till andra intressen klargör dock hur kollektivt handlande-problematiken ofta gör sig gällande. Ekonomiska fördelar syns i de flesta fall inom en närmare tidshorisont (g) än de miljömässiga. De direkta kostnaderna (b) för en klimatanpassad systemförändring direkt uppenbara i form av landskapsmässiga och sociala förändringar i de nära omgivningarna. Fördelarna (a) med en minskad klimatuppvärmning är däremot abstrakta både i sin omfattning och tidshorisont.

En strukturell förklaring till varför styrmedel kunnat införas på den vägburna sektorn är att staten tidigt blev en huvudaktör i utbyggnaden av detta transportsystem. Etablerandet av infrastruktur drevs av staten snarare än privata aktörer och det sågs därför som rimligt att skatter också skulle tillfalla staten för detta arbete. I och med detta kunde också samband mellan bilismen, dess konsekvenser och staten som reglerande instans etableras. Jag finner här en betydelsefull skillnad gentemot jordbrukssektorn. Även om det finns ett allmänintresse av att ha betesmarker och en levande landsbygd har dess verksamheter bedrivits främst av privata aktörer. Skifteslagen, subventioner och prisstyrning är onekligen statliga regleringar av verksamheten men dessa bör enligt min mening ändå betraktas som *yttre* påverkanskrafter. Huvudansvaret för jordbruksverksamheten har fortfarande legat på den enskilde lantbrukaren. Jordbrukssektorn har därför en starkare förankring i marknaden, medan bilismen till stor del utformats med staten som en central aktör. Det är därför inte förvånande att köttskatt ofta beskrivs som en pådyvling uppifrån, snarare än ett redskap för att förvalta allmänna intressen.

## Bilismen och styrmedel

Det finns idag ett antal styrmedel som reglerar fordonstrafiken i Sverige. Dessa redogörs för grundligt i *Fossilfrihet på Väg*, den svenska statens utredning av transportsektorns klimatpåverkan (SOU 2013:84). Denna klargör att beskattning av drivmedel är det främsta klimatstyrmedlet idag och detta fördelas på en koldioxidskatt och en energiskatt (2013: 183-185). Fordon beläggs också med fordonsskatt (2013: 185-187). Visionen om inga nettoutsläpp av växthusgaser till år 2050 avses enligt utredningen främst nås genom minskade och mer effektiva transporter, mer effektiva fordon, mer energieffektivt körande samt att fossila drivmedel ersätts med förnybara sådana (2013: 273).

Koldioxidskatten är ett styrmedel med verkan både på val av transportmedel och körbeteende men denna skulle behöva höjas radikalt för att kunna verka mot den uppställda visionen (SOU 2103:84, s. 706). Utredningen poängterar att utsläpp måste minska snabbt på mycket kort tid och framhåller vikten av att styrmedel måste etableras i en samtidig samverkan på olika områden (2013: 611). Det är uppenbart att dagens skatter inte är i närheten att täcka de reella miljökostnaderna för bilismen, något som åskådliggörs i en artikel i Dagens Nyheter i december 2013. Konjunkturinstitutet beräknar enligt denna att koldioxidskatten skulle behöva höjas med 900 procent (!) för att vara på samma nivå som de utsläppsminskningar som regeringen har vision om (Schück, 2013-12-10). Även transportutredningen konstaterar att bilismen underbeskattas för sina miljömässiga kostnader (SOU 2013:84, s. 611). Med hänsyn till inflationen har koldioxid- och energiskatten tillsammans höjts med knappt fem procent sedan 2000 (2013: 201). Detta går att jämföra med produktpriset på bensin och den generella inkomstutvecklingen som ökat med 30 procent under samma period (SOU 2013:84, s. 616 & 619).

Ett system av olika styrmedel har de senaste åren initierats för att gynna biodrivmedel som etanol och biogas. Främst har dessa befriats från både koldioxid- och energiskatt (SOU 2013:84, s. 433). Energiskatten, vars ursprungliga syfte var att kompensera för externa samhällskostnader i samband med exempelvis trafikolyckor eller påverkan av buller, används nu alltså som ett klimatstyrmedel. Miljöbilar är också befriade från fordonsskatt under de fem första åren och statliga organ är ålagda att endast köpa eller leasa denna typ av bilar. Det finns dessutom en »supermiljöbilspremie« för att stimulera försäljning och bruk av elbilar. (SOU 2013:84, s. 184-188 & 739)

Förutom miljöaspekten kan biobränsleproduktionen också betraktas som en viktig ekonomisk aspekt för Sverige. Enligt en rapport av Jordbruksverket skulle denna kunna minska vårt oljeberoende och trygga den inhemska energiförsörjningen, samtidigt som den också bidrar till ökad sysselsättning (2009c: 6). *Fossilfrihet på Väg* konstaterar att styrmedlen som främjat användande av miljöbilar bidragit till en effektiv marknadsetablering (2013: 206 & 436). EU:s krav på minskade utsläpp har också med framgång drivit på utvecklingen av allt mer energieffektiva fordon (2013: 203). Dock har de inte tagit hänsyn till miljöbilarnas energieffektivitet och det faktum att förmånsbeskattningen av tjänstefordon gynnat inköp av större och kraftigare bilar, något som bidragit till att svenska tjänstebilar är större och mer bränslekrävande än det europeiska genomsnittet. Styrmedlens utformning har därför bidragit till en viss kontraproduktivitet. (2013: 204-206, se även Lindén, 2009: 57). Konsumenterna har också uppvisat stor priskänslighet gällande biodrivmedel och valt bort dessa när fossila bränslen varit billigare (2013: 208).

## Köttskatt som styrmedel

### Motiv 3:

*“När det gäller skattesystemet vill jag ha ett enkelt, tydligt, klart och rakt skattesystem som jobbar med mer generella åtgärder än det som frågeställaren (Helena Leander (MP), min amn.) ser framför sig. [...] Vi måste lära oss att sortera och välja rätt. För min del handlar det om vissa styrmedel som ursprungsmärkning och ekologisk märkning, men också om konsumentkunskap och information.”*

Lena Ek (C), (riksdagsprotokoll 2011/12:40)

Miljöminister Ek skjuter köttskattsfrågan ifrån sig med hänvisning till andra typer av styrmedel. Som flera källor gör gällande (FAO, 2006: 227, se även Lindén, 2009: 23 & 27 & SOU 2013:84, s. 44) är det av central betydelse att styrmedel behandlas som samverkande mekanismer än som enskilda insatser. Några styrmedel för att påverka köttkonsumtionens klimatpåverkan finns i dagsläget inte i Sverige (Lindén, 2009: 39). Emellertid har frågan diskuterats och förslaget om en köttskatt har dykt upp ett fåtal gånger. Förutom de motioner jag tagit upp tidigare uppmärksammar Jordbruksverket i en omdiskuterad rapport i början av

2013 köttkonsumtionens konsekvenser för klimatet och uppmanar till vidare utredning av köttskatt (Jordbruksverket, 2013: 2, 52-54 & 62). Denna rekommendation avfärdas av både den sittande regeringen och dess opposition, så till den grad att Jordbruksverket förtydligar att köttskatt inte lagts fram som ett regelrätt förslag (TT, 2013-01-22ab). I samband med detta förekommer också en del uttalanden i media som åskådliggör de ledande partiernas ställningstagande i frågan. Finansministern kopplar frågan till skattesystemet i stort och finner stöd i en jämförelse med koldioxidskatten:

**Motiv 4:**

*"Jag tror man ska vara försiktig med hur man använder skattesystemet. Vi har en koldioxidskatt och den fungerar väl. [...] [V]i har redan nu sagt att vi är beredda att ta bort en del av de undantag som finns i koldioxidskatten, för det är bättre ju mer enhetlig den är. Att då ha någon särlösning på köttområdet, det tror jag inte är bra."*

Finansminister Anders Borg (M), Sydsvenskan 2013-01-22b

Även Socialdemokraterna uttalar sig mot förslaget med hänvisning till bristande opinionsstöd för en sådan åtgärd samt att en sådan reglering är otänkbar endast på nationell nivå:

**Motiv 5:**

*"Socialdemokraternas Matilda Ernkrans, ordförande i riksdagens miljö- och jordbruksutskott är dock skeptisk till en köttskatt, inte minst för att det är svårt att få ett brett folkligt stöd för en sådan förändring.*

*- Det finns en rad åtgärder att arbeta med som känns klokare än att diskutera en köttskatt. Att införa en sådan skatt i bara Sverige känns uteslutet och på EU-nivå är det i praktiken mycket långt borta."*

Dagens Arena, 2013-01-22

Det finns som Borg och Ernkrans hävdar en del väsentliga problem med en beskattning av köttprodukter. Naturvårdsverket (2011) konstaterar att en särbeskattning i ett EU-land som Sverige skulle kunna vara svår att utforma i enlighet med de likabehandlingsprinciper som gäller inom unionen. En högre beskattning inom EU skulle också kunna leda till ökad import av kött eller förändrad markanvändning som i sig bidrar till ökad klimatpåverkan eller målkonflikter med andra miljömål. (2011: 44-45 & 49).

I *The Meat Crisis* diskuterar Stefan Wirsenius och Fredrik Hedenus köttskattens utformning. När det gäller utsläpp kan denna typ av styrmedel nämligen etableras på olika sätt. Om skatt på utsläpp fungerar bra gällande förbränning av fossila medel är det mer problematiskt med en dylik skatt på utsläpp orsakade av exempelvis idisslande djur. Denna skulle bli väldigt dyr att mäta och kontrollera. En skatt som istället baseras på djurets födointag skulle brista i tillförlitlighet och också bli dyr, samtidigt som påverkansmöjligheter att förändra utsläpp genom födointag skulle vara begränsade. Eftersom en stor del av köttet i Sverige är importerat skulle dessa typer av styrmedel också medföra allvarliga konkurrensproblem eftersom bara det inhemska köttet skulle beskattas. (2010: 246-250)

Kött från idisslare är avsevärt mer klimatbelastande än andra typer av kött. Utsläppen från nötkött jämfört med höns är tio till en, vilket talar mot en schablonskatt på alla typer av kött. Det mest rimliga alternativet blir då att lägga skattepåslaget på de produkter som kommer av gjorda utsläpp, alltså de produkter som erbjuds konsumenterna, och göra det i relation till de utsläpp de orsakar. Wirsenius och Hedenus gör också beräkningen att den konsumtionsminskning en sådan skatt kan bidra till även friställer resurser för produktion av biobränslen. (2010: 246-250)

Den relativa skattesättning på köttprodukter som föreskrivs ovan är dock inte problemfri, vilket författarna också uppmärksammar. Vissa produkter skulle då beskattas just för att de är köttprodukter snarare än för att de är klimatbelastande. Som exempel är ost mer klimatbelastande än kyckling. Till skillnad från kyckling skulle ost dock inte omfattas av en köttskatt. Policyinstrument som implementeras för att verka i en klimatfrämjande riktning kan alltså få effekten att konsumtionen av andra klimatbelastande produkter går upp. (Wirsenius & Hedenus, 2010: 250-251, Hedenus, 2013-12-06)

Att frågan om minskad köttkonsumtion är smått kontroversiell pekar den brittiske miljödebattören Jonathon Porritt på i *The Meat Crisis* (2010). Ett ställningstagande mot kött

krockar med starka intressen samtidigt som den också utmanar den majoritet av väljarna som har kött väl etablerat i sina konsumtionsvanor och preferenser. Porritt talar utifrån egna erfarenheter när han erinrar sig hur ”ministrars försvar för »bevisbaserat policyskapande« snabbt försvann med ens dessa bevis visade sig vara obekväma ...”. (2010: 277-279)

## **ANALYS: Styrmedelsinstrumentet**

Miljöministern hänvisar i *Motiv 3* till informationsinsatser för att bemöta problemet. Det är för övrigt ett väl använt argument i många läger, både inom Alliansen, oppositionspartierna och i myndighetsrapporter. Samtidigt konstaterar forskning att informativa styrmedel har svårt att förändra individuella beteenden. Ett faktum som gör dem problematiska i relation till klimatproblemets behov av akuta åtgärder. De är emellertid tacksamma för en politiker att använda eftersom de indikerar en politisk ambition utan att sätta särskilt mycket på spel. Något som kan vara lämpligt för att passa in i gängse normer och uppfattningar (c). På detta sätt kan hänvisning till information vara ett billigt sätt att komma undan problematiska diskussioner.

Angående Jordbruksverkets uppmaning att utreda möjligheterna för köttskatt motiverar Borg i *Motiv 4* sitt ställningstagande genom att hänvisa till koldioxidskatten. Utifrån den ideologi som hans parti ofta förknippas med är det rimligt att förvänta sig att Borg ställer sig skeptisk till nya skatter. Inom Moderaterna finns gemensamma ideologibaserade normer för vad som är ett rimligt politiskt ställningstagande (c). Denna ideologiska prägel kan också antas prägla Borgs interna normer (f), det vill säga att såvida han inte har en rent instrumentell hållning till sin politiska övertygelse finns där moraliska riktlinjer för vad som är rätt och fel.

Detta antagande gör det emellertid svårt att förklara varför Borg och Moderaterna backar upp de skatteregleringar som instiftats inom bilsektorn. Att sträva efter ett enkelt och tydligt skattesystem må vara en eftersträvanvärd ambition i sig, men med tanke på de krångliga och ibland kontraproduktiva regler som accepteras gällande bilismen är det troligt att Borgs argument även bygger på andra motiv. Härvidlag finner jag det rimligt att betrakta bilsektorns klimatpåverkan som mer etablerad än köttsektorns. Debatten kring förstnämnda har pågått under en längre tid vilket kan ha bidragit till en attitydförändring hos allmänheten (se Lindéns resonemang på sid. 14) som ökar väljarkårens stöd för restriktioner inom denna sektor. Utsläppen från en bil går också att se med blotta ögat, medan utsläppen från köttproduktion

sker indirekt och är desto svårare att urskilja. Även om klimateffekten i båda fallen är otydlig är upplevelsen av föroreningen troligen mer uppenbar i det första fallet.

De styrmedel som finns på bilområdet kan också ha en marknadsgynnande effekt som för Sveriges del är fördelaktig eftersom det finns en potential för ökad produktion av biodrivmedel i landet. Detta skulle i sin tur minska oljeberoendet och öka landets förmåga till självförsörjning. Således blir det rationella även för en marknadsliberal politiker att följa opinionen genom att ställa upp på vissa skatteregleringar. Det finns därutöver en historisk förklaring. Som Falkemark beskriver så har enigheten kring skatter på vägburen trafik varit stor ända sedan 1920-talet. Moderaterna har således sedan länge anammat vissa gemensamma normer (c) gällande dessa skatter, trots att de i grunden strider mot partiets ideologi. Att diskutera koldioxidskatt är ett sätt för politiker att visa väljare sitt miljöengagemang. Det är därmed troligt att den personliga vinst (d) finansministern ser med att inte ha en köttskatt (i form av ökat väljarstöd för egen del och för partiet) snabbt överglänses de allmänna vinster en sådan skatt skulle kunna innebära.

I motsatt riktning kan hävdas att de partier som ideologiskt sett skulle ha fog för att backa upp skatteregleringar inom köttsektorn avstår från detta. Jag tänker främst på Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Enskilda ledamöter från dessa partier har förvisso inkommit med motioner som uppmanar till att förslaget om köttskatt bör utredas, men i mitt artikelsökande har det varit svårt att finna konkreta uttalanden som skulle kunna representera partiernas hållning i frågan. Det finns emellertid motiv även för detta icke-agerande. Dessa partier är med stor sannolikhet medvetna om relevansen av att stödja den typ av förslag som köttskatt utgör, baserat på deras värdegrunder (c). Samtidigt är de medvetna om att det kan vara svårt att vinna väljare på att lyfta en sådan fråga. Förslaget innebär därför tydliga nackdelar (e). För att säkra partiets väljarstöd och de egna fördelar som kommer av detta är det därför rimligt att ligga lågt med denna typ av frågor.

I *Motiv 4* tydliggör Socialdemokraternas Matilda Ernkrans problematiken med att som politiker gå emot den allmänna opinionen. Även om hon är informerad om de fördelar (a) som en köttskatt skulle kunna ge och trots att styrmedel i sig inte är något som torde krocka med socialdemokratiska grundvärderingar är dessa varken förankrade i de gemensamma normer som utgör hennes handlingsramar (c) eller troliga att ge henne och det parti hon representerar fördelar (d) i form av ökat väljarstöd.



En annan dimension som tydliggörs i både Borgs och Ernkrans argument är att uteblivet agerande i en fråga motiveras av förutsättningar i andra sammanhang. Det är otydligt på vilket sätt Borg menar att en väl fungerande koldioxidskatt motiverar uteblivna åtgärder inom köttsektorn. Om koldioxidskatten fungerar väl torde ju detta snarare motivera *ökad* tillämpning även inom andra områden. Som mitt resultat redovisar är en köttskatt inte helt oproblematiserad eftersom den riskerar kontraproduktivitet i form av ökad konsumtion av andra miljöskadliga produkter och ökad köttimport. Detta kan tänkas göra även den miljöradikala politikern osäker. Liknande invändningar kan dock riktas även mot den ”väl fungerande” koldioxidskatten.

Med argument som till sin form liknar Borgs hävdar Ernkrans att en köttskatt bara i Sverige ”känns uteslutet” och att något liknande på EU-nivå är väldigt avlägset. För att hårdra detta torde det alltså vara orimligt att genomföra på statsnivå något som inte har förankring på högre nivå, i detta fall EU. Betraktat ur det faktum att Sverige är en stor klimatpåverkare oavsett andra länder hamnar den här typen av argument närmast inom ramen för den kollektivt handlande-problematik som jag beskrivit tidigare. En jämförelse med Hardins exempel (se sid 13) påbjuder att Sverige är en »nyttomaximerande herde« så länge inte ovanliggande restriktioner förhindrar ett sådant beteende. Incitamenten för att Sverige skulle vara ett föregångsland är alltför ringa i jämförelse med de fördelar som kommer av att göra som alla andra. Informationen om åtgärdens fördelar (a) må vara tydlig men incitamenten är alltför svaga för att överväga nackdelarna (b). Att Ernkrans använder ordet ”känns” kan också ses som ett tecken på att hon har svårt att finna *kollektivt rationella* argument för att motivera sin ståndpunkt.

Vid beaktande av skillnaden mellan bilismen och köttkonsumtionen vill jag hävda att det finns uppenbara ekonomiska vinster med att ställa om konsumtionen av drivmedel. Möjligheten att producera biobränslen inom landet förbättrar möjligheterna till självförsörjning och ökad ekonomisk avkastning från jordbruket samtidigt som beroendet av oljeimport minskar. Detta gör förmodligen att acceptansen för politiska styrmedel ökar. Jag har svårt att finna liknande vinster av en beskattning på köttprodukter. Det gör ju bara köttet dyrare. Argumentet att en sådan skatt också skulle medföra ökad import av kött finner jag däremot svårt att motivera. Om skatten läggs på produkten påverkas ju priset för både inhemska och importerade varor. En annan effekt skulle kunna vara att smuglingen ökar. Det är emellertid ett argument som inte hindrar staten från skattepålägg i andra fall, exempelvis gällande tobak och alkohol.

Frågan som kvarstår är i vilken mån en enskild politiker vill vara opinionsbildare om den riskerar att förlora sitt väljarstöd på kuppen. I och med att politiker löper risken att bli avsatta eller förlora val om de inte tillgodoser befolkningens önskemål kan detta få som effekt att de driver frågor som de egentligen inte vill driva eller avstår från att driva frågor som de egentligen tycker är viktiga. Finns det varken gemensamma normer (c) eller personliga fördelar (d) som motiverar ett »ansvarsfullt« ställningstagande saknas också incitament för att välja en sådan väg, något som också tydliggörs i Jonathon Porritts resonemang (på sid. 31).

Att argumentera för en köttskatt är ett sätt att göra sig ovän med starka intressegrupper samtidigt som det inleder en match mot väljarnas upplevelse av sin egen livsföring och det svenska jordbrukets betydelse i stort. Liknande konstateranden kan göras gällande vägtrafiken. Bilen är av enorm samhällsbetydelse, många verksamheter beror därav och många är de väljare som helst väljer själva hur och när de kör sin bil. Att minska köttkonsumtionen eller bilåkandet innebär den typ av förändring som Anna-Lisa Lindén beskriver som omvärldsberoende handlingar (se sid. 14). För att dessa skall lyckas är det nödvändigt att individen ser en konkret vinst med förändrat beteende.

Gällande klimatproblematiken är dock tidshorizonten för individen närmast oöverskådlig, de förväntade fördelarna är diffusa och ligger långt fram i tiden samtidigt som de omedelbara kostnaderna är högst påtagliga. Dessa karaktärsdrag påverkar både väljare och politiska representanter och försvårar för radikala ståndpunkter. Som mitt resultat också visar är båda mina fall gravt underbeskattade med hänsyn till de externa effekter de orsakar. Faktumet att användandet av biodrivmedel minskar när det blir dyrare än fossila drivmedel åskådliggör hur ekonomisk lönsamhet är avgörande för graden av miljömedvetet beteende.

## SLUTSATSER

1. *Hur tillämpas klimatskatter riktade mot köttkonsumtionen respektive bilismen i Sverige?*

Jag har genom i en historisk tillbakablick beskrivit hur bilismen i ett tidigt skede beskattades för att kompensera för de kostnader denna sektor åsamkade samhället. Detta har resulterat i att vi idag har både koldioxidskatt och energiskatt kopplade till bruket av drivmedel. Vi har dessutom en fordonsskatt kopplad till själva fordonet. Klimataspekten har successivt kommit

att integreras i dessa skatter. Användandet av miljöbilar stimuleras genom skattelättnader.

Köttkonsumtionen har inte tidigare utsatts för beskattning och är det heller inte idag. Gällande förslaget om köttskatt har jag beskrivit hur denna *skulle kunna* tillämpas samt åskådliggjort de möjliga problem som olika former av tillämpning kan ge upphov till. Både bil- och köttsektorn har problem med utformning av skattesättningar som inte riskerar kontraproduktiva effekter.

2. *Vilka motiv finns för att inte påverka köttkonsumtionen genom en köttskatt och hur kan de förklaras?*

Bilismen och köttkonsumtionen är lika i det avseende att de båda bidrar till klimatuppvärmningen och som sådana utgör typiska kollektivt handlande-problem. Detta medför att åtgärder är svåra att implementera i båda fallen. Båda är också underbeskattade i relation till deras klimatpåverkan. En förklaring till detta är att de systemförändringar som krävs för en fullständig kompensation är mycket kostsamma. Den typ av klimatåtgärder som köttskatt innebär avfärdas ofta med hjälp av argument som egentligen hör hemma i andra diskurser. Egna ideologiska övertygelser kan också medföra att dylika begränsande åtgärder är förkastliga av princip. Emellertid visar studien att ideologisk övertygelse inte tycks vara avgörande för ställningstagande i något av fallen.

Istället finns det för en politisk representant uppenbara fördelar med att stryka väljarkåren medhårs och inte driva en alltför radikal politik. Medborgare är gärna miljömedvetna så länge den personliga ekonomin inte drabbas. Detta faktum kan antas begränsa det politiska agerandet på grund av en politikers *egna* värderingar och egenintressen men också på grund av dennes vilja att ta hänsyn till *väljarnas* värderingar och egenintressen.

3. *Hur kan faktumet att klimatskatt tillämpas gällande bilismen men inte gällande köttkonsumtionen förklaras?*

Vid beaktande av svaret i *fråga 2* torde det vara ytterst svårt att från politiskt håll implementera klimatfrämjande åtgärder i båda mina fall. Min initiala fråga var varför inte köttkonsumtionen regleras när detta sker gällande bilismen. Det är egentligen mer

hjäpnadsväckande att *något* av fallen regleras överhuvudtaget. Faktumet att det gällande bilismen finns styrmedel kan förklaras främst på institutionella och historiska grunder. Denna studie kan nämligen konstatera att fallen bär på några väsentliga skillnader:

- Staten har länge varit en *central aktör* i utformningen av den vägburna sektorn. Den har emellertid *inte* tidigare varit en central aktör i utformningen av invånarnas matkonsumtion.
- Bilen som miljöbov är en förståelse som processats i människors medvetande under en *längre tid*. Styrmedel riktade mot bilismen har i praktiken medfört relativt harmlösa skatteingrepp som dock bär på en stor miljösymbolisk kraft eftersom bilen är ett etablerat »klimatproblem«. De kan därför användas av politiker som vill framstå som miljöengagerade utan att dessa förlorar väljarstöd på kuppen. Debatten om köttkonsumtionens klimatpåverkan är i jämförelse relativt ny och den allmänna förståelsen för dess miljökonsekvenser är ännu *svag*. Köttkonsumtionen är dessutom djupt *etablerad* och *traditionsbunden* hos individen.
- Styrmedel riktade mot bilismen har kunnat *integreras* i redan befintliga skatter vilket gjort dem »osynliga« för konsumenten. Övergången till biodrivmedel rymmer i sig dessutom *ekonomiska fördelar*. Det finns idag *inga befintliga skatter* att infoga köttskatten i och det är också svårt att se några pengar att tjäna på marknadseffekten av en sådan skatt. Köttskatten bär inte dessa fördelar och är därför som åtgärd politiskt svår att sälja.

## FRAMTIDA FORSKNING

Jag har i denna studie pekat på ett antal förklaringsfaktorer till varför ekonomiska styrmedel används i vissa fall och i andra inte. Jag har emellertid inte kunnat påvisa några kausala samband, vilket heller inte var min avsikt. Det vore emellertid värdefullt att *pröva* mina slutsatser i framtida studier. Då köttkonsumtionen diskuteras alltmer i klimatdebatten vore det också intressant att följa utvecklingen och se hur acceptansen för politiska åtgärder förändras.

Eftersom köttkonsumtionen bär djupa traditionella drag vore det även värdefullt att på

aktörsnivån kartlägga kulturella och sociala aspekter av detta beteende. Denna studie betraktar ju gemensamma normer som en påverkansfaktor till individuella ställningstaganden. Ett sociologiskt tillvägagångssätt skulle kunna belysa dessa normers påverkan på ett mer utförligt sätt. Hur kan exempelvis Judith Butlers teori om subjektambivalens, det vill säga en individs vilja av att skapa en identitet samtidigt som det finns motiv till att ta avstånd från densamma, kopplas till mitt fall? Hur upplevs informationen om köttkonsumtionens effekter av en jordbrukare, en jägare eller en renskötare? Och hur emottas denna kunskap av någon som är uppväxt i en miljö där dessa identiteter är starka kulturbärare? En sådan studie skulle tillsammans med min redogörelse kunna bidra till ett bättre underlag för utvärdering av möjliga styrmedel i syfte att minska den klimatbelastning köttkonsumtionen ger upphov till.

# KÄLLFÖRTECKNING

## Tryckta källor

Bryngelsson, David, Fredrik Hedenus & Jörgen Larsson (2013). *Scenarier för klimatpåverkan från matkonsumtionen 2050*, Chalmers; rapport 2013:3

Elliott, Lorraine (2004). *The Global Politics of the Environment*, New York; Palgrave MacMillan

Eriksson, Per (2000). *Jordbrukets historia 1800-2000*, LRF

Esaiasson, Peter et al. (2012). *Metodpraktikan*, Stockholm; Norstedts Juridik

Falkemark, Gunnar (2006). *Politik, mobilitet och miljö. Om den historiska framväxten av ett ohållbart transportsystem*, Möklinta; Gidlunds Förlag

FAO: Steinfeld, Henning et al. (2006). *Livestock's Long Shadow. Environmental issues and options*. Rom; Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)

FAO: Gerber, Pierre et al. (2013). *Tackling climate change through livestock – A global assessment of emissions and mitigation opportunities*. Rom; Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)

Hardin, Gareth (2009). *The Tragedy of the Commons*, Journal of Natural Resources Policy Research, 1:3. Först publicerad i Science (1968), 162: 3859.

IPCC (2013). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis – Summary for Policymakers*, Switzerland; IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change)

Jordbruksverket (2009a). *Livsmedelskonsumtionen 1960-2006*, Statistikrapport 2009:2

Jordbruksverket (2009b). *Hållbar konsumtion av jordbruksvaror*, Rapport 2009:20

Jordbruksverket (2009c). *Jordbruk, bioenergi och miljö*, Rapport 2009:22

Jordbruksverket (2013a). *En Hållbar Köttkonsumtion*, Rapport 2013:1

- Jordbruksverket (2013b). *Köttkonsumtionen i siffror*, Rapport 2013:2
- Lang, Tim et al. i Webster, John & Joyce D´Silva (red.) (2010). *The Meat Crisis*, London; Earthscan
- Laver, Michael (1997). *Private Desires, Political Action*, London; SAGE Publications
- Lindén, Anna-Lisa (2009). *Klimat och konsumtion – tre fallstudier kring styrmedel och konsumentbeteende*, Lund; Lunds Universitet
- Naturvårdsverket (2011). *Köttkonsumtionens påverkan – Drivkrafter och styrmedel*, Rapport 6456
- Naturvårdsverket (2012a). *Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050*, Rapport 6537
- Naturskyddsföreningen (2010). *Soja som foder och livsmedel i Sverige*. Rapport
- North, Douglass C. (1993). *Institutionerna, tillväxten och välståndet*, Stockholm; SNS Förlag
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge; Harvard University Press
- Ostrom, Elinor (1997). *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address*, American Political Science Association, 92:1
- Ostrom, Elinor (2000). *The Danger of Self-Evident Truths*, PS: Political Science and Politics, 33:1
- Ostrom, Elinor (2008a). *The Challenge of Common-Pool Resources*, Environment: Science and Policy for Sustainable Development, 50:4
- Ostrom, Elinor (2008b). *Governing the Commons*, Cambridge; Cambridge University Press
- Ostrom, Elinor (2009). *Allmänningen som samhällsinstitution*, Lund; Arkiv förlag
- Peters, Guy (2005). *Institutional Theory in Political Science*, London; Continuum
- Porritt, Jonathon i Webster, John & Joyce D´Silva (red.) (2010). *The Meat Crisis*, London; Earthscan
- Pöllänen, Elin (2011). *Den gamla köttdisken och den nya köttdiskursen*. Göteborgs Universitet;

## Studentuppsats

SOU 2013:84. *Fossilfrihet på Väg - Betänkande av Utredningen om fossilfri fordonstrafik*, Stockholm, Elanders Sverige

Uherek, Elmar et al. (2010). *Transport impacts on atmosphere and climate: Land transport*, Atmospheric Environment, 44

Wirsenius, Stefan & Fredrik Hedenus i Webster, John & Joyce D'Silva (red.) (2010). *The Meat Crisis*, London; Earthscan

## Internetkällor

Djelevic, Milan (2012-12-09). *Förlängt Kyotoprotokoll döms ut av experter*. Sveriges Radio. Hämtad 2014-01-01 från <http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=83&grupp=18766&artikel=5374488>

Europaportalen (u.å.). *Jordbrukspolitik*. Hämtad 2014-02-01 från <http://www.europaportalen.se/tema/jordbrukspolitik>

Interpellation 2006/07:318 om köttkonsumtionens miljöpåverkan 2007-02-26. Hämtad 2014-01-22 från [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Protokoll/Riksdagens-protokoll-2006076\\_GU0967/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Protokoll/Riksdagens-protokoll-2006076_GU0967/)

Lantbrukarnas Riksförbund (2012) *LRF medlemmar*. Hämtad från [http://www.lrf.se/PageFiles/122679/LRFårsstatistik2012slutlig\\_1-55.pdf](http://www.lrf.se/PageFiles/122679/LRFårsstatistik2012slutlig_1-55.pdf).

Naturvårdsverket (2012b) *Miljömål* Hämtad 2014-01-31 från <http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/13-Ett-rikt-odlingslandskap/>

Protokoll 2011/12:40, frågestund i riksdagen 2011-12-01. Hämtad 2014-02-12 från [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Protokoll/Riksdagens-snabbprotokoll\\_GZ0940/#anf47](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Protokoll/Riksdagens-snabbprotokoll_GZ0940/#anf47)

Rosén, Eric (2013-01-22), *V och MP vill införa köttskatt - S tvekar*. Dagens Arena. Hämtad 2014-01-



30 från <http://www.dagensarena.se/innehall/v-och-mp-vill-infora-kottskatt-s-tvekar/>

Schück, Johan (2013-12-10), *Bensinpris på 42 kronor om vik ska klara målen*. Dagens Nyheter. Hämtad 2013-12-31 från <http://www.dn.se/nyheter/sverige/bensinpris-pa-42-kr-om-vi-ska-klara-malen/>

Stjerndahl, Magdalena (2004) *Jordbrukshistoria: Svenskt jordbruk efter andra världskriget*. I Nationalencyklopedin. Hämtad 2014-01-30 från <http://www.ne.se/rep/jordbrukshistoria-svenskt-jordbruk-efter-andra-varldskriget>

Strömkvist, Stig (2010-04-08), *FN backar om köttet och växthusgaserna*. Sydsvenskan. Hämtad 2013-12-17 från <http://www.sydsvenskan.se/sverige/fn-backar-om-kottet-och-vaxthusgaserna-1/>

Svenska Djurbönder (u.å.), *Om Svenska Djurbönder*. Hämtad 2014-01-29 från <http://www.sverigesdjurbonder.se/sv/info/om-sveriges-djurboender/om-sveriges-djurboender.php>

TT (2013-01-22a), *Tanken på köttskatt sågas*. Sydsvenskan. Hämtad 2013-12-31 från <http://www.sydsvenskan.se/sverige/tanken-pa-kottskatt-sagas/>

TT (2013-01-22b), *Jordbruksverket: Ingen köttskatt*. Sydsvenskan. Hämtad 2014-01-23 från <http://www.sydsvenskan.se/sverige/jordbruksverket-ingen-kottskatt/>

Coeman, Manu (2011). *LoveMEATender (Älskade Kött)*. Belgien, AT-production. Streamad 2013-12-02 från <http://urplay.se/Produkter/170958-Varlden-Alskade-kott#info>

Samt riksdagspartiernas partiprogram, handlingsprogram och liknande.

## Muntliga källor

Fredrik Hedenus, intervju 2013-12-06