



Policy brief

19-10-2020

Grön tillväxt - vägen framåt

Ruben Henriksson
Tf klimatprogramschef, Fores

Elin Martinsson
Praktikant klimatprogrammet, Fores

Inledning

Är det möjligt att ha ekonomisk tillväxt samtidigt som vi räddar klimatet? Ekonomisk tillväxt i kombination med minskade utsläpp refereras till som grön tillväxt och är en fråga som debatteras ofta. En stor del av diskussionen kan härledas till olika definitioner av begreppet, men även den teoretiska grunden, genomförbarhet i praktiken och empiriska bevis debatteras. Förespråkare av konceptet menar att grön tillväxt är det bästa sättet att hantera framtidens utmaningar, såväl klimatet som global välfärd. Motståndare menar att fortsatt tillväxt kommer leda till fortsatta utsläpp och fortsatt överutnyttjande av naturresurser. Detta vilar på en syn där anti-tillväxt¹ och minskad konsumtion i de

¹ Även kallat nedväxt, på engelska används begreppet "degrowth".

rika länderna anses vara det enda sättet att klara klimatmålen. Åsikterna går alltså vitt isär trots att båda sidorna har samma mål om att rädda klimatet; det är vägen dit som skiljer sig åt. Vad många dock är överens om är att det måste kosta att släppa ut, antingen genom skatter eller andra styrmedel, och att de klimatproblemen vi har idag grundas i att det under lång tid inte har funnits något pris på att släppa ut växthusgaser och förstöra klimatet. Den här texten argumenterar för att vi genom starka och väl genomtänkta styrmedel kan skapa grön tillväxt och att detta är vägen att gå för att uppnå miljömålen och rädda klimatet.

Politik om anti-tillväxt är svår att få stöd för. Om Sverige väljer en linje med anti-tillväxt för att komma tillrätta med klimatproblemen kommer det sannolikt inte övertyga andra länder att göra samma sak. Ett mer realistiskt alternativ är att övertyga länder att frikoppla ekonomisk tillväxt från utsläpp och satsa på grön tillväxt genom att visa att detta inte bara är möjligt, utan också önskat och något ett land kan vinna på ekonomiskt. Att nå en global frikoppling med grön tillväxt kommer ta tid, utmaningen är enorm och en omställning till en ekonomi där tillväxt och utsläpp inte längre hänger samman är en stor förändring. Men det finns åtgärder och politik som Sverige kan genomföra idag för att påskynda denna utveckling.

I och med corona-utbrottet under 2020 har många åtgärder för klimatet, både på nationell och internationell nivå, skjutits upp, men det har också skapats möjligheter för en grön och hållbar återhämtning.² I sin budgetproposition för 2021 satsar regeringen stort på klimatet och i utgiftsområde 20, allmän miljö- och naturvård, presenteras flera åtgärder som gynnar både den ekonomiska tillväxten

² Europeiska kommissionen (2020)

och minskar utsläppen.³ I denna policy brief presenteras argument för grön tillväxt och förslag på åtgärder för att snarast uppnå det. Kritik mot konceptet bemöts och empiriska exempel på grön tillväxt presenteras och diskuteras. Vi har idag en unik möjlighet att åter-uppbygga samhället med hållbarhet och framtidens generationer i fokus, vilket gör den här texten högst relevant.

Tre områden för Sverige att fokusera på för att skapa en grön tillväxt som är kompatibel med att uppnå klimatmålen och agera som en föregångare internationellt är innovation, en expansion av tjänstesektorn och ledarskap, både nationellt och globalt. Nedan följer en genomgång av vad grön tillväxt faktiskt är och hur det tidigare har definierats följt av en diskussion av empiriska exempel på grön tillväxt. Efter att ha definierat begreppet och gått igenom empiriska exempel presenteras tre fokusområden där Sverige har möjlighet att införa åtgärder, följt av en sammanfattning.

Vad är grön tillväxt?

OECD, Världsbanken och FN:s miljöprogram UNEP har alla uttalade mål om att grön tillväxt ska uppnås, men definitionen av vad grön tillväxt verkligen innebär skiljer sig åt.⁴ Handlar det om att säkerställa att resurser och ekotjänster fortsatt ska kunna användas för att bygga välfärd? Eller, handlar det främst om att minimera föroreningar och påverkan på miljön? Svaret på frågorna skiljer sig åt, men alla eftersträvar de samma mål; att den globala uppvärmningen ska begränsas till 1,5 grader Celsius som fastslagits i Parisavtalet. För att nå detta mål och samtidigt bibehålla en ekonomisk tillväxt måste utsläppen minska.

Enkelt uttryckt innebär grön tillväxt att det sker en frikoppling mellan ekonomisk tillväxt och utsläpp.⁵ Frikoppling delas ofta upp i två former; absolut och relativ. En absolut frikoppling innebär att två variabler, såsom utsläpp av växthusgaser och BNP, rör sig i motsatt riktning. Det vill säga när BNP ökar, minskar utsläppen av växthusgaser. En relativ frikoppling innebär att BNP och utsläppen av växthusgaser båda stiger, men att ökningen av växthusgaser sker i en lägre takt än ökningen i BNP. Viktigt i sammanhanget är att en relativ frikoppling innebär att den totala mängden utsläpp fortsatt stiger, men i en långsammare takt.⁶ För att klara de globala klimatmålen i Parisavtalet krävs en global absolut frikoppling mellan ekonomisk tillväxt och utsläpp av växthusgaser.

En viktig fråga när det kommer till frikoppling och grön tillväxt är hur utsläpp ska beräknas. Inom Parisavtalet har de deltagande länderna åtagit sig att minska sina territoriella utsläpp, de utsläppen som sker inom landet, men för att riktigt bedöma om grön tillväxt uppnås är det viktigt att också mäta importerade utsläpp. Utsläpp från produktion, energianvändning eller transport som sker för ett lands räkning kan alltså förbises i beräkningen av de territoriella utsläppen. För att inkludera dessa importerade utsläpp kan de konsumtionsbaserade utsläppen beräknas där de utsläpp som sker i andra länder när ett land importerar varor också inkluderas. För ett västerländskt land är ofta de konsumtionsbaserade utsläppen högre än de territoriella eftersom mycket importeras och de produkter som tillverkas utanför väst ofta har ett större klimatavtryck.⁷ Det råder också osäkerhet kring hur stora de konsumtionsbaserade utsläppen faktiskt är eftersom

³ Regeringen (2020a)

⁴ Hickel & Kallis (2019)

⁵ Parrique et al. (2019)

⁶ Parrique et al. (2019)

⁷ Office for National Statistics (2019)

beräkningarna av dessa är modellbaserade.⁸ Skillnader i hur utsläppen mäts påverkar möjligheten att bedöma om en absolut frikoppling uppnås.

Precis som att det finns olika avvägningar att göra när utsläppen mäts finns det också olika sätt att mäta tillväxt, där det vanligaste är ett lands BNP. Dock har BNP brister i hur väl det reflekterar det verkliga tillståndet i ett land. Det kan till exempel, ur ett välfärds- eller hållbarhetsperspektiv, vara svårt att jämföra jämlikhet mellan länder eller vilken klimatpåverkan ekonomin har eftersom sådana variabler inte räknas med i BNP.⁹ Som alternativ till BNP finns bland annat gröna nationalräkenskaper eller direkta välfärdsåtgärder.¹⁰ Det har påpekats att till skillnad från tillväxten i BNP kan graden av välfärd nå en mättnad där ytterligare ekonomisk tillväxt inte leder till en högre välfärd.¹¹ Fördelen med BNP-måttet är att det mäts under en lång tid, är relativt enkelt att beräkna, och går att jämföra mellan länder. Ökning i BNP har, upp till en viss grad, också visat sig vara tätt korrelerad med andra välfärdsåtgärder som exempelvis livslängd och disponibel inkomst per hushåll.¹² Genom detta kan BNP ändå vara en bra proxy för välfärden i ett land, något som också väcker frågan hur realistiskt det är att välfärdsåtgärden skulle öka samtidigt som BNP minskar eller hålls konstant.

I ett försök att ta fram en mer heltäckande bild av tillståndet i ett land har World Bank tagit fram "adjusted net savings" som ett mått på hållbar tillväxt. Måttet inkluderar nettosparande och investeringar i utbildning på plussidan, och drar av för energianvändning, brytning av mineraler, avverkning av skog samt koldioxidutsläpp på minussidan.¹³ Men inte heller detta mått på tillväxt är perfekt, till exempel

inkluderas inte all miljöförstöring och höga utsläpp av koldioxid tillåts att kompenseras med högt nettosparande och investeringar, vilket inte är optimalt om klimat-målen ska uppnås. Meningen med grön tillväxt är att människor ska få det bättre utan att miljön tar skada, vilket delvis återspeglas i "adjusted net savings" i och med att denna inkluderar ett lands investeringar i utbildning, däremot förbises andra viktiga välfärdsfaktorer i detta mått. Det finns alltså stora svårigheter i att mäta det verkliga tillståndet i ett land. Ekonomisk tillväxt är en viktig faktor som kan förbättra livsvillkoren för människor, men den fångar inte alla aspekter och det är därför viktigt att även att se till andra indikatorer. Däremot är BNP det som oftast används i kontexten grön tillväxt och när det talas om en frikoppling är det just en frikoppling mellan BNP och utsläpp som brukar lyftas. I återstoden av denna text antas det därför att en ökad ekonomisk tillväxt i form av BNP leder till högre välfärd, men i vidare analyser är det viktigt att inte se sig blind på ekonomiska indikatorer utan att också se till andra indikatorer på välfärd.

Är grön tillväxt möjlig?

I denna text definieras grön tillväxt som en frikoppling mellan BNP och utsläpp där en absolut frikoppling mellan dessa två är det ultimata målet för att komma till rätta med klimatförändringarna. Den grundläggande orsaken till de klimatproblem vi har idag är att det ofta är gratis, och ibland till och med subventionerat, att släppa ut växthusgaser. För att komma tillrätta med klimatproblemen måste utsläppen prissättas eller på annat sätt regleras. Det är alltså inte tillväxt i sig som är orsaken till problemen, men tillväxt kan leda till att problemen med bristande prissättning och

⁸ Naturvårdsverket (2019a)

⁹ Stavlöt (2016)

¹⁰ Stavlöt (2016)

¹¹ Noonan and Vrizza (2020)

¹² Gapminder (2020)

¹³ World bank (2018)

reglering av utsläpp förvärras. Därför måste styrmedel på plats för att justera detta. Med andra ord argumenterar den här texten för att grön tillväxt är möjligt, men att det behövs starka styrmedel för att nå dit.

Över tid har vi lyckats få ut mer tillväxt ur mindre resurser. Däremot har ingen global frikoppling av utsläpp från BNP observerats, utan möjligheterna till detta har endast syntts teoretiskt. Flera kritiska röster har höjts över huruvida en global grön tillväxt är möjlig i praktiken. Rapporten "Decoupling Debunked" från European Environmental Bureau lyfts ofta fram av kritiker till grön tillväxt då författarna drar slutsatsen att detta troligtvis inte är möjligt i praktiken och inte ser ut att kunna ske inom den tidsramen som krävs för att bemöta klimatförändringarna. Ett alternativ till grön tillväxt är så kallad degrowth, negativ ekonomisk tillväxt, för att minska utsläppen av växthusgaser. Denna teori har som utgångspunkt att samhället måste göra radikala ekonomiska och politiska om-ställningar för att hantera klimatproblemen. Liksom att scenariot om en global grön tillväxt endast finns i teorin har en global negativ tillväxt till förmån för minskande användning av naturresurser aldrig observerats empiriskt utan finner endast stöd i teoretiska scenarier. Förespråkare för detta menar att begränsningar i tillväxt i sig inte är ett mål, utan en oundviklig konsekvens av att införa de åtgärder som krävs för att hantera klimatproblemen.¹⁴ Medans denna text argumenterar för att en ekonomisk tillväxt går att kombinera med en minskad resursanvändning och minskade utsläpp utesluts det inte att den ekonomiska tillväxten kan behöva begränsas. Det har också presenterats argument för en "happy degrowth", där en minskning av

produktion kombineras med en ökad välfärd.¹⁵ Frågan är dock om det är realistiskt att anta att en sådan omfattande ekonomisk omställning kan bli verklighet inom tidsramen som krävs för att rädda klimatet, eller om vi istället bör försöka uppnå klimatmålen inom ramen för det ekonomiska och politiska system vi har idag. Denna text argumenterar för att det senare är möjligt med starka, väl grundade styrmedel.

Trots att det råder meningsskiljaktigheter om grön tillväxt är det enkelt att enas om hur tillväxt och utsläpp har hängt ihop historiskt: ökad tillväxt har gått hand i hand med ökade utsläpp.¹⁶ Detta beror inte minst på att tillväxt hittills till stor del byggt på användandet av fossila bränslen och att användningen av dessa inte har reglerats med hänsyn till utsläppen de orsakar. Tillväxten har drivits av en ökad konsumtion av produkter vilket i sin tur har varit beroende av en ökad energianvändning och den billigaste, effektivaste energin har hittills oftast kommit från olja och kol. Därmed har ökad BNP haft ett tätt samband med ökad användning av fossila bränslen.¹⁷ För att bryta denna trend och lyckas med grön tillväxt krävs det i huvudsak två saker; att den ekonomiska tillväxten sker utan en ökad energianvändning och att användningen av fossila bränslen upphör.

Flera länder visar potential för att kunna uppnå grön tillväxt, där en stark ekonomisk utveckling kan kombineras med minskade utsläpp av växthus-gaser. Det har i flera länder, däribland Sverige, skett en frikoppling mellan tillväxt i BNP och energianvändning; när BNP ökat har energi-användningen varit i stort sett konstant över tid.¹⁸ Detta pekar på att tillväxt i BNP är möjligt samtidigt som energiåtgången är konstant, vilket är en

¹⁴ Kallis et al. (2018)

¹⁵ Bilancini et al. (2012)

¹⁶ World bank (2019)

¹⁷ Bölük & Mert (2014)

¹⁸ Energimyndigheten (2019), SCB (2020a)

förutsättning för grön tillväxt. Gällande användningen av fossila bränslen finns det ett visst stöd för att priselasticiteten är närmare ett mellan olika energislag, vilket indikerar att höjningar i priset på fossila bränslen leder till att konsumtionen av dessa minskar, till förmån för förnybar energi. Empiriska studier som har studerat koldioxidskatten i till exempel Sverige har kommit fram till att denna har en effekt, där en frikoppling mellan utsläpp och BNP har observerats i Sverige sedan koldioxidskatten implementerades år 1990. Däremot är det svårt att utröna den exakta effekten av just denna skatt eftersom att den har kombinerats med andra styrmedel.¹⁹ Det råder alltså osäkerhet kring den exakta effekten av en skatt på fossila bränslen och hur stora förändringar i konsumtionen en prishöjning orsakar.²⁰ Detta visar på att det delvis behövs högre priser på utsläpp, men att detta också måste kompletteras med andra åtgärder som satsningar på innovation och att öka effektiviteten hos förnybara bränslen, något som diskuteras mer ingående senare i denna text. Det finns inget universellt svar på hur grön tillväxt uppnås, strategierna och de styrmedel som krävs för att nå dit skiljer sig åt mellan länder.²¹ Däremot dras slutsatsen att grön tillväxt är möjligt, men att det behövs starka styrmedel, däribland ett pris på koldioxid, för att komma dit.

Empiriska exempel på olika sorters frikoppling

Det refereras ofta till Sverige i diskussioner om både frikoppling och grön tillväxt. I Sverige har det skett en absolut frikoppling mellan BNP och territoriella utsläpp av koldioxid, där absoluta territoriella utsläpp har minskat samtidigt som BNP har ökat.²²

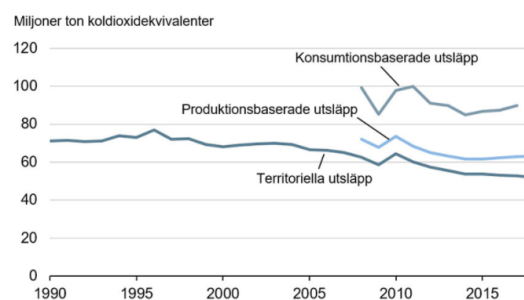
¹⁹ Criqui et al. (2019)

²⁰ Stern (2012)

²¹ Stern, N., & Calderon, F. (2014)

²² SCB (2020b)

I den officiella statistiken från Naturvårdsverket har Sveriges territoriella utsläpp mellan 1990 och 2018 gått ner med 27 procent samtidigt som BNP växte med i snitt 2,2 procent årligen under perioden 1990-2017.²³ I en nyligen släppt rapport från Ratio lyfts det att Sverige idag har ökat effektiviteten i användningen av naturresurser, och på så sätt kan få ut mer välstånd från en viss mängd naturresurser, ett samband som också kan ses för andra länder som till exempel USA.²⁴ I ett inlägg på Världsbankens blogg skriver Magdalena Andersson, Sveriges finansminister, och Isabella Lövin, dåvarande biståndsmminister men nu miljö- och klimatminister, att den svenska koldioxidskatten varit en av de starkaste faktorerna till varför Sveriges ekonomiska tillväxt och territoriella utsläpp har frikopplats²⁵. Tyvärr har Sverige ännu inte nått samma framgångar vad gäller de konsumtionsbaserade utsläppen, där en ökning har skett under de senaste åren, vilket illustreras i figur 1. Detta faktum belyser vikten av att analysera frikopplingen av både de territoriella och konsumtionsbaserade utsläppen från BNP, där ett fokus på endast de territoriella utsläppen kan leda till en missvisande bild av de faktiska utsläpps-minskningarna.



Figur 1 illustrerar skillnaden mellan de territoriella utsläppen och konsumtionsbaserade utsläpp. figuren visar också produktionsbaserade utsläpp,

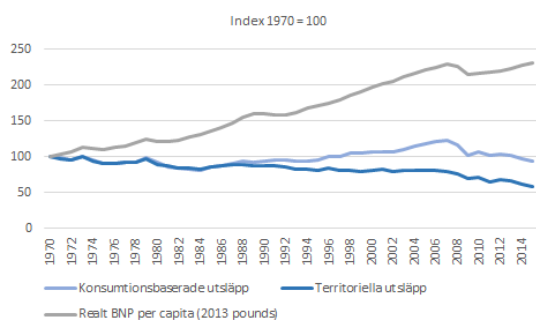
²³ Naturvårdsverket (2019b)

²⁴ Grafström et al. (2020)

²⁵ Andersson & Lövin (2015)

vilket är utsläpp från svenska aktörer. Källa:
Naturvårdsverket²⁶

Ett annat land som uppnått en frikoppling mellan sin ekonomiska tillväxt och sina koldioxidutsläpp är Storbritannien.²⁷ Statistiken visar att Storbritannien uppnådde en frikoppling av tillväxt och territoriella utsläpp mellan 1984 och 2016. Däremot steg de konsumtionsbaserade utsläppen mellan 1987–2008, för att sedan sjunka efter finanskrisen fram till 2015. Den tillgängliga datan visar att Storbritannien har nått en absolut frikoppling av territoriella utsläpp och en relativ frikoppling av de konsumtionsbaserade. De konsumtionsbaserade utsläppen är mellan 1970 och 2017 i stort sett oförändrade, vilket illustreras i figur 2. Den relativa frikopplingen av konsumtionsbaserade utsläpp som tycks ha skett i Storbritannien är också en indikation på att det är möjligt med en absolut frikoppling, även om landet inte har nått hela vägen än.



Figur 2 visar en nedåtgående trend i territoriella utsläpp för Storbritannien medans de konsumtionsbaserade utsläppen efter en ökning är tillbaka på samma nivå 2017 som 1970. Datan hämtad från: Office for national statistics, 2019.

Exemplen ovan visar på att lokal, absolut frikoppling mätt i territoriella utsläpp är möjlig i närtid och att en relativ frikoppling mellan BNP och konsumtionsbaserade utsläpp har skett på vissa håll i världen. Det finns möjligheter för en grön omställning. Det råder dock konsensus inom

forskningen om att det ännu inte finns några empiriska bevis för att frikoppling har skett mellan ekonomisk tillväxt och utsläpp globalt, eller att det är troligt att detta kommer ske inom den närmsta tiden med nuvarande styrmedel.²⁸ Att Sverige lyckats minska sina utsläpp betyder inte att man kan luta sig tillbaka och vara nöjda, utsläppen behöver minska i en snabbare takt och en frikoppling mellan BNP och utsläpp måste ske globalt. Att grön tillväxt inte har skett i den utsträckning som behövs för att uppnå klimatmålen är dock inte anledning att döma ut konceptet. Klimatforskaren Johan Rockström lyfter i en debattartikel att bristen på empiriska bevis för tillräcklig grön tillväxt inte är anledning att ge upp, utan tvärtom ger oss skäl att agera.²⁹ Med det sagt behandlar denna rapport möjligheterna för grön tillväxt i Sverige, vilket inte utesluter att det kan vara nödvändigt med striktare åtgärder som ett slutdatum på användandet av fossila bränslen eller ett högre pris på koldioxid.

Sveriges möjligheter till grön tillväxt

Möjligheterna att nå en grön tillväxt inom EU är goda med tanke på att flera länder, däribland Sverige, till viss del redan har uppnått minskade territoriella utsläpp i kombination med fortsatt tillväxt i BNP.

Denna rapport lyfter tre områden Sverige bör fokusera på för att uppnå grön tillväxt där BNP fortsätter att öka samtidigt som utsläppen minskar i absoluta tal. Förslagen på åtgärder för en grön tillväxt bemöter kritiken som riktats mot konceptet och möjligheterna att få till detta i praktiken. Denna text hävdar att de utpekade hindren för en tillräcklig frikoppling mellan BNP och utsläpp går att övervinna genom att rikta resurser och utforma styrmedel inom tre fokusområden; innovation, en ökad

²⁶ Naturvårdsverket (2020)

²⁷ Agbugba et al. (2019)

²⁸ Parrique et al. (2019), Hickel and Kallis (2019)

²⁹ Rockström (2020)

tjänstesektor och internationellt ledarskap. Genom att fokusera resurser inom dessa tre områden kan Sverige minska sina utsläpp, både de territoriella och de konsumtionsbaserade, tillräckligt för att uppnå de nationella klimatmålen och samtidigt verka som en föregångare och inspiration för andra länder att följa samma väg.

Innovation och forskning

Innovation och teknisk utveckling är en fundamental del av lösningen till klimatproblemen och behöver uppmuntras genom ekonomiska styrmedel och politiska signaler som leder pengarna rätt. Såväl entreprenörer som företag behöver incitament att investera tid och pengar i forskning för klimatvänliga alternativ. Genom att satsa på innovation och utvecklandet av ny teknik kan ett land både visa ledarskap i klimatfrågan samtidigt som det kan ge ekonomiska fördelar.³⁰ Röster kritiska mot huruvida grön tillväxt är möjlig har pekat på att den teknik som behövs inte finns, är för dyr eller att omställningen går för långsamt för att grön tillväxt ska kunna uppnås till den graden som krävs.³¹ Fokus för kritiken ligger framförallt på att det inte är sannolikt att de tekniska framsteg som behöver komma till stånd faktiskt realiserar med dagens politiska styrmedel. Detta pekar på att fler åtgärder behövs för att främja innovation och forskning inom området, och detta är ingen åtgärd som kan vänta. Den teknologin vi kommer ha till vårt förfogande för att minska utsläppen imorgon är beroende av investeringar vi gör idag och ju längre beslutsfattare väntar med att investera mer i grön teknologi, desto dyrare kommer det att bli.³²

Naturligtvis är det svårt att sja om framtida innovationer. I beaktande bör dock tas de stora framsteg som gjorts på en lång rad

områden relaterade till klimatet, inte minst inom förnybar energi där effektiviteten hos till exempel vindkraft ökat betydligt. Forskningsprojekt såsom HYBRIT där det framställs fossilfritt stål och framstegen inom CCS- teknologin pekar på att Sverige är på väg i rätt riktning. Något som står klart är dock att innovationstakten behöver öka. Det behöver därför implementeras klimatåtgärder och tas ekonomiska beslut som leder till mer innovation inom grön teknik. Rapporten "Better Growth, Better Climate" som tagits fram av The New Climate Economy, ett samarbete mellan en lång rad framstående forskningsinstitut, tankesmedjor och organisation-er, är positiva till grön tillväxt men instämmer i att resurserna till forskning på klimatvänliga alternativ måste öka drastiskt. Som exempel uppskattar de att årliga pengar till forskning i nya energisystem måste tredubblas inom de närmsta åren.³³

Ett viktigt steg i processen kan vara att förenkla tillståndsprocesser i Sverige, något som idag ofta upplevs som ett hinder för investeringar i klimatvänlig teknik. Takten måste öka, men det är en fråga om prioriteringar som går att lösa. Rekommendationen är därför att mer resurser ska läggas på forskning och innovation, för att få till det tekniskskifte som behövs för att kunna fortsätta producera men med lägre utsläpp. Slutsatsen är att hindren för grön teknik kan överkommas med stark klimatpolitik kombinerad med stark innovation och forskningspolitik. Tidigare studier visar på att investering i teknologi och innovation i ett land med strikta regleringar har effekter internationellt när tekniken sprider sig och bidrar till utsläpps-minskningar även i andra länder.³⁴ Här har Sverige en viktig roll att spela.

³⁰ Caldreon et al. (2014)

³¹ See for example Parrique et al. (2019), Agbugba et al. (2019), Hickel and Kallis (2020)

³² Aghion (2009)

³³ Calderon and Stern (2014)

³⁴ Gars (2011)

Policyförslag: Sverige bör satsa mer resurser på forskning och innovation för att minska utsläppen och beroendet av fossila bränslen. För att fasa ut fossila bränslen bör resurser fokuseras inom jordbruket och transportsektorn där de största svårigheterna i att uppnå fossiloberoende ligger. Det måste också skapas starkare incitament för att investera i innovation för klimatet, vilket förslagsvis görs genom att förenkla och förkorta tillstånds-processer för investeringar i klimateffektiva projekt och förnybar energi. Regeringen tar upp detta i sin budgetproposition, vilket är positivt och för-hoppningsvis leder till förändring på området. Däremot är det viktigt att detta sker utan att andra naturvärden tar skada, vilket är varför frågan bör undersökas närmare.

En ökad tillväxt i tjänstesektorn

Nyckeln till att uppnå grön tillväxt ligger i att mycket av tillväxten sker i tjänstesektorn, eftersom tjänster kan produceras med ett lägre klimatavtryck än varor. Eftersom tjänstesektorn innebär ett utbyte av tjänster mellan två parter skapar det generellt sett lägre utsläpp jämfört med produktionssektorn. Tjänstesektorn kan ersätta produktionssektorn till en viss del men den kan aldrig helt ersätta den. Bidraget från tjänstesektorn till en stark grön tillväxt ligger i att denna har potential att både främja innovation och framväxten av gröna lösningar samt att skapa mervärde för konsumenter genom konsumerade tjänster.³⁵ Tjänstesektorns roll i en grön ekonomi har fått ökad uppmärksamhet vilket har lett till ett behov av att skapa gemensamma definitioner för att kunna mäta och utvärdera tjänstesektorns roll för grön tillväxt.³⁶

Möjligheten att ställa om från en produktions-ekonomi till en

tjänsteekonomi och på så sätt minska utsläppen har ifrågasatts, där kritiker hävdar att det är viktigt att produktionssektorn minskar totalt och inte endast minskar som en andel av den totala ekonomin. Detta kan ske genom dels effektiviseringar i produktionen och dels genom en minskad absolut konsumtion av varor. Ett skifte från produktionssektorn till tjänste-sektorn har redan skett i många europeiska länder.³⁷ Som tidigare nämnt i fallet med Storbritannien ligger ett skifte till en tjänstebaserad ekonomi bakom frikopplingen mellan landets BNP och territoriella utsläpp.³⁸

Men, oavsett hur stor tjänstesektorn blir kommer det alltid behövas produktion av varor. Därför är det viktigt att skapa förutsättningar där de bästa med de två sektorerna utvecklas, så att mindre utsläpp sker vid produktionen av varor samtidigt som ett skifte till en större tjänstesektor genomförs. Som en del i arbetet med detta har den svenska regeringen tagit fram en nationell strategi för övergången till en cirkulär ekonomi, där en övergång från produkter till tjänster nämns som en del i utvecklingen av en cirkulär ekonomi³⁹. Detta är ett steg i rätt riktning, däremot saknas tydliga ambitioner för att skifta konsumtionen från varor till tjänster. För att detta ska ske krävs ett skifte i hur och vad vi konsumerar där dagens bristfälliga information och höga priser gör det svårt att konsumera hållbart. Kombinerat med en grönare energimix och en industri med låga utsläpp är omställningen till en tjänstebaserad ekonomi en del av lösningen.

Policyförslag: Tjänstesektorns roll för en grön tillväxt bör utvärderas och en strategi bör tas fram för hur ett skifte mot en mer tjänstebaserad ekonomi kan ske på ett

³⁵ Ström (2020)

³⁶ Ström (2020)

³⁷ Ström (2020)

³⁸ Office of National Statistics (2019)

³⁹ Regeringen (2020b)

sätt som minskar utsläppen, utan att värdet för konsumenterna minskar.

Ledarskap

För att Sverige ska kunna ta steget till en absolut frikoppling mellan både territoriella- och konsumtionsbaserade utsläpp krävs ett tydligt ledarskap inom klimatpolitiken, både nationellt men även på en internationell nivå. För små länder som Sverige är det enda sättet att åstadkomma stora minskningar av de globala utsläppen att försöka påverka vad andra länder gör,⁴⁰ och Sverige har goda möjligheter att påverka genom att vara en föregångare i klimatfrågan. För att undvika att klimatåtgärder som leder till att utsläpp helt enkelt flyttar från en plats till en annan eller att lösningar för klimatet ger upphov till andra miljörelaterade problem krävs starka internationella samarbeten och en tydlig nationell klimatpolitik.

Trots att Sverige har minskat sina utsläpp över tid och frikopplat de territoriella utsläppen från BNP, delvis tack vare koldioxidskatten, görs bedömningen i en rapport från det Klimatpolitiska rådet att utsläppsminskningarna går för långsamt.⁴¹ I rapporten kritiseras den svenska klimatpolitiken för att bara vara en del av miljöpolitiken snarare än en sektorsövergripande utmaning som genomsyrar alla politiska beslut.⁴² Ett exempel som tas upp i rapporten är att den vaga formuleringen att de transportpolitiska målen ska ta hänsyn till klimat-målen, snarare än att transportsektorn ska utvecklas inom ramen för klimatmålen.⁴³ För att de nationella klimatmålen ska nås krävs starkare formuleringar och tydligare styrning inom området.

På en internationell nivå finns också potential att ytterligare öka möjligheterna

att uppnå en grön tillväxt, inte minst under återhämtningen från coronakrisen under 2020. Inom EU har en åter-hämtningsplan formulerats, och det har identifierats att återhämtningen från krisen har möjlighet att skynda på den gröna och digitala omställningen.⁴⁴ Det är därför viktigare än någonsin att möjligheter till en grön tillväxt identifieras, för att det samhälle vi bygger upp efter krisen ska ta klimatarbetet framåt. En väg att gå är att skapa internationella klimatavtal och stärka det globala samarbetet kring klimatåtgärder, vilket världen lyckades med 2015 med Parisavtalet under COP21. Med ett sådant avtal kan länder samarbeta för att minska de globala utsläppen och på så sätt undvika att utsläpp förflyttas istället för att minska eller att åtgärder för klimatet leder till problem på andra områden. Däremot behövs det fortfarande fler konkreta åtgärder från länderna som ingått Parisavtalet för att målet att begränsa den globala uppvärmningen till 1,5 grader Celsius ska nås. Här har Sverige en roll i att visa att det är möjligt. Ett exempel där Sverige skulle kunna ta på sig ledarskapet är genom att ta upp frågan om ett globalt pris på koldioxid och hur ett sådant skulle kunna implementeras, något som aldrig tidigare har föreslagits av ett land. Anledningar till att detta inte har lyfts i internationella sammanhang tidigare är dels att det inte är självklart hur prissättningen på utsläpp skulle se ut på en global nivå och att det finns problem med acceptansen för en sådan skatt, något som exempelvis skulle kunna hanteras genom att ge tillbaka intäkterna från skatten till folket genom nationella subventioner.⁴⁵

En annan lösning som diskuteras på EU-nivå är klimattullar, vilket innebär att det i ett område där det finns ett pris på koldioxid upprättas en avgift på

⁴⁰ Gars (2011)

⁴¹ Klimatpolitiska rådet (2019)

⁴² Klimatpolitiska rådet (2019)

⁴³ Klimatpolitiska rådet (2019)

⁴⁴ Europeiska kommissionen (2019)

⁴⁵ Carattini et al. (2019)

importerade varor med högre klimatavtryck baserat på mängden koldioxid som släpps ut i samband med produktion och användning av varan.⁴⁶ På så sätt uppmuntras länder som vill handla med området att ställa om sin produktion samtidigt som företag som ligger innanför området inte kan flytta ut för att undvika att betala för sina koldioxidutsläpp. För att sänka konsumtions-baserade utsläpp är en klimattull ett bra alternativ då det kan användas som ett marknadsliberalt verktyg för att säkra att principen förorenaren betalar även gäller för varor som producerats utanför EU. En annan snarlik lösning är klimat-klubbar som kan instiftas för att ge länder incitament att investera i utsläppsminskningar. Nobelpristagaren William Nordhaus är en av före-språkarna för detta och har genom empiriska modeller visat på att små sanktioner mot länder utanför klubben kan ge stora effekter i form av utsläppsminskningar.⁴⁷ Det finns naturligtvis stora utmaningar i utformningen av klimattullar och klimatklubbar, men EU skulle kunna bli ett föredöme för andra delar av världen genom att anta detta. Sverige bör fortsatt verka för att EU inför klimattullar, en så kallad "Carbon Border Adjustment Mechanism".

Det krävs också att de regionala samarbetena kring klimatpolitik blir fler och täcker större områden, något det kan arbetas för inom exempelvis FN:s klimatkonvention. Sverige bör också delta och främja diskussioner om problemförskjutning i och med åtgärder för klimatet, där klimatåtgärder riskerar ge upphov till problem inom andra områden. För att behålla dessa frågor på den politiska agendan och se till att arbetet går framåt bör Sverige ta en ledande roll i detta internationella klimatarbete. Detta bör också ske i kombination med ett inhemskt arbete för att minska utsläppen som kan inspirera andra länder att gå

samma väg mot en stark grön tillväxt. Ett konkret förslag på hur det inhemska klimatarbetet kan främjas är genom att förenkla och förbättra gröna villkor i offentlig upphandling. I sin första klimathandlingsplan från 2019 meddelade regeringen att de skulle ge upphandlingsmyndigheten i uppdrag att utreda hur det kan säkerställas att offentliga upphandlingar bidrar till att nå klimatmålen samt hur de upphandlingar som skapar mest klimatnytta kan prioriteras.⁴⁸ Upphandlingsmyndigheten har nu fått det uppdraget och ska redovisa resultatet i sin års-redovisning för 2020. Samtliga offentliga upp-handlingar bör anlägga ett grönt perspektiv för att säkerställa att de bidrar till den gröna omställningen av samhället, en ambition som också reflekteras i regeringens budgetproposition för 2021.⁴⁹ Genom att göra detta kommer efterfrågan på gröna produkter och lösningar att stärkas, vilket i sin tur uppmuntrar innovation och omställning i näringslivet. Detta arbete bör prioriteras och så snart upphandlingsmyndigheten redovisar sina slutsatser bör dessa omsättas i faktiska åtgärder.

Policyförslag: I linje med rekommendationen från det Klimatpolitiska råden föreslår vi i denna policy brief att klimatredovisningen bör ske på samma nivå som finansplanen, eftersom klimatfrågan påverkar hela samhället. Idag presenteras klimatredovisningen som en underbilaga till utgifts-område 20 i budgetpropositionen vilket, som det Klimatpolitiska rådet konstaterar, visar på att klimatet fortfarande ses som en del av miljöpolitiken snarare än en utmaning som berör hela samhället. Tolkningen av klimatpolitik måste vidgas och tas i beaktning gällande alla politiska beslut som påverkar klimatet. Vi föreslår också att Sverige tar ett tydligare ledarskap på EU-nivå genom att inleda diskussioner om

⁴⁶ Europeiska kommissionen (2019)

⁴⁷ Nordhaus (2015)

⁴⁸ Regeringen (2019)

⁴⁹ Regeringen (2020a)

ett europeiskt, och på sikt också globalt, pris på koldioxid och klimattullar inom unionen. Genom att genomföra dessa åtgärder skulle Sverige visa ett starkt ledarskap i klimatfrågan, både för sina invånare och globalt.

Sammanfattning

Den här texten har argumenterat för att grön tillväxt både är möjligt och något som bör eftersträvas för att hantera dagens klimat-problematik. Genom att diskutera tre fokus-områden (innovation, en ökad tillväxt i tjänste-sektorn och ledarskap) har texten belyst viktiga områden för Sverige att agera inom för att gå vidare i arbetet med att skapa grön tillväxt. Vikten av att ta hänsyn till både territoriella och konsumtions-baserade utsläpp har också betonats, för att säkerställa att de utsläppsminskningar som sker inom landet inte flyttas till andra delar av världen, något som kan motverkas genom användandet av till exempel klimattullar. Som många har lyft fram så har coronakrisen påverkat samhället kraftigt, men också gett en oväntad möjlighet till omställning och en grön återhämtning. Enorma summor ska investeras i återuppbyggandet av ekonomin och det är en möjlighet att bidra till den omställning av samhället som länge efterfrågats. Denna finansiering bör främja grön teknik, gröna investeringar och inte den fossilbaserade ekonomin som dominerat fram till idag. Omställningen till en cirkulär ekonomi genom ökad återvinning, minskat resursuttag och minimerat avfall behöver också främjas med stödpaketet. Dessa perspektiv bör genomsyra alla förslag som regeringen nu presenterar. Dessa satsningar återfinns till viss del i regeringens budget för 2021 där steg tas i rätt riktning för att Sverige efter coronakrisen ska kunna uppnå en stark grön tillväxt och de uppsatta klimatmålen.⁵⁰ Regeringen bör även verka för att EU som helhet anlägger dessa

perspektiv, vilket gör den här texten högst relevant.

Vikten av att Sverige lyckas med att uppnå en grön tillväxt i närtid är stor, inte bara för att vi ska nå de nationella klimatmålen utan också för att inspirera andra länder och visa att det är möjligt. Sverige står som land för en mycket liten del av de globala utsläppen, men har en stor makt när det kommer till att påverka andra länder genom att visa gott föredöme och påverka den internationella debatten. I denna text har argument lagts fram för att grön tillväxt är möjlig, men att det krävs starka styrmedel för att nå dit, samt gett förslag på tre områden inom vilka styrmedel för grön tillväxt kan fokusera på; innovation, en ökad tjänstesektor och starkt nationellt och internationellt ledarskap.

⁵⁰ Regeringen (2020a)

Referenser

Andersson, M. & Lövin, I. (2015). Sweden: Decoupling GDP growth from CO2 emissions is possible. World Bank Blogs.

<https://blogs.worldbank.org/climatechange/sweden-decoupling-gdp-growth-co2-emissions-possible#comments>

Agbugba, G., Okoye, G., Giva, M., & Marlow, J. (2019). The Decoupling of Economic Growth from Carbon Emissions: UK Evidence. *Office for National Statistics*.

Aghion, P., Hemous, D., & Veugelers, R. (2009). No green growth without innovation. *Bruegel Policy Brief-2009/07*.

Bilancini, E., & D'Alessandro, S. (2012). Long-run welfare under externalities in consumption, leisure, and production: A case for happy degrowth vs. unhappy growth. *Ecological Economics*, 84, 194-205.

Carattini, S. et al. (2019). How to win public support for a global carbon tax. *Nature*. <https://www.nature.com/articles/d41586-019-00124-x>

Criqui, P., Jaccard, M. and Sterner, T. (2019). Carbon Taxation: A Tale of Three Countries, *Sustainability*, 11(22), 6280, <https://doi.org/10.3390/su11226280>

Energimyndigheten. (2019). Energiläget. [*statistik*]. <http://www.energimyndigheten.se/statistik/energilaget/?currentTab=0#mainheading>

Europeiska kommissionen. (2019). The European Green Deal. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf

Europeiska Kommissionen. (2020). Vid ett vägskäl – bygga upp och bygga nytt för nästa generation. *COM(2020) 456 final* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=SV>

Noonan, E. and Vrizzi, S. (2020). Decoupling economic growth from environmental harm. *Europeiska parlamentet* [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/651916/EPRS_ATA\(2020\)651916_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/651916/EPRS_ATA(2020)651916_EN.pdf)

Grafström et al. (2020). Mycket mer för mindre, tillväxt och hållbarhet i Sverige. *Ratio*. <https://ratio.se/app/uploads/2020/05/rapport-mycket-mer-fo%CC%88r-mindre-a5-web.pdf>

Gars, J. (2011). *Moving ahead*. Fores.

Gapminder. (2020). *How Does Income Relate to Life Expectancy?* [Infographic]. Gapminder. <https://www.gapminder.org/answers/how-does-income-relate-to-life-expectancy/>

Hickel, J., & Kallis, G. (2020). Is green growth possible?. *New Political Economy*, 25(4), 469-486.

Kallis, G., Kostakis, V., Lange, S., Muraca, B., Paulson, S., & Schmelzer, M. (2018). Research on degrowth. *Annual Review of Environment and Resources*, 43, 291-316.

Klimatpolitiska rådet. (2019). Klimatpolitiska rådets rapport 2019.

Labandeira, X., Labeaga, J. M., & López-Otero, X. (2017). A meta-analysis on the price elasticity of energy demand. *Energy Policy*, 102, 549-568.

Naturvårdsverket. (2019a). Konsumtionsbaserade utsläpp av växthusgaser i Sverige och andra länder. *Sveriges officiella statistik*. <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-konsumtionsbaserade-utslapp-Sverige-och-andra-lander/>

Naturvårdsverket. (2019b). Territoriella utsläpp och upptag av växthusgaser. *Sveriges officiella statistik*. <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-territoriella-utslapp-och-upptag/>

Naturvårdsverket. (2020). Tre sätt att beräkna klimatpåverkande utsläpp. <https://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Klimat-och-luft/Klimat/Tre-satt-att-berakna-klimatpaverkande-utslapp/>

Nordhaus, W. (2015). Climate clubs: Overcoming free-riding in international climate policy. *American Economic Review*, 105(4), 1339-70.

Office of National Statistics (2019). <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/uksectoraccounts/compendium/economicreview/october2019/thedecouplingofeconomicgrowthfromcarbonemissionsukevidence>

Regeringen. (2019). En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan. *Prop 2019/20:65*. <https://www.regeringen.se/4afbe4/contentassets/61f93d2abb184289a0c81c75395207b6/en-samlad-politik-for-klimatet--klimatpolitisk-handlingsplan-prop.-20192065>

Regeringen. (2020a). Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. Prop. 2020/21:1 <https://www.regeringen.se/4a6660/contentassets/bc0f4b1a4ce844f2aa59949d09c93f29/utgiftsomrade-20-allman-miljo--och-naturvard.pdf>

Regeringen. (2020b). Cirkulär ekonomi - strategi för omställningen i Sverige. *Miljödepartementet*. https://www.regeringen.se/4a3baa/contentassets/619d1bb3588446deb6dac198f2fe4120/200814_ce_webb.pdf

Rockström, J. Önsketänkande med grön tillväxt – vi måste agera. Debattartikel. *Svenska Dagbladet*. <https://www.svd.se/onsketankande-med-gron-tillvaxt--vi-maste-agera>

SCB (2020a). Bruttonationalprodukten (BNP), real BNP och real bruttonationalinkomst (BNI), år. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/nationalrakenskaper/nationalrakenskaper/nationalrakenskaper-kvartals-och-arsberakningar/pong/tabell-och-diagram/diagram/bruttonationalprodukten-bnp-real-bnp-och-real-bruttonationalinkomst-bni-ar/>

SCB. (2020b). Utsläppen av växthusgaser från svensk ekonomi minskar första kvartalet 2020. Statistiknyhet. *SCB, Enheten för Miljöekonomi och miljö*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/miljoekonomi-och-hallbar-utveckling/miljorakenskaper/pong/statistiknyhet/miljorakenskaper--utslapp-till-luft-forsta-kvartalet-2020/>

Stern, D. I. (2012). Interfuel substitution: a meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*, 26(2), 307-331.

Stern, N., & Calderon, F. (2014). Better growth, better climate: The new climate economy report. *The Synthesis Report*.

Ström, P. (2020). The European Services Sector and the Green Transition. Briefing. *European parliament*. PE 648.768

World bank. (2018). Adjusted net savings, including particulate emission damage (% of GNI). [Data]. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.ADJ.SVNG.GN.ZS>

Kontakt

Ruben Henriksson

E-post: ruben.henriksson@fores.se

Om Fores

Fores – forum för reformer och entreprenörskap – är den gröna och liberala tankesmedjan. Vi vill förnya debatten i Sverige med tro på entreprenörskap och människors möjligheter att själva forma sina liv. Moderniserad välfärd, klimat och marknad, migration, entreprenörskap, samhällets digitalisering, integritet och jämställdhet är några av de frågor vi jobbar med.

Fores rapporter och studier baseras på forskning sammanställd av aktuella experter. Varje program har ett råd med stor akademisk tyngd och verksamheten leds övergripande av en styrelse med brett samhällsengagemang.

Som tankesmedja är vi en oberoende mötesplats där forskning, debbatörer, beslutsfattare, entreprenörer och nyfikna samhällsmedborgare möts. Tillsammans med personer i hela Sverige hittar vi lösningar på de samhällsutmaningar som vi står inför.

Vill du veta mer om Fores och våra aktuella projekt? **Besök www.fores.se**