



Stockholm Environment Institute
Box 24218
104 51 Stockholm

YTTRANDE

2019-07-01

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU2019:13 Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet (dnr M2019/00661/S)

Nedan redovisas synpunkter på betänkandet SOU2019:13 baserat på expertis hos forskare verksamma vid Stockholm Environment Institute (SEI) huvudkontor i Stockholm. Synpunkter lämnas på flera av delegationens förslag under respektive rubrik.

Sammanfattning

Överlag instämmer vi i delegationens förslag och bedömningar. De bör avsevärt kunna förbättra förutsättningarna att genomföra Agenda 2030 i Sverige och för Sverige att påverka globalt genomförande. Vi noterar dock att förslagen fokuserar på just förutsättningar snarare än konkreta åtgärder. Att snabbare få fram fler och mångsidiga åtgärdsförslag är av kritisk betydelse givet hur stora utmaningarna är att nå målen till 2030 är, både i Sverige och globalt, samt andra internationella mål, såsom klimatmålen i Parisavtalet. Delegationens problemanalys och SCB:s indikatorrapportering illustrerar detta väl. Därför ser vi delegationens förslag som nödvändiga men i sig otillräckliga steg att påskynda arbetet mot Agenda 2030.

Att anta ambitiösa mål för hållbar utveckling har inte varit ett problem sett till historien (t.ex. Agenda 21, Millenniemålen). Problemet har snarare varit brist på genomförande och effektiva åtgärder.¹ Därför behövs ett starkt och tydligt ledarskap av regeringen, både för arbetet i Sverige och globalt.

Hållbar utveckling är ett brett begrepp och att olika tolkningar samexisterar är oundvikligt. I vårt arbete ser vi att två principer bakom agendan är behjälpliga för att förtydliga begreppet, och de bör därför

¹ Persson et al (2016) Follow-up and review of the SDGs: alignment vs internalization.
<https://www.sei.org/publications/follow-up-and-review-of-the-sustainable-development-goals-alignment-vs-internalization/>

genomsyra beslut kring delegationens förslag. För det första, de 17 hållbarhetsmålen är en integrerad helhet. Det medför att analys av samstämmighet (målkonflikter och synergier) är det mest unika och värdefulla som agendan tillför policyutveckling. För det andra, agendan är universell och global. Det medför att ett lands genomförande inte ska riskera att försämra förutsättningarna för andra länder genom globala spilleffekter (t.ex. i fråga om export av miljöskadlig produktion).

Politiskt förankrat mål, tydliga ramar och stärkta förutsättningar inom staten för genomförande av Agenda 2030

Avsnitt 5.1 Riksdagsbundet mål för genomförandet av Agenda 2030

Vi stödjer förslaget att riksdagen bör anta ett mål kring Agenda 2030. Forskning kring nationellt Agenda 2030-arbete har pekat på att parlamentarisk förankring är viktigt, av de skäl som anges i betänkandet. Hittills har dock få länder nyttjat parlamentens rådgivning och förmåga att utkräva ansvar. Kravet på regelbunden rapportering är den tydligaste fördelen med att föreslå ett riksdagsbeslutat mål. Det vore önskvärt med ytterligare bedömning hur riksdagens olika utskott kan arbeta med mål och utkräva ansvar inom sina respektive områden.

Eftersom samstämmighet mellan politikområden är en central aspekt av Agenda 2030 och eftersom flertalet Agenda 2030-mål redan finns representerade (ofta på mer ambitiös nivå) bland tagna riksdagsbeslut, anser vi att regeringen bör överväga om samstämmighet kan finnas explicit uttryckt som en ambition i målformuleringen och därmed regelbundet avrapporteras (enligt nedan).

Avsnitt 5.2 Agenda 2030 i den statliga budgeten

Vi ser positivt på förslaget att redovisa Agenda 2030-genomförandet i en bilaga till statsbudgeten. Erfarenhet från tidigare strategier för hållbar utveckling visar hur viktigt det är att arbetet för hållbar utveckling inte hanteras som ett sidoprojekt.² En förutsättning för att nulägesanalysen ska främja genomförandet av de globala målen är dock att rapporteringen kopplas till budgetallokeringen. Agenda 2030-bilagan bör således inte bara ge en nulägesbild av arbetet med de globala målen utan även rapportera på hur arbetet integrerats i budgetarbetet, d.v.s. hur uppfyllelse av de olika målen prioriteras och finansieras. Detta skulle både främja transparens och utgöra en styrningsfunktion. Vidare bör bilagan redovisa på lämpligt sätt hur arbete med att främja samstämmighet och att förstå målkonflikter och synergier mellan målen bedrivits.

Avsnitt 6.1 En Agenda 2030-kommitté t.o.m. 2030

Vi stödjer förslaget att tillsätta en kommitté, såtillvida att den inte innebär ett förminskat ansvar och ägandeskap för Agenda 2030 hos regeringskansli, myndigheter och riksdag. Rådgivningen för att utveckla och anta skarpa åtgärdsförslag ligger hos dessa institutioner. Ifall förslagen i kapitel 7 antas, verkar dock denna risk låg.

För att kommittén ska bli verkningsfull och dess rapportering på ett unikt och kompletterande sätt fylla ett informationsgap anser vi att följande faktorer är mycket viktiga:

² Persson et al (2016) Follow-up and review of the SDGs: alignment vs internalization. <https://www.sei.org/publications/follow-up-and-review-of-the-sustainable-development-goals-alignment-vs-internalization/>; Persson och Nilsson (2017) Policy note: lessons from environmental policy integration for the implementation of the 2030 Agenda. <https://www.sei.org/publications/policy-note-lessons-from-environmental-policy-integration-for-the-implementation-of-the-2030-agenda/>

- Kommittén bör anta en systemsyn och bedöma samstämmigheten (d.v.s. målkonflikter samt synergier) mellan mål, och mellan åtgärder att nå mål. SEI har medverkat i och lett mycket av den internationella kunskapsutveckling som ägt rum de senaste åren, t.ex. med "SDG Synergies Approach".³ Vi bistår gärna en kommitté med metodutveckling och tvärsektoriell expertis. Kommittén bör ta ett övergripande ansvar för samstämmighetsanalys, som andra myndigheter eller expertinstanser inte kan ta. Kommittén och dess sekretariat behöver ha god kompetens för sådan analys och relevanta metoder, genom forskarrepresentation i kommittén samt ett aktivt utbyte med hållbarhetsforskningen.
- Kommittén bör utgå från SCB:s statistik och indikatorrapportering, men också sammanställa åtgärdsutvärderingar. En brist i uppföljningen av Millenniemålen var att fokus för uppföljningen låg på målen och inte på uppföljning av åtgärder och dess effektivitet att uppnå målen.
- Kommittén skulle kunna dra stor nytta av internationellt utbyte, då flera länder etablerat liknande kommittéer och många aktörer uttryckt intresse för det svenska arbetet (se synpunkt på avsnitt 14.2 nedan).

Avsnitt 7.1-7.6 om stärkta förutsättningar för staten

Då vår forskning och erfarenhet visar att effektiv integrering av hållbarhetsperspektiv i statsförvaltningen är en nyckel till samstämmiga och ambitiösa beslut, stödjer vi allmänt förslagen och bedömningarna kring tillägg i det förvaltningspolitiska målet, tillägg i myndighetsförordningen, stärkt samordningskapacitet, stärkt kunskap i statsförvaltningen, hållbar upphandling i staten, samt tillägg i kommittéförordningen. Dessa åtgärder kan tillsammans bidra till att Agenda 2030 och dess mål blir en uppsättning normer som genomsyrar hur beslutsprocesser bedrivs, vilka kunskapsunderlag och expertis som mobiliseras, samt konsekvensanalys som genomförs.

Vi ser dock också utmaningar med att sätta ett generellt mål för myndigheter att "verka för en miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling" då det lämnar stort tolkningsutrymme (7.2). Delegationens förslag ställer höga förväntningar på tjänstemäns förmåga att bedöma målkonflikter och synergier och vilken "samlad effekt deras verksamhet får för miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling på den lokala och regionala nivån" (p.92). Just av detta skäl blir stärkt kunskap och utbildningsinsatser extra viktiga.

Vi ser stor potential i att utvidga kommittéförordningen så att statliga utredningar ska bedöma "vilka konsekvenser förslagen har i förhållande till en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling" (avsnitt 7.6). Dels framstår det logiskt att konsekvensbedömningen tar ett helhetsgrepp och täcker in alla de mål som regering och riksdag uttryckt att man prioriterar, vilket gjorts i och med att man antagit FN-resolutionen om Agenda 2030, istället för ett antal specifika frågor såsom i dagsläget. Denna logik stärks om riksdagen antar ett mål om Agenda 2030 (avsnitt 5.1). Dels verkar det lättare att resurssätta och genomföra en sådan konsekvensbedömning i utredningar, jämfört med mer löpande beslut inom myndigheter och regeringskansli. Det finns många studier och exempel på hållbarhetsbedömning inom policyutveckling från andra länder och mellanstatliga organ, t.ex. "Impact Assessment" inom EU-kommissionen, och därmed erfarenheter att lära av.

³ Se t.ex. Weitz et al (2019) SDG Synergies: An approach for coherent 2030 Agenda implementation. <https://www.sei.org/publications/sdg-synergies-factsheet/>. Se även arbeten av EvalSDGs samt International Science Council.

Delegationens förslag för stärkt kunskap, forskning och innovation

8.1 Agenda 2030 i finansieringen av forskning och innovation

Vi stödjer delvis eller till fullo dessa förslag samt bedömning (se nedan). Genom vårt Agenda 2030-arbete, har SEI har byggt upp en expertis kring forskningens roll för att nå hållbarhetsmålen, nu senast genom en rapport åt Formas⁴ och dessförinnan expertrapport åt EU-kommissionen⁵ och inom ramen för regeringens vetenskapliga råd för hållbar utveckling⁶.

Vi stödjer till fullo prioriteringen av utmaningsdriven forskning och innovation, så att FoU-sektorn kan bidra till att målluppfyllelse accelereras.⁷ Realistiskt sett kommer lösningar och målluppfyllelse också behövas efter 2030, så forskningsfinansiärerna bör bedöma hur kortsiktiga forskningsinsatser bör prioriteras mot de insatser som kräver långsiktigt forskningsengagemang. Vi välkomnar bevarandet och utbyggnaden av nationella forskningsprogram inom områden som motsvarar utmanande delar av Agenda 2030. Samtidigt har vi påpekat att Agenda 2030 är en politiskt förhandlad agenda och det behöver finnas utrymme till av forskare oberoende tolkningar och definitioner av vad hållbar utveckling innebär.

Vi stödjer även förslaget om en utredning om hur tvärdisciplinär kompetens kan stimuleras och premieras. Dock ser vi ett behov att första definiera vad tvärdisciplinär kompetens innebär. Vi anser att forskningens tillämpbarhet är en lika viktig parameter som antalet discipliner som samverkar för att besvara en forskningsfråga samt hur väl integrerade de är.⁸ Forskning kan vara tvärdisciplinär men inte nödvändigtvis inriktad på tillämpning, och det vore en förlust för Agenda 2030. Tillämpad forskning kan bli en naturlig konsekvens av utmaningsdriven forskningspolitik, men detta behöver säkerställas.

Delegationens förslag om att stimulera och premiera tvärdisciplinär kompetens är dock i linje med de förslag som SEI presenterat i tidigare rapporter, nämligen att forskningsrådets utlysningar bör främja förmåga att bättre ta hänsyn till kopplingarna mellan målen och dess påverkan på varandra och förståelse av globala spill-effekter (såsom vilka konsekvenser svensk konsumtion ger på ekosystem i andra länder). Det senare skulle motivera en ökning av internationella samarbeten inom forskning – något vi förordat – och båda aspekterna kräver tvärdisciplinära ansatser. Svenska forskningsfinansiärer skulle dessutom kunna ställa krav på att sökande forskare inkluderar perspektiv och kompetens från andra länder, speciellt från låginkomstländer.

Gällande förslaget att uppdraga åt universitet och högskolor, forskningsfinansiärer och andra relevanta myndigheter att belysa forsknings- och innovationsbehov i relation till Agenda 2030 stödjer vi detta, men vill tillägga att andra samhällsaktörer (framförallt de som direkt nyttjar forskningsresultat) bör få bidra till denna process. Gällande bedömningen att forskningsfinansiärer bör i större utsträckning samarbeta och

⁴ Persson et al. (2018) Forskning för Agenda 2030 – Översikt av forskningsbehov och vägar framåt. Formas. <https://www.sei.org/publications/forskning-for-agenda-2030/>

⁵ Giovannini et al. (2016) The role of science, technology and innovation policies to foster the implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs). Report of the Expert Group to the European Commission. <https://www.sei.org/publications/sti-policy-sdgs/>

⁶ Nilsson (2016) Forskningens roll för att förverkliga den nya hållbarhetsagendan. <https://www.sei.org/publications/forskningens-roll-for-att-forverkliga-den-nya-hallbarhetsagendan/>

⁷ Vi tror att de tre bidrag forskningen kan och bör göra till Agenda 2030 som vi identifierat i våra rapporter också kan definiera vad utmaningsdriven forskning för Agenda 2030 innebär: i) karaktärisera och definiera vad exakt utmaningarna med att genomföra målen i Sverige består i, ta fram data och modeller kring hur dessa utmaningar relaterar till varandra och målen, och följa upp, ii) erbjuda tekniska, strategiska och affärsmässiga lösningar som hjälper i genomförandet och utvärdera befintlig policy, samt iii) fungera som en neutral plattform för dialog och erfarenhetsutbyte mellan olika samhällsaktörer.

⁸ Med tillämpbarhet menar vi t.ex. kunskapsbaserade beslutsverktyg, kunskap som efterfrågas av praktiker, åtgärdsforskning, systematiska utvärderingar och synteser.

klassificera ansökningar om medel stödjer vi denna, men vill lägga till att samarbetet också bör inbegripa analys och utvärdering. Klassificeringen bör ha ett tydligt syfte, t.ex. att kartlägga kring vilka mål det finns otillräckligt med forskningsprojekt, och finansiärer skulle kunna samverka mer kring metodutveckling för att bedöma effekter på måloppfyllelse.

8.2 Stärk kompetensen om hållbar utveckling hos dagens och morgondagens yrkesverksamma

Vi stödjer förslaget om utvärdering av universitets och högskolors arbete att främja hållbar utveckling. Utvärdering tycks särskilt viktig om ett större fokus läggs på utmaningsdriven forskning. Det svenska forskningssystemet har idag en relativt stor andel fria medel, bl.a. fakultetsanslag som fördelas direkt till universitet och högskolor. Givet universitetens decentraliserade struktur är det inte alltid deras bidrag till Agenda 2030 är lättöverskådligt, men de har viktiga uppgifter när det gäller att förstärka kunskapsbasen för Agenda 2030, att säkerställa en hög kvalitet på utbildningen av framtida forskare samt att vara en plattform för dialogen med det omgivande samhället.⁹

Forum för dialog

10.1 Nationellt Agenda 2030-forum

Vi stödjer förslaget att arrangera ett nationellt forum inför rapportering till FN. Ett flertal möten och forum skedde under agendans första år (med början år 2015) för att lansera den bland svenska aktörer. Det är emellertid minst lika viktigt att fortsätta med regelbundna forum för att hålla momentum, under agendans hela genomförandeperiod (fram till 2030). Beroende på när och hur ofta regeringen avser presentera en Voluntary National Review till FN, bör man överväga att på förhand bestämma forumens frekvens fram till år 2030 för att säkra regelbundet informationsutbyte. Vi har lagt ett liknande förslag på ett nationellt forum i vår rapport till Formas, "Forskning för Agenda 2030".¹⁰ Medan detta skulle fokusera på att öka kommunikationen mellan forskningen och samhällsaktörer kring lösningar för hållbar utveckling, skulle denna typen av forum med fördel kunna samorganiseras och integreras. Ett nationellt forum kan anordnas i olika delar av landet för att fånga upp regionala och lokala perspektiv och bör möjliggöra virtuellt deltagande. Det kan även ha vissa delar vikta för dialog med näringslivet (avsnitt 11.2).

Delegationens förslag för näringslivets roll i genomförandet

11.3 Resursmobilisering för omställning

Vi stödjer bedömningen att nya samarbetsformer mellan det offentliga, näringslivet och forskningen behövs men anser att den kan skärpas. Gröna obligationer har varit en populär finansiell innovation med många positiva effekter, men fler sätt att göra de stora investeringarna som krävs för att nå de globala målen attraktiva för institutionella investerare behövs. Finansiella aktörer visar intresse, men de hållbara investeringarnas riskprofiler utgör ett stort hinder för att mer privat kapital flyttas till hållbara lösningar. Flertalet innovationer och tekniker som behövs för att nå de svenska klimatmålen finns redan, men i liten skala eller som innovations- och demonstrationsprojekt. En acceptabel riskdelning mellan det privata och offentliga krävs för att öka investeringarna i viktiga och långsiktiga projekt, såsom omställningen av transportsystemet. Delegationen föreslår att ökad dialog mellan industri, finanssektorn och staten bör uppmuntras, men ambitionen hade kunnat höjas till att eftersträva ett nytt socialt kontrakt parterna emellan. Ett konkret förslag hade varit att staten, snarare än att

⁹ <https://www.sei.org/publications/forskning-for-agenda-2030/>

¹⁰ Persson et al. (2018) Forskning för Agenda 2030 – Översikt av forskningsbehov och vägar framåt. Formas. <https://www.sei.org/publications/forskning-for-agenda-2030/>

uppmuntra, faktiskt tar ansvar för att säkerställa att nya samarbetsformer mellan det offentliga, näringslivet och forskning etableras.

11.5 Långsiktiga spelregler som grund för näringslivets investeringar

Att söka fler partiöverskridande överenskommelser är en intressant idé och vi välkomnar att delegationen presenterar konkreta exempel på partiöverskridande överenskommelser (t.ex. höjt koldioxidpris, investeringar i hållbar infrastruktur). Vi påpekar att långsiktiga överenskommelser också behöver brytas ned i mer kortsiktiga mål och åtgärder, för att skapa förändringstryck, samt att övergångsbestämmelser kan vara nödvändiga för att möjliggöra god omställning.

11.7 Förstärkt lagstiftning om mänskliga rättigheter och utökad hållbarhetsrapportering

Vi ser positivt på delegationens förslag till förbättrad och mer standardiserad rapportering, grundat på vår forskning kring efterlevnad av FN:s principer om företag och mänskliga rättigheter även inom myndigheter och statligt ägda företag.¹¹ Om den förbättrade rapporteringen ökar mängden tillförlitlig information kring företagens viktigaste hållbarhetspåverkan har förslaget potential att möjliggöra för lagstiftare och investerare att skifta kapital till mer hållbara investeringar.

Den värld agendan verkar i och Sveriges aktiva bidrag

14.2 Politiska åtgärder och insatser ger effekt

Med en högt internationaliserad verksamhet (åtta SEI-center runtom i världen, en majoritet internationella projekt samt dagliga kontakter med flertalet internationella institutioner), delar vi bedömningen att Sverige bör vara pådrivande i EU och internationellt. Sverige har gynnsamma förutsättningar och det finns en stor efterfrågan på kunskap om den svenska modellen för hållbar utveckling. Vi anser att den svenska regeringen, med stöd av svenska myndigheter och samhällsaktörer, bör undersöka och driva fler internationella initiativ för att påskynda genomförandet av Agenda 2030, t.ex. bilda koalitioner med andra länder för att driva specifika mål under Agenda 2030, anordna formella möten och konferenser (inklusive 50-årsjubileum av Stockholm 1972 konferensen), anordna sidomöten vid internationella konferenser, fortsätta att explicit koppla biståndet och utrikespolitiken till Agenda 2030. Vår forskning kring nordiskt genomförande av Agenda 2030 pekar också på en outnyttjad potential att sprida den nordiska modellen för hållbar utveckling internationellt.¹² Sverige bör också driva på för att det internationella klimatarbetet under Parisavtalet bedrivs på ett sätt som är samstämmigt med Agenda 2030, samt understryka de överenskommelser som gjorts kring "Finance for development".

Detta remissyttrande är skrivet av Nina Weitz, Åsa Persson och Aaron Maltais.

¹¹ Larsen och Atler (2015) Business and human rights in development cooperation – has Sweden incorporated the UN guiding principles? EBA rapport 2015:08. <https://www.sei.org/publications/business-human-rights-sweden/>

¹² Halonen et al. (2017) Sustainable Development Action – the Nordic Way: Implementation of the Global 2030 Agenda for Sustainable Development in Nordic Cooperation. Nordisk Ministerråd, Copenhagen. <https://www.sei.org/publications/sustainable-development-action-the-nordic-way-implementation-of-the-global-2030-agenda-for-sustainable-development-in-nordic-cooperation/>