

Yttrande

Datum
2019-05-19

Dnr
1595-2019
Ert Dnr
M2019/00661/S

Mottagare
m.remissvar@regeringskansliet.se

Handläggare
Björn Sjöberg
Ledningsstaben
bjorn.sjoberg@havochvatten.se

Direkt
+46(0)10 698 6008

Yttrande över Agenda 2030 delegationens slutbetänkande, M2019/00661/S, Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten har beretts tillfälle att yttra sig över Agenda 2030 delegationens slutbetänkande SOU 2019:13. Myndigheten lämnar här följande yttrande.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Havs- och vattenmyndigheten gör liknande bedömningar som Agenda 2030 delegationen och tillstyrker i huvudsak delegationens olika förslag. Förslagen är emellertid allmänt och övergripande formulerade varför Havs- och vattenmyndigheten är tveksam till om förslagen är tillräckliga för att Sverige ska uppnå Agenda 2030 målen i sin helhet.

För att skapa förutsättningar för genomförandet av Agenda 2030 anser Havs- och vattenmyndigheten att,

- det behövs formuleras och beslutas om tydliga, konkreta och uppföljningsbara mål för Sveriges arbete med att nå agendan,
- berörda myndigheters ansvar för uppföljning behöver förtydligas och beslutas,
- myndigheter, regioner och kommuner behöver ges de förutsättningar som krävs för att kunna bidra till målens uppfyllelse via tydliga mål, prioriteringar och resursallokeringar,
- arbetet med genomförande av 2030 agendan måste på ett strukturellt tydligt vis fås att relatera till andra initiativ, strategier och mål,
- det behövs ett fördjupat internationellt perspektiv på agendans genomförande och ett tydliggörande av Sveriges roll inom detta,
- EU som central plattform bör lyftas ytterligare,
- myndigheternas roll i internationellt utvecklingssamarbete förtydligas och att finansiering säkerställs.

Beskrivning av ärendet

2016 tillsatte regeringen en nationell kommitté, Agenda 2030 delegationen, för att stödja och stimulera Sveriges genomförande av Agenda 2030. Delegationen har levererat ett antal delbetänkanden och underlagsrapporter. I detta yttrande berör Havs- och vattenmyndigheten enbart delegationens slutbetänkande.

Motivering

Regeringens har tydliggjort att Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030 och en förebild när det gäller ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet. De svenska miljömålen ska utgöra Sveriges sätt att uppnå hållbarhetsmålen ekologiska dimension på det nationella planet. Inga av de vattenanknutna miljömålen antas kunna nås med beslutade eller planerade styrmedel. För att nå måluppfyllelse krävs starkare styrning, helhetssyn, bredare engagemang, ett kunskaps- och innovationsinriktat arbetssätt och en styrande uppföljning. Vilket i stora drag kopplar till Agenda 2030 delegationens olika förslag.

En viktig förutsättning för genomförandet av Agenda 2030 är tydliga mål, tydliga prioriteringar och en bra uppföljning på nationell nivå. Övergripande mål som fastställs av riksdagen är bra men måste följas av delmål, etappmål och preciseringar som är relevanta, konkreta och uppföljningsbara. Genomförandet måste kunna följas upp genom adekvat övervakning och kunskapsinhämtning.

Att hållbar utveckling inom statsförvaltningen genomgående ska ges den breda och ursprungliga betydelse som lades fast Brundtlandsrapporten är bra. Man borde dock även tagit upp institutionell hållbarhet. Detta då genomförande av Agenda 2030 målen förutsätter att myndigheter, regioner och kommuner långsiktigt har förmåga att skapa helhetsperspektiv och innehar de kapaciteter och resurser som krävs, såväl som ett lärande och innovativt arbetssätt. Det är också så att delegationens tre fokusområden; Stärka de ordinarie processerna, Stärkta förutsättningar för lokal och regional nivå och Alla aktörers delaktighet, alla kopplar till institutionell hållbarhet.

Agenda 2030 är en agenda för förändring mot ett hållbart samhälle. Inom den ramen pågår det redan mycket processinriktat arbete: exempelvis miljömålsarbetet, genomförandet av vattenförvaltningen, genomförandet av havsmiljöförvaltningen, klimatanpassning och arbetet med minskad klimatpåverkan genom t.ex. arbetet mot hållbar vattenkraft och ett 100 % förnybart elsystem i enlighet med energioverenskommelsen för att nämna några pågående processer inom miljöområdet som relaterar till Havs- och vattenmyndighetens uppdrag. Det har också byggts upp olika strukturer

och samverkansformer som exempelvis Miljömålsråd och Klimatpolitiska rådet. Delegationen föreslår att det nu också ska bildas en Agenda 2030 kommitté. Förslaget kan vara bra men det måste tydliggöras vad kommitténs ska leverera och hur kommittén ska fungera i relation till existerande strukturer. För myndigheterna är det många tvärgående råd och kommittéer som de förväntas delta i.

Slutbetänkandet lyfter förtjänstfullt fram den nationella indikatorlistan (SCB, Samordning av den statistiska uppföljningen av Agenda 2030 Delredovisning mars 2019) som väsentlig för uppföljning av genomförandet av SDG 2030 agendan. Indikatorlistan är ett viktigt verktyg för att kunna nå målen men förutsätter ett omfattande arbete med insamling av underlag, övervakning av tillstånd och processer, liksom system för hantering av stora och komplicerad datamängder. Indikatorlistan måste beslutas och ansvariga myndigheter måste ges tydliga ansvar och tilldelas tillräckliga resurser för att säkerställa en ändamålsenlig uppföljning.

I Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019 (Naturvårdsverket 2019) konstateras att Sverige inte når de flesta miljömålen då tillräckliga styrmedel och åtgärder saknas. Då det råder stor samstämmighet mellan miljödelen av de globala målen och det svenska miljömålssystemet innebär detta att Sverige inte kommer nå de globala målen om inte det skapas bättre förutsättningar för genomförandet av miljöarbetet. För att skapa bättre förutsättningar krävs bl.a. konkretisering av målen, hantering av målkonflikter och bättre beslutsunderlag och analyser.

Som delegationen påpekar har kommunerna och regionerna/landstingen centrala roller i genomförandet av Agenda 2030. Man tar upp att förutsättningarna och behov varierar men resonerar inte kring konsekvenserna av detta. Lokala förutsättningar och behov får ibland som följd att man arbetar med enskilda mål eller delmål. Man förlorar då agendans integrerade funktion och fjärrmar sig från hållbarhetsbegreppets tre dimensioner. Det hade varit önskvärt om delegationen lagt större fokus på agendans integrerade och inkluderande synsätt.

Kommentarer på enskilda förslag/bedömningar

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

Ett konkret förslag från delegationen är att inrätta en Agenda 2030-kommitte med uppdrag att löpande följa upp och utvärdera hur Sverige genomför Agenda 2030. Det betonas att kommittén ska vara brett sammansatt och förfoga över ett sekretariat med god analytisk förmåga. En verksamhetsmässig jämförelse görs med de finanspolitiska och klimatpolitiska råden. Havs- och vattenmyndigheten avvisar inte förslaget

men tycker att det krävs större tydlighet kring vad kommittén ska leverera och hur det är tänkt att den ska fungera i förhållande till existerande strukturer, t.ex. miljömålsrådet.

Med tanke på Agenda 2030-systemets bredd, dvs att det spänner över många politikområden och berör i princip alla aktörer i samhället så kan en kommitté få en viktig roll som förmedlare av kunskap om Agenda 2030-systemet och förklara relevansen för svenska förhållanden. Att företrädare för kommittén besitter en god pedagogisk förmåga är därmed en viktig förutsättning. Genomförandet av agendan föreslås ske genom ordinarie processer och inom ramen för den befintliga ansvarsfördelningen i samhället mellan stat, kommun, näringsliv och civilsamhälle. Samtidigt finns en enighet om att det föreligger ett betydande genomförandegap mellan mål och genomförda åtgärder fr.a. kopplat till miljö kvalitetsmålen vilka är Sveriges genomförande av de miljörelaterade målen i Agenda 2030. Avseende vissa miljö kvalitetsmål är det tveksamt om trenden ens går i rätt riktning trots att systemet med miljö kvalitetsmål i en första version inrättades för 20 år sedan. En viktig uppgift för kommittén blir att peka på de strukturella hinder som finns i just befintliga processer, och som måste åtgärdas, för att åtgärdsarbetet i dessa avseenden ska bli effektivare. I det arbetet måste ingå att identifiera och lämna förslag till förändrade avvägningar mellan de inbyggda konflikter som finns mellan vissa av de målsättningar som är av ekonomisk och eller social karaktär och de mål som betonar skydd av yttre miljö.

7. Stärkta förutsättningar för staten

Havs- och vattenmyndigheten delar i huvudsak delegationens slutsatser att Agenda 2030 behöver genomföras brett av den statliga förvaltningen och att det behöver framgå av det förvaltningspolitiska målet och myndighetsförordningen. Det skapar en riktning för förvaltningen och en tydligare grund för den samverkan mellan myndigheter som redan sker.

Det bör emellertid påpekas att allmänna formuleringar om hållbar utveckling inte ger tydliga svar på hur olika aspekter av samhällsutvecklingen ska prioriteras och avvägas inom statsförvaltningen, inte ens med målen för Agenda 2030 som ledstjärna. Myndigheterna har ofta ett mer detaljerat regelverk att förhålla sig till i sin verksamhet, vilka kan begränsa eller motverka en bredare avvägning kring hållbar utveckling. För Havs- och vattenmyndighetens del avser detta i flera fall gemensamma EU-regleringar, där myndigheten tillämpar EU-förordningar och implementerade direktiv. Vidare skall myndigheterna också ta i beaktande regeringens strategier som inte är designade i enlighet med agenda 2030 systemet. De gäller för Havs- och vattenmyndighetens del t.ex. livsmedelsstrategin och den maritima strategin. För myndigheter handlar det därför om att i den operationella verkligheten uppnå flera olika målsystem som ibland kan ha motstridiga målsystem.

Det ska även framhållas att Sverige har kommit olika långt inom de olika målen för Agenda 2030, vilket ofta beror på oklara politiska prioriteringar, otydlighet i styrningen mellan myndigheter eller mellan stat och kommun samt bristande resurser. Med rätta framhåller delegationen framhåller detta som en väsentlig utmaning (sid 97):

I de fall när frågorna är omfattande eller innefattar politiska prioriteringar behöver dock myndigheterna tydlighet från regeringen om vad som efterfrågas för att arbetet ska drivas framåt. När flera myndigheter berörs samtidigt uppstår behov av samordnad myndighetsstyrning. Delegationen kan konstatera att myndigheterna i dialog med delegationen har framfört att de efterfrågar tydligare styrning från regeringen i dessa avseenden.

Det har även framkommit i delegationens dialoger att den lokala och regionala nivån efterfrågar tydlighet i styrningen. Det är ofta på den lokala och regionala nivån som lagstiftning och andra åtgärder som syftar till en hållbar utveckling ska omsättas i praktiken. Det är i detta arbete som målkonflikter mellan olika beslutade åtgärder blir särskilt tydliga. En bättre samordning och samstämmighet i hela styrkedjan från nationell till lokal nivå skulle minska risken för målkonflikter och stärka möjligheten att vidta verkningfulla åtgärder på lokal och regional nivå.

För att Sverige ska fortsätta att utvecklas mot målen för Agenda 2030 kommer det att vara viktigt att regeringen preciserar målen och avvägningarna samt ger rätt resurser så att statsförvaltningen kan omsätta dessa inom rimlig tid.

8.1 Agenda 2030 i finansieringen av forskning och innovation

Havs- och vattenmyndigheten delar delegationens värdering av forskningens roll i lokal och global omställning. Det saknas dock en vision om hur kunskap/forskning ska kunna bidra till samhällsomställningar och nya innovationer. Delegationen lyfter fram att antal relevanta rekommendationer från OECD bl.a. att man för specifika utmaningar, (t.ex. klimat och hälsa som nämns i texten) ska det bedrivs forskning och innovation i partnerskap mellan statlig forskning, näringsliv och andra samhällsaktörer, exempelvis civilsamhället. Förvaltningen nämns emellertid inte som en part i sammanhanget. För att säkerställa förvaltningsnytta och relevans behöver berörda myndigheter vara en part inom såväl forskning och innovation.

Delegationen föreslår att regeringen i kommande forskningsproposition särskilt bör belysa vikten av internationellt forskningssamarbete med de utvecklingsländer som har störst utmaningar att genomföra Agenda 2030. Detta är viktigt men kräver tydliga mål och strategier för ett lämpligt urval av länder och sammanhang samt långsiktigt finansiering för att geörutsättningar för ett givande samarbete.

9.1 Genomslaget för Agenda 2030 behöver stärkas i fler kommuner och landsting

Havs- och vattenmyndigheten noterar att delegationen lägger stor vikt vid ett samtidigt "top-down" och "bottom-up"- perspektiv. Det vill säga, förutom att centrala funktioner ges uppgiften att vägleda i agendaarbetet så förväntas kommuner och landsting ta egna initiativ som ofta ska vara de avgörande i det praktiska genomförandearbetet. Det finns både fördelar och utmaningar med detta. Fördelarna framgår i betänkandet: Agenda 2030-kommittén samlar arbetet, de centrala myndigheterna vägleder och med hjälp av gemensamma plattformar ska kommunikationen förenklas, och det kommunala självstyret betonas i det att kommunerna själva planerar och genomför sitt agendaarbete.

Utmaningarna är delvis också tydliga. Delegationen gör tydligt att kommunernas förutsättningar att påbörja nya arbetssätt är mycket olika, och det är lätt att inse att det kan bli nödvändigt att fördela extra resurser till de minsta och resurssvagaste kommunerna för att de ska komma framåt i arbetet.

Skilda förutsättningar och skilda arbetssätt mellan Sveriges 290 kommuner kommer, oavsett resursfördelningen, vara en utmaning för genomförandet av agendan. Mot den bakgrunden saknar Havs- och vattenmyndigheten en diskussion kring hur Sverige som land ska säkerställa genomförandet av agendan. Det nationella genomförandet kan komma att kräva tydliga och gemensamma prioriteringar även på kommunal nivå.

Agendan ska genomföras som en integrerad helhet och inget mål får genomföras på bekostnad av något annat, vare sig nationellt eller globalt. Detta är också en svårighet med ett bottom-up-perspektiv. Havs- och vattenmyndigheten efterlyser ett klargörande av hur synergier inom målarbetet ska kunna främjas på kommunal nivå – inom och mellan kommuner/landsdelar – och hur både påtagliga och skenbara motsättningar i målarbetet ska spåras upp, tydliggöras och undvikas.

14. Den värld agendan verkar i och Sveriges aktiva bidrag

Utredningen lyfter särskilt de globala miljö- och klimatrelaterade hoten och den ökande ojämlikhet mellan fattiga och rika som karaktäriserar global utveckling idag. Sverige rekommenderas att inta en pådrivande roll i agendans internationella genomförande genom att b.la verka för stärkt multilateralism, kapacitetsutveckling och innovativa arbetssätt och finansieringsmekanismer.

Rekommendationerna är mycket allmänt hållna och utan preciseringar kring svenska prioriteringar. Den nya A2030-kommittén har ett mycket

viktigt arbete att, i samråd med en stor bredd av aktörer, tydligare definiera både tematik och arbetssätt. En viktig del av detta bör vara att lyfta hur Sverige internationellt kan arbeta mer integrerat med hur miljö och klimatmålen kopplar till den socio-ekonomiska utvecklingen med fokus på de fattigaste och mest sårbara länderna. Förvaltningen av en god och hållbar havsmiljö är ett exempel på en miljö- och klimatfråga med mycket stor inverkan på såväl socio-ekonomisk som fredlig utveckling. Svenska miljömyndigheters expertkunskaper och erfarenheter av det internationella arbetet med miljömålen i A2030 bör integreras i den kommande kommitténs arbete.

Det saknas analys och rekommendationer i delegationens betänkande om hur myndigheter skall kunna bidra till hållbar utveckling i enlighet med Agenda 2030. Sverige och svensk statsförvaltning har mycket att erbjuda i ett det internationella utvecklingssamarbetet om myndigheter får ett långsiktigt uppdrag; relevanta fall i reglerade anslag till i dag är det myndighet utvecklingssamarbete kräver stora interna utvecklingssamarbetet förlorar då tillgång till väsentlig svensk förvaltningskunskap.

7. Finansiering måste säkerställas genom interna för att säkerställa ett långsiktigt arbete. I välgårer att inte bidra i det internationella projekt- eller bidragsfinansiering genom Sida för att säkerställas. Det internationella

Sveriges erfarenheter av att arbeta ledande och samlande kring enskilda SDG mål, såsom med mål 14 under FNs havskonferens 2017, är exempel på arbetssätt att lära ifrån och utveckla. De frivilliga åtaganden som registrerades vid konferensen och dess uppföljning genom "Communities of Ocean Action" har varit exempel på arbetssätt som kanalisera nationellt engagemang från myndigheter, näringsliv, akademi och civilsamhälle till det internationella agenda arbetet.

Beslut om detta yttrande har fattats generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av verksamhetsstrategen Björn Sjöberg.

Jakob Granit

Björn Sjöberg

Bilagor:

Kopia till:

Gunilla.Blomquist@regeringskansliet.se