

Miljö- och energidepartementet
Kopia: Gunilla Blomquist

Er referens
M2019/00661/S

Diarienummer
Utr 2019/13
Datum
2019-06-18

Yttrande över betänkandet Världens utmaning - världens möjlighet (SOU 2019:13)

Trafikanalys har anmodats att yttra sig om rubricerande remiss och vill med anledning av detta lämna följande yttrande.

Betänkandets innehåll har inte direkt transportpolitisk inriktning, även om det finns många beröringspunkter. Trafikanalys har dock långvarig erfarenhet av den transportpolitiska målstyrningen, som genom sin komplexitet med inbyggda målkonflikter i flera avseenden har likheter med den aktuella. Målstyrningen i transportpolitiken syftar också till att uppnå nytta inom flera andra politikområden. Trafikanalys redovisar sedan 2018 i den årliga rapporten om transportpolitikens resultat och effekter även på målbilden för Agenda 2030.

Trafikanalys gör den övergripande bedömningen att målbilden för Agenda 2030 har en mycket stor och tvärsektoriell komplexitet, vilket gör sannolikheten mycket liten för att dessa mål ska kunna uppnås "inom befintliga strukturer" och "utan att tillföra extra resurser". Vi bedömer inte heller att betänkandets förslag kommer att leda till att Sverige uppfyller sin del av Agenda 2030-målen på utsatt tid. Men, om syftet är att inom befintliga ramar skapa förutsättningar för en process som kan bidra till denna utveckling, så är förslagen intressanta steg på vägen. Vår bedömning är att förslagen lägger grunden till förbättrade kunskaper om läget och utvecklingen i relation till Agenda 2030. Därmed kan det på längre sikt ge underlag för att tydliggöra resursbehoven och nödvändiga prioriteringar i de målkonflikter som är en inbyggd del av en så komplex Agenda.

Med avseende på några av förslagens delar vill Trafikanalys framföra synpunkter.

Den ansats som föreslås i betänkandet har många drag som liknar det klimatpolitiska ramverket. Detta upplägg är i princip bra, men man måste vara medveten om den stora skillnaden mellan ett tvärsektoriellt arbete mot ett mål och att arbeta mot 17 mål på fundamentalt olika delområden med potentiella synergier, men också inbyggda målkonflikter, vilka förutsätter politiska avvägningar. Därför är det bra att betänkandets förslag till författningstexter är mindre konkreta och mer inriktade på att skapa förutsättningar för att Agenda 2030-målen till att börja med behandlas i beslutsprocesserna. Likheter med det klimatpolitiska ramverket kan också medföra ett behov av att förtydliga hur detta ramverks klimatmål förhåller sig till klimatmålet och övriga hållbarhetsmål inom Agenda 2030.

Delegationen har som utgångspunkt tanken att genomförandet av Agenda 2030 ska underlättas genom att stärka ordinarie processer och på så vis rikta om existerande kapacitet i en hållbar riktning. Det är en god ambition, men styrkan i befintliga ordinarie processer kan i sig vara ett hinder för att realisera en sådan utveckling. Exempel på detta finns inom transportpolitiken, där prognoser för trafik- och transportutvecklingen i stor utsträckning har styrt åtgärdsplaneringen, snarare än de beslutade transportpolitiska målen. På motsvarande sätt kan det finnas andra "osynliga" låsningar i övriga ordinarie processer, som kan behöva brytas upp och ersättas av nya processer för att mer hållbara lösningar ska komma fram. Ett annat exempel på att befintliga strukturer kan vara otillräckliga är det "genomförandegap" som noterats för arbetet mot tidigare fastställda mål (betänkandet s. 62).

Trafikanalys stödjer förslaget om att inrätta en Agenda 2030-kommitté, med en roll liknande de klimatpolitiska och finanspolitiska råden. Till deltagare i den stödjande expertgruppen vill vi föreslå att inkludera de myndigheter som har delar i ansvaret att ta fram de sektorsspecifika indikatorer som SCB använder för sitt Agenda 2030-uppdrag. Där finns delar av den kompetens som kan användas vid den samlade uppföljningen.

I betänkandet uppmärksammas svårigheten i att förena detaljkunskap med överblick. Komplexa frågor kräver kunskaper på detaljnivå för att hanteras, samtidigt som en hållbar utveckling förutsätter en god förmåga till överblick för samordning mellan olika områden. Samordning är förvisso en särskild expertkompetens och Trafikanalys delar delegationens bedömning att regeringen bör stärka sin kapacitet och förmåga till samordnad styrning, över gränserna för politik- och utgiftsområden, i genomförandet av agendan. Synergimöjligheterna kan därigenom bättre tas tillvara. Det finns dock ingen anledning att tro att målkonflikter därmed kommer att kunna undvikas. I Agenda 2030 finns ett stort antal delmål som kommer att innebära att konflikter uppstår, och där avvägningar mellan olika nyttor och kostnader sällan låter sig göras på en gemensam skala. Bara mellan de delmål i agendan som berör transportpolitiska frågor finns ett antal inbyggda möjliga målkonflikter. En stärkt samordning i styrningen kommer dock att tydliggöra vilka avvägningar regeringen gjort mellan olika mål, och därmed bidra till en ökad tydlighet. Utredningen visar en tydlig insikt i dessa behov och svårigheter (betänkandet kap. 4), men åtgärdsförslagen är inte så skarpa att risken för ett nytt "genomförandegap" har undanröjts.

I betänkandet finns en god ambition att i olika instanser göra analyser och konsekvensanalyser mot målen i Agenda 2030, och att t.ex. utbilda alla kommittésekreterare i sådan metodik. Trafikanalys vill dock påminna om de extrema metodologiska svårigheter det innebär att göra analyser mot en komplex och delvis motsägelsefull målbild. Det finns ännu ingen konsensus kring helt objektiva eller kvantitativa metoder för analys av hållbar utveckling. En ansats är den s.k. LCSA (Life Cycle Sustainability Assessment) som kombinerar social och ekologisk livscykelanalys med en multikriterieanalys. Men även i denna ansats krävs värdegrundade ställningstaganden i flera moment, vilket medför

svårigheter att tolka resultaten (se t.ex. Guiné 2016¹ eller Ekener et al. 2018²). En konsekvensanalys mot Agenda 2030-målen måste därmed baseras på en parallell redovisning av effekter på olika områden och en kvalitativ diskussion av helhetsutfallet. Även en sådan analys är naturligtvis värdefull som beslutsunderlag, men man bör vara medveten om de metodologiska begränsningarna. Trafikanalys har i arbetet med att följa upp de transportpolitiska målen haft anledning att analysera hur icke jämförbara storheter kan sammanvägas för att värdera långsiktig hållbarhet. Vi delar gärna med oss av våra slutsatser och erfarenheter rörande detta i ett eventuellt fortsatt arbete med att utveckla en samordnad styrning.

Förslaget att utreda förutsättningarna för att bygga en centralt samlad analysenhet vid regeringskansliet är olämpligt. Trafikanalys instämmer, som ovan nämnts, i betänkandets betoning på betydelsen av Regeringskansliets kompetens och interna arbete för genomförandet av Agenda 2030. Trafikanalys ser att en stor del av förslagen bygger på detta, men vill ändå uppmana till att undvika uppbyggnad av nya analysenheter. En sådan enhet skulle innebära dubbleringar av analysuppdrag hos både den föreslagna Agenda 2030-kommittén och befintliga analysmyndigheter. Det vore rimligare att den föreslagna gemensamma "funktionen" i regeringskansliet fokuserade på övriga föreslagna ansvar, som dialog med Agenda 2030-kommittén, att beställa och nyttiggöra andras analyser samt att samordna och gemensambereada tvärssektoriell myndighetsstyrning.

I tillägg till utredarens förslag för att åstadkomma underlag för tvärssektoriella åtgärder från regeringskansliet, vill Trafikanalys lämna ett förslag. Befintliga analys- och utvärderingsmyndigheter har både kompetens och erfarenhet av tvärssektoriella analyser, vilka kan nyttiggöras för frågor om Agenda 2030. Vi vill därför betona möjligheten att i ökad utsträckning ge gemensamma uppdrag till flera sådana myndigheter, när frågeställningarna berör flera politikområden samtidigt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Brita Saxton, efter föredragning av Per-Åke Vikman och Anders Brandén Klang.

Brita Saxton
Generaldirektör

¹ Guiné, J. (2016) *Life Cycle Sustainability Assessment: What Is It and What Are Its Challenges?* I: Taking Stock of Industrial Ecology. Clift, R. & Druckman, A. (eds.)

² Ekener Petersen, E., Hansson, J., Gustavsson, M och Peck, P. (2018) *Integrated assessment of vehicle fuels with lifecycle sustainability assessment – tested for two fossil fuel and two biofuel value chains*. F3-rapport 2016:12 (rev 2018) inom Samverkansprogrammet för förnyelsebara transportbränslen och system.

