

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.klimatenheten@regeringskansliet.se

Kemikalieinspektionens remissvar om Miljömålsberedningens delbetänkande "Sveriges globala klimatavtryck"

Sammanfattning

- Kemikalieinspektionen stöder den övergripande inriktningen hos de mål och författningsförslag avseende Sveriges globala klimatavtryck som lämnas i betänkandet. Vi anser dock att målen gällande negativt globalt klimatavtryck, territoriella utsläpp, klimatpåverkan från konsumtion, exportens klimatnytta respektive offentlig upphandling bör formuleras så att det tydligt framgår att påverkan på andra centrala miljömål (avseende bl.a. biologisk mångfald och kemiska föroreningar) ska beaktas. Dessutom ska synergier med dessa miljömål så långt som möjligt eftersträvas samtidigt som förutsättningarna för att uppnå dem som ett minimum inte påtagligt försämrats.
- Kemikalieinspektionen noterar att en analys av behovet av att begränsa ökningen av produktion och konsumtion, samt i vissa fall även minska volymen av dessa för att uppnå klimatmålen, saknas i betänkandet. En sådan analys som inkluderar kostnadseffektivitet och samhällsekonomiska effekter behövs för att vägleda en samhällsomställning i hållbar riktning. Kemikalieinspektionen stöder förslaget till ny strecksats avseende Sveriges globala klimatavtryck i Generationsmålet.
- Kemikalieinspektionen tillstyrker bedömning och förslag med innebörden att Sverige ska stärka sitt arbete i relevanta internationella sammanhang liksom arbetet inom EU, för att minska de globala utsläppen i linje med 1,5-gradersmålet.
- Kemikalieinspektionen instämmer i beredningens bedömning att en översyn av EU:s avfallslagstiftning ska syfta till att underlätta materialflöden som är såväl cirkulära som giftfria och betonar i sammanhanget vikten av att upprätthålla principen om höga och likvärdiga krav gällande innehållet av farliga ämnen i nyproducerat och återvunnet material.
- Kemikalieinspektionen stöder Miljömålsberedningens bedömning att målen avseende Sveriges territoriella utsläpp, klimatpåverkan från konsumtion respektive exportens klimatnytta ska uppnås oberoende av varandra.

- Kemikalieinspektionen tillstyrker den huvudsakliga inriktningen hos författningsförslagen i betänkandet angående ändringar i lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen om upphandling av koncessioner samt förordningen om statlig inköpssamordning vilka gör det obligatoriskt att ställa klimatkrav vid offentlig upphandling. KemI tillstyrker också inriktningen på förslaget om att föra in en regel i myndigheternas instruktioner om att myndigheten ska arbeta med klimatkrav vid offentlig upphandling. Samtliga förslag behöver dock modifieras för att tydliggöra att synergier med andra centrala miljömål ska eftersträvas och att förutsättningarna för att nå dessa beaktas i samband med upphandlingar.
- Kemikalieinspektionen anser att uppdragen till myndigheter (SCB, Naturvårdsverket, Upphandlingsmyndigheten och andra relevanta myndigheter) om att utveckla statistik, indikatorer och metoder för analys av konsumtionens klimatpåverkan och klimateffekter av export samt indikatorer och verktyg (inklusive en databas för livscykelanalyser) för att stödja klimatkrav vid offentlig upphandling och utvärdering av åtgärder bör utvidgas till att omfatta även andra viktiga miljö- och hållbarhetsparametrar utöver de direkt klimatrelaterade. Detta möjliggör en bredare analys av påverkan på hälsa, miljö och andra hållbarhetsaspekter, att identifiera synergier med andra miljömål samt att undvika åtgärder som negativt påverkar möjligheten att uppnå dessa mål.
- Kemikalieinspektionen stöder förslaget om ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten och andra relevanta myndigheter gällande en förstudie till en databas om livscykelanalyser och livscykelkostnader. Metoder för livscykelanalyser är dock ofta otillräckliga och behöver enligt vår uppfattning därför utvecklas, för att bättre kunna ta hänsyn till och sammanväga olika typer av miljö- och hållbarhetsaspekter, i synnerhet sådana som relaterar till kemikalier respektive biologisk mångfald. Detta bör belysas i förstudien.
- I remissvaret ger Kemikalieinspektionen några exempel på kemikalierelaterade insatser som innebär synergier mellan klimat- och kemikalieområdet, bl.a. avseende giftfria materialkretslopp samt utveckling och användning av kemikalier som är säkra och hållbara. Det ges även exempel på när en åtgärd under ett mål kan motverka uppfyllandet av andra miljömål. Vi pekar dessutom på att tillverkning och användning av kemikalier är centrala aspekter i en hållbar omställning, vilka bör uppmärksammas mer i klimat- och hållbarhetsarbetet.

Etappmålen, deras koppling till andra miljömål och behovet av en breddad analys

Kemikalieinspektionen är i huvudsak positiv till den övergripande inriktningen hos Miljömålsberedningens förslag och bedömningar avseende mål, styrmedel och åtgärder i betänkandet. En viktig generell synpunkt är dock att synergier med andra centrala miljö- och hållbarhetsmål än de som relaterar direkt till klimat bör eftersträvas. Ett minimum är att så långt som möjligt säkerställas att förutsättningarna för att uppfylla dessa mål inte påtagligt försämras.

Kemikalieinspektionen anser därför att etappmålen avseende negativt globalt klimatavtryck, territoriella utsläpp, klimatpåverkan från konsumtion, exportens klimatnytta respektive offentlig upphandling bör utformas så att det tydligt framgår att påverkan på andra centrala miljömål (mål avseende exempelvis biologisk mångfald och kemiska föroreningar) ska beaktas. Synergier mellan klimatmålen och dessa miljömål ska så långt som möjligt eftersträvas. Som ett minimum ska förutsättningarna för att uppnå nämnda mål inte påtagligt försämrats. Därigenom vill vi bland annat betona att utformningen av styrmedel och åtgärder för att uppnå målen liksom uppföljningen av dessa ska grunda sig på en tillräckligt bred analys av påverkan på hälsa, miljö och andra hållbarhetsaspekter, inklusive möjliga målkonflikter. Betänkandet analyserar inte dessa frågor i någon större utsträckning, trots att det enligt vår tolkning ingår i uppdraget (se även kommentar nedan). En sådan analys är viktig, bland annat eftersom klimatomställningen kommer att kräva relativt snabba, effektiva och genomgripande samhällsförändringar för att nationella och internationella mål ska kunna uppnås och allvarliga klimatförändringar minimeras. Om styrmedel och åtgärder utformas på ett olämpligt sätt finns en risk för allvarliga negativa effekter på förutsättningarna för att nå andra centrala miljömål.

Kemikalieinspektionen tillstyrker förslaget till ny strecksats avseende Sveriges globala klimatavtryck i Generationsmålet. En sådan strecksats är viktig och passar enligt vår uppfattning väl in i sammanhanget. Generationsmålet syftar till att peka på den samhällsomställning som krävs, den internationella dimensionen i miljöarbetet och säkerställa att synergier mellan miljömålen utnyttjas. Strecksatserna ska förtydliga generationsmålet genom att lyfta centrala aspekter av vad miljöpolitiken syftar till. Behovet av att begränsa klimatförändringen passar väl in bland de övriga strecksatserna, vilka tar upp aspekter som skyddet av ekosystem, biologisk mångfald och hälsa, strävan mot resurseffektiva- och giftfria kretslopp samt förnybar energi och hållbara konsumtionsmönster.

Bakgrunden till Kemikalieinspektionens synpunkter på betänkandets förslag till etappmål och åtgärder är att ett antal miljöproblem enligt gängse vetenskaplig kunskap betraktas som särskilt allvarliga och akuta. Det gäller förutom klimatpåverkan även bl.a. förlusten av biologisk mångfald (inklusive både förlust av arter och ekosystem på land och i havet), den förändrade omsättningen växtnäringssämnen (kväve och fosfor) i miljön respektive spridningen av kemiska föroreningar.^{1 2 3 4 5} Dessa problem är betydande i sig själva, samtidigt som de riskerar att utlösa svårförutsägbara dominoeffekter och s.k. tröskeleffekter (eng. ”tipping points”). Om problemen inte åtgärdas kan de därmed orsaka allvarliga, irreversibla skador. Problemen interagerar dessutom med varandra och med andra miljö- och hållbarhetsutmaningar, vilket ytterligare förvärrar situationen. Summan av de olika miljöproblemen minskar samhällets manöverutrymme när det gäller att hitta

¹ [Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., et al. 2009. “A safe operating space for humanity”, Nature 461: 472-475 DOI 10.1038/461472a](#)

² [Persson et al. 2022: “Outside the Safe Operating Space of the Planetary Boundary for Novel Entities”, Environ. Sci. Technol. 2022, 56, 3, 1510–1521](#)

³ [UNEP 2020, “The Global Biodiversity Outlook 5 \(GBO-5\)”](#)

⁴ [UNEP 2019, Global Chemicals Outlook II](#)

⁵ [Wiedmann, T. et al. Scientists’ warning on affluence. Nat Commun 11, 3107 \(2020\)](#)

lösningar, t.ex. genom att åtgärder som syftar till att lösa ett av problemen riskerar att förvärra andra problem. Exempel på sådana interaktioner är att lösningar som innebär att fossil råvara ersätts med biobaserade råvaror riskerar att leda till ytterligare utarmning av biologisk mångfald och samtidigt konkurrera om begränsade markresurser med bland annat livsmedelsproduktion. Ytterligare ett exempel är att en ökad materialåtervinning som inte beaktar risker med farliga kemikalier i det återvunna materialet kan medföra ökad exponering av människor och miljö och samtidigt motverka användningen av återvunna material då förtroendet och marknaden för dessa försvagas.

En slutsats är att det är nödvändigt att så långt som möjligt utforma mål, styrmedel och åtgärder som bidrar till att lösa flera miljöproblem samtidigt. De särskilt allvarliga och akuta miljöproblem som beskrivs ovan bör i sammanhanget prioriteras särskilt. Såväl tid som resurser är begränsade och det är därför ingen lämplig strategi att försöka lösa ett problem i taget eller att satsa på lösningar som i värsta fall förvärrar andra miljöproblem. En alltför smal analys och ensidig optimering av vissa parametrar på bekostnad av andra kan leda till lösningar som motverka sitt syfte.

Exempel på ett angreppssätt som innebär synergier mellan klimat- och kemikaliemål är att styra mot forskning, utveckling, produktion och användning av kemikalier som är säkrare ur hälso- och miljösynpunkt samtidigt som de produceras på ett mindre klimat- och miljöbelastande sätt. Detta sätt att ta sig an problemet lyfts fram i EU:s kemikaliestrategi⁶ och kallas ”säker och hållbar design av kemikalier”(eng. ”Safe and Sustainable by Design”). Angreppssättet är viktigt eftersom varken tid eller ekonomiska resurser ger utrymme för att först hantera klimataspekterna och därefter farlighets-/toxicitetsaspekter eller vice versa. Detta beror bland annat på att de betydande investeringar i forskning, innovation och produktionsanläggningar som behövs de närmaste åren kommer att bestämma förutsättningarna under flera årtionden framåt i tiden.

I betänkandet saknas i stort sett den typ av typer av analyser och resonemang som skisseras ovan. Ett undantag är att betänkandet i samband med förslaget till etappmål om utsläpp från offentlig upphandling nämner att etappmålet förutom *Begränsad klimatpåverkan* kan bidra till måluppfyllelsen av *God bebyggd miljö*, *Frisk luft* samt flera strecksatser i *Generationsmålet*. Det finns dock ingen analys eller förklaring till vad synergien består i.

Mål och policydokument på EU-nivå, t.ex. ”European Green Deal” med tillhörande strategier och handlingsplaner, innehåller ett brett spektrum av målsättningar och åtgärder inom flera centrala miljö- och hållbarhetsområden. Det gäller även FN:s Agenda 2030 och de globala hållbarhetsmålen, om än på en mer övergripande och mindre konkret nivå. Dessa dokument nämns som utgångspunkter för arbetet i Miljömålsberedningens betänkande, men motsvaras inte av någon bredare analys av miljö- och hållbarhetsproblematiken. En sådan analys behövs dock som underlag för den fortsatta beredningen av mål, styrmedel och åtgärder för det svenska nationella klimatarbetet. Ett alltför smalt perspektiv i avgränsningar och analyser riskerar enligt

⁶ [Europeiska kommissionen 2020, Kemikaliestrategi för hållbarhet, På väg mot en giftfri miljö, COM\(2020\) 667 final](#)

vår uppfattning att leda till suboptimeringar och till och med kontraproduktiva åtgärder.

Kemikalieinspektionen noterar att betänkandet saknar en analys av behovet av att begränsa ökningen av produktion och konsumtion, samt i vissa fall även minska volymen av dessa för att uppnå klimatmålen. Vi anser att en sådan analys behövs som underlag för att vägleda en samhällsomställning i hållbar riktning. Analysen bör inkludera kostnadseffektivitet och samhällsekonomiska effekter av ett begränsat eller minskat klimatavtryck och i förlängningen minskad klimatpåverkan från produktion och konsumtion.

Internationellt arbete och EU-arbete samt uppfyllandet av målen om svensk konsumtion respektive export

Kemikalieinspektionen tillstyrker Miljömålsberedningens förslag och bedömning med innebörden att Sverige ska stärka sitt arbete i relevanta internationella sammanhang för att minska de globala utsläppen i linje med 1,5-gradersmålet, liksom arbetet inom EU för en klimatpolitik i linje med samma mål. Motiv till detta är att flera mål och insatser avseende kemikalierelaterade aspekter som hälsa, miljö, cirkulär ekonomi samt hållbar produktion och konsumtion av kemikalier – vilka samtidigt syftar till minskad klimatpåverkan – existerar på internationell nivå och EU-nivå. Relevant lagstiftning är i de flest fall också EU-lagstiftning. Arbetet på internationell nivå och inom EU är därför centralt för att främja insatser på såväl kemikalie- som klimatområdet liksom synergier mellan dessa.

I detta sammanhang framför beredningen att en översyn av EU:s avfallslagstiftning ska syfta till att underlätta materialflöden som är såväl cirkulära som giftfria. Vi instämmer i denna bedömning och betonar att strävandet efter giftfria materialkretslopp är ett viktigt exempel på hur synergier mellan klimatmålen och miljömålet *Giftfri miljö* kan stärkas. I detta sammanhang är det centralt att upprätthålla principen om höga och likvärdiga krav gällande innehållet av farliga ämnen i nyproducerat respektive återvunnet material. Principen betonas även i EU:s kemikaliestrategi och i samband med miljömålet *Giftfri miljö*. Den bidrar enligt vår uppfattning till en säker och högkvalitativ återvinning som stärker det långsiktiga förtroendet och marknaden för återvunnet material.

Kemikalieinspektionen stöder Miljömålsberedningens bedömning att målen avseende Sveriges territoriella utsläpp, klimatpåverkan från konsumtion respektive exportens klimatnytta ska uppnås oberoende av varandra. Svårigheterna med att bestämma och jämföra klimatpåverkan från export respektive konsumtion, osäkerhetsfaktorer i dataunderlag och beräkningsmetoder, rekyleffekter m.m. medför att det skulle vara spekulativt och olämpligt att koppla samman måluppfyllelsen av de olika målen.

Myndighetsuppdrag om metoder, verktyg och kunskapsunderlag

I linje med våra ovan anförda synpunkten, om att vidga perspektivet till andra miljömål samt att i ökad utsträckning eftersträva synergier och undvika att påtagligt försvåra uppfyllelsen av andra miljö- och hållbarhetsmål, anser Kemikalieinspektionen att de myndighetsuppdrag som föreslås i betänkandet bör vidgas på motsvarande sätt. Det gäller uppdragen till Statistiska centralbyrån,

Naturvårdsverket, Upphandlingsmyndigheten och andra relevanta myndigheter om att utveckla beräkningsmetoder, verktyg och kunskapsunderlag för att analysera klimateffekter av export och konsumtion samt för att stödja och utvärdera klimatkrav vid offentlig upphandling.

Klimatkrav vid offentlig upphandling och förstudie om LCA-databas

Kemikalieinspektionen stöder den generella inriktningen hos Miljömålsberedningens förslag till ändringar i relevanta författningar, vilka gör det obligatoriskt att ställa klimatkrav vid offentlig upphandling. Vi föreslår dock att författningsförslagen, liksom förslaget om att införa en regel i myndigheternas instruktioner om att arbeta med klimatkrav vid offentlig upphandling, bör modifieras. Det ska enligt Kemikalieinspektionens uppfattning tydligt framgå av regelverk och instruktioner att synergier mellan klimatmål och andra centrala miljömål ska eftersträvas när myndigheterna ställer krav gällande offentlig upphandling. Samtidigt ska förutsättningarna för att nå dessa mål beaktas i samband med upphandlingar. I övrigt tillstyrker vi de föreslagna författningsändringarna.

De synpunkter på etappmål, författningsändringar och tillägg i myndigheternas instruktioner gällande offentlig upphandling som vi anför i remissvaret är i linje med regeringens förslag till ändringar i lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling av koncessioner, vilka beskrivs i lagrådsremissen *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*, den 16 juni 2022⁷. Behovet av ett vidgat perspektiv, som Kemikalieinspektionen betonar i remissvaret, är i linje med lagrådsremissen, där regeringen föreslår att det ”ska införas en skyldighet att vid offentlig upphandling beakta klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter, om upphandlingens art motiverar det”.

Kemikalieinspektionen stöder i princip förslaget om ett uppdrag till Upphandlingsmyndigheten och andra relevanta myndigheter om en förstudie till en databas för livscykelanalyser (LCA) och livscykelkostnader. Enligt vår uppfattning bör det ingå i uppdraget att skapa en överblick över befintliga LCA-metoder inklusive deras kvalitet, i vilken mån de är anpassade för att hantera olika miljö- och hållbarhetsparametrar, hur de viktar och sammanväger olika aspekter samt vilka begränsningar och utvecklingsbehov som finns. Enligt Kemikalieinspektionens erfarenhet är befintliga LCA-metoder ofta otillräckliga för att hantera vissa miljöaspekter och behöver därför utvecklas. Bristerna gäller i synnerhet sådana aspekter som är svåra att kvantifiera och jämföra mellan olika sektorer och produktområden, som exempelvis kemikalier och biologisk mångfald. Avgränsningar och anvisningar för när och hur det är lämpligt att använda metoderna behöver också tas fram.

⁷ [Regeringen 2022, Lagrådsremiss: En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling, 16 juni 2022](#)

Betydelsen av kemikalier och kemikalieproduktion i klimat- och hållbarhetsarbetet

Produktion och konsumtion av kemikalier och industrisektorer kopplade till detta behandlas endast i liten utsträckning i betänkandet. Enligt Kemikalieinspektionen uppfattning är det viktigt att dessa aspekter får ett större utrymme i det framtida klimatarbetet. Kemikaliesektorn är viktig i samband med klimatpolitiken och andra insatser för hälsa, miljö och hållbarhet i vidare bemärkelse. Skäl till detta är bl.a. kemikaliesektorns stora beroende av fossil energi och råvara, dess höga energiintensitet, betydande utsläpp av växthusgaser och andra föroreningar samt den kraftiga globala produktionsökningen av kemikalier som enligt prognoserna förväntas under kommande årtionden.⁸ Kemikalier är samtidigt grunden för annan industriproduktion och ingår i nästan alla varor som konsumeras i samhället. Kemikaliesektorn bär därmed på flera nycklar till en omställning av samhället i hållbar riktning. Ytterligare viktiga förutsättningar är dess innovationspotential och roll för en ökad materialåtervinning. EU:s kemikaliestrategi och flera andra processer kopplade till ”EU:s gröna giv” (eng. ”European Green Deal”) innehåller åtgärder inom nämnda områden, som är relevanta även i Sverige.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Urban Boije af Gennäs har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också juristen Patrik Ernby samt Stefan Gabring och Åsa Thors deltagit.

Per Ängquist

Urban Boije af Gennäs

Beslutet är på grund av rådande situation med coronaviruset inte signerat

⁸ [Joel Tickner et al. \(2021\) Transitioning the Chemical Industry: The Case for Addressing the Climate, Toxics, and Plastics Crises, Environment: Science and Policy for Sustainable Development, 63:6, 4-15, DOI: 10.1080/00139157.2021.1979857](https://doi.org/10.1080/00139157.2021.1979857)