



Miljödepartementet  
103 33 STOCKHOLM

25 mars 2004  
YTTRANDE  
Dnr: 6-9-03

**Havsmiljökommissionens slutbetänkande "Havet – tid för en ny strategi" (SOU 2003:72)**  
(M2003/2247/Na)

Havsmiljökommissionen anser att orsaken till att miljösituationen i Östersjön är så allvarlig står att finna i ett omfattande och systematiskt genomförandeunderskott internationellt och nationellt. Det internationella genomförandeunderskottet förklarar man med att havet är ett offer för "allmänningens förbannelse". Man har emellertid inte kunnat bedöma omfattningen av detta internationella genomförandeunderskott. Inte heller görs någon analys av omfattning av och faktorer bakom det nationella genomförandeunderskottet. Ett skäl till att man inte förmått analysera genomförandet är sannolikt att man i sitt betänkande valt att helt bortse från all samhällsvetenskaplig forskning kring Östersjön, en avgränsning som enligt Konjunkturinstitutets uppfattning saknar stöd i utredningsdirektivet. Kommissionen har följdriktigt inte heller sett över forskningsbehovet inom det samhällsvetenskapliga området. Inte heller har man fullföljt uppdraget att analysera samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser av förslagen. Konjunkturinstitutet anser att detta medför stora brister i analysen av internationellt samarbete, mål och åtgärder.

Konjunkturinstitutets synpunkter på några av de förslag som har samhällsekonomiska konsekvenser är följande:

*Internationell förvaltning*

Konjunkturinstitutet tillstyrker kommissionens förslag om att Sverige bör arbeta för en internationell regional förvaltning av Östersjön. Konjunkturinstitutet tillstyrker också förslaget om att verka för att rekommendationer i Helsingforskommissionens regi ersätts med en procedur för antagande av juridiskt bindande beslut. Institutet delar kommissionens uppfattning att en starkare internationell förvaltning är en lämplig väg att gå för att minska det åtgärdsunderskott som är en följd av att Östersjön utgör en gemensam resurs för de omkringliggande länderna. Konjunkturinstitutet vill dock betona att en nödvändig förutsättning för starkare internationella institutioner kan vara någon form av kompensation till länder som förlorar på ett samarbete. Flera ekonomiska studier har exempelvis pekat ut Polen som ett land som kan vara tveksamt till att delta i ett Östersjö-samarbete kring övergödningen om man inte får någon form av kompensation.

### *Mål*

Konjunkturinstitutet anser att kommissionens förslag om att tillämpa en s.k. ekosystemansats i den internationella förvaltningen av Östersjön är vällovt, men eftersom det enligt betänkandet till stora delar saknas kunskap om sambanden mellan åtgärder och ekosystem-/hälsoeffekter, riskerar ekosystemansatsen inte få någon effekt på konkreta beslut om styrmedel för olika åtgärder. Konjunkturinstitutet anser därför att behovet av relevanta operativa, utvärderingsbara mål inte får glömmas bort i sammanhanget. Kommissionen föreslår i detta syfte att man skall utveckla kritiska belastningsgränser för övergödning av liknande typ som man har inom försurningspolitiken. Konjunkturinstitutet noterar att problematiken när det gäller övergödning skiljer sig väsentligt från den som gäller vid försurning. Bland annat har man vid övergödning två typer av utsläpp, kväve och fosfor, som inte är substitut utan komplement med avseende på miljöskadan. Vidare är spridningen av föroreningar i vatten av en helt annan omfattning än spridningen av försurande utsläpp i mark, varför problem i olika delar av Östersjön är starkt länkade till varandra. Oceanografiska studier har exempelvis visat att minskad fosforbelastning på Rigabukten kan innebära ökad kväveexport till andra delar av Östersjön. I ett sådant fall är det tänkbart att det är motiverat att hålla fosforbelastningen i Rigabukten *under* en viss nivå för att undvika miljöskador i själva Rigabukten, men *över* en viss nivå för att undvika miljöskador i andra delar av Östersjön. Det är alltså inte helt uppenbart för VAD man ska utveckla kritiska belastningsgränser eller HUR dessa belastningsgränser skall relateras till varandra. Konjunkturinstitutets menar att sättet att formulera belastningsgränser, liksom valet av variabel för vilken belastningsgränserna sätts, kan vara av avgörande betydelse för kostnaderna för att uppnå en förbättrad miljö i Östersjön. Som exempel på målformuleringens betydelse hänvisar vi till den studie över kostnadseffektivitet i Östersjöpolitiken som gjorts på Konjunkturinstitutet under 2003.

### *Åtgärdsval*

Kommissionen hävdar att om alla föreslagna åtgärder genomförts och försiktighetsprincipen tillämpats skulle tillståndet i havsmiljön idag ha varit avsevärt bättre. Konjunkturinstitutet vill starkt avråda från att man genomför alla föreslagna åtgärder. En avvägning mellan åtgärds kostnad och miljöskada bör utgöra grund för prioriteringen mellan åtgärder.

Kommissionen föreslår inom området övergödning att EUs miljöstöd ska riktas till de områden i regionen där högst effekt uppnås. Konjunkturinstitutet anser att detta förslag bör ändras till ”...störst miljöeffekt på Östersjön per insatt krona”, d.v.s. det är maximal miljöeffekt för pengarna som skall eftersträvas och inte maximal effekt av en viss fysisk åtgärd.

*Utvärdering*

Konjunkturinstitutet tillstyrker kommissionens förslag om kontinuerlig utvärdering av effekten av åtgärder. Institutet anser att även de ekonomiska aspekterna på genomförda styrmedel och åtgärder bör utvärderas. Institutet har under 2003 genomfört en utvärdering av kostnadseffektivitet i svensk kvävepolitik, och har från detta arbete kunna dra intressanta slutsatser om politiken, men också konstaterat svagheter när det gäller tillgången på relevanta data. Konjunkturinstitutet avser att fortsätta arbetet med ekonomisk utvärdering av svensk miljöpolitik inom olika områden.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ingemar Hansson. Katarina Elofsson har varit föredragande.

Ingemar Hansson

Katarina Elofsson