

Handläggare

Josephine Rubia
Havsmiljöenheten
josephine.rubiajohansson@havochvatten.se

Datum 2023-09-01

Dnr 911–2022

Regeringen
Klimat- och näringslivsdepartementet

Regeringsuppdrag insamling och återvinning av fiskeredskap och fritidsbåtar

Delrapportering om fritidsbåtar

Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att främja insamling och återvinning av fritidsbåtar samt kartlägga hur stort problemet med övergivna fritidsbåtar är ur ett livscykelperspektiv. Uppdraget innebär även att föreslå åtgärder för att fler båtar ska återvinnas. Uppdraget inkom till myndigheten via regleringsbrevet för budgetåret 2022.

För att främja insamling och återvinning av fler uttjänta och övergivna fritidsbåtar och minska deras miljöpåverkan har Havs- och vattenmyndigheten tagit fram flera åtgärdsförslag. Förslagen innefattar bland annat ett långsiktigt återvinningssystem samt tydligare ansvar och befogenheter för kommunerna att omhänderta uttjänta och övergivna fritidsbåtar. För närvarande finns ingen myndighet som har ett utpekat ansvar för att omhänderta fritidsbåtar. Vidare föreslår Havs- och vattenmyndigheten att ett nationellt register för fritidsbåtar införs. Ett fritidsbåtsregister har funnits tidigare men utifrån ny kunskap om fritidsbåtars miljöpåverkan och beräkningar om den ökande mängden plastavfall, ser Havs- och vattenmyndigheten en förtjänst i ett sådant register. Till sist föreslås även att ett producentansvar för fritidsbåtar utreds vidare, ökad kunskap om miljörisker samt en utvecklad samverkan mellan berörda aktörer.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed delrapporteringen av uppdraget till Regeringskansliet med tillhörande bilagor:

1. Fritidsbåtar i en cirkulär ekonomi: kartläggning och åtgärdsförslag (Virgin, et al., 2023)
2. Uttjänta fritidsbåtar, fiskeredskap och vattenbruk (Laas, 2023a)
3. Uttjänta fritidsbåtar, ansvarsfördelning (Laas, 2023b)

Beslut i detta ärende har fattats av vikarierande generaldirektören Eva-Britt Eklöf Petrusson efter föredragning av utredaren Josephine Rubia. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Mats Svensson, enhetscheferna Monica Forsell, Inger Dahlgren, Karin Wall och tillförordnade enhetschefen Fredrik Lindgren samt verksjuristen Fredrik T Lindgren medverkat.



Eva-Britt Eklöf Petrusson



Josephine Rubia

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
1 Uppdraget och dess beredning	6
1.1 Uppdragsbeskrivning	6
1.2 Avgränsningar	6
1.3 Definitioner	7
1.3.1 Fritidsbåt	7
1.3.2 Sjöduglig fritidsbåt	7
1.3.3 Uttjänt fritidsbåt.....	7
1.3.4 Övergivna fritidsbåt.....	7
1.3.5 Fritidsbåtsvrak	7
2 Bakgrund.....	8
2.1 Havs- och vattenmyndighetens roll i arbetet med marint skräp	8
2.2 Internationella förslag på åtgärder för omhändertagande	9
2.3 Antal fritidsbåtar	10
2.4 Mängd plastavfall	11
2.5 Uttjänta och övergivna fritidsbåtars miljöpåverkan	12
2.6 Insatser för omhändertagande och återvinning av fritidsbåtar	14
2.7 Tidigare utredningar om uttjänta och övergivna fritidsbåtar	16
3 Genomförandet av regeringsuppdraget	17
3.1 Kartläggning av fritidsbåtar ur ett livscykelperspektiv	18
3.1.1 Kartläggningens utgångspunkter	18
3.1.2 Kartläggning av fritidsbåtar i världen	18
3.1.3 Kartläggning av åtgärder för omhändertagande i andra länder	18
3.1.4 Båtpopulationens storlek och kännetecken i Sverige.....	19
3.1.5 Kartläggning av fritidsbåtsvrak.....	20
3.1.6 Fritidsbåtars miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv	22
3.2 Aktuellt rättsläge för omhändertagande av fritidsbåtar	22
3.2.1 Myndigheternas ansvar för fritidsbåtar	23
3.2.2 Ägaren ansvarar för sin fritidsbåt men kan vara okänd.....	24
3.2.3 Producenterna som potentiellt ansvariga inom EU.....	24
3.2.4 Fritidsbåtar som sjöfynd eller hittegods	25
3.2.5 Fritidsbåtar som nedskräpning eller avfall	25
3.2.6 Utvecklad vägledning för kommuner är en väg framåt.....	26
3.2.7 Kommunernas befogenheter.....	26

4	Diskussion	28
5	Åtgärdsförslag för att fler fritidsbåtar ska återvinnas	30
	5.1 Åtgärdsförslag för övergivna och uttjänta fritidsbåtar	30
	5.1.1 Ett långsiktigt återvinningsystem för fritidsbåtar	30
	5.1.2 Tydligare ansvar och befogenheter för kommunerna att agera	31
	5.1.2.1 Utökade befogenheter att flytta uttjänta och övergivna fritidsbåtar	31
	5.1.2.2 Bidrag för kostnader att omhänderta uttjänta och övergivna fritidsbåtar ..	32
	5.1.2.3 Utvecklad vägledning för kommunernas ansvar	32
	5.1.2.4 Möjligheter för kommuner att avlägsna fritidsbåtar från utpekade platser	33
	5.1.2.5 Förenkla omhändertagande av övergivna båtar genom Sjöfyndslagen ...	33
	5.2 Åtgärdsförslag för sjödugliga och framtida fritidsbåtar	34
	5.2.1 Ett fritidsbåtsregister bör införas	34
	5.2.2 Producentansvar för fritidsbåtar bör utredas vidare	35
	5.3 Övergripande åtgärdsförslag för fritidsbåtar	36
	5.3.1 Ökad kunskap och innovation för att begränsa miljörisker	36
	5.3.1.1 Fortsatt kartläggning av fritidsbåtar	37
	5.3.1.2 Kvantifiering av miljöproblematiken	38
	5.3.1.3 Utveckla återvinningsmetoder	38
	5.3.1.4 Cirkulär design, återvinningsbara båtar från början	39
	5.3.2 Utvecklad samverkan	40
6	Referenser	41

Ordlista och förkortningar

APER (Association pour la Plaisance Eco-Responsable): Nationell fransk båtförening för miljöansvar.

EBI (European Boating Industry): Europeiska båtbranschens samlingsorganisation.

GFRP (Glass Fiber Reinforced Polymer): Glasfiberhårdplastkomposit, plast som är förstärkt med glasfiber, vanlig i skrov på fritidsbåtar och i vindturbinblad.

HELCOM (Helsingforskonventionen): En överenskommelse mellan länderna runt Östersjön om att värna dess miljö.

ICOMIA (International Council of Marine Industry Associations): Internationell samlingsorganisation för båtbranschen.

IMO (International Maritime Organization): Den internationella sjöfartsorganisationen.

OSPAR (Oslo-Pariskonventionen): En sammanslagning av två tidigare konventioner (Oslokonventionen och Pariskonventionen), inriktad på att motverka dumpning och eliminering av föroreningar från landbaserade källor i Nordöstra Atlanten.

PAH (Polycykliska aromatiska kolväten): En grupp ämnen som till exempel bildas vid ofullständig förbränning, vilka kan vara hälsofarliga för människor.

TBT (Tributyltenn): Ett förbjudet ämne som tidigare användes i båtbottnfärger för att förhindra påväxt.

UNEA (United Nations Environment Assembly): FN:s miljöförsamling.

Sammanfattning

Den här rapporten är en delrapportering av regeringens uppdrag som inkom till Havs- och vattenmyndigheten den 22 december 2021 om insamling och återvinning av fiskeredskap och fritidsbåtar. Rapporten omfattar endast den del av regeringsuppdraget som gäller fritidsbåtar och att främja insamling och återvinning utav dessa. Delrapporteringen redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) den 1 september 2023.

Havs- och vattenmyndigheten har genomfört en kartläggning av hur stort problemet med uttjänta och övergivna fritidsbåtar är ur ett livscykelperspektiv, samt en rättsutredning i två delar för att identifiera rättsliga hinder mot insamling och återvinning. Kartläggningen uppskattar att det kan finnas uppemot 400 000 uttjänta och övergivna fritidsbåtar i Sverige som är i behov av att omhändertas för återvinning eller återanvändning (Virgin, et al., 2023). För tillfället återvinns cirka 500 båtar årligen. Att endast ett lägre antal båtar omhändertas samt att antalet båtar som når slutet av sin livscykel ökar innebär att behovet av ett mer omfattande omhändertagande behöver övervägas. Rättsutredningen identifierar att det idag saknas möjlighet för myndigheter och kommuner att hantera uttjänta och övergivna fritidsbåtar på ett tillfredsställande sätt. Ingen enskild aktör ansvarar för omhändertagande av fritidsbåtar och det saknas tydligt stöd i lagstiftningen för omhändertagande av fritidsbåtar när ägaren är okänd (Laas, 2023a; Laas, 2023b). Åtgärder som föreslås bygger på det som framkommit i underlagsrapporterna, tidigare myndighetsrapportering, forskning samt i dialog med andra myndigheter och intressenter för att fler båtar ska kunna samlas in och återvinnas.

Genom denna delrapportering har Havs- och vattenmyndigheten funnit att omfattningen på problemet med uttjänta och övergivna fritidsbåtar kräver flera olika typer av åtgärder. Därför föreslås åtgärder för att stärka myndigheters, kommuners och andra relevanta aktörers möjligheter att omhänderta uttjänta och övergivna fritidsbåtar, se figur 1.



Figur 1. Havs- och vattenmyndighetens åtgärdsförslag omfattar omhändertagandet av uttjänta och övergivna fritidsbåtar, omhändertagandet av sjödugliga och framtida fritidsbåtar samt främjandet av ökad kunskap för att begränsa miljörisker och utvecklad samverkan mellan berörda aktörer gällande fritidsbåtar.

1 Uppdraget och dess beredning

I regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Havs- och vattenmyndigheten fick myndigheten följande uppdrag:

Insamling och återvinning av fiskeredskap och fritidsbåtar

Havs- och vattenmyndigheten ska genomföra städinsatser för att samla in historiskt uttjänta och förlorade fiskeredskap och återvinna dessa i linje med omställningen till en cirkulär och giffri ekonomi.

Myndigheten ska med stöd av undersökningar och utredningar möjliggöra effektiva och prioriterade städinsatser. Myndigheten ska också främja insamling och återvinning av fritidsbåtar samt genomföra informationsinsatser m.m. för att fiskeredskap inte ska förloras.

Myndigheten ska göra en kartläggning av hur stort problemet med övergivna fritidsbåtar är ur ett livscykelerspektiv samt föreslå åtgärder för att fler båtar ska återvinnas, denna del av uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 1 september 2023.

Myndigheten ska redovisa ett årligt resultat av uppdraget i årsredovisningen för 2022 och 2023 och lämna en slutlig redovisning av resultatet av uppdraget till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 1 februari 2025 (Regeringskansliet, 2022).

Följande rapport presenterar Havs- och vattenmyndighetens resultat gällande kartläggning av hur stort problemet med övergivna fritidsbåtar är ur ett livscykelerspektiv liksom rättsliga hinder som finns samt återger myndighetens förslag på åtgärder för att fler båtar ska återvinnas.

1.1 Uppdragsbeskrivning

Denna delrapportering baserar sig framför allt på tre underlagsrapporter som tagits fram på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten.¹ Den första underlagsrapporten innehåller en metodtestande kartläggning av övergivna fritidsbåtar, deras miljöpåverkan ur ett livscykelerspektiv, samt åtgärder för att fler fritidsbåtar återvinns (fortsättningsvis kartläggningen eller Virgin et.al. 2023). Den andra och tredje underlagsrapporten har tagits fram av Havsmiljöinstitutet på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten och undersöker 1. rättsliga hinder för en effektiv insamling och återvinning av fiskeredskap och fritidsbåtar (fortsättningsvis rättsutredningen eller Laas 2023a), samt 2. en fördjupad rättsutredning som bland annat belyser frågan om olika ansvarsförhållanden (fortsättningsvis den fördjupade rättsutredningen eller Laas 2023b). Den fördjupade rättsutredningen innehåller förslag på åtgärder för att underlätta omhändertagande av både redan övergivna fritidsbåtar och fritidsbåtar som någon gång kommer att överges i framtiden. Se vidare resonemang i avsnitt 3 om genomförandet av regeringsuppdraget.

1.2 Avgränsningar

Denna rapport är avgränsad till att behandla frågor rörande fritidsbåtar. Frågor om fiskeredskap ingår inte i denna delrapportering, utan kommer att redovisas i den slutliga rapporteringen av regeringsuppdraget senast den 1 februari 2025.

¹ Bilaga 1. *Fritidsbåtar i en cirkulär ekonomi: kartläggning och åtgärdsförslag* (Virgin, et al., 2023).

Bilaga 2. *Uttjänta fritidsbåtar, fiskeredskap och vattenbruk* (Laas, 2023a).

Bilaga 3. *Uttjänta fritidsbåtar, ansvarsfördelning* (Laas, 2023b).

Regeringsuppdraget har som uppgift att föreslå åtgärder för att fler fritidsbåtar ska återvinnas. I uppdraget ingår dock inte att lämna författningsförslag och inga sådana presenteras således. Det ingår inte heller att genomföra konsekvensanalyser av de förslag som lämnas.

Regeringsuppdraget handlar enbart om fritidsbåtar, andra båtar omfattas inte. Se definitioner av fritidsbåtar nedan. Vidare avgränsas uppdraget till att fokusera på fritidsbåtar i Sverige.

1.3 Definitioner

1.3.1 Fritidsbåt

En fritidsbåt definieras utifrån rådets direktiv (EU) nr 2013/53 *om fritidsbåtar och vattenskotrar och om upphävande av direktiv 94/25/EG* (nedan fritidsbåtsdirektivet). Denna definition omfattar alla typer av vattenfarkoster, oavsett framdrivningssätt, vilka är avsedda för sport och friluftssändamål och har en skrovlängd på 2,5–24 meter.

1.3.2 Sjöduglig fritidsbåt

En sjöduglig fritidsbåt överensstämmer med definitionen av en fritidsbåt ovan och är i aktivt bruk eller kan tas i aktivt bruk med enklare åtgärder.

1.3.3 Uttjänt fritidsbåt

En uttjänt fritidsbåt överensstämmer med definitionen av en fritidsbåt och omfattar de båtar där ägaren är känd men båten är i dåligt skick. Det dåliga skicket medför att båten har lågt eller inget ekonomiskt värde eller nyttjandevärde. En uttjänt fritidsbåt kan ur ett livscykelperspektiv ses som att båten har lämnat användarfasen men ännu inte omhändertagits som avfall. På engelska används begreppen *derelict vessel* eller *end-of-life recreational boats*. En uttjänt fritidsbåt kan finnas på såväl land som i vatten.

1.3.4 Övergiven fritidsbåt

En övergiven fritidsbåt överensstämmer med definitionen av en fritidsbåt men innefattar de fall då ägaren är okänd. För redovisningen av regeringsuppdraget har definitionen utgått från rättsutredningen. Skicket på en övergiven fritidsbåt kan variera, den kan även vara funktionsduglig (Laas, 2023a). En övergiven fritidsbåt kan finnas på land såväl som i vatten.

1.3.5 Fritidsbåtsvrak

Ett fritidsbåtsvrak överensstämmer med definitionen av en fritidsbåt men omfattar rester efter en båt som förlit. Det innefattar alltså fritidsbåtar som sjunkit, grundstött, strandat eller frivilligt sänkts. Definitionen bygger på den definition Havs- och vattenmyndigheten använder för fartygsvrak.²

² Denna definition skiljer sig från Naturvårdsverkets tidigare arbeten. De definierar ett fritidsbåtsvrak som: "fartyg som med hänsyn till sitt skick, den tid under vilken det har legat på samma plats eller andra omständigheter måste anses övergivet och som uppenbarligen har ringa eller inget värde" (Naturvårdsverket, 2011, s. 61). Naturvårdsverkets definition motsvarar det som i denna rapport kommer benämnas som en uttjänt eller övergiven fritidsbåt (se definitioner av dessa begrepp ovan).

2 Bakgrund

2.1 Havs- och vattenmyndighetens roll i arbetet med marint skräp

Havs- och vattenmyndigheten arbetar för att förebygga och minska förekomsten av marint skräp. Myndighetens roll är att arbeta drivande, stöttande och sammanhållande i arbetet med hantering av marint skräp, såväl nationellt som internationellt inom havskonventionerna Oskar och Helcom.

Omhändertagande av marint skräp har även uppmärksammats på global nivå och i synnerhet har kopplingen till frågor om plast och en giffri miljö aktualiserats. I mars 2022, under FN:s miljöförsamling (UNEA) enades 175 länder om att det behövs ett globalt juridiskt bindande avtal för att stoppa plastföroreningarna och en resolution antogs om att påbörja förhandlingar. Under juni 2023 avslutades det andra förhandlingsmötet. Av den plast som vi använder hamnar årligen cirka åtta miljoner ton plastavfall i våra hav och utsläppen väntas öka om inte effektiva åtgärder införs (World Economic Forum, 2016). Havs- och vattenmyndigheten deltar och stöttar regeringen tillsammans med Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen i förhandlingarna som äger rum två gånger per år med målet att avtalet ska godkännas av FN på en diplomatisk konferens 2025.

2019 kom rådets direktiv (EU) nr 2019/904 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön. Vid beräkningar av antalet skräpföremål på stränderna har det fastställts att 80–85 procent av det marina skräpet i unionen består av plast. Av detta utgörs totalt 50 procent av plastprodukter för engångsbruk och 27 procent av fiskerelaterade föremål. För att minska det marina skräpet från fiskerelaterade föremål tog Havs- och vattenmyndigheten 2019 fram författningsförslag med syfte att införliva direktivets krav på plast i fiskeredskap genom ett producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast (2020).

Havs- och vattenmyndigheten är enligt 8 § havsmiljöförordningen (Havsmiljöförordningen, 2010:1341) ansvarig myndighet för havsmiljöförvaltningen. Enligt 1 § gäller förordningen förvaltningen av kvaliteten på havsmiljön. Förordningen införlivar rådets direktiv (EG) nr 2008/56 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för havsmiljöpolitikens område i svensk lagstiftning och syftar till att upprätthålla eller nå en god miljöstatus i havsmiljön. Enligt 24 § havsmiljöförordningen (2010:1341) ska Havs- och vattenmyndigheten ta fram förslag till åtgärdsprogram för havsmiljön som ska fastställas enligt 28 § i samma förordning. Programmet ska innefatta de åtgärder som behövs för att följa miljö kvalitetsnormerna i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön. Marint skräp utgör här en av komponenterna. Åtgärder inom området marint skräp i *Åtgärdsprogrammet för havsmiljön i Nordsjön och Östersjön* som fastställdes 2021 är:

Åtgärd 19: att främja en effektiv och hållbar insamling och mottagning av förlorade fiskeredskap samt förebygga förlusten av nya.

Åtgärd 20: att i samverkan med Naturvårdsverket ta fram en riktad nationell informationskampanj till allmänhet och konsumenter om vanligt förekommande skräpföremål i den marina miljön, hur detta påverkar miljön negativt samt kopplingen till konsumenternas beteende.

Åtgärd 21: att stödja initiativ som främjar, organiserar och genomför strandstädning i särskilt drabbade områden.

Åtgärd 22: att bedriva strategiskt arbete genom att räkna in marint skräp i relevanta avfallsplaner och program och även i de kommunala avfallsplanerna, där avfallshandlingens betydelse för uppkomst av marint skräp belyses. Materialströmmar av plast behöver prioriteras och styrmedel utredas i syfte att minska plastskräp i den marina miljön.

Åtgärd 23: att vid ändring och uppdatering av de kommunala avfallsplanerna hitta och visa hur avfallshandlingen kan bidra till att minska uppkomsten av marint skräp samt sätta upp målsättningar för ett sådant arbete.

Åtgärd 42: produkt-, material- och märkningsutveckling gällande fiskeredskap.

Arbetet för att förebygga och minska förekomsten av marint skräp, bland annat genom åtgärdsarbetet, bidrar till att nå de svenska miljömålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, samt det globala målet 14, delmål 1 *Minska föroreningarna i haven*³.

2.2 Internationella förslag på åtgärder för omhändertagande

Att betrakta uttjänta och övergivna fritidsbåtar som marint skräp har inte uppmärksammats i stor utsträckning tidigare. Nuvarande lagstiftning på miljöområdet är inte heller anpassad för att betrakta fritidsbåtar som marint skräp. Fritidsbåtar omnämns inte som marint skräp i havsmiljödirektivet (2008/56/EG) eller som avfall enligt rådets direktiv (EG) 2008/98 *om avfall och om upphävande av vissa direktiv*.

Att inkludera fritidsbåtar i definitionen av marint skräp har dock aktualiserats genom flera rapporter på senare tid. *International Maritime Organization* (IMO) publicerade 2019 en rapport med vägledning för avfallshandling och omhändertagande av fritidsbåtar, eftersom fritidsbåtar i plast är komplicerade att återvinna när de blivit uttjänta (IMO, 2019). Fritidsbåtarnas livscykel omfattas även till viss del av både Oskar och Helcom. Frågan om fritidsbåtars påverkan på miljön och ansvaret för att hantera dessa berör dock flera olika aktörer i samhället samt medför en växande utmaning.

Den europeiska branschorganisationen för fritidsbåtsindustrin (EBI) publicerade färdplanen *A roadmap on the implementation of the circular economy for end-of-life recreational boats*. I rapporten har de formulerat mål för handlingen av uttjänta fritidsbåtar och föreslår bland annat implementeringen av ett EU-baserat producentansvar för fritidsbåtar till 2030:

"A key element is the implementation of a financing system to allow setting up a permanent structure and fund to collect, treat and dismantle end-of-life boats. It should be considered that the last owner of a boat usually cannot afford the high costs of proper disposal and affordable solutions are therefore needed to incentivize proper dismantling. [...] Extended Producer responsibility scheme with an eco-contribution from companies placing the boat on the market and subsidies from existing sector-specific registration fees or taxes (such as France, APER)" (EBI, 2023, s. 8).

Ytterligare en föreslagen åtgärd för att omhänderta uttjänta fritidsbåtar är att införa ett produktpass för fritidsbåtar. I en tysk rapport från 2023 (Burgstaller, et al.) föreslås ett digitalt koncept enligt vilket ett modulärt produktpass med riktad information från intressenter främjar den cirkulära ekonomin. Rapporten är framtagen på uppdrag av den tyska miljömyndigheten. Ett av

³ Till 2025 förebygga och avsevärt minska alla slags föroreningar i havet, i synnerhet från landbaserad verksamhet, inklusive marint skräp och tillförsel av näringsämnen.

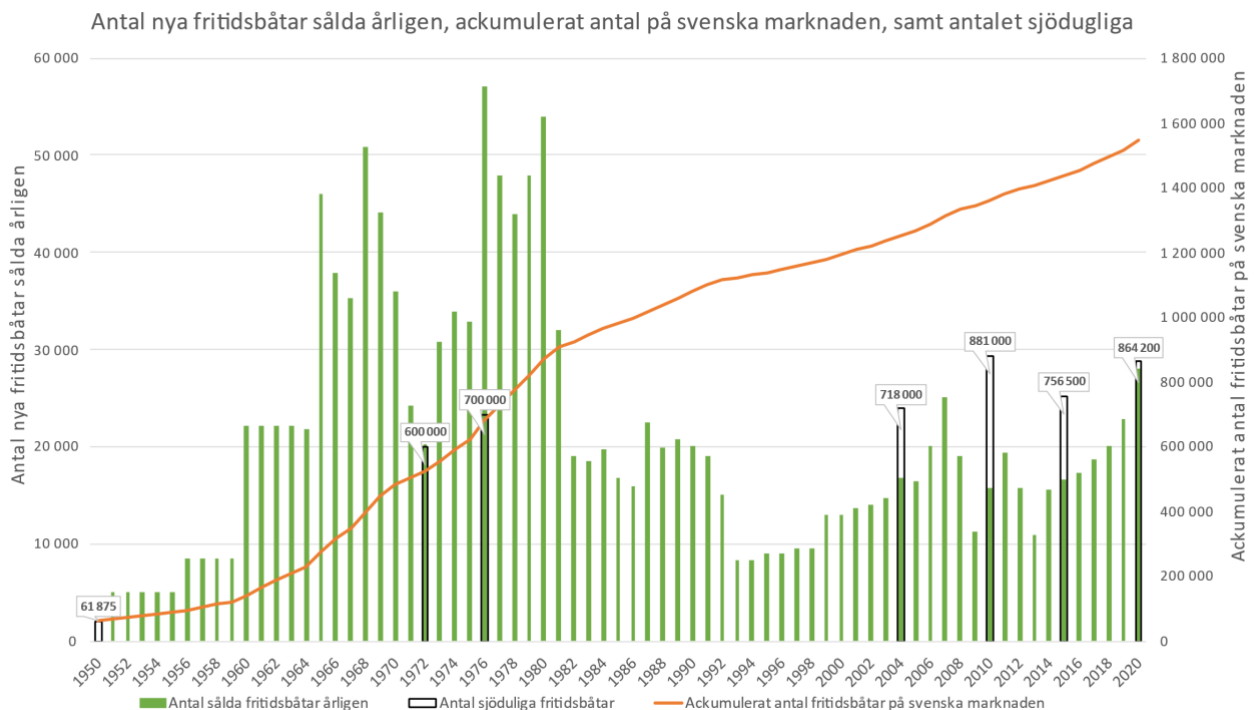
åtgärdsförslagen i rapporten är att detta produktpass ska ingå i fritidsbåtsdirektivet (2013/53/EU). Vidare föreslås att avfallskoder för uttjänta produkter tas fram på europeisk nivå för att säkerställa korrekt hantering. I rapporten föreslås därför att specifika koder för avfall från plast ska ingå i den europeiska avfallsförteckningen enligt kommissionens (EG) beslut nr 2001/118 om ändring av avfallsförteckningen i beslut 2000/532/EG.

Se avsnitt 3.1.3 för kartläggning av åtgärder för omhändertagande i andra länder.

2.3 Antal fritidsbåtar

Antalet fritidsbåtar i Sverige kan inte anges med total säkerhet då det inte finns någon fullständig registrering utav dem. Den främsta uppskattning som funnits innan regeringsuppdragets genomförande är Transportstyrelsens båtlivsundersökning om svenska fritidsbåtar och hur de används (Transportstyrelsen, 2021). Undersökningen genomförs var femte år. I båtlivsundersökningen för 2020 (medfinansierad av Havs- och vattenmyndigheten) uppskattade Transportstyrelsen att det fanns cirka 948 900 fritidsbåtar, varav 864 200 uppskattades vara i sjödugligt skick (Transportstyrelsen, 2021). Det innebär att det enligt båtlivsundersökningen finns åtminstone 84 700 fritidsbåtar som bedöms vara reparationsobjekt eller fritidsbåtsvrak.

Kartläggningen som finansierades inom regeringsuppdraget av Havs- och vattenmyndigheten har gjort egna beräkningar och kommit fram till en högre uppskattning av uttjänta och övergivna fritidsbåtar. Som figur 2 visar utgör perioden 1965 - 1980 en period med hög nivå av nytillverkning och försäljning av fritidsbåtar. Sjöhistoriska Museet lyfter plastrevolutionen som inleds på 60-talet som en milstolpe för fritidsbåtens frammarsch i Sverige (Sjöhistoriska Museet, 2022).



Figur 2. Beståndet av antal sålda fritidsbåtar i Sverige årligen, antal sjödugliga fritidsbåtar samt det ackumulerade antalet av nya båtar sålda. Statistiken sträcker sig mellan 1950 och 2020. Beståndets storlek baseras på statistik från Båtliv SOU 1974:95 för statistik mellan 1950–1974 samt Transportstyrelsens båtlivsundersökning för statistik över sjödugliga fritidsbåtar mellan 2004–2020. Antalet sålda båtar baseras på statistik från SOU 1974:95 för åren 1950–1971 samt från Sweboat (2020) och Hansell (2019) för statistik mellan 1972–2020 (Virgin, et al., 2023).

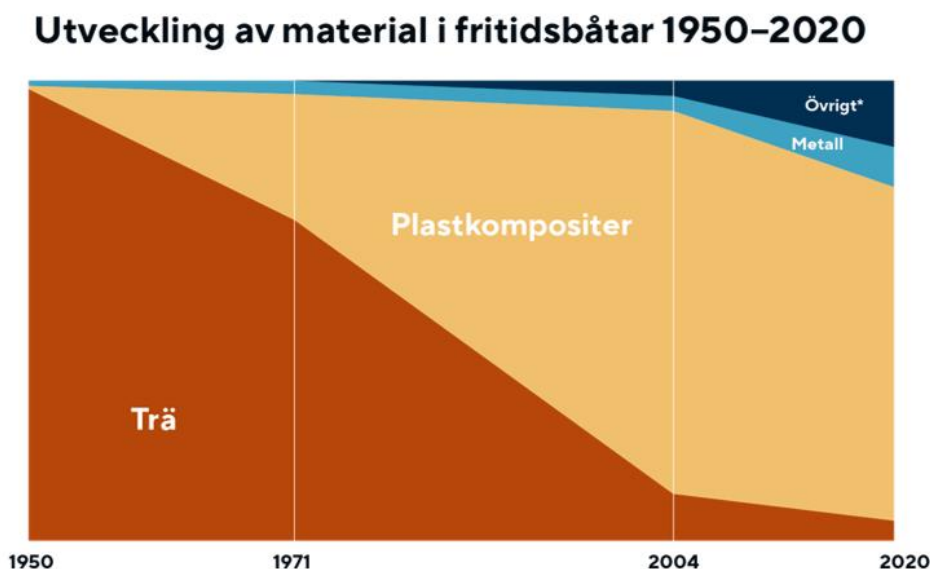
Mellan 1950 och 2020 som statistiken täcker har över en och en halv miljon fritidsbåtar sålts i Sverige. Av dessa är det drygt 724 000 fritidsbåtar som inte är sjödugliga längre⁴. Efter att hänsyn tagits till de cirka 25 000 båtar som uppskattats blivit omhändertagna under denna period återstår drygt 700 000 fritidsbåtar, varav 1–5 procent av dessa uppskattas vara övergivna, alltså uppemot 35 000 övergivna fritidsbåtar (Virgin, et al., 2023).

Cirka 300 000 av de fritidsbåtar som återstår beräknas vara tillverkade av trä (Jordbruksdepartementet, 1974). Givet träets begränsade livslängd är det rimligt att anta att en stor mängd av dessa 300 000 träbåtar använts i andra syften, alternativt redan brutits ner i naturen.

Enligt kartläggningen skulle det därmed innebära att det idag kan finnas uppemot 400 000 uttjänta och övergivna fritidsbåtar i Sverige i behov av omhändertagande och återvinning. Kartläggningens beräkning överensstämmer med de schablonberäkningar som Transportstyrelsen använder vid båtlivsundersökningen⁵.

2.4 Mängd plastavfall

En övervägande del av de uppemot 400 000 uttjänta och övergivna fritidsbåtar som kan vara i behov av omhändertagande förväntas vara av mindre storlek och finnas på land. De är främst tillverkade av plast i form av glasfiberarmerad härdplastkomposit (GFRP). Se utvecklingen av fördelningen mellan olika tillverkningsmaterial i Sverige mellan åren 1950–2020, i figur 3.



Figur 3. Fördelning av andelen fritidsbåtar per materialtyp över tid 1950–2020. Övrigt består främst av gummi (Virgin, et al., 2023).

⁴ Beräkningen bygger på ackumuleringen av antalet nya fritidsbåtar som satts på den svenska marknaden samt utvecklingen av beståndet för sjödugliga fritidsbåtar.

⁵ Kartläggningens beräkning ska betraktas som en uppskattning utifrån en ny beräkningsmetod. Den behöver därmed bekräftas genom upprepade beräkningar enligt metoden innan den kan ses som fullt tillförlitlig. Det innebär dock inte att den helt saknar tillförlitlighet eller relevans för regeringsuppdraget syfte.

”Härdplastkompositer är ett av de mer utmanande plastflödena att materialåtervinna. De består av en matris av plast förstärkt med partiklar eller fibrer. Fibrer som glasfibrer försvårar mekanisk återvinning genom att sätta igen filter när den smälta plasten filtreras. Att härdplast ingår innebär att alternativ till mekanisk materialåtervinning behövs eftersom härdplaster inte kan smältas om till nya produkter. Mekanisk malning och pyrolys är två exempel på befintliga tekniker för återvinning av glasfiberarmerad plastkomposit. Ingen av teknikerna används i Sverige” (Naturvårdsverket, 2021, s. 87).

Härdplastkompositer utgör ett stort avfallsflöde där behovet av att omhänderta plastavfallet förväntas öka. Cirka 1–2 procent av alla sjöugliga fritidsbåtar uppskattas nå slutet av sin livslängd årligen (EU, 2017; EBI, 2023; Virgin, et al., 2023). I Sverige med 864 200 sjöugliga fritidsbåtar enligt Transportstyrelsens senast båtlivsundersökning betyder det en ökning med cirka 9 000–17 000 uttjänta fritidsbåtar per år.

Enligt studier från den franska branschorganisationen för fritidsbåtsproducenter beräknas den genomsnittliga volymen kompositavfall per demonterad fritidsbåt vara cirka 0,77 ton (APER, 2023) vilket innebär att fritidsbåtar i Sverige kan generera mellan 7 000–13 000 ton kompositavfall per år. Det uppskattas att mängden kompositavfall från fritidsbåtar kommer att växa med 1–2 procent varje år (EBI, 2023).

Exakt hur stort avfallsflödet av härdplastkompositer är och hur det omhändertas och återvinns behöver utredas vidare. För en vidare diskussion om omhändertagande se avsnitt 5.3.1.3.

2.5 Uttjänta och övergivna fritidsbåtars miljöpåverkan

Uttjänta och övergivna fritidsbåtar bidrar till nedskräpning och är en källa till föroreningar. De kan utgöra en direkt fara för andra båtar, människor och djurliv. Under 2023 har Havs- och vattenmyndigheten genomfört en kartläggning av problemet med övergivna fritidsbåtar ur ett livscykelperspektiv. Resultaten av kartläggningen visar att det behövs mer kunskap om uttjänta och övergivna fritidsbåtars miljöpåverkan. Den negativa påverkan fritidsbåtar kan ha på miljön presenteras nedan.

Mikroplast: 3 av 4 fritidsbåtar består av plast (Transportstyrelsen, 2021). Förutom att verka nedskräpande kan övergivna fritidsbåtar bidra till problematiken med mikroplast. En stor del av mikroplasten i havet kommer från större plastföremål som under sin nedbrytningsprocess finfördelas till mikrostorlek. Mikroplaster adsorberar miljögifter som finns i den akvatiska miljön, vattenlevande organismer misstar mikroplasten för föda och får genom plasten i sig miljögifterna (Havs- och vattenmyndigheten, 2017).

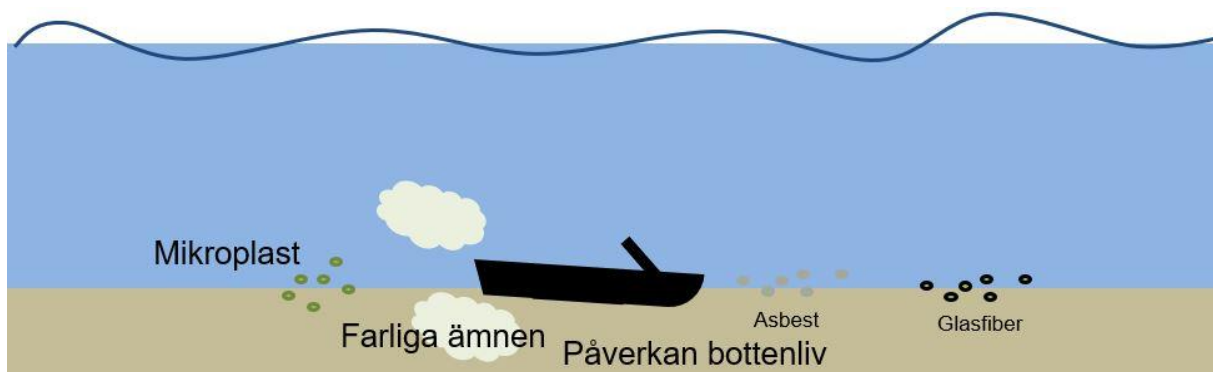
Glasfiber: Plasten som används i fritidsbåtar är av glasfiberkomposit (Naturvårdsverket, 2022). Vilken påverkan glasfiber har på marint liv är inte känt, men studier visar att det kan ackumuleras i ryggradslösa djur (Turner & Rees, 2016).

Farliga ämnen: Övergivna fritidsbåtar innehåller ofta farliga ämnen från till exempel båtbottnfärger eller andra färger som används för att skydda skrovet. Dessa farliga ämnen kan utgöras av tennorganiska föreningar, till exempel TBT. Koppar och zink är vanliga komponenter i båtbottnfärger som också skyddar skrovet mot biologisk påväxt. Bly kan också återfinnas i

metallen i kölen på främst segelbåtar⁶. Dessa tungmetaller är toxiska för akvatiskt liv i olika utsträckning och kan kontaminera sediment eller vatten samt ackumuleras i mikroalger, ryggradslösa djur och fåglar. Dessutom kan fritidsbåtar innehålla kemikalier som flamskyddsmedel vilka kan korrodera från elektronisk utrustning samt ruttnande textilier och plaster. Båtarna kan också innehålla tungmetaller från batterier som finns kvar ombord och oljeprodukter i bunkertankar eller maskinutrymmen.

Påverkan på bottenliv: En övergiven och sjunken fritidsbåt påverkar botten fysiskt både genom att den kan kväva bottenmiljön samt påverkar dess tillgång till solljus.

Asbest: Gamla fritidsbåtar kan innehålla asbest. Påverkan på marint liv från asbest är inte fullt utredd men studier visar att det kan ackumuleras i ryggradslösa djur (Turner & Rees, 2016).



Figur 4. Illustration av påverkan och föroreningar som kan kopplas till övergivna båtar, baserat på Turner & Rees (2016), (Virgin, et al., 2023).

Vid mätningar inom nationella miljöövervakningar av TBT i havsmiljön framkommer det att tröskelvärden för god miljöstatus avseende TBT ej uppnås i flertalet svenska vatten, varken i utsjön för halter i sediment eller kustnära när det gäller effekter från TBT-förorenade sediment (Havs- och vattenmyndigheten, 2021). Halterna visar på att TBT fortfarande medför negativa effekter i den marina miljön. TBT har beskrivits som ett av de giftigaste ämnen som någonsin släppts ut i vattenmiljön av människan. Trots att det varit förbjudet att använda biocid i båtbottenfärg sedan 1989 påträffas TBT fortfarande frekvent på båtskrov och fortsätter att spridas till vattenmiljön.

TBT är ett av de ämnen som mest bidrar till att god kemisk status inte uppnås i vattenförekomster i Sverige⁷ och båtskrov uppges vara en källa till spridning (Lagerström & Ytreberg, 2018). Äldre båtar utgör en större miljörisk då dessa i högre utsträckning har målats med bottenfärger som innehåller TBT.

⁶ Bly finns även kvar i många äldre fritidsbåtar av trä då de behandlats med blymönja för att skydda mot mikroorganismers nedbrytning av träskrovet, eller med blyfärger för att få önskad färg på skrovet.

⁷ Ett stort antal vattenförekomster och havsbassänger i Sverige når inte upp till målen för god kemisk status, god ekologisk status eller god miljöstatus enligt EU:s vatten- och havsmiljödirektiv. År 2020 redovisade Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten ett regeringsuppdrag med underlag om utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på fartyg (Havs- och vattenmyndigheten; Transportstyrelsen, 2020). Resultaten i regeringsuppdraget visade till exempel att god kemisk status inte nås i 108 av 110 kustvattenförekomster i Västerhavets vattendistrikt, i 45 av 178 i Södra Östersjöns vattendistrikt och i 21 av 85 i Bottenhavets vattendistrikt. Att god kemisk status inte nås i dessa områden beskrevs framförallt bero på att gränsvärdena överskreds för kadmium, bly, TBT och olika polycykliska aromatiska kolväten (PAH:er). När god ekologisk status inte nås i kustvattenförekomster beror det framförallt på att gränsvärdena överskreds för de särskilt förorenande ämnena (SFÄ): koppar, zink och arsenik (Havs- och vattenmyndigheten; Transportstyrelsen, 2020).

”Att nästan samtliga båtar som överges är tillverkade innan 1990 gör att risken för att de någon gång har målats med färg innehållande TBT stor” (Virgin, et al., 2023).

Fritidsbåtar och anläggningar förknippade med fritidsbåtar, till exempel fritidsbåtshamnar, har identifierats som fortsatta källor till spridning av TBT till havsmiljön. Även båtottenfärger som idag är godkända innehåller ämnen (till exempel koppar) som bedöms medföra negativ påverkan i havsmiljön, särskilt i känsliga områden som till exempel grunda kustekosystem (Moksnes, et al., 2019).

I tidigare regeringsuppdrag och rapporter som Havs- och vattenmyndigheten genomfört framkommer att särskilda åtgärdsinsatser för att omhänderta övergivna fritidsbåtar både på land och i hav är nödvändiga för att förhindra indirekt spridning av TBT till havsmiljön. Materialet är en viktig grund för det miljöarbete myndigheten till viss del redan genomfört. Genom att omhänderta övergivna fritidsbåtar kan även utsläpp av andra farliga ämnen i båtottenfärger såsom koppar och zink minska (Havs- och vattenmyndigheten, 2021).

Sammantaget kan man konstatera att genom att omhänderta uttjänta och övergivna fritidsbåtar kan tillskottet och koncentrationerna av dessa ämnen i akvatiska miljöer minska, och därmed förbättra möjligheten att uppnå god miljöstatus och god kemisk och ekologisk status.

2.6 Insatser för omhändertagande och återvinning av fritidsbåtar

I Sverige finns enbart ett fåtal aktörer som officiellt omhändertar fritidsbåtar för återvinning och återanvändning. Fritidsbåtar räknas inte som hushållsavfall men vissa återvinningscentraler tar trots detta emot mindre fritidsbåtar (Naturvårdsverket, 2011). I kartläggningen (Virgin, et al., 2023) framkommer att det finns exempel på 15 aktörer som driver återvinningscentraler och som i någon utsträckning mottar uttjänta fritidsbåtar. I de flesta fall rör det sig om omhändertagande av enstaka fritidsbåtar årligen.

Mellan åren 2018–2023 har Havs- och vattenmyndigheten finansierat en skrotningskampanj för att få fler båtägare och kommuner att skrota uttjänta fritidsbåtar. Nätverket Båttretur⁸ som upphandlats av Havs- och vattenmyndigheten har ett nationellt system för omhändertagande av uttjänta fritidsbåtar. Nätverket har arbetat fram en rutin där en fritidsbåtsägare eller kommun kan anmäla en fritidsbåt för skrotning via deras hemsida⁹. Återvinningsprocessen ser ut som så att efter mottagning och invägning på en av anläggningarna så går båten igenom en hammarkvarn för att sönderdelas. Denna följs av sorteringsutrustningar som sorterar ut järn, koppar och aluminium som går till metallåtervinning. En organisk fraktion sorterar sedan ut det som består främst av glasfiberarmerad plast som förbereds för energiutvinning. Större metalldelar materialåtervinns (smältverk) och plasten går till energiutvinning i värmekraftsanläggningar. I viktprocent utgör materialåtervinning 25 procent och energiåtervinning 75 procent av totalen.

Förutom komplexiteten med att sortera ut och materialåtervinna plasten från fritidsbåtar är även utmaningen att hitta avsättning för det återvunna materialet, särskilt då risk för förekomst av farliga ämnen såsom exempelvis TBT och tungmetaller som koppar, zink, och bly från båtottenfärger kan förekomma (Naturvårdsverket, 2021).

⁸ Bakom nätverket står Båtskroten, Stena Recycling och Sweboat.

⁹ Innan båten lämnas in på någon utav anläggningarna måste anmälaren intyga att fritidsbåten sanerats och inte innehåller miljöfarligt avfall som drivmedel, oljor, bränslefilter, oljefilter, gasolfaskor, brandsläckare, glykol, batterier, nödraketer, blymönja, asbest eller övriga brandfarliga ämnen samt att septiktanken är tömd.

Hos Båtretur kan även kölar sorteras ut från en organisk fraktion, bestående främst av glasfiberarmerad plast där huvuddelen av båtottenfärgen finns. Vid förbränning vid 850 °C bryts metallorganiska föreningar ner och bildar koldioxid och vatten samt metaller i oxiderad form. Då pH är högt i bottenaskan binds metallerna främst som svårsläckbara metallhydroxider. Om TBT finns på en fritidsbåt tillverkad i järn eller aluminium och inte lossnar vid fragmenteringen sker liknande oxidation i smältverket och tenn binds i slaggen. Den båtottenfärg som lossnar från skrovet i samband med fragmentering samlas upp i en fraktion <5 mm som deponeras i en godkänd deponi.

En viss återanvändning av komponenter från inlämnade fritidsbåtar förekommer vid återvinningsanläggningarna¹⁰. Antalet insamlade och skrotade fritidsbåtar genom skrotningskampanjen redovisas i Tabell 1.

Tabell 1. Antal skrotade fritidsbåtar per år hos Båtretur finansierat av Havs- och vattenmyndigheten.

År	Medel från Havs- och vattenmyndigheten	Antal skrotade fritidsbåtar
2018	3 miljoner kronor	416 båtar
2019	5 miljoner kronor	623 båtar
2020	4 miljoner kronor	555 båtar
2021	2 miljoner kronor	253 båtar
2022	4,5 miljoner kronor	545 båtar
2023 ¹¹	2,3 miljoner kronor	223 båtar

Trots att det finns möjlighet att återvinna uttjänta fritidsbåtar kvarstår en utmaning i att fritidsbåtar lämnas både på land och i vatten. Detta är ett problem som förväntas fortsätta öka i närtid, då endast ett fåtal ägare väljer att lämna in sin båt för skrotning. Den nuvarande processen för finansiering av omhändertagande av fritidsbåtar är problematisk ur flera avseenden. Endast ett fåtal båtar skrotas på initiativ av ägare och den skrotning som sker utförs främst genom punktinsatser finansierade av staten genom Havs- och vattenmyndigheten. Inför regeringsuppdraget har Havs- och vattenmyndigheten identifierat ett flertal faktorer som möjliga förklaringar till den låga graden av återvinning av uttjänta fritidsbåtar. De identifierade faktorerna är följande:

- » Kostsamt för den som lämnar in båten. Cirka 3 500 kronor per ton¹².
- » Producenter varierar i storlek och tillverkning sker i olika länder.

¹⁰ Båtretur har ett intressentregister där båtägare kan beskriva komponenter de eftersöker till sina båtar. När en båt kommer in för skrotning kan således komponenter återanvändas på andra båtar och ägaren till den skrotade båten få betalt för de återvunna komponenterna. Det finns dock ingen detaljerad återrapportering avseende vilka delar som kunnat återanvändas. I vilken utsträckning komponenter återanvänts kan därför inte presenteras.

¹¹ Siffrorna för 2023 gäller fram till 2023-07-05.

¹² För båtar som inte omfattas av en skrotningspremie kostar det ca 3 500 kronor per ton att skrota båten (Svenska Båtunionen, 2023). Enligt pilotstudien *Svenska skrotbåtar* var medelvärdet på skrotningar av de större båtarna i studien (6–10 m) 38 500 kr inklusive transport (Håll Sverige Rent, 2013)

- » Juridiska hinder för bortforsling.
- » Begränsningar i materialens återvinningsbarhet.
- » Svag insyn och kännedom om problemets storleksordning.

2.7 Tidigare utredningar om uttjänta och övergivna fritidsbåtar

Hantering av uttjänta fritidsbåtar har behandlats i ett flertal rapporter under 2000-talet. I rapporten *Disposal of plastic end-of-life-boats* behandlas omhändertagandet av uttjänta fritidsbåtar ur ett miljöperspektiv (Eklund, 2013). Samma år presenterade även stiftelsen Håll Sverige Rent ett antal åtgärder för att förhindra att uttjänta fritidsbåtar lämnas i naturen och för att förenkla återanvändning, återvinning och skrotning i *Svenska skrotbåtar - en pilotstudie i Stockholms län*.

Svenska myndigheter har även vid två tidigare tillfällen under 2000-talet utrett problem rörande uttjänta och övergivna fritidsbåtar: Statskontorets utredning *Vrak och ägarlösa båtar* från 2008 samt Naturvårdsverkets rapport *Nedskräpande och uttjänta fritidsbåtar* från 2011. Vidare har frågan om omhändertagande av fritidsbåtar ur ett miljöperspektiv delvis tagits upp i SOU 2020:83 *Havet och människan*. Omhändertagande av vattenfordon har behandlats i Transportstyrelsens utredning *Ändrade regler för vattenskotrar* (SOU 2022:49). De två sistnämnda utredningarna ger dock endast vissa perspektiv på det område som behandlas i detta regeringsuppdrag.

Statskontorets utredning (2008) rörande vrak och ägarlösa båtar fastslog att det är ägaren till en fritidsbåt som i första hand bör ta ansvar för sin fritidsbåt och att rutiner för att hitta ägare behövde stärkas. Vidare konstaterades att samhället i större utsträckning behöver ges befogenhet att agera och ställa krav på ägaren. Statskontoret menade att det främst var kommuner som behövde utöka befogenheter. Detta särskilt i situationer då ägaren inte lever upp till sitt ansvar och kommunen behöver få rätt att forsla bort båtar som är nedskräpande (2008).

Naturvårdsverkets rapport (2011) var en fortsättning på Statskontorets utredning med inriktning på ansvar, ägarspårning och befogenhet att ta hand om nedskräpande båtar. Naturvårdsverket föreslog flera åtgärder för att hantera det identifierade problemet gällande nedskräpande och uttjänta fritidsbåtar. Naturvårdsverket föreslog ett nationellt producentansvar med vidare ambition om att verka för ett EU-omfattande producentansvar. Vidare föreslog Naturvårdsverket att Sverige bör införa ett fritidsbåtsregister. Mellan 1988 och 1992 fanns det ett obligatoriskt register för fritidsbåtar i Sverige. Sjöfartsverket var ansvarig myndighet för registret och det reglerades i lagen om fritidsbåtsregister (1987:773). Enligt propositionen (prop. 1992/93:102) *om upphävande av lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister, m.m.* upphörde registret bland annat på grund av att registeravgiften inte täckte uppläggningskostnaderna eller kostnaderna för driften av registret. Sedan dess har frågan om register varit uppe för diskussion flera gånger. Naturvårdsverket föreslog ett båtregister i sin rapport *Nedskräpande och uttjänta fritidsbåtar* från 2011. Även Miljömålsberedningen har föreslagit ett båtregister i betänkandet *Havet och människan* (SOU 2020:83). Utredningen bedömde bland annat att ett register skulle vara bra för havsmiljön och hänvisade till rapporten *Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige* (Moksnes, et al., 2019). Liksom att det även kunde användas för kunskap och uppföljning för att bedöma fritidsbåtars påverkan på miljön samt motverka dumpning av äldre fritidsbåtar.

I sammanhanget bör det också beaktas att Transportstyrelsen i utredningen *Ändrade regler för vattenskotrar* (SOU 2022:49), föreslår utreda förutsättningarna för införande av ett register för vattenskotrar.

Naturvårdsverket förslög också i sin rapportering från 2011 ändrade regler för att ge kommunerna bättre möjligheter att omhänderta fartygsvrak. Naturvårdsverket föreslog att i likhet med vad som gäller för bilvrak bör kommunerna ges möjlighet att omhänderta fartygsvrak. Kommunerna skulle enligt förslaget ges rätt att flytta och skrota fartygsvrak. Förslaget innebar att fartygsvrak som flyttas omedelbart tillfaller kommunen. Naturvårdsverket föreslog att ändringar i lag (1982:129) *om flyttning av fordon i vissa fall* respektive förordning (1982:198) *om flyttning av fordon i vissa fall*, så att dessa författningar inkluderar även fartygsvrak. I promemorian anförde Naturvårdsverket följande:

Med fartygsvrak bör avses sådant fartyg som med hänsyn till sitt skick, den tid under vilken det har legat på samma plats eller andra omständigheter måste anses övergivet och som uppenbarligen har ringa eller inget värde. Fartygsvrak som har flyttats bör omedelbart tillfalla kommunen. Kommunen bör emellertid ges rätt att kräva ägaren på ersättning för kostnader i samband med flyttningen, om ägaren är känd. I likhet med vad som gäller för bilvrak bör det vara fråga om en rättighet för kommunerna att omhänderta ett fartygsvrak och inte en skyldighet. (Naturvårdsverket, 2011, s. 61)

Utifrån de två utredningarna tog tidigare Miljödepartementet fram en promemoria med lagförslag om flyttning av båtar som remitterades (M2012/1824/R). Miljödepartementets förslag skiljer sig i vissa avseenden från de förslag Naturvårdsverket presenterade i sin utredning. Miljödepartementet gjorde bland annat bedömningen att bestämmelser om flyttning av båtar ur ett systematiskt perspektiv inte passar in i den trafikrättsliga regleringen. Därför föreslog de att en ny lag om flyttning av båtar införs (2012) och begreppet skrotbåtar används istället för fartygsvrak. Förslaget innebär även att andra farkoster än skrotbåtar kan omfattas av den föreslagna lagen. Det innebär en utvidgning jämfört med Naturvårdsverkets rapport. Förslaget omfattar exempelvis en båt som kan utgöra en risk för allmän säkerhet genom att driva till sjöss eller störa ordningen genom att vara förtöjd på ett ställe där förtöjning är förbjuden eller upplagd på en plats där detta inte är tillåtet. Förslaget innebär även att regelverket endast tillämpas på mindre båtar. I promemorian görs även bedömningen att frågan om producentansvar för uttjänta båtar bör utredas vidare men att ett nytt båtregister inte bör införas på grund av att nyttan utav det inte står i relation till dess kostnader, att registreringsavgifter på en båt kan tas bort samt att ett register kan vara integritetskränkande. Miljödepartementets promemoria remitterades, men därefter har dock inte förslagen hanterats vidare. De identifierade problemen med uttjänta och övergivna fritidsbåtar kvarstår därmed, vilket framkommit av rättsutredningen och den fördjupade rättsutredningen.

3 Genomförandet av regeringsuppdraget

Delrapporteringen av regeringsuppdraget har genomförts på Havs- och vattenmyndighetens havsmiljöenhet genom en projektgrupp och styrgrupp som bidragit till regeringsuppdragets strategiska riktning. Myndigheten har även fått stöd i processledning och administration från konsultföretaget Sweco.

Inför delrapporteringen har även dialog förts med andra myndigheter som Naturvårdsverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Kemikalieinspektionen och Energimyndigheten. Vidare har Svenska Båtunionen, Sweboat, Håll Sverige Rent och Happy Boat getts möjlighet att kommentera rapporten och dess åtgärdsförslag.

3.1 Kartläggning av fritidsbåtar ur ett livscykelperspektiv

Kärnan i delrapporteringen har varit att göra en kartläggning gällande omfattningen av antalet uttjänta och övergivna fritidsbåtar utifrån ett livscykelperspektiv.

3.1.1 Kartläggningens utgångspunkter

I kartläggningen av uttjänta och övergivna fritidsbåtar har ett flertal variabler varit avgörande att ta hänsyn till (Virgin, et al., 2023). Det som kommit att bli viktigast för kartläggningen är båtarnas storlek, material och ålder, eftersom dessa ger störst indikation om båtarnas status och påverkan på miljön. Det innebär en uppskattning både av nuvarande miljöpåverkan och hur den kan utvecklas i framtiden. Att uppskatta mängden fritidsbåtar i svenska vatten är dock inte lätt. Fritidsbåtar har under 1900-talet kommit att bli en naturlig del av många svenskars liv. Många båtar säljs dessutom vidare, då de har en förhållandevis lång livslängd. De båtar som brukas idag varierar därför mycket i ålder. I vissa fall är de på väg att bli uttjänta eller har redan nått slutet av sin livscykel.

Underlagsrapporten som tagits fram på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten har gjort en högre uppskattning av antalet fritidsbåtar än vad båtlivsundersökningen från Transportstyrelsen (2021) kommit fram till. De två uppskattningarna bör dock inte ses som motstridiga eller som att de är i konflikt med varandra. Skillnaden bör ses som en följd av att kartläggningen gjort en fördjupad analys utifrån Transportstyrelsens uppskattningar. Kartläggningens uppskattning innebär en ackumulerad beräkning utifrån den mängd fritidsbåtar som uppskattas ha sålts i Sverige sedan mitten av 1900-talet.

3.1.2 Kartläggning av fritidsbåtar i världen

Problemet med uttjänta och övergivna fritidsbåtar är inte isolerat till Sverige. De länder som gjort studier på ämnet är oftast länder med ett större antal fritidsbåtar. Förutom USA som innehar cirka 15,8 miljoner fritidsbåtar och Kanada på 8,6 miljoner, utmärker sig nordiska länder som stora båtländer (Virgin, et al., 2023). En studie genomförd 2013 visar på att det finns nästan tre miljoner fritidsbåtar i de nordiska länderna Sverige, Norge, Finland och Danmark (Eklund, 2013). Det är ungefär hälften av det uppskattade antalet fritidsbåtar i hela EU (ICOMIA, 2007; EBI, 2023).

Uppskattningsvis 1–2 procent av de cirka sex miljoner fritidsbåtar som finns i EU når slutet av sin livslängd varje år (EU, 2017). Antalet övergivna fritidsbåtar i EU uppskattas till cirka 7 000–24 000 årligen. Majoriteten av dessa överges antingen i hamnar eller på land.

3.1.3 Kartläggning av åtgärder för omhändertagande i andra länder

Åtgärder för att omhänderta uttjänta och övergivna fritidsbåtar har skett i flera andra länder. I många fall involverar det försök med fritidsbåtsregister, återvinningsalternativ och producentansvar. Se nedan några exempel.

Den finska branschorganisationen Finnboat och återvinningsföretaget Kuusakoski etablerade 2005 ett program genom vilket gamla fritidsbåtar skulle samlas in och återvinnas. 2006 samlade man in 250 båtar av de 3 000 man uppskattade lämnade användarfaser och blev uttjänta årligen (ICOMIA, 2007). Med en total flotta på 750 000 båtar vid tillfället räknade man med att ungefär 0,4 procent av dessa var i behov av återvinning årligen. Kuusakoskis

återvinningsprocess har följande steg: insamling och transport till uppsamlingsplats, förbehandling (borttagande av farliga ämnen), krossning, transport till tre centrala platser för vidare behandling, fragmentering och deponi. Under Kuusakoskis omhändertagande av båten är det båtägaren som står för kostnaden (Stockholms stad, 2011).

År 2017 ändrade Norge regleringen och det ekonomiska stödet för att uppmuntra ökad insamling och korrekt avfallshantering av uttjänta fritidsbåtar, samt för att minska nedskräpningen och tillhörande miljörisker från dem (Miljødirektoratet, 2022). Systemet som förvaltas av norska miljöverket innebär ett bidrag på 6 000 norska kronor per ton till kommunerna för mindre fritidsbåtar och 11 000 norska kronor per ton till anläggningar som har tillstånd att omhänderta större fritidsbåtar. Avfallsföreskrifterna ändrades även 2017 med ett nytt kapitel som säger att mindre (privata) fritidsbåtar upp till 4,5 meter (utan inombordsmotor) kan lämnas in gratis till de kommunala återvinningscentralerna. Eftersom uttjänta fritidsbåtar nu definieras som hushållsavfall kan den kommunala kostnaden för omhändertagandet täckas av den obligatoriska årliga hushållsavfallsavgiften (Lovdata, 2017).

Norge har även ett båtregister som är frivilligt. Den norska regeringen började dock 2023 att utvärdera inrättandet av ett obligatoriskt båtregister för fritidsbåtar under 15 meter. Sjøfartsdirektoratet, norska Sjøfartsverket, fick i uppdrag att utvärdera effekten av ett obligatoriskt båtregister och hur det ska organiseras. Sjøfartsdirektoratet levererade första delen av uppdraget i juni 2023. Här rekommenderar Sjøfartsdirektoratet att en obligatorisk registreringsplikt införs för alla kommersiella fartyg under 15 meter, och alla fritidsfartyg under 4,5 meter (Sjøfartsdirektoratet, 2023). Den andra delen, som förväntas vara klar i början av september, handlar om ett lämpligt arrangemang för att skapa och driva ett sådant register. Det handlar bland annat om förslag till nödvändiga lagändringar, samt en bedömning av om driften av något register ska läggas till en offentlig eller privat aktör. I en kallelse från en rad involverade branschorganisationer föreslogs 2018 att ett obligatoriskt båtregister skulle inkludera ett producentansvarssystem med finansiering av insamling och avfallshantering av uttjänta fritidsbåtar (Avfall Norge, 2018). Modellen förutsåg en årlig betalning genom det obligatoriska registret i stället för konceptet med engångsbelopp som är normalt i andra producentansvarssystem som i till exempel Frankrike.

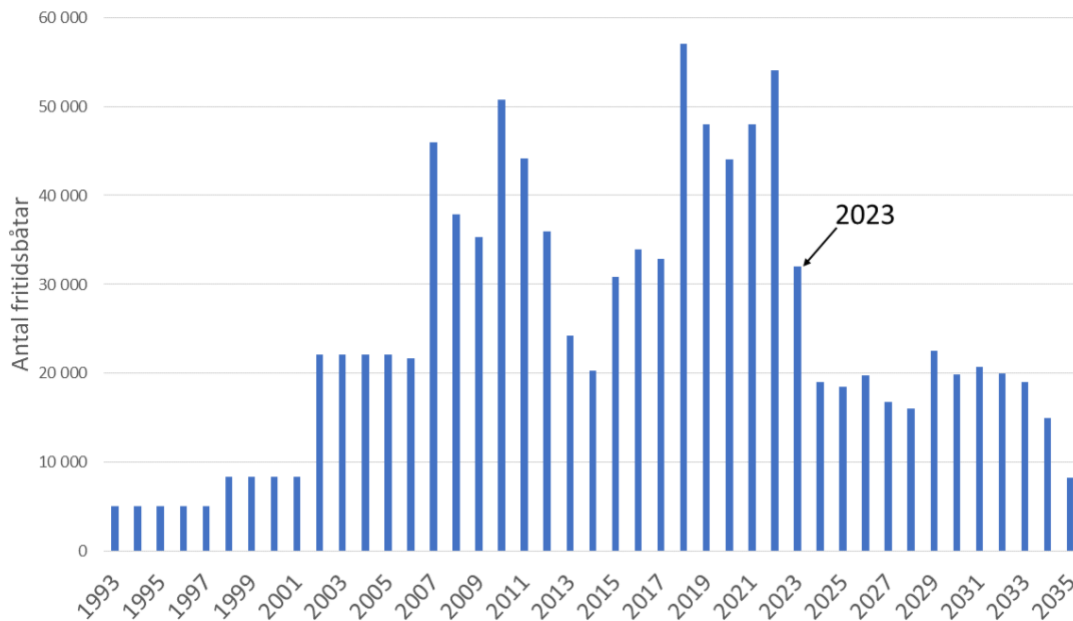
I Frankrike tillämpades ett producentansvar för fritidsbåtar redan 2019. Lagstiftningen innebär att alla aktörer som för in fritidsbåtar på den franska marknaden är ansvariga att bidra till återvinningen och avfallshandlingen (APER, 2021). Den franska branschorganisationen för fritidsbåtsproducenter grundade därför organisationen APER¹³. Där ingår 26 återvinningscenter och 97 medlemsföretag som bland annat återanvänder båtarna till flera olika produkter och är ansvariga för informationsdelning och rapportering gentemot Frankrikes miljö- och finansdepartement.

3.1.4 Båtpopulationens storlek och kännetecknen i Sverige

Kartläggningen har identifierat att en klar majoritet av fritidsbåtarna i Sverige är av mindre storlek, i form av exempelvis ekor och dagstursbåtar. De framförs antingen med segel, åror eller mindre utombordsmotorer med effekt upp till tio hästkrafter. Därutöver är en stor andel av dagens fritidsbåtar äldre än 30 år och den genomsnittliga livslängden på de som idag når slutet av sin livslängd är 42 år. Det innebär att den stora mängd plastbåtar som sattes på marknaden från

¹³ Association pour la Plaisance Eco-Responsable

mitten av 1960-talet fram till 1980-talet nyligen nått slutet av sin livslängd och förväntas vara i behov av omhändertagande (Virgin, et al., 2023). Kartläggningens uppskattning överensstämmer med båtlivsundersökningen 2020 och EU-kommissionens uppskattningar (2017). Den uppskattade mängden sjödugliga båtar i kartläggningen överensstämmer också mellan de tre rapporterna, om än med en viss skillnad i omfattning som kan bedömas vara en följd av att rapporterna tagits fram med några års mellanrum samt användning av olika typer av metoder. Fördelningen av fritidsbåtar som når slutet av sin livslängd redovisas i figur 5.



Figur 5. Antal fritidsbåtar som uppskattas nå slutet av sin livslängd (Virgin, et al., 2023)¹⁴.

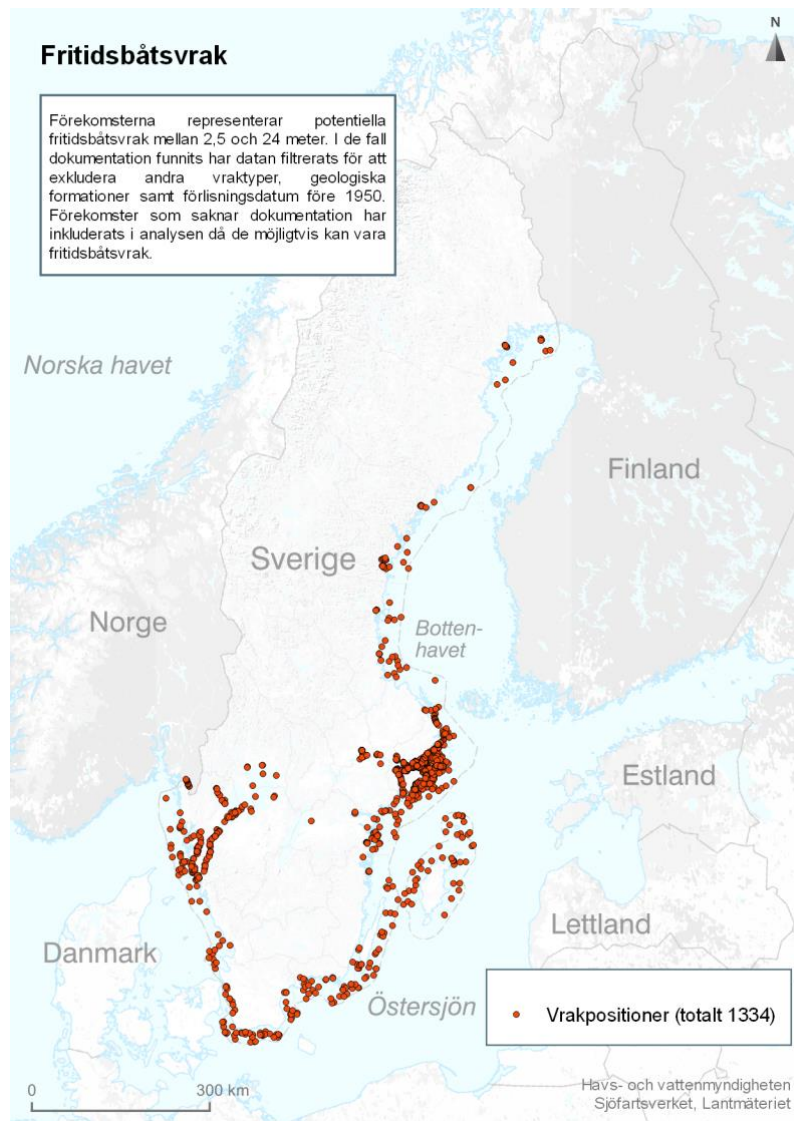
Kartläggningens siffror bygger på en beräkning av den ackumulerade mängden båtar som satts på marknaden i Sverige sedan mitten av 1900-talet och det faktum att endast ett fåtal fritidsbåtar omhändertas via återvinningscentraler, cirka 25 000 totalt sedan 1950. Kartläggningen menar därför att det kan vara upp till 400 000 uttjänta fritidsbåtar i Sverige som inte har omhändertagits (Virgin, et al., 2023). En hög andel av dessa båtar uppskattas vara tillverkade av GFRP. Kartläggningens uppskattning av antalet båtar och deras tillverkningsmaterial baseras på den ackumulerade mängden båtar satta på marknaden över tid i förhållande till bristande underlag om vidareförsäljningar och eventuellt omhändertagande.

3.1.5 Kartläggning av fritidsbåtsvrak

Kartläggningen visar att en övervägande andel av de fritidsbåtar som bedöms vara uttjänta befinner sig på land. Dessa båtar befinner sig ofta på privat mark, vanligen i nära anslutning till vatten. Men fritidsbåtar kan också överges i vatten och utgör då vrak. I dialog med både Sjöfartsverket och Kustbevakningen har Havs- och vattenmyndigheten mottagit information gällande vrak av fritidsbåtar.

¹⁴ Kartläggningens uppskattning (Virgin, et al., 2023) överensstämmer med båtlivsundersökningen 2020 (Transportstyrelsen, 2021) och EU-kommissionens uppskattningar (2017). Den uppskattade mängden sjödugliga båtar i kartläggningen överensstämmer också mellan de tre rapporterna, om än med en viss skillnad i omfattning som kan bedömas vara en följd av att rapporterna tagits fram med några års mellanrum samt användning av olika typer av metoder.

Havs- och vattenmyndigheten har gjort en uppskattning av mängden fritidsbåtsvrak baserat på sjömätningar genomförda av Sjöfartsverket. Enligt uppskattningen finns det cirka 1 350 fritidsbåtsvrak på botten längs med Sveriges kuster och insjöar. Detta är dock med största säkerhet en underskattning då framförallt kustnära och grunda områden (2,5–10 m) där de flesta fritidsbåtsvrak finns, inte är sjömätta. Inför rapporteringen har Sjöfartsverket uttryckt att det kommer ta lång tid att samla dessa mätresultat, eftersom de områden som återstår är de tidsmässigt mest krävande delarna att mäta.



Figur 6. Kartlagda fritidsbåtsvrak i Sverige (Havs och- vattenmyndigheten, 2023). Antalet är troligtvis en underskattning då framförallt kustnära och grunda områden (2,5–10 m) där de flesta fritidsbåtsvrak finns, inte är sjömätta ännu.

Fritidsbåtar dumpas på land och sänks i sjöar och hav då det är billigare att göra sig av med en fritidsbåt än att lämna in den för avfallshantering och återvinning (Eklund, 2013), (Naturvårdsverket, 2021), (Laas, 2023a). När en fritidsbåt inte är registrerad går det inte att identifiera någon ägare. Fritidsbåtsvrak med okänd ägare blir därmed ett ekonomiskt problem för någon annan (vanligen en kommun) som får bära kostnaden för bärgning, transport, förvaring och skrotning. Dessa båtar innebär en risk, både ur ett säkerhetsperspektiv, då de inte nödvändigtvis är markerade på sjökort, och ett miljöperspektiv.

3.1.6 Fritidsbåtars miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv

Kartläggningens analys av en fritidsbåts livscykel visar att båtarnas miljöpåverkan huvudsakligen sker under tillverknings- och användarfasen (Virgin, et al., 2023). Framtagandet av de material som används vid båtens tillverkning och det vidare underhållet av en fritidsbåt innebär en stor belastning på miljön i förhållande till en uttjänt fritidsbåt. En uttjänt fritidsbåt påverkar också miljön om den blir liggande antingen på land eller i vatten. För mer om fritidsbåtars miljöpåverkan se avsnitt 2.5.

Med livscykelperspektiv menas att en produkts miljöpåverkan i olika stadier analyseras. För en fritidsbåt innefattar detta tre övergripande delar: tillverkning, framdrift och underhåll samt slutligen avfall (även benämnt som "end-of-life"). För fritidsbåtar kan det innebära stor skillnad i påverkan, beroende på typ av båt. Utifrån val av material i båtens skrov, drivmedel och underhåll kan en båts miljöpåverkan variera. Exempelvis har en mindre roddbåt i trä mindre påverkan än en ruffad motorbåt i GFRP i samtliga steg av en livscykel. Kartläggningen visar att särskilt båtar i GFRP är en utmaning ur ett miljöperspektiv, eftersom befintlig teknik för att återvinna deras skrov på inte används i Sverige.

I arbetet med kartläggningen har även producenter av fritidsbåtar som arbetar med metoder för ökad hållbarhet identifierats. Deras utvecklingsprocess fokuserar på hållbarhet både med hänsyn till val av material och utformning av skrov samt alternativ för drivmedel.

3.2 Aktuellt rättsläge för omhändertagande av fritidsbåtar

För att kunna omhänderta uttjänta och övergivna fritidsbåtar krävs en inblick i det aktuella rättsläget. Framförallt har rättsutredningens två rapporter tagit hänsyn till aspekter gällande ansvar och befogenheter för olika aktörer. Utgångspunkten för rättsutredningen har varit att undersöka ansvarsförhållanden och befogenheter hos främst myndigheter och kommuner för hantering av uttjänta och övergivna fritidsbåtar (Laas, 2023a). Därefter har den fördjupade rättsutredningen fortsatt att undersöka om deras respektive ansvar kan klargöras både i förhållande till varandra och för att underlätta hanteringen av uttjänta och övergivna fritidsbåtar (Laas, 2023b). För utredningens två delar har det dock varit avgörande att även ta hänsyn till mängden olika aktörer som berörs av förändringar i lagstiftning. Det kan innebära att såväl offentliga aktörer som näringsliv, ideell sektor och privatpersoner berörs vid ändringar i regler rörande hanteringen av fritidsbåtar.

Följande avsnitt presenterar en definition av ansvar och befogenheter inför de efterföljande avsnitten som bygger på de resonemang som framförts i rättsutredningen (Laas, 2023a). Därefter följer en fördjupad presentation av olika aktörers ansvar och befogenheter vad gäller omhändertagande av fritidsbåtar.

Med *ansvar* avser Havs- och vattenmyndigheten de formuleringar som ger myndigheter eller kommuner rättsligt ansvar för hantering av en fråga/område. Det innebär att myndigheten har i uppdrag att hantera frågan. En myndighets ansvarsområden pekats ut genom förordningar och instruktioner beslutade av regeringen. Exempelvis är en sådan instruktion 1 § för Havs- och vattenmyndigheten att myndigheten " [...] är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav" (2011:619).

Befogenheter avser tolkningen och tillämpningen av en aktörs uttryckta ansvar. Befogenheterna kan vara en följd av upparbetad praxis eller baseras på vägledning som kommer från annan

myndighet. Det innebär alltså vilket utrymme en aktör har att agera inom ett utpekade område samt på vilket sätt aktören själv tolkat sin möjlighet till att agera.

3.2.1 Myndigheternas ansvar för fritidsbåtar

Den fördjupade rättsutredningen (Laas, 2023b) har identifierat fem myndigheter med uttryckligt ansvar för områden som kan innefatta fritidsbåtar. Myndigheternas ansvar är främst inriktade på regler rörande båtarnas framdrift, säkerhet och miljöpåverkan (exempelvis båtbottnfärg och latrintömning). De fem myndigheterna och deras respektive ansvarsområden är bland annat:

Havs- och vattenmyndigheten: fokus hållbart nyttjande i marin miljö, övergripande mål att uppnå god miljöstatus i havsmiljön, minskad miljöpåverkan från mänskliga aktiviteter från bland annat fritidsbåtar.

Kustbevakningen: brottsbekämpning och ordningshållning till sjöss.

Naturvårdsverket: avfallshantering och cirkulär ekonomi.

Sjöfartsverket: sammanställer sjögeografisk information och tillhandahåller vissa anslag för fritidsbåtsändamål, möjlighet att flytta vrak, om ägaren inte gör det på begäran av myndigheten, denna möjlighet är dock begränsad.

Transportstyrelsen: hantering av avfall, minskade utsläpp från båtmotorer, regler för tillverkning och import av fritidsbåtar, förekomst av TBT och Irgarol på skrov, sanering av gammal båtbottnfärg, förarbevis för vattenskoter. Transportstyrelsen har ett obligatoriskt register för kommersiella fartyg och ett frivilligt register för fritidsbåtar under 15 meter.

Ingen av de fem myndigheterna har ett uttryckligt ansvar för fritidsbåtars hela livscykel. För Kustbevakningen och Transportstyrelsen omnämns inte heller fritidsbåtar i regleringsbrev från 2018 och framåt. Sjöfartsverket får ett mindre anslag som ersättning för fritidsbåtsändamål m.m. (ramanslag). Anslagsposten får användas för utgifter inom Sjöfartsverkets ansvarsområde som inte finansieras via handelssjöfarten. Utöver de myndigheter som omnämns ovan kan Polismyndigheten bli involverad vid omhändertagande av fritidsbåtar. Enligt den fördjupade rättsutredningen involveras Polismyndigheten oftast vid misstanke om brott, exempelvis onykterhet, hantering av sjöfynd eller nedskräpning (Laas, 2023b).

I flera av instruktionsförordningarna för myndigheterna framgår att de ansvarar för att samverka i frågor som kräver det, inklusive frågor gällande vatten och miljö. Ett särskilt ansvar åläggs Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Naturvårdsverket ska enligt 4 § (2012:989) i sin instruktion ta initiativ till samverkan mellan de tillsynsvägledande myndigheterna när det behövs. Den fördjupade rättsutredningen beskriver bland annat att:

" [i] miljötillsynsförordningen sägs att de tillsynsvägledande myndigheterna ska samverka i frågor om tillsynsvägledning för att främja en effektiv och enhetlig tillsyn, Naturvårdsverket ska [enligt miljötillsynsförordningen (2011:13)] ta initiativ till samverkan. Havs- och vattenmyndigheten ska samverka med andra myndigheter när det behövs för att hantera frågor om havs- och vattenmiljö (2011:619)" (Laas, 2023b, s. 16).

Många frågor rörande uttjänta fritidsbåtar ligger i skärningspunkter mellan de olika myndigheternas ansvarsområden. En fortsatt samverkan mellan främst Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen är således nödvändig.

3.2.2 Ägaren ansvarar för sin fritidsbåt men kan vara okänd

Utgångspunkten för fritidsbåtar, i likhet med andra fordon, är att ägaren har ensam rätt att bruka, hantera och förflytta den. Det innefattar även bärgning och skrotning när ägaren anser att fordonet är uttjänt. För fritidsbåtar medför detta vanligen en kostnad för båtägaren. Det kan leda till att uttjänta fritidsbåtar överges eller till och med sänks i stället för att omhändertas och återvinnas (Laas, 2023a). Om en fritidsbåt överges skapas ett miljömässigt problem och andra aktörer behöver agera trots ägarens ansvar.

Om en ägare av en fritidsbåt överger eller sänker sin båt försvåras ansvarsfrågan, då det saknas ett register över ägare till fritidsbåtar. Det finns inte någon möjlighet att identifiera ägare. Rättsutredningen nämner att det i samtal med båtklubbar och hamnägare har förekommit exempel då båtar dumpats på deras mark. Ansvaret och kostnaden för omhändertagande övergår då till båtklubben eller hamnägaren, i egenskap av fastighetsägare.

Enligt rättsutredningen (Laas, 2023a) tillfaller ansvaret för omhändertagandet av uttjänta och övergivna fritidsbåtar till fastighetsägaren, om denne godkänt eller accepterat att en fritidsbåt placerats på dess mark. Det blir särskilt svårt för myndigheter och kommuner när de är markägare. Endast i avgränsade fall kan myndigheter eller kommuner hantera uttjänta och övergivna fritidsbåtar. Det får till följd att myndigheter och kommuner behöver inleda tidskrävande processer om de ska omhänderta en uttjänt eller övergiven fritidsbåt, inklusive fall där en privat markägare inte bedöms ha godkänt eller accepterat nedskräpningen. Den fördjupade rättsutredningen har dock identifierat att med andra tolkningar av rådande lagstiftning och till viss del förtydligat ansvar, kan de rättsliga hindren för omhändertagande av uttjänta och övergivna fritidsbåtar hanteras (Laas, 2023b).

3.2.3 Producenterna som potentiellt ansvariga inom EU

Naturvårdsverket föreslog ett producentansvar i deras rapport 2011, då de resonerade kring en nationell lösning för omhändertagande av fritidsbåtar. Ett producentansvar ska resultera i lägre avfallsmängder. Tidigare i år presenterade EBI ett förslag, som tidigare nämnts, om ett producentansvar på EU-nivå. Både Naturvårdsverkets och EBI:s förslag grundar sig i en tanke om att producenter av fritidsbåtar själva ska arbeta för att ta fram produkter som är resurssnåla, lätta att återvinna och fria från miljöfarliga ämnen. När och i vilken form ett producentansvar kan komma att finnas inom EU har inte diskuterats ännu. Även för detta regeringsuppdrag är producentansvar ett åtgärdsförslag.

Producentansvar har dock implementerats för ett flertal andra områden inom EU. I avfallsdirektivet (2008/98/EG) definieras ett *system för utökat producentansvar* som en uppsättning åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att säkerställa att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel. I den nuvarande utformningen av avfallsdirektivet inkluderas dock inte fritidsbåtar. Rådets (EU) direktiv nr 2019/904 om *minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön* (även benämnt som engångsplastdirektivet) har också inneburit att producentansvar införs för flera produkter som innehåller plast, till exempel vissa engångsförpackningar och fiskeredskap av plast. För att genomföra detta direktiv fick Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå åtgärder för att materialåtervinningen av plast ska öka som redovisades i en rapport (2021).

3.2.4 *Fritidsbåtar som sjöfynd eller hittegods*

I avsnitt 3.2.2 presenterades vikten av ägarfrågan för möjligheten att omhänderta en fritidsbåt och fatta beslut om den ska skrotas eller återvinnas. Rättsutredningen identifierar två lagrum som kan vara relevanta att hänvisa till: antingen sjöfyndslag eller hittegodslag. Enligt lagrummen ansvarar i första hand ägaren för omhändertagande av sin ägodel. Det finns dock möjligheter för flera myndigheter att omhänderta båtar (Laas, 2023a).

Enligt sjöfyndslag (1918:163) förväntas den som bärgar en båt till havs eller uppspolad på stranden att anmäla fyndet till Polisen, Kustbevakningen eller Tullverket. En ägare har därefter 90 dagar att ge sig till känna innan fyndet tillfaller bärgaren. Det innebär även en möjlighet för myndigheter och kommuner att gå vidare till skrotning efter denna tidsfrist, om bärgaren inte önskar behålla båten (Laas, 2023a).

Till skillnad från sjöfyndslagen har hittegodslagen (1938:121) ingen begränsning vad gäller plats för fyndet. Hittegods definieras som egendom vilken inte är i någons besittning. För fritidsbåtar kan det innebära att båten befinner sig på en plats där ägaren inte kan förväntas lämna den. Enligt rättsutredningen har dock polisen vid ett flertal tillfällen försökt använda denna lagstiftning vid omhändertagande av båtar men då ansetts ha gjort det på felaktiga grunder. Justitiekanslern har vid dessa tillfällen ansett att de gått för långt i förhållande till äganderätten.

Vem som faktiskt har ansvaret för att städa undan övergivna fritidsbåtar och se till att de inte blir liggande övergivna på land eller i vatten är en något oklar fråga. Enligt rättsutredningen blir det i många fall kommunernas ansvar i sista hand, om ingen annan ansvarig kan pekats ut (Laas, 2023a).

3.2.5 *Fritidsbåtar som nedskräpning eller avfall*

Ytterligare en möjlig väg för att hantera ansvaret av uttjänta eller övergivna fritidsbåtar är att utgå från när båtarna kan bedömas vara nedskräpande eller avfall. I följande avsnitt presenteras dessa tolkningar och nuvarande lagrum och utmaningarna med dem.

Nedskräpning är, enligt Naturvårdsverkets tolkning, att slänga eller lämna föremål av olika karaktär på marken. Det innefattar även större föremål som till exempel vitvaror, möbler och byggavfall (Naturvårdsverket, 2013). Nedskräpning är ett lagbrott som leder till en negativ påverkan på vår miljö. Definitionen av avfall är gemensam för hela EU.

”Med avfall menas alla föremål eller ämnen som vi vill göra oss av med eller som vi är skyldiga att göra oss av med” (Naturvårdsverket, 2020).

15 kap. 26 § miljöbalk (1998:80) förbjuder nedskräpning, vilket det kan vara fråga om när en båt blir liggande antingen i vatten eller på land. Enligt rättsutredningen tolkas miljöbalken på så vis att något kan bedömas nedskräpande utan att vara fråga om avfall - det räcker med att en båt upplevs förfulande och nedskräpande (Laas, 2023b).

Vid misstanke om brott, bland annat gällande nedskräpning, kan Polisen involveras. Om ägaren till fritidsbåten inte kan identifieras kommer Polisen dock att lägga ner sin utredning, eftersom de saknar möjlighet att lagföra någon för brottet. Den fördjupade rättsutredningen slår dock fast att det går att förtydliga ansvaret och justera vissa tolkningar för att till viss del hantera de rättsliga hindren för omhändertagande av dessa fritidsbåtar (Laas, 2023b).

3.2.6 Utvecklad vägledning för kommuner är en väg framåt

Vid omhändertagande av fritidsbåtar har kommuner ett visst ansvar att agera. Enligt den fördjupade rättsutredningen saknar de dock skyldighet att agera eller omhänderta båtar för tillfället (Laas, 2023b). I Naturvårdsverkets nuvarande vägledning till definitionen av kommunalt avfall är fritidsbåtar inte att betrakta som kommunalt avfall (2023). Därmed är kommunerna inte skyldiga att omhänderta uttjänta båtar på sina avfallsanläggningar. Någon annan aktör med ett uttryckligt ansvar att ta emot avfall i form av uttjänta fritidsbåtar finns inte. Hur fritidsbåtar ska omhändertas är därför en lucka i dagsläget.

Den fördjupade rättsutredningen föreslår att en utveckling av vägledningen rörande nedskräpning kan bidra till att kommuner får möjlighet att hantera fritidsbåtar som del av nedskräpningsföreskrifterna (Laas, 2023b). Ett vidare omhändertagande av de nedskräpande fritidsbåtarna som avfall saknas. I dagsläget finns endast ett privat initiativ för att bygga upp en nationell mottagning av fritidsbåtar för skrotning. Det har delvis fått ekonomisk stöttning av Havs- och vattenmyndigheten, men vilar inte på någon gällande lagstiftning.

För en sådan förändring krävs dock även att Naturvårdsverket bidrar med vägledning till kommunerna. I den fördjupade rättsutredningen motiverar Laas sin analys på följande sätt:

”[e]n central uppgift för de statliga myndigheterna på miljöområdet är att ge tillsynsvägledning till de myndigheter som utövar den praktiska tillsynen.¹⁵ I miljötillsynsförordningen fördelas ansvaret för både operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Förordningen består av ett stort antal specifika fall där enskilda myndigheter pekas ut som ansvariga. I fallet uttjänta fritidsbåtar är det framför allt kommunerna som är tillsynsmyndighet och som därmed behöver vägledning för att så bra som möjligt kunna fullgöra sina skyldigheter” (Laas, 2023b, s. 14).

Kommunerna har således ett ansvar vad gäller fritidsbåtar, men det är oklart i vilka situationer och hur ansvaret ser ut. De bör dock få stöd i omhändertagandet av fritidsbåtar både från Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Naturvårdsverket kan agera stödjande och kontrollerande genom sitt tillsynsansvar för kommunernas arbete med nedskräpning, med särskilt fokus kopplat till lag (1998:814) *med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning*.

Enligt rättsutredningen kan Havs- och vattenmyndighetens vägledningsansvar gällande miljökvalitetsnormer och dumpning vidgas till att inkludera uttjänta fritidsbåtar (Laas, 2023b). Havs- och vattenmyndigheten bedömer dock att en utökning av myndighetens vägledningsansvar behöver ske i ljuset av det lagrum myndigheten utgår ifrån, där fritidsbåtar idag inte berörs.

3.2.7 Kommunernas befogenheter

I föregående avsnitt har ansvarsförhållanden för vilka aktörer som har möjlighet att stödja och omhänderta uttjänta eller övergivna fritidsbåtar presenterats. Grunden för att agera kräver dock rättslig befogenhet. Rättsutredningen har i huvudsak fokuserat på den möjlighet kommuner har att utkräva ansvar av ägare att omhänderta nedskräpande båtar. Vid ett utkrävande av ansvar kan kommunen även bli tvungen att själv bärga och skrota båten om ägaren inte tar sitt ansvar. Rättsutredningen erfar dock att det med nuvarande lagstiftning finns en risk att kommunen behöver ta en omväg via sjöfynds- eller hittegodslagstiftningen för att undvika att begå lagbrott (Laas, 2023a).

¹⁵ Tillsynsvägledning beskrivs i 26 kap 1a § miljöbalken. Att det är statliga myndigheter som ansvarar för tillsynsvägledning framgår av 3 kap. miljötillsynsförordningen

Rättsutredningen har identifierat att kommunens möjligheter att agera när ägaren till en nedskräpande båt är känd bygger på tillsynsansvaret enligt miljöbalken. Kommunen är ansvarig för tillsynen av avfallshanteringen inom kommunens gränser. Befogenheten som tillsynsmyndighet regleras i 26 kas. miljöbalk (1998:80) och det främsta verktyget är att utfärda förelägganden om att följa 26 kap 3 §.

I figur 7 presenteras en sammanfattning rättsliga och andra utmaningar de två rättsutredningarna identifierat i förhållande till en fritidsbåts livscykel samt rättsutredningens förslag på åtgärder för att lösa dessa. Åtgärdsförslagen går i stort i linje med de förslag som Havs- och vattenmyndigheten föreslår, se avsnitt 5.

BÅTARS RÄTTSLIGA LIVSCYKEL



Figur 7. Sammanfattning av sambandet mellan faserna i en fritidsbåts livscykel, rättsliga utmaningar och förslag på åtgärder från den fördjupade rättsutredningen (Laas, 2023b).

Vidare fastslår dock rättsutredningen att när ägare saknas, kan det som nämnts bli kommunens ansvar att åtgärda nedskräpningen enligt 4 § i gaturenhållningslagen. När ägaren är okänd är

kommunens befogenhet att flytta båten ändå begränsad av äganderätten. Även om en båt är nedskräpande så kan inte kommunen direkt flytta eller skrota den. För att få flytta båten krävs formellt att båten anmäls som sjöfynd eller hittegods och därefter övergår i kommunens ägo efter tre månader om ägaren inte hittats. Här finns alltså ett glapp i lagstiftningen mellan å ena sidan ansvaret att ta hand om problemet och å andra sidan de rättsliga möjligheterna att agera snabbt och effektivt.

Kommuner har enligt lag (1982:129) *om flyttning av fordon i vissa fall* rätt att flytta på fordonsvrak. Med fordonsvrak menas ett fordon som med hänsyn till sitt skick, den tid under vilken det stått på samma plats eller andra omständigheter måste anses övergivet och som uppenbarligen har ringa eller inget värde. Ingen sådan möjlighet finns i dag för motsvarigheten för båtar. I den fördjupade rättsutredningen identifierar Laas en möjlighet att ändra i lagen om flyttning av fordon i vissa fall för att också inkludera rätt att flytta uttjänta och övergivna fritidsbåtar (Laas, 2023b). Detta skulle utöka kommunernas befogenheter, jämfört med idag.

4 Diskussion

Utifrån ovanstående beskrivningar kan konstateras att problembilden gällande fritidsbåtar är komplex. Det finns redan ett stort antal övergivna och uttjänta fritidsbåtar på land och i vattnet. Den övervägande mängden av de övergivna och uttjänta båtarna är tillverkade för många år sedan och majoriteten innehåller plast. Utöver att mängden övergivna och uttjänta fritidsbåtar innebär ett problem med avfall och nedskräpning utgör de även miljörisker, då materialet i fritidsbåtarna kan leda till att mikroplaster och farliga ämnen sprids. I mätningar av TBT i havsmiljön framkommer det att tröskelvärdet för god miljöstatus avseende TBT ej uppnås idag. Mot bakgrund av det stora antalet redan övergivna och uttjänta fritidsbåtar kan det därmed sägas att det finns en historisk skuld av övergivna och uttjänta båtar att ta hand om.

Fler båtar blir övergivna än vad som i dagsläget skrotas och antalet väntas öka i närtid baserat på uppgifter om att många redan har nått eller når slutet av sin livslängd snart. Detta innebär att antalet övergivna och uttjänta fritidsbåtar kommer att öka om inget görs och behovet av en långsiktig lösning på problemet är mer aktuellt än någonsin. Då dessa båtar oftast inte kan kopplas till en ägare som kan ställas till svars och åtgärda problemet behöver en lösning vila på åtaganden från myndigheter och kommuner. Som konstaterats i avsnitten ovan är emellertid inte regelverket anpassat efter rådande situation och det råder bristande befogenheter för myndigheter och kommuner att agera gällande uttjänta och övergivna fritidsbåtar som kan vara nedskräpande eller utgör avfall. Att hantera problemet kan också innebära kostnader för kommunerna.

Samtidigt som den historiska skulden hanteras, behöver åtgärder vidtas för att förebygga liknande problem i framtiden.

Att omhänderta uttjänta och övergivna fritidsbåtar som avfall har inte behandlats på ett sammanhållet sätt tidigare. Många av de rekommendationer och lagar som blivit till har främst inriktats på brukande och underhåll av en fritidsbåt, inte omhändertagande när den bedömts vara uttjänt. Ägaren är ansvarig för sin fritidsbåt, men då det ofta är svårt att spåra ägaren kan kommunerna få kostnader för att åtgärda nedskräpande båtar trots att fritidsbåtar inte räknas som kommunalt avfall. Många båtar är i behov av omhändertagande, men få aktörer arbetar aktivt med att ta emot fritidsbåtar på avfallsanläggningar. De insatser som gjorts är i mångt och mycket

punktinsatser från Havs- och vattenmyndigheten med subventioner för att skrota båtar. Utan subventioner från Havs- och vattenmyndigheten är det relativt kostsamt att skrota en båt.

Det finns också begränsade återvinningsmöjligheter för fritidsbåtar. Många av de äldre båtarna innehåller GFRP där det saknas kunskap om återvinningsmöjligheter. Problemen som identifierats är således multidimensionella och kräver flera olika typer av åtgärder.

I en internationell kontext har Havs- och vattenmyndigheten inför delrapporteringen observerat att frågan om omhändertagande och återvinning av fritidsbåtar uppmärksammas allt mer, både inom EU och i andra internationella sammanhang såsom Oskar, Helcom och IMO. Drivande faktorer är att frågan har tydliga kopplingar till frågor om plast och avfall. I en internationell jämförelse finns det många fritidsbåtar i Sverige och därmed ett relativt stort antal som blir uttjänta eller överges. Svenska myndigheter har vid två tidigare tillfällen under 2000-talet utrett problem rörande uttjänta och övergivna fritidsbåtar. Både Statskontorets utredning *Vrak och ägarlösa båtar* från 2008 och Naturvårdsverkets rapport *Nedskräpande och uttjänta fritidsbåtar* från 2011, föreslog bland annat införande av fritidsbåtsregister och producentansvar. Förslagen från dessa utredningar har emellertid inte genomförts. Sedan dessa utredningar presenterades, för mer än tio år sedan, har inte mycket hänt utöver att Havs- och vattenmyndigheten sedan 2018 finansierat skrotningskampanj för uttjänta fritidsbåtar. Mängden båtar som samlats in motsvarar inte alls den uppskattade mängd båtar som förväntas vara i behov av omhändertagande. Därutöver beräknas problemet med antalet uttjänta fritidsbåtar ha ökat sedan de tidigare utredningarna, eftersom en stor del av dagens fritidsbåtsbestånd passerat den förväntade genomsnittliga livslängden på 40 år.

För att frågan om insamling och återvinning av fritidsbåtar ska kunna adresseras framöver behövs således flera olika typer av åtgärder. Dels behöver ansvaret på nationell nivå tydliggöras för att frågan ska kunna hanteras mer systematiskt. Dels behövs justeringar av lagstiftning, för att ge kommuner och myndigheter utökade befogenheter att hantera frågan.

Åtgärdsförslagen om justeringar i regelverk behöver dock ske med hänsyn tagen till att minimera eventuella kostnadsökningar för kommunerna. Kommunalt bidrag för hantering av övergivna fritidsbåtar och fritidsbåtsvrak föreslås. För att hantera frågan om just skrotning och återvinning behöver flera perspektiv beaktas. Den historiska skulden av övergivna och uttjänta fritidsbåtar behöver hanteras, och bedömningen är att statlig finansiering under en längre period är nödvändig för att åstadkomma skrotning av dessa båtar.

Samtidigt behövs andra typer av åtgärder och ett systematiskt arbetssätt för att förebygga problemen för framtiden. Flera av problemen kopplade till omhändertagande av övergivna och uttjänta båtar försvåras av att ägaren ansvarar för sin båt men att denne också ofta är okänd. Av den anledningen föreslås ett ägarregister för fritidsbåtar. Ett fritidsbåtsregister har funnits tidigare, men avskaffats. Sedan dess har problemet med övergivna och uttjänta fritidsbåtar vuxit, samtidigt som miljöpåverkan till följd av exempelvis plast och TBT uppmärksammas mer. En utgångspunkt för framtida system för hantering av fritidsbåtar som når slutet av sin livscykel bör vara att skrotning och återvinning inte handlar om en statlig finansiering, utan att systemet ska vila på principen att förorenaren betalar. Förorenaren är i detta fall inte endast den sista ägaren. Det borde därmed regleras så att alla båtägare är med och betalar så att det finns pengar till återvinning den dagen det är dags för det. Särskilt eftersom betalningsansvar för senare ägare är

något som går utöver vad som sker inom nuvarande producentansvar. Därav föreslås att ett producentansvar för fritidsbåtar införs på sikt.

Parallellt med ovanstående behöver ett arbete bedrivas för mer kunskap och utveckling, framför allt på området materialhantering och möjlighet till återvinning. Det handlar både om ökad kunskap om hur plastmaterialet i gamla båtar kan tas omhand, och hur utveckling kan bedrivas för att båtar som sätts på marknaden i framtiden utformas så att en cirkulär hantering underlättas. En möjlighet är att få in krav på materialval och beskrivning av hur fritidsbåten ska återvinnas i fritidsbåtdirektivet (2013/53/EU) som har regler för tillverkning av båtar, så att samma krav gäller alla båttillverkare i hela EU. Det behövs också mer detaljerad kunskap, både om miljökonsekvenser, och om vilka regelverk som kan sätta hinder för cirkulära modeller för fritidsbåtar. Kunskap bör också sökas från likartade områden, och här har rotorblad från vindkraftverk identifierats. Samverkan mellan olika aktörer och mellan myndigheter behöver öka för att hantera de utmaningar som beskrivits.

De förslag som presenteras nedan bedöms ligga väl i linje med det nationella hållbarhetsarbete som bedrivs och handlar om frågor som plast, renare hav, giffri miljö, avfallshantering, och cirkulär ekonomi.

5 Åtgärdsförslag för att fler fritidsbåtar ska återvinnas

Havs- och vattenmyndigheten presenterar i följande avsnitt de åtgärdsförslag myndigheten bedömer nödvändiga för att fler fritidsbåtar ska återvinnas i Sverige. Åtgärdsförslagen är uppdelade i tre delar, de första åtgärdsförslagen är inriktade på att omhänderta de fritidsbåtar som är uttjänta och/eller övergivna, följt av åtgärdsförslag för de fritidsbåtar som är i bruk idag eller sätts på marknaden framöver. Slutligen presenteras övergripande åtgärdsförslag för vidare kunskapsinsamling och utveckling gällande fritidsbåtar i Sverige.

5.1 Åtgärdsförslag för övergivna och uttjänta fritidsbåtar

Rättsutredningen har identifierat att det finns en otydlig ansvarsfördelning vad gäller omhändertagandet av övergivna och uttjänta fritidsbåtar. Enligt rådande lagrum har varken kommuner eller myndigheter uttryckligt ansvar att hantera uttjänta och övergivna fritidsbåtar (Laas, 2023a). Havs- och vattenmyndigheten bedömer därför att en förändring behöver ske för att säkerställa ett förbättrat omhändertagande. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att denna förändring kan ske dels genom ett statligt åtagande för insamling och återvinning av fritidsbåtar, dels genom att förtydliga kommunernas ansvar och befogenheter att agera. Ett förslag om att ändra bestämmelser för att utöka kommunernas befogenheter lämnas också.

5.1.1 Ett långsiktigt återvinningssystem för fritidsbåtar

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att regeringen säkerställer ett långsiktigt åtagande för insamling, skrotning och återvinning av fritidsbåtar.

För att hantera den stora mängd fritidsbåtar som redan är uttjänta och övergivna idag behövs finansiering och ett långsiktigt statligt åtagande liknande det arbete som Havs- och vattenmyndigheten redan bedriver med skrotningskampanjer för fritidsbåtar.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att ett producentansvar för fritidsbåtars hela livscykel bör införas fram till 2030 men fram till dess föreslås att regeringen, likt för arbetet med miljöfarliga vrak (Havs- och vattenmyndigheten, 2019), beslutar om en årlig budget för ett långsiktigt återvinningssystem som omhändertar uttjänta och övergivna fritidsbåtar. Havs- och vattenmyndigheten föreslår vidare att de medel som avsätts bör fördelas på omhändertagande och återvinning samt utökad kunskap om miljörisiker och utveckling av återvinningsmetoder och materialval.

I de skrotningskampanjer som redan bedrivs, men som upphör 2024, ges kommuner och privatpersoner möjlighet att kostnadsfritt skrota och återvinna fritidsbåtar. Däremot ingår inte kostnaden för transport av fritidsbåtarna till återvinningsanläggningarna vilket bör ses över.

I ett långsiktigt arbete med att samla in, skrota och återvinna fritidsbåtar bör det även ingå tydlig information till bland annat båtägare om hur man går tillväga, samt var man kan vända sig genom hela insamlings- och återvinningsprocessen.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår även att upphandlingsprocessen främjar både nationella och lokala aktörer som kan omhänderta fritidsbåtar på ett miljösäkert sätt. Liksom att processen främjar innovativa metoder för återvinning av fritidsbåtar, som pilotprojekt för återvinning och återanvändning av plast, samt nya logistiklösningar.

5.1.2 Tydligare ansvar och befogenheter för kommunerna att agera

5.1.2.1 Utökade befogenheter att flytta uttjänta och övergivna fritidsbåtar

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att bestämmelser införs som ger kommuner utökade befogenheter att flytta och omhänderta övergivna och uttjänta fritidsbåtar.

Befintlig lagstiftning är inte anpassad efter den rådande situationen med ett ökande antal fritidsbåtar som inte används och som står i olika grad av förfall. Genom att ge kommuner utökade befogenheter, och därmed bättre möjlighet att omhänderta uttjänta och övergivna fritidsbåtar, ser Havs- och vattenmyndigheten att flera av problemen med komplicerade förfaranden gällande flytt och beslut om skrotning av båtar kan lösas.

I dagsläget är myndigheter och kommuner hänvisade till sjöfyndslagen (1918:163) eller hittegodslagen (1938:121) för att kunna överta ägandet eller regler som ger rätt att under vissa omständigheter flytta och slutligen skrota en båt. Många av de övergivna och uttjänta fritidsbåtar som finns idag ligger däremot inte inom ramen för den rådande tolkningen av vad ett sjöfynd kan vara och är därmed inte möjliga att hantera. Därtill är sjöfyndslagen inte skriven i syfte att skrota uttjänta båtar, utan utgår från att det finns någon som är intresserad av att överta ägandet.

Både Naturvårdsverket och Miljödepartementet har tidigare presentera förslag på lagändringar gällande flytt av båtar i vissa fall. Vissa skillnader identifierades mellan Naturvårdsverkets förslag och Miljödepartementets promemoria, bland annat att Miljödepartementet föreslog en ny lag om flyttning av båtar, istället för en ändring av lagen om flyttning av fordon i vissa fall. Enligt Miljödepartementets promemoria fanns:

"...ett behov av kompletterande lagstiftning som ger staten eller en kommun en tydlig befogenhet att flytta en båt i de fall där detta kan anses nödvändigt" (Miljödepartementet, 2012, s. 13).

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att bestämmelser införs som ger kommuner en tydlig befogenhet att flytta och omhänderta uttjänta och övergivna fritidsbåtar. Bestämmelserna kan baseras på de tidigare lagförslag som remitterats, från Naturvårdsverket (2011) och därefter från Miljödepartementet (2012).

5.1.2.2 Bidrag för kostnader att omhänderta uttjänta och övergivna fritidsbåtar

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att det införs ett bidrag till kommunerna för flyttning och skrotning av uttjänta och övergivna fritidsbåtar.

För de fall en ägare inte kan krävas på kostnaderna för att flytta och skrota en fritidsbåt kan betydande kostnader uppstå för kommuner som flyttar och skrotar fritidsbåtar. Hur stora kostnader som kan uppstå skiljer sig mycket mellan kommunerna. I kustkommuner finns fler övergivna och uttjänta fritidsbåtar och där behövs fler fritidsbåtar skrotas. Någon form av bidrag till kommunerna för att hantera kostnader för flytt och skrotning av dessa fritidsbåtar kan därför vara motiverat. I samband med att ovan föreslagna bestämmelser om utökade befogenheter för kommuner att flytta och omhänderta uttjänta och övergivna fritidsbåtar, anser Havs- och vattenmyndigheten att ett bidrag till kommunerna även bör införas för de kostnader som uppstår vid åtgärder som vidtas med stöd i dessa bestämmelser.

Kommuner kan idag ansöka om bidrag hos Naturvårdsverket för kostnader de haft för flyttning, förvaring och skrotning av fordonsvrak, som flyttas med stöd av lag om flyttning av fordon i vissa fall (1998:814). Havs- och vattenmyndigheten föreslår att ett likartat bidrag införs för fritidsbåtar som flyttas med stöd av de nya bestämmelserna.

5.1.2.3 Utvecklad vägledning för kommunernas ansvar

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det kommunala ansvaret för nedskräpande fritidsbåtar enligt lag (1998:814) *med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning* behöver klargöras och att det finns behov av utvecklad vägledning för kommunerna på detta område.

Ett hinder mot ett effektivt omhändertagande av nedskräpande fritidsbåtar är att ansvaret för problemet inte är tydligt utpekat i lagstiftningen, bortsett från ägaransvaret för att ta hand om båten så att den inte skräpar ner eller skapar andra problem. Det leder i sin tur till svårigheter när ägaren ofta är okänd. Ett annat problem är att det kan vara otydligt för kommunerna när en båt kan anses vara nedskräpande (Laas, 2023a).

Kommuner har ett ansvar för att städa som bygger på lagen om gatuhållning och skyltning (Naturvårdsverket, 2013). Kommunerna har enligt lagen ett allmänt ansvar för att hålla områden där allmänheten färdas i ett skick som med hänsyn till ortsförhållanden, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäligen anspråk. Ansvaret är subsidiärt, vilket innebär att om någon annan ska städa så faller kommunens ansvar. Om ägaren till en nedskräpande båt är känd kan kommunerna via förelägganden förmå ägaren att flytta båten. Som ovan beskrivits är det ofta okänt vem som äger en båt. Kommunerna behöver avvakta tills en båt bedöms vara nedskräpande innan deras möjlighet att agera inträder. Ett problem är att ansvarsgrunden kopplat till nedskräpande fritidsbåtar i gatuhållningslagen (1998:814) är vag.

Havs- och vattenmyndighetens bedömning är att det finns ett behov av att klargöra hur kommunernas ansvar för nedskräpande fritidsbåtar ser ut enligt gatuhållningslagen. Exempelvis finns det ett behov av att klargöra om det finns en koppling mellan gatuhållningslagen och när en båt är nedskräpande, och hur det kommunala ansvaret i sådant fall närmare ser ut. Hur kommunernas ansvar förhåller sig till andra aktörer såsom båtägare, markägare samt verksamhetsutövare behöver också förtydligas eftersom kommunens ansvar är sekundärt.

Det finns behov av en utvecklad vägledning angående tillämpningen av gatuhållningslagen från Naturvårdsverket för att underlätta kommunernas förståelse för sin roll, både vad gäller tillsyn och det egna ansvaret att städa. Det finns även behov av att klargöra när en fritidsbåt kan anses vara nedskräpande. Syftet är inte att utöka kommunernas ansvar, utan förtydliga det redan befintliga ansvaret enligt gatuhållningslagen och vilka möjligheter som finns att agera. Att tydliggöra hur det kommunala ansvaret ser ut beträffande nedskräpande fritidsbåtar kan underlätta för kommunernas hantering av frågan och leda till att fler nedskräpande fritidsbåtar omhändertas.

5.1.2.4 Möjligheter för kommuner att avlägsna fritidsbåtar från utpekade platser

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att kommunala ordningsföreskrifter för fritidsbåtar på vissa särskilt utpekade platser tas fram.

Kommuner behöver tydligare befogenheter för att kunna agera gällande fritidsbåtar som ligger på oönskade platser. Havs- och vattenmyndigheten anser att kommunala ordningsföreskrifter om fritidsbåtar kan underlätta för kommunerna att avlägsna fritidsbåtar från särskilt utpekade platser.

Kommuner har i enlighet med ordningslagen möjlighet att införa lokala ordningsföreskrifter. Denna möjlighet är avgränsad till offentliga platser och kan således inte omfatta alla platser i kommunen. Badplatser nämns som ett exempel som är att likställa med offentlig plats. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det inte finns något hinder för kommunerna att med stöd i ordningslagen ta fram lokala ordningsföreskrifter som exempelvis föreskriver att fritidsbåtar inte får ligga på vissa utpekade platser. Kommunerna skulle då kunna transportera bort fritidsbåtar från platser där de inte får vara enligt de lokala ordningsföreskrifterna. Det krävs då inte att båten anses nedskräpande utan det skulle räcka med att den ligger på en plats där den inte får vara enligt de lokala föreskrifterna.

För att kommunerna ska få tydligt utökade befogenheter och möjligheter att agera gällande nedskräpande fritidsbåtar krävs lagändringar såsom förslaget ovan om lag om flyttning av båtar i vissa fall (se 5.1.2.1). I frågan om en lagändring tar det en viss tid innan en sådan ändring kan komma på plats. Framtagande av lokala ordningsföreskrifter ger en mycket mer begränsad nytta, men kan vara en möjlighet som kan användas på kortare sikt.

5.1.2.5 Förenkla omhändertagande av övergivna båtar genom Sjöfyndslagen

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att utöka tillämpning av befintliga undantag i lag (1918:163) *med vissa bestämmelser om sjöfynd* till att båtar i ett visst skick får hanteras.

Havs- och vattenmyndighetens bedömning är att den långsiktiga lösningen som behöver komma på plats för att komma till rätta med nedskräpande fritidsbåtar är bestämmelser om flyttning av

fritidsbåtar i vissa fall enligt ovan (se 5.1.2.1). Utöver detta behövs en del andra justeringar i befintlig lagstiftning för att göra den mer ändamålsenlig. Sjöfyndslagen (1918:163) är ett sådant exempel, vilken ger myndigheter möjligheter till omhändertagande av övergivna båtar, i vissa fall.

Sjöfyndslagen (1918:163) omfattar bland annat båtar som är sjunkna, drivande eller uppdrivande på stranden. I sjöfyndslagen finns krav på kungörelse och att söka efter ägaren innan fyndet tillfaller bärgaren. Det finns undantag för kravet på kungörelse och att söka efter ägaren då värdet på fyndet understiger 100 kr. Ett sätt att underlätta hanteringen av uttjänta och övergivna fritidsbåtar vore att utöka undantagsmöjligheterna, exempelvis genom att höja beloppsgränsen, så att fler fritidsbåtar skulle kunna bedömas som värdelösa och hanteras av exempelvis kommuner. Detta skulle medföra en minskad administrativ börda. Att notera är att sjöfyndslagen enbart omfattar övergivna fritidsbåtar, varvid sjöfyndslagen har en begränsad räckvidd.

5.2 Åtgärdsförslag för sjödugliga och framtida fritidsbåtar

För att säkerställa att fler fritidsbåtar omhändertas i framtiden presenterar Havs- och vattenmyndigheten i följande avsnitt förslag för att underlätta hanteringen av de fritidsbåtar som används idag. Havs- och vattenmyndigheten föreslår dels att ett så kallat fritidsbåtsregister införs, dels att ett producentansvar för fritidsbåtar utreds vidare.

5.2.1 Ett fritidsbåtsregister bör införas

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att regeringen ger Transportstyrelsen i uppdrag att utreda utformningen av ett fritidsbåtsregister.
--

Sedan det tidigare obligatoriska registret för fritidsbåtar i Sverige upphörde att gälla 1992 har frågan om ett återinförande varit uppe flera gånger. Naturvårdsverket föreslog ett båtregister i sin rapport *Nedskräpande och uttjänta fritidsbåtar* från 2011 och Miljömålsberedningen har föreslagit ett båtregister i betänkandet *Havet och människan* (SOU 2020:83). I utredningen *Ändrade regler för vattenskotrar* (SOU 2022:49) föreslås även att Transportstyrelsen ska utreda förutsättningarna för införande av ett register för vattenskotrar.

I Miljödepartementets promemoria (M2012/1824/R) föreslogs dock att ett nytt båtregister inte bör införas på grund av att nyttan utav ett register inte står i relation till dess kostnader, att registreringsavgifter på en båt kan tas bort samt att ett register kan vara integritetskränkande.

Under det decennium som gått sedan promemorian skrevs har förutsättningarna dock förändrats och kunskapen om övergivna fritidsbåtars miljöpåverkan ökat. Sett ur ett miljöperspektiv överväger nyttan eventuella kostnader som ett införande och upprätthållande av ett fritidsbåtsregister kan medföra. Sedan de tidigare utredningarna har problemet med antalet uttjänta och övergivna fritidsbåtar ökat markant då en stor del av dagens fritidsbåtsbestånd, som sattes på marknaden mellan 1960–1980, passerat den förväntade genomsnittliga livslängden på 40 år.

Enligt kartläggningen uppskattas det finnas uppemot 400 000 uttjänta fritidsbåtar i Sverige och av dessa är uppemot 35 000 övergivna (Virgin, et al., 2023). Skälen till den stora mängden övergivna fritidsbåtar beror huvudsakligen på att ägaren sällan går att identifiera och den höga kostnaden för avfallshanteringen resulterar i att de dumpas och sänks. Fritidsbåtar med okänd ägare blir därmed ett ekonomiskt problem för någon annan (vanligen en kommun) som får bära

kostnaden för bärgning, transport, förvaring och återvinning. I en kostnads- och nyttoanalys av ett fritidsbåtsregister bör kostnaderna för samhället i stort och för vissa kommuner i synnerhet ingå.

Avsaknaden av känd ägare gör också att fritidsbåten får ligga länge och skräpa ned då det inte är möjligt att flytta båten innan ägaren har sökts, vilket påverkar den akvatiska miljön ytterligare. Nästan samtliga båtar som övergetts idag är tillverkade innan 1989 då biociden TBT i båtbottnfärg förbjöds. Äldre båtar utgör därmed en större miljörisk då dessa i högre utsträckning har målats med bottenfärger som innehåller TBT. TBT har beskrivits som ett av de giftigaste ämnen som någonsin släppts ut i vattenmiljön och är ett av de ämnen som mest bidrar till att god kemisk status inte uppnås i vattenförekomster i Sverige. Båtskrov uppges vara en källa till spridningen.

Antalet uttjänta och övergivna fritidsbåtar förväntas dessutom öka över tid, vilket kan leda till större miljörisker och behov av omhändertagande. Cirka 1–2 procent av alla sjödugliga fritidsbåtar uppskattas nå slutet av sin livslängd årligen. För Sveriges del med 864 200 sjödugliga fritidsbåtar år 2020 betyder det en ökning med cirka 9 000–17 000 uttjänta fritidsbåtar per år. Den genomsnittliga volymen kompositavfall per demonterad fritidsbåt beräknas vara cirka 0,77 ton (APER, 2023) vilket innebär att fritidsbåtar i Sverige kan generera 7 000–13 000 ton kompositavfall per år.

Ett fritidsbåtsregister skulle förenkla kartläggningen av fritidsbåtarnas population samt öka kunskapen om omfattningen av problematiken, rent generellt men även mer specifikt för vissa kommuner och småbåtshamnar. Det finns en frustration bland aktörer såsom sjöpolisen, kommuner, båtklubbar och småbåtshamnar över att arbetet med att städa undan övergivna båtar är tungrovt med oklar ansvarsfördelning. Enligt båtlivsundersökningen 2020 uppgav 80 procent av alla båtägare att de är ganska eller mycket positiva till införandet av ett fritidsbåtsregister (Transportstyrelsen, 2021).

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att en utredning om utformningen av ett fritidsbåtsregister tillsätts. I en sådan utredning bör bland annat en kostnads- och nyttoanalys ingå liksom ett noga övervägande över vem som ska ha tillgång till registeruppgifterna.

Ett fritidsbåtsregister är en grundpelare för en ökad insamling och återvinning av fritidsbåtar. Det är även en förutsättning för ett producentansvar för fritidsbåtar.

5.2.2 *Producentansvar för fritidsbåtar bör utredas vidare*

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att ett producentansvar för fritidsbåtar utreds vidare.
--

Idag ligger ansvaret för återvinning av fritidsbåtar hos den sista ägaren, om denne är känd. Det innebär att de som tillverkar, säljer eller importerar till den svenska marknaden inte har ett tydligt utpekat ansvar. Ett otydligt ansvar och höga kostnader för avfallshanteringen resulterar bland annat i att fritidsbåtar dumpas i naturen. För att öka insamlingen och återvinningen av fritidsbåtar är det därmed nödvändigt att arbeta med fritidsbåtar utifrån ett end-of-life perspektiv redan vid tillverkningen och utifrån perspektivet att även fritidsbåtar bör vara en del av omställningen till en hållbar och cirkulär ekonomi.

Frågan om att implementera ett producentansvar för fritidsbåtar har tidigare behandlats bland annat av Naturvårdsverket (2011) och i EBI:s *färdplan för en cirkulär ekonomi för fritidsbåtar*

(2023). Naturvårdsverkets rapport *Nedskräpande och uttjänta fritidsbåtar* inkluderade föreslag på åtgärder om att införa ett producentansvar för fritidsbåtar i Sverige samt verka för ett EU-omfattande producentansvar. En av slutsatserna var att ytterligare utredningar om hur systemet ska utformas behövs innan producentansvaret införs.

”Det krävs ett bättre kostnadsunderlag och det kan vara nödvändigt att samla berörda aktörer för att diskutera systemets upplägg” (Naturvårdsverket, 2011, s. 43).

Havs- och vattenmyndigheten stödjer Naturvårdsverkets förslag och bedömer att ett producentansvar kan lösa mycket av problematiken med det framtida omhändertagandet av fritidsbåtar vid livscykelns slut. Ett producentansvar kan dessutom bidra till förbättrade kunskaper om de material som används i fritidsbåtar och därigenom bidra till ökade kunskaper om de plastflöden Naturvårdsverket kartlägger (2022). En utredning om producentansvar för fritidsbåtar kan också ta fram förslag på tydliggörande av ansvarsfördelning mellan myndigheter gällande hantering av fritidsbåtar.

Miljödepartementet bedömde också i remisspromemorian (M2012/1824/R) att frågan om att införa producentansvar för uttjänta båtar bör utredas vidare. Innan ett producentansvar införs behöver det dock beslutas om en eller flera författningar som reglerar ansvaret både för myndigheter och producentansvarsorganisationer. Havs- och vattenmyndigheten föreslår således att en utredning om hur ett producentansvar för fritidsbåtar ska utformas tillsätts som följer utvecklingen av ett EU-baserat producentansvar för fritidsbåtar till 2030.

En viktig del i utformandet av ett producentansvar kommer att vara hur det ska finansieras, vilket bör övervägas i utredningen. Ett införande av producentansvar för fritidsbåtar bör ligga i linje med principen om att förorenaren betalar, istället för att insamling och återvinning av fritidsbåtar i slutändan måste finansieras med offentliga medel. I utredningen bör det även ingå att se över hur en långsiktig finansiering av information till båtägarna kan säkras.

5.3 Övergripande åtgärdsförslag för fritidsbåtar

För att på ett mer övergripande plan säkerställa ett långsiktigt omhändertagande av fritidsbåtar föreslår Havs- och vattenmyndigheten dels; ytterligare medel till kunskapsuppbyggnad och innovation för att begränsa miljörisker från övergivna fritidsbåtar, dels att en av regeringen utsedd myndighet inleder arbetet för en ökad samverkan mellan berörda aktörer.

5.3.1 Ökad kunskap och innovation för att begränsa miljörisker

Havs- och vattenmyndigheten föreslår ytterligare medel till kunskapsuppbyggnad och innovation för att öka återvinningen samt minska problemet med övergivna fritidsbåtar.

Kartläggningen av fritidsbåtspopulationen och utredningen avseende miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv har pekat ut flera kunskapsluckor (Virgin, et al., 2023). Antalet uttjänta och övergivna fritidsbåtar och vilka miljörisker de utgör är inte helt kvantifierat. Det gäller även hållbarheten för dagens återvinningsteknik och -system för fritidsbåtar. Kartläggningen pekar dock mot att antalet fritidsbåtar i behov av återvinning idag är omfattande och att antalet, om inga åtgärder vidtas, kan förväntas öka avsevärt de närmaste åren.

5.3.1.1 Fortsatt kartläggning av fritidsbåtar

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att information om uttjänta och övergivna fritidsbåtar införs i Transportstyrelsens båtlivsundersökning samt att Sjöfartsverkets sjömätningsdata analyseras för att bättre uppskatta antalet fritidsbåtsvrak.

I kartläggningsarbetet har det ingått att använda och föreslå innovativa arbetssätt för att effektivt kartlägga var de flesta övergivna fritidsbåtar finns geografiskt och identifiera vilka typer som överges, till exempel med hänsyn till storlek, material, och ålder med mera (Virgin, et al., 2023). Den omvärldsanalys som gjorts visar att det är "schablonmetoder" som övervägande använts för att göra uppskattningar av det antal fritidsbåtar som faller ur beståndet som uttjänta eller övergivna.

I Sverige har få studier gjorts och de uppskattningar som finns baseras ofta på Transportstyrelsens båtlivsundersökning som är en undersökning om svenska fritidsbåtar och hur de används. Den ger en bild av hur det svenska båtlivet ser ut i dag jämfört med tidigare år sedan starten 2004. Data från båtlivsundersökningen kan däremot inte användas till att närmare få fram hur stor andel av den totala fritidsbåtsflottan som kan antas vara i behov av återvinning. Havs- och vattenmyndigheten föreslår därför att Transportstyrelsen i kommande undersökningar inkluderar informationsfrågor som kan bidra till att uppskatta antalet uttjänta och övergivna fritidsbåtar i Sverige.

Möjliga framtida metoder för att ytterligare kartlägga förekomsten av uttjänta och övergivna fritidsbåtar skulle bidra till att minska den diskrepans som finns mellan den ackumulerade volymen båtar som är satta på marknaden och den mängd båtar som kan betraktas som sjödugliga. En viktig och kostnadseffektiv metod för att närmre uppskatta antal, typer och dess lokalisering skulle kunna vara en fördjupad intervjustudie med utgångspunkt från Transportstyrelsens båtlivsundersökning, med start 2025 (Virgin, et al., 2023). En sådan intervjustudie skulle kunna kompletteras med en yttäckande metod som flygfotografering med användning av artificiell intelligens (AI) för uttolkning och validering. Detta skulle stärka metodutvecklingen på området för framtiden och säkerställa att den kunskap som samlas in är vetenskapligt framtagen. En annan innovativ kartläggningsmetod är användningen av satellitbilder för fjärranalys som kan urskilja partiklar suspenderade i vattenmassan där sedimentrörelserna kan indikera en vrakplats. Den här metoden har använts framgångsrikt för att identifiera flertalet vrak utanför en belgisk hamnstad.

Sjunkna eller medvetet sänkta fritidsbåtar, så kallade fritidsbåtsvrak, kan identifieras i samband med sjömätning som utförs av Sjöfartsverket. Sjöfartsverkets nuvarande mätningar finansieras av handelssjöfartens avgifter och fokuserar kring vältrafikerade farleder och täcker sällan in mindre vältrafikerade eller grundare områden kring bryggor eller båthamnar. Sjöfartsverket har under ett antal år sökt anslag för att kunna genomföra mätningar även i kustzonen.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att Sjöfartsverket får i uppdrag att genomföra en "kustzonskartering", att sjömäta på mer grunda, kustnära områden, samt att datan analyseras för att utreda och bättre uppskatta antalet fritidsbåtsvrak i svenska vatten.

5.3.1.2 Kvantifiering av miljöproblematiken

Havs- och vattenmyndigheten föreslår utökad kunskap om övergivna fritidsbåtars miljöeffekter.

Kartläggningen och utredningen avseende fritidsbåtars miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv har pekat ut flera kunskapsluckor och osäkerheter (Virgin, et al., 2023). Antalet uttjänta och övergivna fritidsbåtar är inte med säkerhet känt och vilka miljörisker de utgör är inte heller helt kvantifierat.

Med stöd av kartläggningen föreslår Havs- och vattenmyndigheten sammanfattningsvis att mer studier kring miljöeffekterna genomförs. Arbetet bör ske med utgångspunkt i att ytterligare utöka kunskap om:

- » Nedbrytningsprocesser och effekter av övergivna båtar, särskilt sådana som ligger i vatten eller är helt eller delvis sjunkna.
- » Mikroplastemissioner från fritidsbåtar.
- » Uppskattningar av mängden farliga ämnen som TBT och tungmetaller (koppar, zink, bly och kadmium) som återfinns på båtskrov eller i material i fritidsbåten.
- » Påverkan från övergivna båtar på bottenlivet, särskilt i känsliga miljöer.
- » Effekter av olika båtdesigner med elmotorer samt batteriernas miljöpåverkan.

5.3.1.3 Utveckla återvinningsmetoder

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att kommande resultat från Energimyndighetens regeringsuppdrag¹⁶ utgör underlag för att öka återvinningen och återanvändningen av plasten från fritidsbåtar.

Härdplastkompositer förekommer i både fritidsbåtar och i vindturbinblad till vindkraftverk och utgör tillsammans ett stort plastflöde. Behovet att omhänderta avfallet förväntas öka på grund av en ökad satsning på vindkraft och att cirka 9 000–17 000 fritidsbåtar uppskattas nå slutet av sin livslängd årligen i Sverige. Detta medför att svenska fritidsbåtar kan generera 7 000–13 000 ton kompositavfall per år. Med dessa stora flöden behövs mer kunskap, teknik och infrastruktur för att åstadkomma en ökad återvinning och återanvändning.

I regleringsbrevet för budgetåret 2023 avseende Statens energimyndighet fick myndigheten i uppdrag att "utreda hur solcellspaneler och vindturbinblad till vindkraftverk i högre utsträckning ska kunna omhändertas på ett giftfritt och cirkulärt sätt i enlighet med avfallshierarkin" (Regeringskansliet, 2023). Avfallshierarkin ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall:

- a) Förebyggande
- b) Förberedelse för återanvändning
- c) Materialåtervinning
- d) Annan återvinning, till exempel energiåtervinning
- e) Bortskaffande

¹⁶ Cirkulärt omhändertagande av solcellspaneler och vindturbinblad till vindkraftverk.

RISE, Sveriges forskningsinstitut och innovationspartner, stöttar Energimyndigheten medregeringsuppdraget. RISE har tidigare bland annat forskat på en kemisk återvinningslösning, solvolys, som kan bidra till ökad kunskap om hur vindturbinbladen kan återvinnas i större utsträckning.

”Målet är sedan att återanvända den återvunna glasfibern och kemiska byggblock från plasten till nya produkter. Glasfibern kan få nytt liv som fiberförstärkning i kompositer eller som råvara till cement, isolering och glas. De bildade kemiska byggblocken kan användas för att tillverka nya termoplast och hårdplaster eller användas som drivmedel i bensin. På detta sätt kan vi minska vårt beroende av fossil olja och få ett ökat utnyttjande av dagens materialresurser” (RISE, 2020).

En annan utmaning med fritidsbåtar är dock att hitta avsättning för det återvunna materialet då risk för förekomst av farliga ämnen såsom exempelvis TBT och tungmetaller som koppar, zink, och bly från båtbottnfärger kan förekomma. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att se över hur förekomsten av farliga ämnen från båtbottnfärger påverkar förutsättningarna för säker materialåtervinning samt hur förutsättningarna kan förbättras genom att utveckla metoderna för att avskilja farliga ämnen.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår vidare att kommande resultat från Energimyndighetens regeringsuppdrag utgör underlag för att i högre utsträckning kunna omhänderta fritidsbåtar i plast på ett giftfritt och cirkulärt sätt i enlighet med avfallshierarkin. Vidare föreslås att resultaten används som grund för att ta fram krav i ett långsiktigt återvinningssystem för fritidsbåtar.

Åtgärder inom omhändertagandet och återvinningen av detta plastflöde kan öka värdet av avfallet och uppmuntra bra design för cirkulär återanvändning.

5.3.1.4 Cirkulär design, återvinningsbara båtar från början

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att Kemikalieinspektionens regeringsuppdrag¹⁷ utgör underlag för att titta vidare på användning av återvinningsbar plast i produktion av fritidsbåtar samt att Transportstyrelsen får i uppdrag att verka för krav på materialval i fritidsbåtdirektivet.

För att minska mängden plast i våra hav och i naturen samt för att öka återvinningen av fritidsbåtar, behöver plasten vara återvinningsbar från början.

”Fossilbaserad plast behöver ersättas med material med lägre klimatpåverkan och vi behöver identifiera värdet av plast så att materialåtervinningen ökar och läckaget av plast minskar” (Naturvårdsverket, 2022).

En övervägande del av de uppemot 400 000 uttjänta och övergivna fritidsbåtar som kan vara i behov av omhändertagande i Sverige idag är tillverkade av plast i form av glasfiberarmerad hårdplastkomposit (GFRP). Hårdplast, en polymer uppbyggd av tvärbundna molekyler i ett tredimensionellt nätverk, är utmanande att materialåtervinna. Molekylkedjorna är så starkt sammanflätade att de inte kan lösgöras från varandra genom uppvärmning. Hårdplaster kan därför inte smälta eller omformas till nya produkter. Hårdplaster går dock att mekaniskt mala ner till flis eller pulver som kan användas som utfyllnadsmaterial eller förstärkningsmaterial i nya produkter. Återvinningsmöjligheterna är begränsade och alternativ till mekanisk materialåtervinning behövs (Naturvårdsverket, 2021).

¹⁷ Giftfritt från början.

Kemikalieinspektionen har under 2021–2022 haft i uppdrag av regeringen att stärka arbetet för en giftfri cirkulär ekonomi i Sverige, inom EU och globalt. I regeringsuppdraget *Giftritt från början* har Kemikalieinspektionen arbetat med utfasning av särskilt farliga ämnen och minskade risker med andra farliga ämnen, giftfri design och produktion, utveckling av tillsyn samt information och vägledning.

Inom ramen för uppdraget har Kemikalieinspektionen även ett uppdrag om att utreda vilka ämnen som hindrar eller är problematiska för att plast ska kunna återvinnas. Denna del av utredningen ska redovisas till regeringen senast den 1 november 2023. Havs- och vattenmyndigheten föreslår att kommande resultat från Kemikalieinspektionens regeringsuppdrag bör utgöra utgångspunkten för att titta vidare på vilka ämnen som hindrar eller är problematiska för att plasten i fritidsbåtar ska kunna återvinnas och återanvändas.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår även att regeringen, utifrån detta resultat, ger Transportstyrelsen i uppdrag att verka för krav på materialval och beskrivning av hur fritidsbåtar ska återvinnas i fritidsbåtsdirektivet (2013/53/EU). Målet är att samma krav gäller alla båttillverkare i hela EU.

5.3.2 Utvecklad samverkan

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att en av regeringen utsedd myndighet inleder arbetet för att utveckla samverkan mellan berörda aktörer gällande fritidsbåtar.

För att hantera många av de åtgärdsförslag som ges i detta regeringsuppdrag, som att utreda hur ett nationellt fritidsbåtsregister ska se ut liksom ett producentansvar för fritidsbåtar, samt utveckla återvinningsmetoder, återanvändning och materialval, föreslår Havs- och vattenmyndigheten att en utsedd myndighet får i uppdrag att samla alla berörda aktörer för utvecklad samverkan.

En metod för att lyckas genomföra detta kan vara en smart policyutveckling. Det är ett initiativ från Sveriges innovationsmyndighet Vinnova för att använda innovativa arbetssätt i utvecklingen av policyer, regelverk och styrmedel. Metoden är lämplig i komplexa utmaningar där samarbete mellan olika intressenter krävs för att ta fram lättillgängliga regelverk och policyinsatser. Tanken är att utgå från ett användarcentrerat arbetssätt och att kombinera olika aktörer och dess kompetenser i ett tidigt skede. Det innebär att många potentiella korrigeringar en traditionell policy kan behöva, behandlas redan i förväg, genom att de aktörer som förväntas påverkas av policyn involveras redan i dess framtagande.

Förslaget om att inleda en smart policyprocess gällande fritidsbåtar bygger på tidigare positiva erfarenheter från smart policyutveckling i arbetet med att ta fram ett producentansvar för fiskeredskap av plast (SPIRAL). Det var ett innovationsprojekt där Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket önskade att prova nya arbetssätt. Projektet SPIRAL gav alla berörda aktörer som myndigheter, kommuner, producenter, näringslivsaktörer och medborgare möjlighet att samverka och utveckla tillsammans.

Därmed anser Havs- och vattenmyndigheten att en smart policyutveckling kan ge en nyanserad bild av givna förutsättningar kring fritidsbåtar samtidigt som tid och resurser nyttjas hållbart.

6 Referenser

- APER (2021) *End-of-life recreational boats dismantling in France*. Hämtat från <https://energyboatchallenge.com/wp-content/uploads/2019/02/Presentation-APER-MEBC-08.07.2021.pdf>
- APER (2023) *Association pour la Plaisance Eco-Responsable, Presentation L'APER*. Hämtat från <https://www.recyclermonbateau.fr/l-aper-association-pour-la-plaisance-eco-responsable/> den 24 maj 2023
- Avfall Norge (2018) *Det haster med å få på plass et obligatorisk båtregister*. Hämtat från Avfall Norges hemsida: <https://avfallnorge.no/bransjen/nyheter/det-haster-med-å-få-på-plass-et-obligatorisk-båtregister>
- Baeye, M., Quinn, R., Deleu, S., & Fettwies, M. (2016) Detection of shipwrecks in ocean colour satellite imagery. *Journal of Archaeological Science* (66), 1-6.
- Burgstaller, M., Frick, F., Protrykus, A., Schramm, B., Strauss, F., Link, F., Reh, K. (2023) *Digital Kreisläufe schließen am Beispiel des Recyclings von Sportbooten, Leichtflugzeugen sowie Bedarfsgegenständen aus Faserverbundwerkstoffen*. Dessau-Rosslau: Umweltbundesamt. Retrieved from <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/digital-kreislaeufe-schliessen-am-beispiel-des>
- EBI (2023) *Roadmap on the implementation of the circular economy for end-of-life boats*. Bryssel: European Boating Industry. Hämtat från <https://www.europeanboatingindustry.eu/newsroom/latest-news/item/789-boating-industry-sets-ambitious-2030-target-on-end-of-life-boats>
- Eklund, B. (2013) *Disposal of plastic end-of-life-boats*. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- EU (2017) *Assessment of the impact of business development improvements around nautical tourism*. Bryssel: Europeiska kommissionen. Hämtat från <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/473c0b82-18f9-11e7-808e-01aa75ed71a1>
- Europaparlamentets och rådets direktiv (2001/118/EG) om ändring av avfallsförteckningen i beslut 2000/532/EG. Bryssel: Europeiska Unionen.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (2008/56/EG) om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för havsmiljöpolitikens område. Bryssel: Europeiska Unionen.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (2008/98/EG) om avfall och om upphävande av vissa direktiv. Bryssel: Europeiska Unionen.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (2013/53/EU) om fritidsbåtar och vattenskotrar och om upphävande av direktiv 53. Bryssel: Europeiska Unionen.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (2019/904/EU) om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön. Bryssel: Europeiska Unionen.

- Hansell, H. A. (2019) Svenska Båtklubbar – en unik kultur i omvandling. Examensarbete. Mittiuniversitetet
- Havs- och vattenmyndigheten (2017) *Mikroplaster*. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/marint-skrap/mikroplaster.html>
- Havs- och vattenmyndigheten (den 3 December 2019) *HaV:s arbete med vrak*. Hämtat från Havs- och vattenmyndighetens hemsida: <https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/fororeningar-och-farliga-amnen/vrak/havs-arbete-med-vrak.html> den 24 maj 2023
- Havs- och vattenmyndigheten (2020) *Kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet (2019)*. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om-oss/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/kraven-pa-fiskeredskap-i-engangsplastdirektivet-2019.html> den 12 juli 2023
- Havs- och vattenmyndigheten (2021) *Åtgärdsprogram för havsmiljön 2022-2027 enligt havsmiljöförordningen*. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/download/18.3ab3bb5417e137738649b9cb/1647952480467/rapport-2021-20-atgardsprogram-for-havsmiljon-2022-2027-enligt-havsmiljoforordningen.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten (HVMFS 2012:18) *föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön*. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten.
- Havs- och vattenmyndigheten; Transportstyrelsen (den 05 maj 2020) *Uppdrag att ta fram underlag om utsläpp av tvättvatten från skrubbrar på fartyg (2020)*. Hämtat från <https://www.havochvatten.se/om-oss-kontakt-och-karriar/om-oss/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag/uppdrag-att-ta-fram-underlag-om-utslapp-av-tvattvatten-fran-skrubbrar-pa-fartyg-2020.html> den 8 juni 2023
- Håll Sverige Rent (2013) *Svenska skrotbåtar - en pilotstudie i Stockholms län*. Okänd: Håll Sverige Rent. Hämtat från För tillgänglighet: info@hsr.se
- ICOMIA (2007) *Decommissioning of end-of-life boats – a status report, 2nd edition*. London: International Council of Marine Industry Associations.
- IMO (2019) *End-of-life Management of Fibre Reinforced Plastic Vessels: Alternatives to Sea Disposal*. London: International Maritime Organization.
- Jordbruksdepartementet, s. 1. (1974) *Båtliv: Samhället och fritidsbåtarna – Betänkande av Fritidsbåtsutredningen*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Laas, K. (2023a) *Uttjänta fritidsbåtar, fiskeredskap och vattenbruk: Rättsutredning*. Göteborg: Havsmiljöinstitutet.

- Laas, K. (2023b) *Uttjänta fritidsbåtar, ansvarsfördelning: Fördjupad rättsutredning*. Göteborg: Havsmiljöinstitutet.
- Lagerström, M., & Ytreberg, E. (2018) *Utveckling av analysverktyg för att bedöma påverkan från tributyltenn (TBT) i svenska vattenförekomster*. Göteborg: Chalmers tekniska högskola.
- Lovdata (2017) *Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften). Kapittel 2. Kommunenes ansvar for mindre fritidsbåter*. Hämtat från https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-930/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2
- Miljödepartementet (2012) *Remiss M2012/1824/R angående Promemoria om flyttning av båtar och skrotbåtar*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Miljødirektoratet (2022) *Mottak av kasserte fritidsbåter*. Hämtat från Miljødirektoratets hemsida: <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/avfall/for-myndigheter/mottak-av-kasserte-fritidsbater/>
- Moksnes, P.-O., Erlander, L., Hansen, J., Albertsson, J., Andersson, M., Bergström, U., Ytreberg, E. (2019) *Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige*. Göteborg: Havsmiljöinstitutet.
- Naturvårdsverket (2011) *Nedskräpande och uttjänta fritidsbåtar*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket (2013) *Strategisk arbete för minskad nedskräpning: vägledning för kommuner*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket (2020) *Avfall*. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/avfall/> den 20 Maj 2023
- Naturvårdsverket (2021) *Uppdrag att föreslå åtgärder för att materialåtervinningen av plast ska öka*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket (2022) *Kartläggning av plastflöden i Sverige 2020*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket (2023) *Vägledning till definitionen av kommunalt avfall*. Stockholm: Naturvårdsverket. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/4967fb/contentassets/6aa56ee36643417ca7057ccbaa40bb66/vagledning-definitionen-kommunalt-avfall-version-2.pdf>
- Regeringskansliet (2022) *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Havs- och vattenmyndigheten*. Stockholm: Regeringskansliet. Hämtat från <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=22331>
- Regeringskansliet (2023) *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens energimyndighet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringskansliet (SOU 2020:83) *Havet och människan*. Stockholm: Regeringskansliet.

- Regeringskansliet (SOU 2022:49) *Ändrade regler för vattenskotrar*. Stockholm: Regeringskansliet.
- RISE (2020) *Så kan man ge nytt liv åt vindkraftsbladen*. Hämtat från <https://www.energi.se/artiklar/sa-kan-vindkraftsbladen-fa-nytt-liv/>
- RISE (2022) *ReComp – Cirkulära strömmar från glasfiberkomposit*. Hämtat från <https://www.ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/recomp-cirkulara-strommar-fran-glasfiberkomposit> den 12 juli 2023
- Sjøfartsdirektoratet (2023) *Utredning av obligatorisk småbåtregister*. Haugesund: Sjøfartsdirektoratet. Hämtat från <https://www.sdir.no/contentassets/f01ce7e56c694b858a651fe3c55f8c8/utredning-av-obligatorisk-smabatregister---omfang.pdf?t=1693319713385>
- Sjöhistoriska Museet (2022) *Fritidsbåtens Historia*. Hämtat från Sjöhistoriska Museets hemsida: <https://www.sjohistoriska.se/utforska/fritidsbatenshistoria>
- Statskontoret (2008) *Vrak och ägarlösa båtar*. Stockholm: Statskontoret. Hämtat från <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2008/vrak-och-agarlosa-batar/>
- Stockholms stad (2011) *Remiss från kommunstyrelsen, dnr 001-1600/2011. Naturvårdsverkets rapport om nedskräpande och uttjänta fritidsbåtar*. Stockholm: Stockholms stad. Hämtat från <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=96162>
- Svenska Båtunionen (2023) *Båtåtervinning*. Hämtat från <https://batunionen.se/miljo/batmiljo-forbatklubbar/batatervinning/> den 20 Juni 2023
- Sveriges Riksdag (1918:163) *med vissa bestämmelser om sjöfynd*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Sveriges Riksdag (1938:121) *om hittegoods*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Sveriges Riksdag (1982:129) *om flyttning av fordon i vissa fall*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Sveriges Riksdag (1982:198) *Förordning om flyttning av fordon i vissa fall*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Sveriges Riksdag (1987:773) *om fritidsbåtsregister*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Sveriges Riksdag (1998:80) *Miljöbalk*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Sveriges Riksdag (1998:814) *med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Sveriges Riksdag (2010:1341) *Havsmiljöförordningen*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Sveriges Riksdag (2011:13) *Miljötillsynsförordning*. Stockholm: Sveriges Riksdag.

- Sveriges Riksdag (2011:619) *instruktion för Havs- och vattenmyndigheten*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Sveriges Riksdag (2012:989) *med instruktion för Naturvårdsverket*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Sveriges Riksdag (prop. 1992/93:102) om upphävande av lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister, m.m. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Sweboat (2020) *Boating Industry Statistics 2014-2019*.
- Transportstyrelsen (2021) *Båtlivsundersökningen 2020*. Göteborg: Transportstyrelsen. Hämtat från <https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Fritidsbatar/batlivsundersokningen/>
- Turner, A., & Rees, A. (July 2016) The environmental impacts and health hazards of abandoned boats in estuaries. *Region Studies in Marine Science*, 6, 75-82. Hämtat från <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2352485516300366>
- Virgin, A., Persson, S., Johansson, M., Frosth, S., Dunér, F., Ardefors, F., Svedberg, B. (2023) *Fritidsbåtar i en cirkulär ekonomi - Kartläggning och åtgärdsförslag*. Stockholm: EcoLoop & Båtskroten.
- World Economic Forum (2016) *The New Plastics Economy, Rethinking the future of plastics*. Hämtat från <https://www.weforum.org/reports/the-new-plastics-economy-rethinking-the-future-of-plastics/>