

Uttjänta fritidsbåtar, ansvarsfördelning

Fördjupad rättsutredning



Kristjan Laas

Havsmiljöinstitutet

Rapporten har tagits fram på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten. Rapportförfattaren ansvarar för innehållet och slutsatserna i rapporten. Rapportens innehåll innebär inte något ställningstagande från Havs- och vattenmyndighetens sida.

Datum: 2023-05-23

Omslagsfoto: Staffan Ljung

Innehåll

1	Inledning.....	9
1.1	Bakgrund.....	9
1.2	Projektmål.....	9
2	Ansvarsfördelning mellan myndigheter.....	10
2.1	Vilket ansvar?	10
2.2	Myndigheternas instruktioner	10
2.3	Regleringsbrev.....	12
2.4	Tillsynsvägledning	13
2.5	Myndigheters tidigare aktiviteter kopplade till fritidsbåtar	14
2.6	Sammanfattning - Luckor och samverkan.....	15
2.7	Förslag.....	16
3	Ansvar, tillsynsansvar, städansvar	16
3.1	Miljö kvalitetsnormer	16
3.2	Avfallshantering	17
3.3	Nedskräpning.....	18
3.4	Förslag.....	18
4	Befogenheter att agera	19
4.1	Behov av utökade befogenheter	19
4.2	Förslag.....	20
5	Ägarfrågan, båtregister	21
5.1	Behovet av att känna till ägare till båtar	21
5.2	Historik över fritidsbåtsregister	21
5.3	Syften med ett fritidsbåtsregister	22
5.4	Förslag.....	23
6	Historiska förluster, finansiering.....	23
6.1	Bakgrund.....	23
6.2	Förslag.....	24
7	Sammanfattning och slutsatser	25
7.1	Övergripande ansvar	25
7.2	Förslag för att hantera befintliga båtar	25
7.3	Framåtsyftande förslag.....	25
7.4	Kommentarer om förslagets genomförbarhet	25
8	Källmaterial.....	27

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den här rapporten är en fortsättning på den rättsutredning som gjordes av Havsmiljöinstitutet under 2022/23.¹ I den första rapporten kartlades rättsläget för omhändertagande av uttjänta fritidsbåtar och fiskeredskap, med särskilt fokus på att identifiera rättsliga hinder mot ett effektivt omhändertagande. Fortsättningen på arbetet är en fördjupning av de problemområden som identifierats, med fokus på att presentera möjliga vägar att hantera de rättsliga hindren mot ett effektivt omhändertagande av uttjänta fritidsbåtar.

Havsmiljöinstitutets två rapporter utgör ett deluppdrag till det regeringsuppdrag för insamling och återvinning av fiskeredskap och fritidsbåtar som Havs- och vattenmyndigheten tilldelades i 2022 års regleringsbrev. En del av uppdraget är att föreslå åtgärder för att fler båtar ska återvinnas. I den första rättsutredningen var en slutsats att juridiken i flera fall agerar hinder mot ett effektivt arbete med att omhänderta uttjänta fritidsbåtar.² Den här rapporten syftar till att gå vidare med en fördjupad diskussion av tänkbara åtgärder inom det rättsliga området för att effektivisera arbetet med att ta hand om båtarna.

De rättsliga hinder mot ett effektivt omhändertagande av uttjänta fritidsbåtar som identifierades i den första rapporten var:

- Oklar ansvarsfördelning mellan statliga myndigheter.
- Otydligt formulerat ansvar för myndigheter att vidta åtgärder för att ta hand om uttjänta och övergivna fritidsbåtar.
- Otillräckliga möjligheter att utkräva ansvar från båtägare.
- Bristande befogenheter att utöva det ansvar som trots allt finns.
- Lagstiftning som hindrar effektiv hantering av uttjänta och övergivna fritidsbåtar, främst i form av sjöfynds- och hittegodslagen.

1.2 Projekt mål

Den fördjupade rättsutredningen förväntas klargöra vilket ansvar som åligger olika aktörer angående omhändertagande av uttjänta fritidsbåtar. Särskilt viktig är ansvarsfördelningen i tillsynsvägledningen och regelgivningen mellan de statliga myndigheterna. Vidare är syftet med utredningen att presentera förslag till åtgärder som kan vidtas för att underlätta arbetet med att ta hand om uttjänta och övergivna fritidsbåtar

Rättsliga hinder eller begränsningar mot ett effektivt omhändertagande ska analyseras och möjliga förslag till rättsliga åtgärder för att underlätta omhändertagande ska presenteras.

¹ Laas, Kristjan; UTTJÄNTA FRITIDSÅTAR, FISKEREDSKAP OCH VATTENBRUK, Havsmiljöinstitutets rapport 2023:4

² Laas, Kristjan (2023), s 29

2 Ansvarsfördelning mellan myndigheter

2.1 Vilket ansvar?

Det här avsnittet syftar till att beskriva de olika statliga myndigheternas inbördes ansvar för frågor som har betydelse för omhändertagande av uttjänta fritidsbåtar. När en myndighet har ett uttalat rättsligt ansvar för ett delproblem inom rapportens område så anges det, i övrigt pekas på problemområden där tydligt utpekade ansvar saknas, eller möjligen kan härledas ur mer allmänna målformuleringar för myndigheternas arbete. Redogörelsen tar sin utgångspunkt i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev, varefter mer konkreta uppgifter kopplade till tillsynsvägledning och föreskrifter tas upp.

En översikt över olika typer av ansvar för fritidsbåtars påverkan finns på Havs- och vattenmyndighetens hemsida.³ Där syns att fritidsbåtar i stort inte är en bortglömd fråga i miljöförvaltningen, men att själva skrotningen när båten inte längre används inte har blivit föremål för tydlig styrning. Av det som redovisas i översikten är det mest relevanta för den här rapporten det skrotningsbidrag som Havs- och vattenmyndigheten i kampanjform har bidragit med för att öka antalet korrekt hanterade av skrotning.⁴ I övrigt är de frågor som fått mest uppmärksamhet utsläpp från tvåtaktsmotorer, giftiga båtbottnfärger och tömning av båttoaletter.⁵

2.2 Myndigheternas instruktioner

Den mest grundläggande uppdragsbeskrivningen för det statliga myndigheterna finns i förordningar med instruktioner för respektive myndighet. I förordningarna som reglerar myndigheternas uppdrag finns angivet vilka ansvarsområden respektive myndighet har. Förordningarna är mestadels generellt hållna, men ger ändå ledning i vilka frågor som myndigheterna ska prioritera och anger också mellan vilka myndigheter samverkan ska ske. Förordningarna ger inte någon föreskriftsrätt till myndigheterna utan pekar ut riktningen för respektive myndighets ansvar och arbetsuppgifter.

2.2.1 Havs- och vattenmyndigheten

”Havs- och vattenmyndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet för bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav.”⁶ Frågor som rör fritidsbåtar faller närmast in under begreppet hållbart nyttjande. Nyttjandet kan röra såväl inre vatten som havet. Havs- och vattenmyndighetens uppgift är vidare att vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken inom sitt ansvarsområde.⁷ Något direkt ansvar att vidta konkreta åtgärder för att omhänderta uttjänta fritidsbåtar kan inte utläsas ur den delen av myndighetens uppdrag.

Myndigheten ska också vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling i relation till de nationella miljökvalitetsmålen.⁸ I förhållande till miljökvalitetsmålen som Havs- och

³ <https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/fororeningar-och-farliga-amnen/fritidsbatar.html> besökt 23-04-19

⁴ <https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/fororeningar-och-farliga-amnen/fritidsbatar/skrotning-av-fritidsbatar.html>

⁵ <https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/fororeningar-och-farliga-amnen/fritidsbatar.html>

⁶ 1 § Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

⁷ 2 § Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

⁸ 3 § Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

vattenmyndigheten arbetar med är övergivna eller uttjänta fritidsbåtar en fråga som inte tar något egentligt utrymme. Exempelvis saknas redogörelse för sådana båtar i den senaste fördjupade utvärderingen av målet Hav i balans och levande kust och skärgård.⁹

Bland de frågor som Havs- och vattenmyndigheten särskilt ska ägna sig åt nämns samverkan med Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Sveriges geologiska undersökning kring bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av havs- och vattenmiljön.¹⁰ För den här rapportens område är endast Naturvårdsverket central samverkanspart.

2.2.2 Naturvårdsverket

Naturvårdsverkets roll i fråga om uttjänta fritidsbåtar är tydlig i det att myndigheten är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i fråga om kretslopp och avfall.¹¹ Mer detaljerat ska Naturvårdsverket särskilt verka för omställning till en cirkulär ekonomi, verka för minskad nedskräpning och ansvara för nationell platsamordning.¹² Frågor om mottagning av uttjänta fritidsbåtar, och arbetet för att i större utsträckning kunna återvinna material ur båtarna kan utifrån beskrivningen av Naturvårdsverkets ansvarsområden sägas ligga inom nämnda myndighets ansvar. Ytterligare ansvar läggs på Naturvårdsverket i form av Delegationen för cirkulär ekonomi som är ett särskilt beslutsorgan inom myndigheten.¹³ Delegationen är rådgivande till regeringen och ska bidra till näringslivets omställning till en cirkulär ekonomi och identifiera hinder för en sådan omställning. Båtbranschens omställning till cirkularitet bör alltså omfattas av Delegationens ansvarsområde.

Naturvårdsverket har en samordnande roll för tillsynen, både mellan tillsynsvägläddande myndigheter och i relation till de operativa tillsynsmyndigheterna.¹⁴ Initiativ till samverkan i fråga om tillsyn som syftar till att ta hand om uttjänta fritidsbåtar är som utgångspunkt därmed Naturvårdsverkets ansvar.

2.2.3 Sjöfartsverket

I förordningen med instruktion för Sjöfartsverket saknas i stort uppgifter som kan kopplas till omhändertagande av uttjänta fritidsbåtar. Verksamheten ska huvudsakligen inriktas på handelssjöfarten medan fritidsbåtstrafikens intressen ska beaktas.¹⁵ Av intresse är att Sjöfartsverket ska svara för och samordna sjögeografisk information.¹⁶ I samband med sjömätningar kan information om sjunkna fritidsbåtar produceras så att resurser för eventuell bärgning och skrotning kan användas på rätt platser. Sjöfartsverket har en konkret uppgift i sjölagen att, om man inte lyckas få ägare att agera och det krävs omedelbara åtgärder, ta hand om vrak som utgör en fara för sjöfarten, fisket eller risk för betydande skada på den marina miljön.¹⁷ Uttjänta fritidsbåtar blir sällan sådana hinder att omedelbara åtgärder krävs.

⁹ Se Havs- och vattenmyndighetens rapport 2022:18, *Hav i balans samt levande kust och skärgård - Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2023*

¹⁰ 5 § p 14 Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

¹¹ 1 § Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

¹² 3 § p 18-20 Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

¹³ 11-14 §§ Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

¹⁴ 4 a § Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

¹⁵ 3 § Förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket

¹⁶ 2 § p 6-7 Förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket

¹⁷ Se 11a kap Sjölag (1994:1009)

2.2.4 Kustbevakningen

Kustbevakningen har enligt sin instruktionsförordning ansvar för bland annat brottsbekämpning och ordningshållning till sjöss.¹⁸ Vilka typer av brott som omfattas framgår av kustbevakningslagen, som saknar uppgifter som direkt kan sägas röra uttjänta fritidsbåtar. Brottet nedskräpning som är det som oftast aktualiseras i fråga om fritidsbåtar ligger inte under Kustbevakningens ansvar. I akuta situationer där direkta miljörisker föreligger är Kustbevakningen ansvarig för att utföra räddningstjänst till sjöss.¹⁹

2.2.5 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen huvudsakliga uppgift är regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet.²⁰ Myndigheten ska inrikta verksamheten på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, *miljöanpassat* och säkert transportsystem.²¹ Transportstyrelsen ska årligen redovisa till regeringen vad som görs för att bidra till ett klimateffektivt transportsystem.²² Transportstyrelsen driver fartygsregistret, liksom övriga fordonsregister. I fartygsregistret finns fartyg med en längd över 15 meter samt mindre båtar om de används yrkesmässigt.²³ De allra flesta fritidsbåtar omfattas därmed inte av registreringskravet. Det miljöarbete som anges är att Transportstyrelsen ska verka för att generationsmålet och de övriga miljö kvalitetsmålen ska nås, och vid behov föreslå åtgärder för att utveckla miljöarbetet. Mottagning av avfall från fritidsbåtar är en fråga som regleras av Transportstyrelsen.²⁴ Transportstyrelsen är också sammankallande i båtmiljörådet och sjösäkerhetsrådet, två samverkansgrupper för fritidsbåtsfrågor.²⁵

2.2.6 Ansvar för samverkan i myndigheternas instruktioner

I flertalet av instruktionsförordningarna läggs ett ansvar på myndigheterna att samverka i frågor som kräver det. Särskilt tydligt ansvar för samverkan har Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Naturvårdsverket ska ta initiativ till samverkan mellan de tillsynsvägledande myndigheterna när det behövs.²⁶ Transportstyrelsen ska samråda med Naturvårdsverket om sitt miljöarbete.²⁷

2.3 Regleringsbrev

Här redovisas de delar av myndigheternas regleringsbrev sedan 2018 som kan tänkas ha betydelse för arbetet med att ta hand om uttjänta fritidsbåtar.²⁸

¹⁸ 2 § Förordning (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen

¹⁹ 1 § Förordning (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen

²⁰ 1 § Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

²¹ 1 § Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

²² 11 § Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

²³ 4 § Lag (1979:377) om registrering av båtar

²⁴ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fritidsbåtar; TSFS 2023:12

²⁵ Se <https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Fritidsbatar/Batliv-miljo/batmiljoradet/> respektive <https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/fritidsbatar/sjosakerhet/sjosakerhetsradet/>

²⁶ 4a § Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

²⁷ 14 § Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

²⁸ Regleringsbrev hittas på: <https://www.esv.se/statsliggaren/>

2.3.1 Havs- och vattenmyndigheten

Som nämnts i inledningen till rapporten har Havs- och vattenmyndigheten fått ett specifikt uppdrag att arbeta med frågor om insamling och återvinning av fiskeredskap och fritidsbåtar.²⁹ I uppdraget, som pågår fram till 1 februari 2025, ingår flera delar. Havs- och vattenmyndigheten ska främja insamling och återvinning av fritidsbåtar, kartlägga problemet med uttjänta fritidsbåtar och föreslå åtgärder för att fler båtar ska återvinnas. Förslag på åtgärder för att samla in och återvinna fler båtar ska lämnas senast 1 september 2023. Därmed har Havs- och vattenmyndigheten ett ansvar att driva frågan i alla fall under regeringsuppdragets tid. I övrigt innehåller regleringsbrevet sedan 2018 inga uppdrag som konkret handlar om uttjänta fritidsbåtar.

2.3.2 Naturvårdsverket

I Naturvårdsverkets regleringsbrev finns några punkter som kan innehålla arbete med att ta hand om uttjänta fritidsbåtar. Under rubriken *Cirkulär plastanvändning utan läckage* anges att myndigheten ska rapportera om sitt arbete för att minska plast, mikroplast och nanoplast i hav och natur.³⁰ Frågor om plast är återkommande i Naturvårdsverkets regleringsbrev.³¹ och har bland annat resulterat i en kartläggning av plastflöden år 2020.³² I rapporten nämns att det saknas data över mängden plast som sattes på marknaden i form av fritidsbåtar, såväl som mängden plastavfall som består av uttjänta båtar.³³ Omfattningen av problemet är därmed svår att överblicka, vilket beror på att kategorin fritidsbåtar är spretig med allt från kanoter innehållande några tiotals kilo plast till stora båtar på flera ton.³⁴

2.3.3 Övriga myndigheter

Kustbevakningens regleringsbrev under den aktuella perioden innehåller inga delar som har särskild betydelse för arbetet med uttjänta fritidsbåtar.³⁵ Inte heller Sjöfartsverket har några specifika uppdrag som skulle kunna medföra ansvar för fritidsbåtar.³⁶ Transportstyrelsens regleringsbrev innehåller inte några specifika uppdrag rörande insamling och återvinning av uttjänta fritidsbåtar.

2.4 Tillsynsvägledning

2.4.1 Vägledningsansvar

En central uppgift för de statliga myndigheterna på miljöområdet är att ge tillsynsvägledning till de myndigheter som utövar den praktiska tillsynen.³⁷ I miljötillsynsförordningen fördelas ansvaret för både operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Förordningen består av ett stort antal specifika fall där enskilda myndigheter pekats 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

²⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Havs- och vattenmyndigheten

³⁰ Rapporteringen nämns i både 2022 och 2023 års regleringsbrev.

³¹ I alla regleringsbrev sedan 2018 finns frågor som rör plastflöden

³² NATURVÅRDSVERKET RAPPORT 7038, Kartläggning av plastflöden i Sverige 2020

³³ NATURVÅRDSVERKET RAPPORT 7038, Kartläggning av plastflöden i Sverige 2020, s 8

³⁴ NATURVÅRDSVERKET RAPPORT 7038, Kartläggning av plastflöden i Sverige 2020, s 98

³⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Kustbevakningen, Regeringsbeslut V:4, 2022-12-22

³⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Sjöfartsverket, Regeringsbeslut II 4, 2022-12-21

³⁷ Tillsynsvägledning beskrivs i 26 kap 1a § miljöbalken. Att det är statliga myndigheter som ansvarar för tillsynsvägledning framgår av 3 kap. miljötillsynsförordningen

möjligt kunna fullgöra sina skyldigheter. Inom ramen för den här rapporten är den primära skyldigheten att städa upp sådana båtar som är nedskräpande. Naturvårdsverket är huvudsaklig myndighet för tillsynsvägledning rörande kommuner och länsstyrelser, om inte något annat anges särskilt.³⁸ Naturvårdsverket har också tillsynsansvaret för kommunernas arbete med nedskräpning.³⁹ Som framgår i den tidigare rapporten om de rättsliga hindren är nedskräpning den väg som idag är mest framkomlig för att komma åt båtar som har blivit liggande.⁴⁰ Framförallt intressant är tillsynen kring lagen om gaturenhållning, skyltning m.m. som lägger grunden för kommunernas ansvar för uttjänta fritidsbåtar. Havs- och vattenmyndighetens vägledningsansvar som kan ha bäring på uttjänta fritidsbåtar är frågor som rör miljö kvalitetsnormer och dumpning.⁴¹

I reglerna om tillsyn anges att de statliga myndigheterna ska samverka i den mån det krävs, något som behövs när det handlar om uttjänta fritidsbåtar som spänner över flera olika myndigheters ansvarsområden.

2.4.2 Utfärdade vägledningar av intresse

Av vägledningar som utfärdats saknas särskilda instruktioner angående omhändertagande av uttjänta och övergivna fritidsbåtar. Däremot finns vägledning för andra typer av påverkan på miljön från fritidsbåtar. För båtar finns det exempelvis vägledning om bottenvätt från flera myndigheter.⁴² Avfall från fritidsbåtar är ett annat område som fått uppmärksamhet och där myndigheterna arbetat med att skapa förutsättningar för att ta hand om problemet.⁴³ Föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fritidsbåtar har precis publicerats av Transportstyrelsen.⁴⁴ Vad genomgången visar är att det inte råder brist på myndighetsarbete angående fritidsbåtar i allmänhet, men hur båtar ska tas om hand när de inte längre används är en fråga som inte fått en tydlig styrning, varken i form av lagstiftning eller tillsynsvägledning.

2.5 Myndigheters tidigare aktiviteter kopplade till fritidsbåtar

Utöver de övergripande kraven på myndigheterna är det intressant att kartlägga i vilken utsträckning de har arbetat med frågor om uttjänta fritidsbåtar tidigare. Eftersom de allmänt hållna instruktionerna inte alltid tydligt pekar ut i detalj vilken myndighet som ska göra vad så kan deras handlande ge ledning i frågan om hur de själva ser sina respektive roller. Att en myndighet har agerat betyder inte att det finns ett lagstadgat krav, utan att det vid olika tillfällen har genomförts åtgärder som har påverkan på möjligheten att omhänderta uttjänta fritidsbåtar.

Samverkan mellan flera myndigheter samt miljö- och branschorganisationer har skett inom Båtmiljörådet där Transportstyrelsen är ordförande (vid rådets införande var Sjöfartsverket ordförande). I rådets miljöprogram från 2008 nämns skrotning av fritidsbåtar som ett potentiellt

³⁸ 3 kap. 2 § Miljötillsynsförordning (2011:13)

³⁹ NATURVÅRDSVERKET rapport 6551 Strategiskt arbete för minskad nedskräpning

⁴⁰ Laas, Kristjan; Havsmiljöinstitutets rapport 2023:4

⁴¹ 3 kap. 5 § p. 1 och 5 Miljötillsynsförordning (2011:13)

⁴² Havs- och vattenmyndigheten (2015) *Båtbottenvättning av fritidsbåtar, Riktlinjer*, reviderad upplaga 2015; Transportstyrelsen (2021) Rekommendationer till båtägare, båtklubbar och andra verksamhetsutövare Dnr TSS 2021-3499; Naturvårdsverket, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/branscher-och-verksamheter/skrovsanering-av-batbottenfarg/> besökt 23-03-14

⁴³ Se t.ex. Transportstyrelsens broschyr *Mottagning av avfall från fritidsbåtar*, <https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/publikationer-och-rapporter/sjofart/broschyr-mottagning-av-avfall-fran-fritidsbatar-72dpi.pdf>

⁴⁴ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om mottagning av avfall från fritidsbåtar; TSFS 2023:12

problem, men frågan utvecklas inte ytterligare.⁴⁵ Samverkan sker alltså, men några nyare publikationer har inte presenterats med Båtmiljørådet som avsändare.

Av utredningar som tidigare genomförts angående fritidsbåtar är Statskontorets och Naturvårdsverkets utredningar väsentliga.⁴⁶ Även miljömålsberedningens utredning Havet och människan innehåller förslag rörande fritidsbåtar, vilket återkommer nedan i avsnittet om båtregister.⁴⁷ Utredningarna pekade på flera problem, särskilt frågan om båtägarens ansvar och svårigheterna att hitta ägaren till uttjänta fritidsbåtar samt myndigheternas bristande rättsliga befogenhet att agera för att flytta och skrota båtar som är uttjänta och/eller övergivna.⁴⁸ I statskontorets rapport föreslogs inte ett fritidsbåtsregister, men på åtskilliga ställen går det att läsa att delar av de problem som beskrevs kunde delvis underlättas om det fanns ett fritidsbåtsregister.⁴⁹ I Naturvårdsverkets rapport föreslogs att ett båtregister skulle införas.⁵⁰ Något fritidsbåtsregister föreslogs inte efter utredningarna, men ett lagförslag om regler med utökade befogenheter att flytta och skrota uttjänta båtar var ute på remiss från miljödepartementet.⁵¹ Enligt lagförslaget skulle regeringen kunna ge kommuner eller statliga myndigheter rätt att flytta båtar under vissa förutsättningar. Liksom för den befintliga lagen om flyttning av fordon så fanns speciella regler för *skrotbåtar* som innebar att ägandet till en sådan båt skulle övergå till kommunen eller myndigheten som beslutat om flyttningen. På så sätt skulle kommuner eller myndigheter sedan kunna gå vidare och skrota båten utan hinder av sjöföreskrifter eller hittegodslagens bestämmelser. Lagförslaget förverkligades inte och de problem med befogenheter att hantera övergivna båtar som fanns då kvarstår idag.

Havs- och vattenmyndigheten har i omgångar finansierat skrotning av fritidsbåtar genom ett bidrag som kan sökas för själva skrotningskostnaden. Det är inte en permanent åtgärd utan bedrivs hittills i projektform.⁵²

2.6 Sammanfattning - Luckor och samverkan

Många frågor rörande uttjänta fritidsbåtar ligger i skärningspunkter mellan de olika myndigheternas ansvarsområden. Det är en havs- och vattenrelaterad fråga som gör att Havs- och vattenmyndigheten aktualiseras, båttrafiken gör att Transportstyrelsen har ett ansvar och samtidigt är det en avfallsfråga när båtarna är uttjänta vilket generellt sett är Naturvårdsverkets bord. När det finns reglering av fritidsbåtar handlar den om andra former av påverkan än att båtarna i sig blir liggande i vatten och på land. Påverkan från båtarna i form av bottenfärger, utsläpp från motorer och avfall från båtarna har reglerats. När det handlar om plast, som de flesta fritidsbåtar är tillverkade av, så är det andra källor till plastavfall som uppmärksammas i de vägledningarna som har producerats. Bland frågorna som saknar en tydligt utpekad ansvarig syns skrotning av fritidsbåtar. Det ansvar som finns bland de statliga myndigheterna är i form av det regeringsuppdrag som Havs- och vattenmyndigheten fått angående uttjänta fritidsbåtar under

⁴⁵ Sjöfartsverket (2008), *Miljöprogram för fritidsbåtar*, punkt nr 11,

⁴⁶ Statskontorets rapport 2008:6, *Vrak och ägarlösa båtar*, samt Naturvårdsverket (2011), *Nedskräpande och uttjänta fritidsbåtar*, ärendenummer: NV-01515-10

⁴⁷ SOU 2020:83 Havet och Människan

⁴⁸ En mer omfattande redogörelse för rapporternas innehåll finns i: Laas, Kristjan; Havsmiljöinstitutets rapport 2023:4, s. 8

⁴⁹ Se t.ex. Statskontorets rapport 2008:6, *Vrak och ägarlösa båtar*, s. 52 & 55

⁵⁰ Naturvårdsverket (2011), *Nedskräpande och uttjänta fritidsbåtar*, ärendenummer: NV-01515-10, s 53

⁵¹ Miljödepartementet (2012) Remiss M2012/1824/R angående Promemoria om flyttning av båtar och skrotbåtar. Remiss utsänd 2012-07-06

⁵² Se: <https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/foreoreningar-och-farliga-amnen/fritidsbatar/skrotning-av-fritidsbatar.html> besökt 13 mars 2023

2022-2025. Det ansvaret sträcker sig till att kartlägga frågan och föreslå åtgärder, inte att praktiskt se till att skrotning fungerar.

I regleringen av myndigheternas arbete finns på många platser ett ansvar att samverka kring frågor för att få en mer heltäckande syn på frågorna. I miljötillsynsförordningen sägs att de tillsynsvägledande myndigheterna ska samverka i frågor om tillsynsvägledning för att främja en effektiv och enhetlig tillsyn, Naturvårdsverket ska ta initiativ till samverkan.⁵³ Havs- och vattenmyndigheten ska samverka med andra myndigheter när det behövs för att hantera frågor om havs- och vattenmiljö.⁵⁴

2.7 Förslag

Eftersom frågan om insamling och skrotning av fritidsbåtar spänner över flera myndigheters ansvarsområden är det centralt att uppgifterna fördelas mellan myndigheterna och inte hamnar mellan olika ansvarsområden. Beroende på om problemet framförallt definieras som transport-, avfalls- eller vattenmiljörelaterat så hamnar det största ansvaret för att hantera det hos olika myndigheter. En fortsatt samverkan mellan främst Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen är nödvändig. Det tycks därutöver också finnas ett behov av tydligt peka ut en myndighet att ansvara att driva frågan framåt.

3 Ansvar, tillsynsansvar, städansvar

Vem som faktiskt ska städa undan båtar och se till att de inte blir liggande övergivna på land eller i vatten är en något oklar fråga, även om det i många fall blir kommunernas ansvar i sista hand när ingen annan ansvarig kan pekas ut.

3.1 Miljökvalitetsnormer

En stor del av arbetet med vatten- och havsmiljö är beroende av EU:s ramdirektiv för vatten respektive havsmiljö.⁵⁵ I miljökvalitetsnormerna för vatten saknas indikatorer som rör mängden skräp i vattenmiljön varför det inte heller finns några konkreta åtgärder gällande plast eller uttjänta fritidsbåtar under ramvattendirektivet.⁵⁶ Under havsmiljödirektivet är marin nedskräpning en av de saker som utvärderas, men indikatorernas utformning gör inte att uppmärksamheten riktas mot uttjänta och övergivna fritidsbåtar. Miljökvalitetsnormen säger att "[h]avsmiljön ska så långt som möjligt vara fri från skräp".⁵⁷ Utifrån normen skulle fritidsbåtar mycket väl kunna omfattas, men de indikatorer som används gör att det snarare är andra typer av nedskräpning som omfattas.⁵⁸ Eftersom båtarna inte utgör något stort antal i förhållande till andra typer av marint skräp blir de inte direkt synliga i arbetet med havsmiljödirektivets genomförande.⁵⁹ Att indikatorerna utformas så att alla relevanta faktorer inte får direkt påverkan på bedömningen är

⁵³ 3 kap 1a § miljötillsynsförordningen

⁵⁴ 5 § p 14 Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten

⁵⁵ Ramvattendirektivet 2000/60/EU, Havsmiljödirektivet 2008/56/EU

⁵⁶ Miljökvalitetsnormerna med indikatorer finns i HVMFS 2019:25

⁵⁷ Miljökvalitetsnorm E.1 HVMFS 2012:18

⁵⁸ Indikatorerna innebär att antalet skräpföremål räknas längs vissa strandsträckor och att skräp i provbottenträningar räknas eller vägs.

⁵⁹ Att indikatorerna utformas så att alla relevanta faktorer inte får direkt påverkan på bedömningen är inte unikt för just den här frågan. Liknande problem har funnits angående hänsyn till bottenvegetation i relation till EU:s ramdirektiv för vatten, där kriterierna för hur ett mätområde utformas har diskvalificerat de ekologiskt viktiga ålgräsängarna från att vara ett underlag för bedömningen av ekologisk status.

inte unikt för just den här frågan. Liknande problem har funnits angående hänsyn till bottenvegetation i relation till EU:s ramdirektiv för vatten, där kriterierna för hur ett mätområde utformas har diskvalificerat de ekologiskt viktiga ålgräsängarna från att vara ett underlag för bedömningen av ekologisk status.⁶⁰ En förändring av indikatorerna för den aktuella miljö kvalitetsnormen, skulle kunna ge ett större genomslag i förvaltningen för den nedskräpning som båtarna innebär.

De åtgärdsprogram som ska bidra till genomförandet av havsmiljödirektivet innehåller inte heller några specifika åtgärder för att minska mängden nedskräpande fritidsbåtar.⁶¹ Det som kommer närmast är att kommunerna ska integrera marint skräp i sina avfallsplaner för att förebygga uppkomsten av det marina skräpet.⁶²

3.2 Avfallshantering

Båtägaren blir enligt lagstiftningen avfallsproducent när denne gör sig av med, eller borde göra sig av med, sin båt.⁶³ Något tydligt rättsligt ansvar utöver det för att se till att skrotfärdiga båtar tas om hand är svårt att hitta i Sverige, utan formellt sett är det båtägarens ansvar att söka upp en mottagare av avfall som kan hantera fritidsbåtar.

Något tydligt utpekat ansvar att ta emot båtar som avfall finns inte heller. Enligt Naturvårdsverkets vägledning är fritidsbåtar inte att betrakta som kommunalt avfall.⁶⁴ Därmed är kommunerna inte skyldiga att ta emot uttjänta båtar på sina avfallsanläggningar. Någon annan aktör med ett uttryckligt ansvar att ta emot avfall i form av uttjänta fritidsbåtar finns inte, exempelvis saknas producentansvar för fritidsbåtar.⁶⁵ Ett privat initiativ för att bygga upp en nationell mottagning av fritidsbåtar för skrotning har delvis fått ekonomisk stöttning av Havs- och vattenmyndigheten, men vilar inte på några lagkrav.⁶⁶ Diskussioner om ett framtida EU-baserat producentansvar för fritidsbåtar sägs pågå och båtindustrins europeiska branschorganisation har publicerat en 'roadmap' för implementeringen av en cirkulär ekonomi för fritidsbåtar.⁶⁷ När och i vilken form ett producentansvar kommer att finnas på EU är i dagsläget oklart.

⁶⁰ Se: Moksnes P-O, Gipperth L, Eriander L, Laas K, Cole S, Infantes E. 2016. Förvaltning och restaurering av ålgräs i Sverige – Ekologisk, juridisk och ekonomisk bakgrund. Havs och Vattenmyndigheten, rapportnummer 2016:8, 150 sidor (inklusive bilagor), ISBN 978-91-87967-16-0. s. 77

⁶¹ En översikt över åtgärderna finns här: <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsmiljoforvaltning/atgardsprogram-for-havsmiljon-i-nordsjon-och-ostersjon/atgardsfaktablad.html>

⁶² Se ÄPH 22 och 23 <https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/havsmiljoforvaltning/atgardsprogram-for-havsmiljon-i-nordsjon-och-ostersjon/atgardsfaktablad.html>

⁶³ 15 kap. 1 § miljöbalken.

⁶⁴ Naturvårdsverket, VÄGLEDNING TILL DEFINITIONEN AV KOMMUNALT AVFALL, VERSION 2, 2023-03-06, s 34

⁶⁵ Se vidare i avsnitt 4

⁶⁶ Se [batretur.se](https://www.batretur.se) och [batskroten.se](https://www.batskroten.se), samt <https://www.havochvatten.se/miljopaverkan-och-atgarder/miljopaverkan/fororeningar-och-farliga-amnen/fritidsbatar/skrotning-av-fritidsbatar.html>

⁶⁷ Se: https://www.europeanboatingindustry.eu/images/EOL%20roadmap/Roadmap%20on%20the%20implementation%20of%20circular%20economy%20-%20EOL%20recreational%20boats.pdf?_t=1681202198

3.3 Nedskräpning

15 kap. 26 § miljöbalken förbjuder nedskräpning, vilket det kan vara fråga om när en båt blir liggande antingen i vatten eller på land. Det måste inte vara fråga om avfall för att klassas som nedskräpning, det räcker med att en fritidsbåt upplevs förfulande och nedskräpande.⁶⁸

Tillsynen över nedskräpning utövas av kommunerna, medan tillsynsvägledningen är Naturvårdsverkets ansvar.⁶⁹ I första hand är kommunernas uppgift att via förelägganden förmå ägare till nedskräpande båtar att själva flytta och vid behov skrota båtarna. Ett problem för kommunerna är att det är delvis oklart när en båt övergår till att vara nedskräpande. Ett annat är att ägaren ofta är okänd.

I HMI:s rapport om rättsliga hinder mot ett effektivt omhändertagande av fritidsbåtar så exemplifieras också hur besvärligt det kan vara att fullgöra tillsynsuppdraget även när ägaren är känd.⁷⁰ Fallet rörde i korthet ett fartyg som gått på grund, men där kommunen saknade rättsliga medel att agera innan båten kunde anses vara nedskräpande. Ägaren saknade medel och när kommunen via handräckning av Kronofogden slutligen fick transporterat bort och skrotat båten hade ärendet tagit fyra år och kostnaden uppgick till en miljon kronor.⁷¹

Kommunerna har också ett ansvar att själva städa undan uttjänta fritidsbåtar under vissa förutsättningar. För redan befintliga skrotbåtar så finns ett kommunalt ansvar att hålla områden där allmänheten får färdas fritt hålls i ett skick som "med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk."⁷² Ansvar är subsidiärt, om det finns någon annan som ska städa så faller kommunens ansvar. Om det finns en känd ägare så ska kommunen som nämndes i föregående stycke ställa krav på ägaren att agera.

Ansvarsgrunden har kritiserats för att vara vag och från kommunalt håll har det efterlysts en tydligare grund för att kommunerna ska ansvara för skrotbåtar.⁷³ Att ansvaret för städning inte är alldeles klart styrks av de enkätsvar som lämnats till projektet Kartläggning av fritidsbåtar inom ramen för regeringsuppdraget. Av de tillfrågade kommunerna svarade 73% att de inte arbetar aktivt med övergivna fritidsbåtar, och bristfällig lagstiftning var ett av de angivna skälen. I dagsläget verkar arbetet med uttjänta fritidsbåtar mer vila enskilda tjänstemäns vilja att arbeta med frågan än på en fungerande nationell struktur.

3.4 Förslag

Det finns ett behov av att utveckla ansvarsfrågan, förtydliga vem som har ansvar att agera och i vilka situationer. Kommunerna som får ansvaret enligt gatuhållningslagen behöver vägledning i när en båt kan anses skräpa ner eller osnygga en plats. Hur deras ansvar förhåller sig till andra aktörer såsom båtägare, markägare samt verksamhetsutövare behöver också förtydligas eftersom kommunens ansvar är sekundärt. Det övergripande tillsynsansvaret för lagstiftningen

⁶⁸ se Prop. 1997/98:45 s 201 där regeringen uttalade: "Med skräp avses bl.a. plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat liknande. Med plåt kan exempelvis avses bilvrak eller delar från sådana. Något krav att skräpet skall vålla otrevnad eller skada föreligger inte."

⁶⁹ 11 § Lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

⁷⁰ Laas, Kristjan; Havsmiljöinstitutets rapport 2023:4

⁷¹ Se Hjärne Dalhammar och Dalhammar, *Fallet Sundland: Rättsliga frågeställningar vid bortskaffande av båt*. Nordisk miljörettslig tidskrift 2016:1

⁷² 4 § Lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

⁷³ Se exempelvis Orust kommuns remissvar över förslaget till "God havsmiljö 2020, Marin strategi för Nordsjön och Östersjön, Del 4: Åtgärdsprogram för havsmiljön.

ligger hos Naturvårdsverket.⁷⁴ Rapportförfattaren rekommenderar en utvecklad vägledning från Naturvårdsverket för att underlätta kommunernas förståelse för sin roll, både vad gäller tillsyn och det egna ansvaret att städa. Det skulle också bidra till en ökad likabehandling mellan kommunerna som i dagsläget agerar väldigt olika aktivt i arbetet med uttjänta och övergivna fritidsbåtar.

Relaterade förslag om producentansvar och finansiering presenteras i avsnitt 6.

4 Befogenheter att agera

4.1 Behov av utökade befogenheter

Ett utökat ansvar att ta hand om övergivna eller uttjänta båtar behöver, för att få effekt, åtföljas av att den myndighet som får ansvaret också ges befogenheter att fullgöra sitt arbete. För några specialfall finns lagstiftning som ger möjlighet till effektivt arbete, såsom när sjötrafiken hindras, eller en båt stör verksamheten i en allmän hamn.⁷⁵ I övrigt skulle framförallt ett utökat kommunalt ansvar inte få fullt genomslag eftersom kommunerna saknar effektiva sätt att hantera problemet.

I dag saknas effektiva rättsliga verktyg för kommuner, polisen, länsstyrelserna, kustbevakningen och andra som kan fullgöra uppgifter i att bärga, transportera och se till att båtar skrotas. Det finns ingen möjlighet att fatta beslut om att en båt med okänd ägare bör skrotas, utan myndigheterna är hänvisade till fyndlagstiftningen för att först tillskansa sig ägandet av båtarna och sedan verkställa åtgärder fram till skrotning. En viss möjlighet finns i undantagsbestämmelserna i sjöfyndslagen att ta över ägandet för båtar som saknar värde, eller där bärgning och andra kostnader överstiger värdet.⁷⁶ Men många av skrotbåtarna som finns ligger inte inom ramen för den rådande tolkningen av vad ett sjöfynd kan vara och är därmed inte möjliga att hantera den vägen. Sjöfyndslagen inte är inte heller skriven med syfte att skrota uttjänta båtar, utan utgår från att det finns någon som är intresserad av att överta ägandet. Därmed är inte lagstiftningen anpassad till den situation som nu finns med ett ökande antal båtar som inte används och står i olika grad av förfall.

För motsvarande problem när det gäller fordon på land så finns en specifik lagstiftning för att flytta bilar.⁷⁷ För jämförelsen med fritidsbåtar är det rätten att flytta på fordon under vissa omständigheter samt begreppet *fordonsvrak* som är av störst intresse. Fordonsvrak definieras som ett fordon som med hänsyn till skick, tid som det stått på samma plats eller andra omständigheter måste anses övergivet och uppenbarligen har ringa eller inget värde.⁷⁸ En central funktion med begreppet fordonsvrak är att en flyttning av sådana fordon medför att ägandet övergår till staten eller kommunen.⁷⁹ I och med det så får också myndigheterna möjlighet att direkt skrota fordonet och inte behöva vänta under den tid då en ägare ska eftersökas. Det underlättar skrotningen av uttjänta fordon betydligt jämfört med hur situationen är för båtar. En motsvarande lagstiftning för båtar skulle innebära att kommunerna fick möjligheter att bättre utöva sitt ansvar att hålla områden som är tillgängliga för allmänheten i ett godtagbart skick.

⁷⁴ 11 § Lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

⁷⁵ För en fördjupning se: Laas, Kristjan; Havsmiljöinstitutets rapport 2023:4, s. 25f

⁷⁶ Se i avsnitt 2 angående sjöfyndslagen.

⁷⁷ Se Lag (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall

⁷⁸ 1 § 3 p lag om flyttning av fordon i vissa fall

⁷⁹ 6 § 2 st. lag om flyttning av fordon i vissa fall

För fordon på land finns ett fordonsregister och det blir därmed färre fall där ägaren inte kan identifieras och i förlängningen krävas på kostnaderna för hanteringen av fordonsvraken. Om inte ägaren krävs på kostnaderna så får staten eller kommunen betala enligt lagen om flyttning av fordon.⁸⁰ Det kan vara fallet om ägaren saknar utmätbara tillgångar eller av någon annan anledning inte kan krävas på betalning. Även med ett väletablerat register kan det alltså förväntas att en del av finansieringen av omhändertagande av båtar behöver bekostas av det allmänna. För att täcka sina kostnader kan kommunerna sedan något år tillbaka söka medel från Naturvårdsverket.⁸¹

En faktor som påverkar hanteringen av mindre fritidsbåtar är att det finns en etablerad praxis att förvara båtarna uppdragna på strandområden runt sjöar eller längs kusten. I sådana fall är det idag svårt att agera innan båten kan anses vara nedskräpande, vilket ofta leder till dyrare bärgning och att båtarna blir liggande under lång tid innan åtgärder kan vidtas, såsom fallet var med fartyget Sundland utanför Malmö.⁸²

4.2 Förslag

För att på ett effektivare sätt kunna agera när uttjänta eller övergivna fritidsbåtar ligger på land eller i vatten bör det utredas hur rättsliga befogenheter kan utformas. Det centrala är att skapa verktyg för att fullgöra ett ansvar att ta hand om övergivna fritidsbåtar. En lag om flyttning av båtar bör utredas för att ge kommuner rätt att i vissa kombinationer med tydligare utpekade kommunalt ansvar i enlighet med förslagen i avsnitt 3 samt en möjlig finansiering liknande den som finns för fordonsvrak så skulle kommunerna få alla delar som behövs för att fullt ut kunna ta ansvar för problemet med uttjänta och övergivna båtar. En tänkbar väg är också att, om det finns ett fritidsbåtsregister (se nästa avsnitt), öppna för möjligheten att oregistrerade båtar kan bli föremål för flyttning i avvaktan på att ägare hittas.

I sjöfyndslagen finns undantag för kravet på kungörelse och att söka efter ägaren, antingen om det efter besiktning framgår att kostnader för bärgning, vård och försäljning är så stora att skälig bärgarlön inte kan betalas ut, eller om värdet understiger 100 kr. Formellt sett är det i dagsläget så att polisen måste göra en besiktning och individuell prövning av varje fall, vilket är tidskrävande och betungande. Ett sätt att underlätta hanteringen vore att utöka undantagsmöjligheterna, exempelvis genom att höja beloppsgränsen så att fler båtar skulle kunna bedömas 'värdelösa' och därmed kunna hanteras mindre byråkratiskt av kommunerna. Sjöfyndslagets bestämmelser gäller dock endast övergivna båtar, så förändringar skulle få en begränsad räckvidd.

En sak som kommunerna själva kan göra för att öka möjligheterna att agera när båtar ligger på platser där de inte önskas är att införa lokala ordningsföreskrifter i enlighet med ordningslagen.⁸³ Möjligheten begränsas av att det är på offentliga platser som kommunen har mandat att utfärda föreskrifter. De har viss möjlighet att peka ut områden som likställda med offentliga platser, exempelvis badplatser och liknande. Rapportförfattarens bedömning är att det redan idag är möjligt att i föreskrifter ange begränsningar för uppläggning av båtar, längs väl avgränsade och företrädesvis lättillgängliga strandområden. Föreskrifterna skulle därefter kunna utgöra grund för krav på flyttning av båtar eller att kommunerna själva kan flytta båtar som är placerade i strid med

⁸⁰ 7 § lag om flyttning av fordon i vissa fall

⁸¹ <https://www.naturvardsverket.se/bidrag/flyttning-av-fordonsvrak/>

⁸² Se ovan i avsnitt 3 samt Hjärne Dalhammar och Dalhammar (2016)

⁸³ 3 kap. 8 § ordningslagen och vidare Förordning (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen

föreskrifterna. Det skulle inte undanröja behovet av att förhålla sig till fyndlagstiftningen, däremot bidra till att underlätta det första steget i omhändertagandet av fritidsbåtar.

5 Ägarfrågan, båtregister

5.1 Behovet av att känna till ägare till båtar

Ett problem i omhändertagandet av uttjänta fritidsbåtar är att det ofta råder oklarheter kring vem som är ägare och därmed borde stå för kostnaderna för att korrekt återvinna båten. Utöver ansvarsfrågan är ägandet också av betydelse i samband med praktiska åtgärder för att minska nedskräpning i form av uttjänta båtar. För myndigheter som utövar tillsyn så försvåras arbetet om kunskap om ägaren saknas och båtarna behöver hanteras som hittegods eller sjöfynd.⁸⁴

Myndigheterna får svårt att lägga ansvaret på rätt person – ägaren. Ett andra problem uppstår om ägaren inte hittas och myndigheterna själva behöver agera för att städa upp den nedskräpande båten. I de fallen saknar myndigheterna befogenhet att flytta och skrota båten, utan måste först bli ägare genom fyndlagstiftningen innan de kan ta hand om det praktiska problemet.

5.2 Historik över fritidsbåtsregister

Frågan om ett register över fritidsbåtar har en lång historik och under en kortare period mellan 1988 och 1992 fanns ett fritidsbåtsregister i Sverige.⁸⁵ Syftet med registret var kontroll och ordning tills sjöss samt planering av trafiken med fritidsbåtar.⁸⁶ Båtar som omfattades av registret var sådana som drevs av motor eller med segel, och hade en skrovlängd av minst 5 meter. För att driva på båtägare att registrera sina båtar kunde böter utdömas om en båt inte var korrekt registrerad.⁸⁷

Båtregistret avskaffades efter fyra år den 1 januari 1993.⁸⁸ Skälen till upphävandet finns angivna i propositionen som föregick riksdagsbeslutet. Att det gamla fritidsbåtsregistret avskaffades var enligt dåvarande regeringen att den nytta som registret bidrog med var mindre än det intrång i den personliga integriteten som registret medförde.⁸⁹ Regeringen uttryckte att reglering av fritidsverksamhet borde undvikas i största möjliga mån, och att det inte utifrån remissutfallet kunde sägas finnas ett absolut behov av ett fritidsbåtsregister.⁹⁰ Båtbranschens riksförbund var tveksamma till att registret skulle behållas, bland annat på grund av brister i de uppgifter som registrerats. Även regeringen hänvisade till att registret skulle behöva utökas med fler uppgifter för att fylla sin funktion, och därmed skulle intrånget i den personliga integriteten bli ännu större.

Inför beslutet att avskaffa registret hade Sjöfartsverket, som då drev registret, skrivit en PM om erfarenheterna av registret med inkomna synpunkter från såväl andra myndigheter som organisationer kopplade till båtlivet.⁹¹ Polisen, Kustbevakningen och Sjöräddningssällskapet var positiva till registret och önskade att det skulle behållas. Polisen angav att det bidragit till att

⁸⁴ För en fördjupning av problematiken se: Laas, Kristjan; Havsmiljöinstitutets rapport 2023:4, s. 9ff

⁸⁵ Registret reglerades i Lag (1987:773) om fritidsbåtsregister och administrerades av Sjöfartsverket och Länsstyrelserna.

⁸⁶ 2 § Lag (1987:773) om fritidsbåtsregister

⁸⁷ 17 § Lag (1987:773) om fritidsbåtsregister

⁸⁸ Se Lag (1992:1653) om upphävande av lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister

⁸⁹ Prop. 1992/93:102 om upphävande av lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister m.m. s 10

⁹⁰ Prop. 1992/93:102 om upphävande av lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister m.m. s 11

⁹¹ Prop. 1992/93:102 om upphävande av lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister m.m. s 17ff

bättre kunna hantera sådant som stulna båtar, försvunna personer och felaktigt förtöjda båtar.⁹² Kustbevakningen angav liknande skäl till att registret bidragit till deras arbete och att det därutöver varit bra i samband med sjöräddningsuppdrag. I Sjöfartsverkets PM framgick att ungefär 275 000 av uppskattade 290 000 båtar som uppfyllde kriterierna hade registrerats vid en under sökning gjord av SCB år 1991.⁹³ En relativt stor andel av båtarna hade alltså registrerats, vilket visar att benägenheten att följa reglerna var god, trots att båtägareföreningar generellt förhållit sig negativa till ett fritidsbåtsregister.

5.3 Syften med ett fritidsbåtsregister

Ett fritidsbåtsregister kan sägas fylla flera syften. I det perspektiv som den här rapporten grundar sig i (båtar som skräp) är det främst i insamlingsfasen av uttjänta båtar som registret har betydelse, men för frågan om värdet av att införa ett båtregister är övriga effekter av ett register också intressanta. Som framgår av diskussionen kring det tidigare fritidsbåtsregistret så är brottsbekämpning och sjöräddning områden där arbetet skulle underlättas om det fanns ett fritidsbåtsregister.

Det kan förväntas att redan uttjänta eller övergivna båtar inte kommer att registreras. Därför är det osannolikt att ett båtregister skulle kunna bidra till att underlätta arbetet med att omhänderta sådana båtar som redan är ett problem när registret eventuellt införs. En annan farhåga är att registreringsmärkning skulle kunna avlägsnas från båten innan en eventuell dumpning av en uttjänt båt. Det är givetvis möjligt, och alla typer av dumpning av oönskade båtar kommer inte att lösas för att ett register kommer på plats. Däremot kommer det att vara möjligt att hitta en ägare till de båtar som blivit liggande mer passivt av olika anledningar. Ett register kan också bidra till att fler båtar aktivt skrotas istället för att passivt lämnas att bli övergivna. Om det årligen tas ut en avgift för registret kommer det att fungera som påminnelse om att båten finns där. Om den inte används kan det bli en morot att skrota båten istället för att betala registeravgiften. I dagsläget kostar det inget att ha kvar båten en säsong till, om den inte ligger på en avgiftsbelagd båtplats, och därmed kan båtarna sakta "falla i glömska" i förhoppningen om att någon kanske kommer att använda dem i framtiden.

Utredning av ett båtregister har föreslagits av miljömålsberedningen.⁹⁴ Beredningen hänvisade till att Sverige sticker ut bland länder kring Östersjön där många andra stater har fritidsbåtsregister, och att det kan bidra till att kunskap och uppföljning, motverka dumpning samt ge säkrare överlåtelse och färre båtstölder.⁹⁵ I remissvaren till utredningen finns olika åsikter bland de svarande angående ett eventuellt fritidsbåtsregister. Bland de som är positiva till ett register finns Kustbevakningen,⁹⁶ Avfall Sverige,⁹⁷ Göteborgs Stad,⁹⁸ Lysekils kommun⁹⁹. Transportstyrelsen var inte avvisande till förslaget om en utredning, men påpekade att ett ansvar för ett eventuellt register skulle kräva utökad finansiering.¹⁰⁰ Negativa till ett fritidsbåtsregister var Svenska

⁹² Prop. 1992/93:102 om upphävande av lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister m.m. s 18

⁹³ Prop. 1992/93:102 om upphävande av lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister m.m. s 17

⁹⁴ SOU 2020:83 Havet och Människan s. 1206ff. De HELCOM-länder som har ett register är enligt rapporten Danmark, Finland, Estland, Lettland, Litauen och Polen

⁹⁵ SOU 2020:83 Havet och Människan s. 1206ff

⁹⁶ <https://www.regeringen.se/contentassets/7c1633b23fe34d45b62752d4acae18cf/kustbevakningen.pdf>

⁹⁷ <https://www.regeringen.se/contentassets/7c1633b23fe34d45b62752d4acae18cf/avfall-sverige.pdf>

⁹⁸ <https://www.regeringen.se/contentassets/7c1633b23fe34d45b62752d4acae18cf/goteborgs-kommun.pdf>

⁹⁹ <https://www.regeringen.se/contentassets/7c1633b23fe34d45b62752d4acae18cf/lysekils-kommun.pdf>

¹⁰⁰ <https://www.regeringen.se/contentassets/7c1633b23fe34d45b62752d4acae18cf/transportstyrelsen.pdf>

Båtunionen, som menade att dumpning av båtar inte skulle upphöra för att ett register införs.¹⁰¹ Svenska Kryssarklubben var negativa till ett statligt förvaltad register, främst av rädsla för att det skulle medföra skatt på fritidsbåtar.¹⁰² De flesta remissvaren kommenterade inte frågan om fritidsbåtsregister, och Polisen som i andra sammanhang efterfrågat ett register för fritidsbåtar hade inte lämnat något remissvar.

5.4 Förslag

För att i större utsträckning kunna identifiera ägare är ett fritidsbåtsregister en åtgärd som efterfrågas av flera myndigheter och organisationer. Skälen till att registret efterfrågas är som nämnts flera. Med tanke på omhändertagande av uttjänta och övergivna fritidsbåtar så skulle ett register kunna bidra till att fler av båtarna skrotas på ägarens bekostnad när det blir lättare att identifiera ägare och därmed ställa krav på dem. Sannolikt skulle färre båtar lämnas kvar på stränder eller i vatten när de lättare kan identifieras, vilket skulle minska den framtida tillströmningen av nya övergivna fritidsbåtar. Utöver frågorna som rör den här utredningen så har det framförts önskemål om ett fritidsbåtsregister av säkerhets- och brottsbekämpningsskäl.

Hur ett fritidsbåtsregister ska utformas för att fylla de efterfrågade funktionerna är en fråga som behöver utredas vidare i linje med det förslag som lämnades i miljömålsberedningens betänkande Havet och människan. Utredningen behöver ta ställning till sådana frågor som vilka båtar som ska ingå i registret, det gamla svenska registret hade en nedre gräns vid 5 meter medan EU:s definition av fritidsbåtar är i princip allt som flyter (utom vattenskotrar) och är längre än 2,5 meter.¹⁰³

6 Historiska förluster, finansiering

6.1 Bakgrund

I och med att det redan idag finns en stor mängd båtar som behöver tas om hand för skrotning så kommer inte ett fritidsbåtsregister eller ett producentansvar innebära att insamlingen av det historiskt ackumulerade skräpet tas om hand. Diskussioner om ett framtida producentansvar pågår inom EU mellan DG Mare och representanter för båtindustrin och båtorganisationer. Någon tidsplan för förslag om konkreta åtgärder har inte gått att hitta och DG Mare har inte publicerat någon information i frågan. Däremot finns ställningstaganden från organisationer som medverkar i diskussionerna.¹⁰⁴

Redan uttjänta eller övergivna båtar kommer inte att registreras och därmed behöver det allmänna, sannolikt i form av kommunerna, bära kostnaderna för åtminstone insamling. Europeiska båtunionen påtalar behovet av att skilja på redan existerande båtar och sådana som sätts på marknaden när ett producentansvar finns på plats, men öppnar för möjligheten att ett utökat producentansvar delvis kan täcka även kostnader för historiska förluster.¹⁰⁵

¹⁰¹ <https://www.regeringen.se/contentassets/7c1633b23fe34d45b62752d4acae18cf/svenska-batunionen.pdf>

¹⁰² <https://www.regeringen.se/contentassets/7c1633b23fe34d45b62752d4acae18cf/svenska-kryssarklubben.pdf>

¹⁰³ Art. 3 EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2013/53/EU av den 20 november 2013 om fritidsbåtar och vattenskotrar och om upphävande av direktiv 94/25/EG (fritidsbåtsdirektivet)

¹⁰⁴ Se: EBI 2023 *A roadmap on the implementation of the circular economy for end-of-life recreational boats*, tillgänglig via: <https://eba.eu.com/wp-content/uploads/site-documents/eba-position-statements/eba-position-elb.pdf>

¹⁰⁵ EBI 2023 s. 8

Kommunerna är de som i dagsläget ligger närmast till att ansvara för att omhänderta och bortskaffa övergivna fritidsbåtar. Utöver de formella hindren som redogjorts för så är finansiering en fråga som verkar hindra ett mer omfattande arbete. Ju mer kommunerna gör i dagsläget, desto dyrare blir det. Hur kommunernas kostnader för arbetet kan hanteras behöver ses över, då problemet är mycket ojämnt fördelat och kostnaderna totalt sett kan förväntas bli mycket stora. Ett finansieringsystem finns för skrotning av fordonsvrak, där kommunerna kan söka pengar från Naturvårdsverket för att täcka kostnader för fordon som har skrotats.¹⁰⁶

Eftersom det uppenbarligen är höga trösklar för enskilda båtägare att skrota sina båtar på ett korrekt sätt krävs av en reglering och finansiering att det görs så enkelt som möjligt. Även om det med ett eventuellt båtregister blir lättare att hitta ägare och utkräva ansvar så är det enklare och billigare totalt sett att underlätta korrekt hantering så mycket som möjligt, snarare än att genom sanktioner tvinga fram rätt handlande. Regleringen behöver ta hänsyn både till eventuella administrativa trösklar för båtägare och till de kostnader som är förenade med skrotning. Eftersom båtar har så lång livslängd är det sannolikt få båtägare som tänkt på hur deras båt en gång ska hanteras när den inte längre kan användas. Även den som köper en begagnad båt är troligen inte alls upptagen av hur båten ska skrotas.

Ave de angivna skälen är det viktigt att överväga hur hela kedjan av insamling och skrotning ska administreras och finansieras. I dagsläget har det tidvis funnits medel i projektform för att finansiera skrotningen, men inte eventuell bärgning eller transport. För att på sikt nå en högre grad av hantering som är i linje med avfallsregleringen så kan någon form av kollektiv finansiering även av bärgning och transport behövas.

6.2 Förslag

Det finns ett behov av att se över hur de befintliga uttjänta och övergivna båtarna ska hanteras ekonomiskt. Någon form av offentlig finansiering är svår att undvika. En infrastruktur för skrotning kan tänkas kunna finansieras av ett framtida producentansvar, men att insamling och transport av övergivna båtar kan bekostas på det sättet är osannolikt. Ett system för finansiering, liknande det som finns för strandstädning eller skrotning av fordonsvrak föreslås utredas så att kommunerna kan aktivt arbeta med frågan utan att behöva prioritera ned andra kommunala verksamheter.

För att enskilda i större utsträckning ska skrota sin båt på ett korrekt sätt krävs sannolikt mer permanenta och långtgående kollektiva lösningar av finansieringen. Det finns tecken på att delar av en sådan lösning kan komma i form av ett EU-producentansvar för fritidsbåtar, men till dess bör det övervägas att permanenta de medel som kan sökas för skrotning och överväga om det även kan inbegripa transport till mottagningsanläggning.

För framtida omhändertagande framstår det som angeläget att genom ett producentansvar lägga den ekonomiska bördan på båtägarkollektivet, i linje med den väletablerade miljörettsliga principen om att förorenaren betalar. Ett ensidigt svenskt producentansvar bedöms vara möjligt, men rapportens rekommendation är att arbeta för en EU-gemensam producentansvarslösning.

¹⁰⁶ <https://www.naturvardsverket.se/bidrag/flyttning-av-fordonsvrak/>

7 Sammanfattning och slutsatser

7.1 Övergripande ansvar

Det saknas idag en tydlig roll för någon myndighet att driva frågan om uttjänta och övergivna fritidsbåtar. Fördjupad samverkan mellan främst Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Transportstyrelsen behövs, men i rapporten föreslås också att en myndighet ska få ett tydligt uppdrag att ansvara för frågan i sin helhet. Genom att en myndighet får ett tydligare ordförandeskap minimeras risken att frågor hamnar mellan stolarna.

7.2 Förslag för att hantera befintliga båtar

Tydligare ansvar för kommunerna att hantera båtar som saknar ägare kan regleras särskilt i lag eller genom utvecklad vägledning angående tillämpningen av gaturenållningslagen. I dagsläget är det oklart när det kommunala städansvaret inträder, beroende på hur begreppet skäliga anspråk på ordning tolkas och i vilken utsträckning det bedöms finnas någon annan som ska ta ansvaret.

Befogenheter att agera behöver införas så att städansvaret också blir genomförbart. En särskild lag om flyttning av båtar skulle kunna skapa förutsättningar för att arbeta effektivt. I kombination med ett båtregister skulle oregistrerade båtar, förutom skrotbåtar, kunna omfattas av en befogenhet att flytta och omhänderta.

Kommuner kan införa ordningsbestämmelser för specifika platser och sedan lättare kunna hantera övergivna båtar på de platserna. Det här är en åtgärd som är snabbt genomförbar, men har en begränsad effekt både i det att den inte kan användas generellt för alla vattenområden och genom att den inte undanröjer belastningen som fyndlagstiftningen innebär.

7.3 Framåsyftande förslag

För att förebygga uppkomsten av allt fler övergivna skrotbåtar, föreslås ett fritidsbåtsregister. Genom registrering av båtar förväntas färre antal båtar bli liggande halvt glömda tills de slutligen saknar känd ägare och utgör ett nedskräpningsproblem.

Producentansvaret är också det en framtidsinriktad fråga, även om det till viss del kan aktualiseras att även äldre båtar skrotas inom ramen för ett utbyggt producentansvar. Syftet är främst att lägga kostnaden för skrotning av båtar på kollektivet av båtägare istället för som nu på allmänna skattemedel.

7.4 Kommentarer om förslagets genomförbarhet

Fler av de förslag som presenteras i rapporten är sådana som förutsätter ett tidskrävande lagstiftningsarbete. Förslaget om ett båtregister, en lagstiftning som ger kommuner befogenhet att vid behov flytta och skrota båtar, producentansvar samt förändringar av sjöfyndslagen är exempel på det.

Ett tydligare utpekat rättsligt ansvar i form av vägledning till kommunerna är en formellt sett lättare förändring, men den tar som angett inte bort alla de hinder som finns i dagsläget. Ett annat av förslagen som är snabbare genomförbart är revidering av kommunala ordningsföreskrifter,

men de har också begränsad räckvidd såväl geografiskt som i vilka rättsliga problem de undanröjer.

Avslutningsvis är den sammantagna bilden att det krävs ett helhetsgrepp från statligt håll om frågan om uttjänta fritidsbåtar för att få till en enhetlig och effektiv hantering. I nuläget är vissa frågor olösta och andra hanteras väldigt olika beroende på vilken kommun det handlar om.

8 Källmaterial

European Boating Industry, *A roadmap on the implementation of the circular economy for end-of-life recreational boats*, tillgänglig via: <https://eba.eu.com/wp-content/uploads/site-documents/eba-position-statements/eba-position-elb.pdf>

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2022:18, Hav i balans samt levande kust och skärgård - Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2023

Havs- och vattenmyndigheten (2015) *Båtbottentvättning av fritidsbåtar, Riktlinjer*, reviderad upplaga 2015

Hjärne Dalhammar och Dalhammar, Fallet Sundland: Rättsliga frågeställningar vid bortskaffande av båt. Nordisk miljörettslig tidskrift 2016:1

Laas, Kristjan; UTTJÄNTA FRITIDSBÅTAR, FISKEREDSKAP OCH VATTENBRUK, Havsmiljöinstitutets rapport 2023:4

Miljödepartementet (2012) Remiss M2012/1824/R angående Promemoria om flyttning av båtar och skrotbåtar. Remiss utsänd 2012-07-06

Moksnes P-O, Gipperth L, Eriander L, Laas K, Cole S, Infantes E. 2016. Förvaltning och restaurering av ålgräs i Sverige – Ekologisk, juridisk och ekonomisk bakgrund. Havs och Vattenmyndigheten, Rapport nummer 2016:8, 150 sidor (inklusive bilagor), ISBN 978-91-87967-16-0.

Naturvårdsverket (2011), Nedskräpande och uttjänta fritidsbåtar, ärendenummer: NV-01515-10

Naturvårdsverket RAPPORT 6551 Strategiskt arbete för minskad nedskräpning 2013

Naturvårdsverket RAPPORT 7038, Kartläggning av plastflöden i Sverige 2020

Naturvårdsverket, VÄGLEDNING TILL DEFINITIONEN AV KOMMUNALT AVFALL, VERSION 2, 2023-03-06

Prop. 1992/93:102 om upphävande av lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister m.m

Sjöfartsverket (2008), Miljöprogram för fritidsbåtar:
https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/sjofart/dokument/miljoprogram_for_fritidsbatar.pdf

SOU 2020:83 Havet och Människan

Statskontorets Rapport 2008:6, Vrak och ägarlösa båtar

Transportstyrelsen (2021) RAPPORT Rekommendationer till båtägare, båtklubbar och andra verksamhetsutövare Dnr TSS 2021-3499;