

Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att utreda vem som bör ha rätt eller skyldighet att omhänderta, sanera och flytta skeppsvrak och ägarlösa båtar. Enligt Statskontoret kan problem förorsakade av sådana objekt delas in i tre huvudgrupper:

- *Hinder* för sjöfarten i allmänna farleder. Detta handlar främst om relativt stora fartyg i professionell drift.
- *Miljöfaror*, främst till följd av risk för utsläpp av olika slag. Det rör sig i huvudsak om relativt stora fartyg, använda i professionell sjöfart.
- *Nedskräpning* m.m. Här handlar det oftast om förhållandevis små fartyg, från fritidsbåtar upp till skutor, pråmar o.d.

Det finns i dag i varierande grad regler som hanterar problem med vrak och ägarlösa båtar. För vissa av de situationer som ryms under huvudgrupperna ovan finns redan lämpliga lösningar, medan sådana saknas i andra fall.

Hinderfallet

Om sjöfartens framdrift i en allmän farled hindras av ett sjunket fartyg har Sjöfartsverket sedan länge rätt att vidta nödvändiga åtgärder. Däremot saknas i dag regler för att undanröja hinder förorsakade av funktionsdugliga, men uppenbarligen övergivna, fartyg, eller av kringflytande gods. Statskontoret föreslår att Sjöfartsverket ges rätt att vidta nödvändiga åtgärder i sådana fall.

Miljöfallet

Till följd av bl.a. tilltagande rost kan sjunkna fartyg utgöra en potentiell fara för miljön, främst genom risk för utsläpp av olika slag. Faktiska utsläpp åtgärdas av Kustbevakningens miljöräddningstjänst, oavsett om de kommer från nyligen förlista fartyg eller vrak. Kustbevakningen agerar när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller det finns en överhängande fara för detta – förutsatt att vissa allmänna kriterier för en räddningsinsats är uppfyllda. Däremot har ingen myn-

dighet i dag ett uttalat ansvar för att sanera vrak i syfte att förebygga eventuella framtida utsläpp.

Dagens kunskap om omfattningen av problemet med miljöfarliga vrak är otillräcklig – avseende såväl antal enskilda fall som vrakens skick och eventuell kvarvarande olja e.d. För att kunna avgöra vilka åtgärder som eventuellt behöver vidtas från samhällets sida för att lösa problemet, är det väsentligt att förbättra kunskapsläget.

Det är primärt fartygsägaren som är ansvarig för utsläpp från vrak. De flesta vrak som utgör potentiella miljöhot i svenska vatten är dock sannolikt relativt gamla, ofta från tiden kring andra världskriget. För dessa är möjligheterna att ställa krav på – eller ens identifiera – en ägare i praktiken små. Dessa vrak har heller inte den typ av ansvarsförsäkringar mot utsläpp som numera finns inom sjöfarten. Med största sannolikhet måste staten därför stå för de åtgärder som krävs för att lösa problemet med miljöfarliga vrak.

Enligt Statskontoret bör hanteringen av problem med miljöfarliga vrak samordnas på nationell nivå. Detta då vraksanering kräver specialiserad kompetens (bl.a. skeppsteknisk kompetens och förståelse för de speciella förhållanden som råder för sjunkna fartyg) och kan vara mycket kostsamt. I ett enskilt fall kan kostnaden uppgå till flera hundra miljoner kronor. För att hantera problemet med potentiellt miljöfarliga vrak föreslår vi att i första hand följande åtgärder genomförs:

- Sjöfartsverket bör ges i uppdrag att inventera förekomsten av miljöfarliga vrak. Arbetet bör beakta en rad samhällsintressen. Flera andra myndigheter bör därför medverka på samrådsbasis.
- Sjöfartsverket bör ansvara för att de vrak som kan bedömas vara mest angelägna att åtgärda undersöks närmare på plats. I arbetet bör Sjöfartsverket samverka med andra offentliga aktörer som har kompetens och resurser på området, dvs. Kustbevakningen och möjligen även Försvarmakten (marinen).
- Sjöfartsverket bör ges i uppdrag att utarbeta ett program för sanering av de mest angelägna vraken. Enligt Statskontoret bör beslut

om att genomföra vraksaneringar, samt att vid behov upphandla kompetens för detta, fattas av Sjöfartsverket.

Med dagens otillräckliga kunskap om förekomsten av miljöfarliga vrak är det inte möjligt att avgöra hur omfattande ett åtgärdsprogram behöver vara. Därmed kan vi heller inte bedöma de samlade kostnaderna för att åtgärda problemet. Det finns i princip två tänkbara scenarier vad avser behovet av insatser:

- Enligt flera av de centrala myndigheter på området som vi varit i kontakt med, kan det antas att endast ett mindre antal vrak i svenska vatten utgör något större miljöhot. Om inventering och vrakinspektioner visar att detta stämmer, så bör nödvändiga saneringsåtgärder kunna finansieras med särskilda statliga medel från fall till fall, i takt med att behov uppstår. Det bör dock upprepas att varje sådant fall i sig kan bli mycket kostsamt.
- Om däremot inventering och vrakinspektioner visar på ett stort antal potentiellt miljöfarliga vrak, vilka behöver saneras i närtid, så ställs helt andra krav på finansiering. Enligt Statskontoret kan det då krävas en liknande finansiell lösning som finns för sanering av förorenad mark.

Statskontoret kan inte med säkerhet avgöra vilket av de två scenarierna som är mest realistiskt, utan det får visa sig i den inventering som vi förordar att Sjöfartsverket ges ansvar för att genomföra. I Norge, som har kommit klart längre på detta område än Sverige, har dock de vrak som undersökts visat sig innehålla betydligt mindre mängder olja än vad som tidigare antagits. Vid en samlad samhällsekonomisk bedömning har man i Norge också funnit att det i praktiken är mycket få miljöfarliga vrak som det finns skäl att sanera.

Nedskräpningsfallet

Detta fall handlar i första hand om vrak och båtar som är nedskräpande i miljöbalkens mening, dvs. de är att betrakta som avfall som har placerats utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Det kan dock även handla om "nedskräpningsliknande" problem, dvs. exempelvis fullt funktionsdugliga, men uppenbarligen övergivna, båtar som blir liggande under lång tid och som upplevs som störande. Det

kan också handla om vrak och övergivna båtar som – utan att vara direkt nedskräpande – utgör olycksfallsrisker för badande o.d.

De nedskräpande och "nedskräpningsliknande" fallen liknar varandra till sin karaktär och beträffande tänkbara lösningar. De bör därför behandlas samlat. I dag saknas dock i huvudsak regler för att hantera problemen. Följande rutiner behöver därför skapas:

- Det är i första hand ägaren som ska ta hand om ett vrak eller se till att en uttjänt båt överhuvudtaget inte överges. Det behövs därför heltäckande rutiner för att spåra ägarna till berörda vrak och båtar. Statskontoret föreslår att polisen ska eftersöka ägare.
- Samhället måste kunna ställa krav på ägaren att vidta åtgärder för att lösa problemet. Statskontoret föreslår att kommunerna bör ges rätt att ställa sådana krav på ägaren.
- Samhället måste kunna vidta nödvändiga åtgärder om ägaren inte lever upp till sitt ansvar. Vi föreslår att kommunerna i sådana fall ska ha rätt att forsla bort, och på lämpligt sätt hantera, de objekt som förorsakar problemen.

Enligt Statskontoret finns det skäl att söka förbättra kunskapsläget om förekomsten av nedskräpande och "nedskräpningsliknande" vrak och båtar. Det kan lämpligen ske genom att länsstyrelserna ges i uppdrag att inventera läget i respektive län – möjligen med samordning av Naturvårdsverket. Om det då visar sig att problemet totalt sett är stort (i synnerhet om det finns många fall som är särskilt svåra och/eller kostsamma att hantera), kan det finnas skäl för staten att ge incitament till kommunala insatser genom någon form av bidrag. Detta bl.a. mot bakgrund av att det i praktiken är svårt för kommunerna att få ersättning från ansvariga ägare. Ett sådant bidrag bör dock i första hand avse hanteringen av de fall som hittills uppstått. För nytillkommande fall bör på sikt andra finansieringsmöjligheter övervägas, t.ex. någon form av försäkringslösning eller en avgift vid nyförsäljning av båtar.

Det är väsentligt att även söka förebygga uppkomsten av nya fall av nedskräpande vrak och båtar. Att närmare analysera vilka åtgärder detta bör handla om har vi bedömt ligga utanför uppdraget. Sannolikt

rör det sig dock bl.a. om att ett fungerande nätverk av båtskroter behövs etableras, där uttjänta fritidsbåtar o.d. kan lämnas. Detta behov lär för övrigt öka under kommande år, när allt fler plastbåtar blir uttjänta. Sannolikt kan det även behövas någon form av incitament för skrotning av uttjänta fritidsbåtar, t.ex. ett producentansvar för båtar, såsom i dag finns för bilar, eller en skrotningspremie, som tidigare fanns för bilar.

Avslutande kommentarer

Huvudfrågan i regeringens uppdrag till Statskontoret är vem som bör ansvara för de olika arbetsuppgifter som behövs för att hantera problemen förorsakade av vrak och ägarlösa båtar. Vår slutsats är dock att frågan om ansvarsfördelning inte är särskilt komplicerad och knappast ens den mest centrala i sammanhanget. Således finns få tänkbara kandidater till de olika uppgifter som diskuterats ovan.

Att problemen hittills inte lösts beror enligt vår bedömning snarare till stor del på att de nödvändiga åtgärderna kan medföra betydande kostnader. Sannolikt är därför finansieringsfrågan den mest centrala. De åtgärder som krävs kommer också i de flesta fall att behöva finansieras med offentliga medel.

I synnerhet beträffande miljö- och nedskräpningsfallen finns otillräcklig kunskap om problemens omfattning. Några uttömmande inventeringar av antalet enskilda sådana fall i svenska vatten har hittills inte gjorts. Statskontoret förordar att insatser vidtas för att förbättra kunskapsläget. I miljöfallet är detta helt avgörande. Men även avseende nedskräpningsfallet behöver kunskapen öka.

I sammanhanget bör också sägas att de problem som uppstår i praktiken ofta blir lösta på ad hoc-artad basis – även om uttalade regler och ansvarsstrukturer saknas. Detta underlättas av att det finns ett väl fungerande samarbete mellan berörda myndigheter, t.ex. mellan Sjöfartsverket och Kustbevakningen.

Slutligen bör sägas att de problem som behandlas i rapporten ofta kan bedömas på olika sätt av olika betraktare. Till exempel kan den som förorsakar en viss händelse göra en annan bedömning än det allmänna av om det verkligen föreligger ett problem, i form av t.ex. nedskräp-

ning. Vidare kan enskilda medborgare uppleva en viss händelse (t.ex. ett oljeutsläpp från ett sjunket fartyg) som ett problem, medan ansvariga myndigheter bedömer att det inte krävs ett omedelbart ingripande. Att förklara för allmänheten på vilka grunder bedömningar görs bör vara en uppgift för berörda myndigheter.