



2008:6

Vrak och ägarlösa båtar





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2008-05-21
ERT DATUM
2007-11-01

DIARIENR
2007/228-5
ER BETECKNING
M 2007/4649/Kk

Regeringen
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag om vrak och ägarlösa båtar

Regeringen uppdrog den 1 november 2007 åt Statskontoret att utreda och lämna förslag på vem som bör ha rätt eller skyldighet att omhänderta, sanera och flytta skeppsvrak och ägarlösa båtar.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Vrak och ägarlösa båtar* (2008:6).

Generaldirektör Peder Törnvall har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn, utredare Svante Eriksson, föredragande, och utredare Gunnar Gustafsson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Peder Törnvall

Svante Eriksson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget och dess genomförande	13
1.1	Statskontorets uppdrag	13
1.2	Avgränsningar och arbetets genomförande	13
1.3	Rapportens uppläggnig	15
2	Utgångspunkter för analysen	17
3	Hinderfallet	21
3.1	Problemets karaktär och omfattning	21
3.2	Dagens situation	21
3.3	Överväganden om ansvarsfördelning	23
3.4	Finansieringsfrågor	24
3.5	Behov av författningsändringar	24
4	Miljöfallet	25
4.1	Problemets karaktär och omfattning	25
4.2	Dagens situation	29
4.3	Överväganden om ansvarsfördelning	36
4.4	Finansieringsfrågor	39
4.5	Behov av författningsändringar	41
5	Nedskräpningsfallet	43
5.1	Problemets karaktär och omfattning	43
5.2	Dagens situation	46
5.3	Överväganden om ansvarsfördelning	50
5.4	Övriga frågor	55
5.5	Behov av författningsändringar	58

6	Sammanfattande kommentarer	59
6.1	Övergripande iakttagelser	60
6.2	Konsekvensbedömning	63

Bilagor

1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	67
2	Regler och aktörer av särskild relevans för uppdraget	69
3	Vrakinspektion och vraksanering m.m.	99
4	Referenser	103

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 båtskrotar behöver 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 problem 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.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen gav den 1 november 2007 Statskontoret i uppdrag att utreda och lämna förslag på vem – dvs. vilken/vilka myndighet/-er – som bör ha rätt eller skyldighet att omhänderta, sanera och flytta skeppsvrak och ägarlösa båtar. Utöver att behandla frågan om ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter, ska Statskontoret enligt uppdragstexten lämna förslag på nödvändiga författningsändringar samt göra en konsekvensbedömning av förslaget.

Bakgrunden till uppdraget är att regeringen konstaterat att ägarlösa vrak och övergivna båtar kan utgöra ett miljöproblem genom läckage av t.ex. oljor och metaller. Vrak bidrar också till nedskräpning av Sveriges kust- och farvatten och dess omgivningar. Regeringen konstaterar i uppdragstexten att det i dag inte finns någon tydlig ansvarsfördelning på myndighetsnivå i frågan om vem som har ansvaret för att omhänderta, sanera och flytta vrak och ägarlösa båtar.

Enligt regeringen bör Statskontoret i uppdraget samråda med Naturvårdsverket, Sjöfartsverket och Kustbevakningen samt övriga berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 maj 2008.

Uppdragstexten återges i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Avgränsningar och arbetets genomförande

Regeringens uppdrag till Statskontoret handlar om hur – eller, framför allt, av vem – eventuella problem som förorsakas av vrak och ägarlösa båtar bör hanteras. Att det handlar om vrak och ägarlösa båtar har Statskontoret tolkat som att problem som inte direkt kan hänföras till sådana objekt inte ingår i uppdraget. I utredningen har vi därför inte

behandlat problem förorsakade av sådant som exempelvis sjunkna minor, dumpade behållare med kemikalier, etc.

En annan väsentlig utgångspunkt för utredningens genomförande har varit att uppdraget avser just vrak och *ägarlösa* båtar. Detta har Statskontoret tolkat som att uppdraget kan omfatta fartyg som i och för sig är fullt funktionsdugliga, men som uppenbarligen övergivits av ägaren. Visserligen är det inte givet exakt när ett fartyg kan anses ha blivit övergivet. Men i termer av avgränsningar för utredningen har Statskontoret i varje fall ansett att fartyg som är i aktiv drift – och där ägare och/eller besättning således alltjämt finns ombord – inte kan betraktas som övergivna. I utredningen har vi alltså inte inkluderat problem som förorsakas av fartyg i aktiv drift. Att identifiera tänkbara problem från fartyg i aktiv drift är annars inte svårt, vare sig det handlar om professionell sjöfart eller fritidsbåtar. Det kan exempelvis handla om fortkörning, sjöfylleri m.m. Dessa typer av problem omfattas dock alltså inte av utredningen.

I regeringens beslut anges att uppdraget till Statskontoret avser att ”utreda och lämna förslag på vem som bör ha rätt eller skyldighet att omhänderta, sanera och flytta skeppsvrak och ägarlösa båtar”. Med hänsyn till vilka aktiviteter regeringen således har bedömt vara aktuella, har Statskontoret tolkat uppdraget som att det avser hur redan *uppkomna* fall av vrak och ägarlösa båtar bör hanteras – och detta är också den fråga som primärt behandlas i rapporten. I sammanhanget är det dock också intressant att diskutera hur man genom förebyggande åtgärder kan minska risken för att nya fall uppstår. Denna fråga belyses översiktligt i rapporten.

En avgränsning som gjorts i förhållande till uppdragstexten är att Statskontoret med den tid som givits för uppdraget inte har haft möjlighet att lämna konkreta författningsförslag. Till detta har bl.a. bidragit att problemen på detaljnivå rymmer en mängd mer eller mindre grannliga avgränsnings- och definitionsfrågor, vilka måste hanteras i samband med författningsskrivandet. Detta har också i utredningen underhand stämts av med Miljödepartementet. Däremot görs i rapporten bedömningar om nödvändiga författningsändringar.

Som underlag för sitt arbete har Statskontoret tagit del av en stor mängd skriftligt material – se referenslista i bilaga 2.

Vidare har Statskontoret inhämtat synpunkter genom intervjuer – oftast i form av personliga möten, men i några fall telefonledes – med ett stort antal intressenter. I utredningsarbetet har Statskontoret således haft kontakter med företrädare för följande organ:

- *Departement:* Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet, Miljödepartementet, Näringsdepartementet
- *Centrala myndigheter:* Fiskeriverket, Försvarsmakten (marinen), Kustbevakningen (centralt och Region Ost), Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Räddningsverket, Sjöfartsverket, Sjöpolisen vid Polismyndigheten i Stockholms län, Statens maritima museer, Sveriges geologiska undersökning
- *Länsstyrelser:* Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västra Götaland
- *Kommuner:* Södertälje kommun, Österåkers kommun
- *Övriga:* Chalmers tekniska högskola, Dronik Maritime Consultants, Stiftelsen Håll Sverige Rent, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Redareförening

I enlighet med regeringens uppdrag har Statskontoret i utredningen samrått med Kustbevakningen, Naturvårdsverket och Sjöfartsverket. I denna process valde Statskontoret att även ta med Sveriges Kommuner och Landsting.

Uppdraget har genomförts av Svante Eriksson (projektledare) och Gunnar Gustafsson.

1.3 Rapportens uppläggning

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt.

I *kapitel 2* redovisas utgångspunkter för Statskontorets analys.

I *kapitel 3* diskuteras problem som kan uppstå om vrak och ägarlösa båtar hindrar sjöfarten i allmänna farleder ("hinderfallet").

Kapitel 4 behandlar problem avseende sjunkna fartyg som kan utgöra en fara för miljön, i första hand till följd av utsläpp av olika slag ("miljöfallet").

I *kapitel 5* analyseras situationer där vrak och övergivna båtar utgör problem i form av nedskräpning m.m. ("nedskräpningsfallet").

I *kapitel 6* redovisas vissa sammanfattande kommentarer samt en konsekvensbedömning.

Till rapporten har också fogats fyra bilagor. I *bilaga 1* återges regeringens uppdrag till Statskontoret. Som bakgrund till analysen av olika problem som vrak och ägarlösa båtar kan medföra, beskrivs i *bilaga 2* befintliga regler och aktörer av intresse i sammanhanget. Reglerna handlar främst om miljö- och sjörättsliga författningar, bl.a. om hur föroreningar från fartyg bekämpas. I *bilaga 3* beskrivs vad aktiviteter som vrakinspektion och vraksanering mer konkret kan innebära och kosta. *Bilaga 4* utgörs av en referenslista.

2 Utgångspunkter för analysen

Statskontorets analys av olika situationer där vrak och ägarlösa båtar kan utgöra problem redovisas i kapitel 3–5. I detta kapitel redovisas vissa utgångspunkter för vår analys.

Regeringens uppdrag till Statskontoret handlar om hur – eller, framför allt, av vem – eventuella problem som förorsakas av vrak och ägarlösa båtar bör hanteras. I sammanhanget är det dock egentligen mer korrekt att tala om sjunkna fartyg än om vrak. Detta då begreppet vrak på sjöfartsområdet har en lite annan betydelse än i vardagsspråket. Ett fartyg som är så skadat att reparation är omöjlig eller ekonomiskt otänkbar, och det således är nästan hundra procent säkert att fartyget aldrig mer kommer att tas i drift, är med all säkerhet ett vrak.¹ Men ett sjunket fartyg som kan bärgas och sättas i funktionsdugligt skick igen behöver inte vara att betrakta som ett vrak. Med hänsyn till hur Statskontorets uppdrag är formulerat används dock i rapporten ändå ofta begreppet vrak när vi avser ett sjunket fartyg.

Vrak och övergivna båtar kan utgöra problem på flera olika sätt, exempelvis i form av miljöfara (existerande eller potentiellt), navigeringsrisker för sjöfarten, störningar för fiskenäringen, nedskräpning och allmänt osnyggande, olycksfallsrisk för badande, etc. Hypotetiskt sett kan ett enskilt objekt utgöra problem av flera slag. Utredningsarbetet har dock visat att problem förorsakade av vrak och övergivna båtar ser olika ut i olika situationer. I allmänhet tillhör de enskilda fallen i praktiken *endera* av följande tre huvudgrupper av problem:

- *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.

¹ Ekström (2007).

Den sistnämnda problemtypen kan i viss mån ses som en restpost, som samlar upp andra problem än hinder och miljöfaror. I första hand handlar det om problem som är att betrakta som nedskräpning i miljöbalkens mening. Men här ingår även vrak och båtar som – utan att utgöra hinder i farled eller miljöfaror – kan anses utgöra ”nedskräpningsliknande” problem, även om de inte är faktiskt nedskräpande i miljöbalkens mening. Det kan t.ex. handla om fullt funktionsdugliga, men uppenbarligen övergivna, båtar som blir liggande under lång tid och som upplevs som störande eller utgör olycksfallsrisker för badande o.d.

Statskontoret har funnit det mest ändamålsenligt att disponera sin analys utifrån de tre, ovan angivna problemtyperna. Detta sker i tur och ordning i kapitel 3–5 nedan. Uppdelningen har bland annat gjorts med hänsyn till att förutsättningarna för de tre problemtyperna i praktiken skiljer sig åt avseende såväl problemens karaktär som lämpliga lösningar. Därtill har utredningsarbetet också visat att det i varierande grad finns existerande regler som hanterar problemen. För somliga situationer finns det redan utformat lämpliga regler, åtgärder etc, medan sådana saknas i andra fall.

Ett gemensamt drag för de tre huvudproblemtyper som Statskontoret diskuterar (hinder, miljöfara, nedskräpning), är att det rör sig om händelser som förorsakas av ett enskilt rättssubjekt, och som av det allmänna eventuellt bedöms utgöra ett problem av sådan dignitet att det kräver ett ingripande från samhällets sida. Därmed handlar det genomgående om att hitta en rimlig balans mellan å ena sidan enskilds rättighet att – med stöd framför allt av äganderätten – fritt förfoga över sitt fartyg, och å andra sidan det allmännas behov av att kunna bryta sådana rättigheter genom att ingripa i problematiska situationer. I detta ligger också frågor om när det allmänna ska ha befogenhet att ingripa och när det allmänna eventuellt också ska ha en skyldighet att ingripa.

Som framgår av föregående stycke handlar det också – i alla tre problemtyperna – om att bedöma när ett problem är av sådan tyngd att det kräver ett ingripande från det allmännas sida. Dessa bedömningsfrågor kan vara grannlaga. Svårigheterna kan handla om att den som förorsakar en viss händelse gör en annan än bedömning än det allmänna av om det verkligen föreligger ett problem, i form av t.ex. nedskräpning. Men det kan också handla om att enskilda medborgare upplever en viss

händelse (t.ex. ett oljeutsläpp från ett sjunket fartyg) som ett problem, medan den myndighet som på området är satt att företräda allmänintresset bedömer att händelsen i fråga inte är av sådan dignitet att den kräver ett omedelbart ingripande från det allmännas sida.

I analysen av tänkbara lösningar på de problem som identifierats i utredningen har Statskontoret haft som utgångspunkt att man i möjligaste mån bör utnyttja befintliga regelverk, ansvarsstrukturer m.m. Detta bl.a. i syfte att söka minimera eventuella omställnings- och administrationskostnader. Med hänsyn till detta, och då vi – som sades ovan – har funnit att förutsättningarna varierar mellan de tre huvudproblemtyper som vi diskuterar, anser Statskontoret att det inte vore lämpligt att söka skapa ett enhetligt regelverk som täcker samtliga de problem som vrak och ägarlösa båtar kan förorsaka. Härmed gör vi delvis en annan bedömning än den som år 1975 gjordes av Utredningen angående åtgärder mot övergivna fartyg m.m. I sitt betänkande (SOU 1975:81) föreslog den utredningen nämligen en samlad lag ("strandningslagen") som i princip skulle täcka flertalet här aktuella fall, med undantag för vissa nedskräpningssituationer, för vilka utredningen föreslog en lag om flyttning av fartyg i vissa fall.

Som kommer att framgå närmare av kapitel 3 och 4 anser Statskontoret i flera fall att Sjöfartsverket bör tilldelas nya arbetsuppgifter. I utredningen har vi inte sökt bedöma var dessa arbetsuppgifter bör hamna när delar av verket (bl.a. Sjöfartsinspektionen) den 1 januari 2009 överförs till den nyinrättade myndigheten Transportstyrelsen.

3 Hinderfallet

3.1 Problemets karaktär och omfattning

Med hinderfallet avser vi i första hand situationen att vrak och övergivna båtar hindrar sjöfarten i allmänna farleder.

Begreppet farled omfattar i sin vidaste mening de vattenområden som sjöfarten använder. I allmänhet avses dock de vattenvägar som i sjökortet är markerade med heldragna svarta linjer. Allmän farled är bara vissa leder i landet, främst avsedda för nyttotrafik. De allmänna farlederna fastställs av Sjöfartsverket², för vilket arbetet med de svenska farlederna är en av huvudverksamheterna. Underhåll, utmärkning samt planering och förbättring av farlederna är ett fortlöpande arbete för att klara kraven på miljö- och sjösäkerhet.

Hinderfallet kan avse såväl sjunkna fartyg ("vrak") som fullt funktionsdugliga, men uppenbarligen övergivna, fartyg. Det kan även avse kringflytande gods. Till hinderfallet, och/eller nedskräpningsfallet, kan möjligen även räknas fartyg som utgör hinder i allmänna hamnar.

De svenska farlederna är livligt trafikerade. Antalet fall där fartyg har sjunkit och därefter kommit att hindra sjöfartens framdrift i allmänna farleder är dock sannolikt få. För detta talar bl.a. att det, enligt vad Statskontoret inhämtat från Sjöfartsverket, är mycket ovanligt att Sjöfartsverket vidtar åtgärder för att – i enlighet med kungörelsen (1951: 321) om undanröjande av för sjöfarten hinderliga vrak m.m. – se till att sjunkna fartyg undanröjs. Statskontoret saknar däremot uppgift om hur ofta fullt funktionsdugliga, men uppenbarligen övergivna, fartyg hindrar sjöfarten i allmänna farleder.

3.2 Dagens situation

Om hinderfallet bedöms innebära problem av sådan tyngd att det allmänna behöver ingripa, så handlar de aktiviteter som behöver kunna

² Sjöfartsverkets kungörelse med tillkännagivande av beslut om allmänna farleder och allmänna hamnar (SJÖFS 1988:5).

genomföras i första hand om att någon/några myndighet/-er bör ges befogenhet att avgöra när ett problem föreligger samt vidta nödvändiga åtgärder för att lösa problemen, t.ex. genom att vid behov bärga och/eller forsla bort fartyget i fråga.

I dagsläget finns sådana regler och mandat avseende vissa av de situationer som kan inrymmas under hinderfallet, men inte för samtliga.

Genom kungörelsen (1951:321) om undanröjande av för sjöfarten hinderliga vrak m.m. har Sjöfartsverket således rätt att vidta åtgärder för undanröjande av ett fartyg eller annat större föremål som sjunkit i allmän farled. Detta kan ske om berörd befälhavare, redare eller ägare inte omgående vidtar verksamma åtgärder för bortskaffande av fartyget eller föremålet, och efter att Sjöfartsverket gjort en prövning av omständigheterna.

Enligt kungörelsen har Sjöfartsverket också motsvarande befogenhet avseende fartyg eller annat större föremål, som sjunkit inom vattenområde, där fiske får bedrivas utan stöd av enskild fiskerätt. I sådana fall ska verket dock samråda med Fiskeriverket. Enligt vad Statskontoret inhämtat från Fiskeriverket är vrak som utgör hinder för fisket mycket sällsynt förekommande.

1951 års kungörelse behandlar dock endast *sjunkna* fartyg. Däremot finns det i dag inga regler som ger någon myndighet rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att hantera fall där funktionsdugliga, men uppenbarligen övergivna, fartyg hindrar sjöfartens framdrift i allmänna farleder. Inte heller finns regler som möjliggör för någon myndighet att undanröja kringflytande gods.

Genom lagen (1986:371) om flyttning av fartyg i allmän hamn får dock en innehavare av en sådan hamn flytta ett fartyg om det hindrar hammens behöriga nyttjande eller varaktigt ligger på ett sätt som strider mot gällande föreskrifter.³

³ En allmän hamn är öppen för alla, till skillnad från en industrihamn som i regel endast tar emot ägarens transporter. Beslut om allmän farled och allmän hamn meddelas av Sjöfartsverket. I Sverige finns i dag ca 50 allmänna hamnar, av vilka de flesta är kommunalt ägda.

3.3 Överväganden om ansvarsfördelning

3.3.1 Utgångspunkter

Såvitt Statskontoret kan bedöma är de situationer som avses hanteras genom kungörelsen om undanröjande av för sjöfarten hinderliga vrak m.m. inte något problem i praktiken. Som framgått ovan är det i och för sig mycket ovanligt att sådana situationer uppstår, men om de ändå gör det så finns tillräckliga befogenheter för Sjöfartsverket att hantera dem. För de typer av problem som täcks av kungörelsen bedömer Statskontoret således att det redan finns fungerande lösningar. Samma bedömning gör vi avseende de situationer som omfattas av lagen om flyttning av fartyg i allmän hamn.

Däremot finns det skäl att införa regler som ger befogenhet till lämplig myndighet att hantera fall där sjöfartens framdrift i allmänna farleder hindras av funktionsdugliga, men uppenbarligen övergivna, fartyg, eller av kringflytande gods.

3.3.2 Av Statskontoret förordad principlösning

Visserligen saknar Statskontoret uppgift om hur ofta det förekommer att sjöfartens framdrift i allmänna farleder hindras av fullt funktionsdugliga, men uppenbarligen övergivna, fartyg, eller av kringflytande gods. Men i sammanhanget är dock knappast antalet fall av avgörande betydelse. Oavsett hur ofta de inträffar, menar vi nämligen att sådana hindersituationer kan vara allvarliga nog för att någon lämplig myndighet bör ges möjlighet att åtgärda dem.

Sjöfartsverket har att svara för sjöfartens säkerhet och framkomlighet, inklusive att hålla säkra farleder. Statskontoret har därmed svårt att se att "lämplig myndighet" i detta fall skulle kunna vara någon annan än Sjöfartsverket.

Mot denna bakgrund föreslår Statskontoret att Sjöfartsverket ges rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att undanröja problem i situationer där sjöfartens framdrift i allmänna farleder hindras av funktionsdugli-

ga, men uppenbarligen övergivna, fartyg, eller av kringflytande gods. Befogenheterna bör motsvara dem som Sjöfartsverket har beträffande de situationer som täcks genom kungörelsen (1951:321) om undanröjande av för sjöfarten hinderliga vrak m.m. Detta innebär bl.a. att fartygsägaren e.d. först bör ges viss tid på sig att undanröja hindret och även att bedömningen av problemet bör inkludera någon form av väsentlighetskriterium.

3.4 Finansieringsfrågor

Enligt dagens regelverk har Sjöfartsverket inte rätt att kräva betalning av berörd fartygsägare e.d. för de kostnader verket har till följd av åtgärder som verket vidtar med anledning av kungörelsen (1951:321) om undanröjande av för sjöfarten hinderliga vrak m.m. Statskontoret anser att en sådan rätt att kräva betalning bör införas för sådana åtgärder, liksom för de nya befogenheter som vi föreslagit ovan. Enligt vår mening framstår det som högst rimligt att den som förorsakar problem av det slag som här diskuteras också bör bidra till att täcka kostnaderna för problemets undanröjande. I sammanhanget bör dock sannolikt införas någon form av skälighetsklausul, så att berörd fartygsägare e.d. inte belastas med större kostnader än vad som är rimligt i det enskilda fallet.

3.5 Behov av författningsändringar

Statskontoret förutsätter att de förslag som ovan redovisats kan hanteras genom ändringar i kungörelsen (1951:321) om undanröjande av för sjöfarten hinderliga vrak m.m. I samband med detta bör kungörelsen också moderniseras.

4 Miljöfallet

4.1 Problemets karaktär och omfattning

Med miljöfall avser vi sjunkna fartyg ("vrak") som kan utgöra en fara för miljön, i första hand till följd av utsläpp av olika slag. Sådana utsläpp kan i och för sig redan förekomma, men det vanligaste torde vara att det finns en potentiell risk för att vraken – till följd av t.ex. tilltagande rost – framöver ska komma att börja läcka olja e.d.

Längs den svenska kusten finns ett stort antal sjunkna fartyg. Dessa är av mycket olika karaktär och storlek. Vissa vrak anses också vara särskilt kulturhistoriskt värdefulla – enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. finns således ett skydd för fartygslämningar som varit vrak i mer än 100 år.

Ett register över förlisningar och kända vrak har sedan flera decennier tillbaka förts av Statens maritima museer. Informationen har insamlats med hjälp av bl.a. uppgifter från media, Sjöfartsverket och marinen, enskilda dykare, privata vrakregister m.m. Registret håller för närvarande på att integreras i den databas över fornminnen (FMIS – fornminnesinformationssystemet) som Riksantikvarieämbetet ansvarar för. Härigenom kommer bl.a. information om maritima lämningar att vara sökbar via Internet i FMIS från våren 2008.

I databasen finns uppgifter om ett stort antal vrak och förlisningar. Dessa innefattar många olika typer av fartyg, även fritidsbåtar. Antalet kända vrak uppskattas till cirka 4 000. Av dessa beräknas cirka två tredjedelar utgöras av vrak som är yngre än 100 år.

Långt ifrån alla vrak i databasen är att betrakta som miljöfall. Således är de vrak som kan vara aktuella i det här sammanhanget främst hänförliga till 1900-talet och framåt – detta då oljedrivna och oljetransporterande fartyg, som utgör en stor del av de tänkbara problemfallen, började förekomma först från tidigt 1900-tal. Många av fallen härrör från andra världskriget. Som en följd bl.a. av att både Norge och Danmark var indragna i kriget kom nämligen många fartyg som drevs med olja eller diesel att förlisa längs de nordiska kusterna.

Det finns flera exempel på att fartyg som förläste under andra världskriget har börjat läcka olja. Här kan t.ex. nämnas den tyska kryssaren Blücher, som sänktes av norrmännen i Oslofjorden under kriget. Detta fartyg tömdes år 1994 av den norska staten på 1 000 ton olja. Ett annat exempel är att det på den svenska västkusten år 1995 upptäcktes vissa mängder olja, som visade sig härröra från vraket av den f.d. valkokaren Skytteren. Detta fartyg sänktes år 1942 vid Måseskär utanför Lysekil. Vraket har läckt olja i mindre omfattning i cirka tio års tid.

Några uttömmande inventeringar av antalet enskilda miljöfall i svenska vatten finns dock inte tillgängliga, såvitt Statskontoret kunnat utröna. Av naturliga skäl har det heller inte varit möjligt att genomföra en sådan inventering inom ramen för detta uppdrag.

Vissa partiella insatser har dock gjorts. Det främsta exemplet är att Länsstyrelsen i Västra Götaland år 2005 genomförde en inventering i Skagerack, varvid 261 vrak identifierades som potentiella miljöhot.⁴ Flertalet ligger på norskt eller danskt vatten, men ett 20-tal av vraken återfinns nära den svenska kusten. Motsvarande kunskap för övriga landet saknas i huvudsak, låt vara att vissa preliminära skattningar av Statens maritima museer pekar ut ett 40-tal tänkbara miljöfall längs den svenska kusten. I sammanhanget bör också påpekas att förutsättningarna i vissa avseenden skiljer sig mellan väst- och östkusterna. Dels är vattenförhållandena olika (t.ex. innebär den högre salthalten på västkusten att vrak rostar snabbare), dels kan det antas att fartygstrafiken under andra världskriget var mer utsatt på västkusten.

Mot denna bakgrund kan konstateras att kunskapen om de miljöfarliga vrakens antal, skick och kvarvarande olja m.m. är relativt bristfällig totalt sett. Statens maritima museer har dock till Statskontoret framfört bedömningen att flertalet större vrak i svenska vatten som *skulle kunna utgöra miljöhot* i dag är kända, även om uppgifternas tillförlitlighet och detaljeringsgrad varierar. För en bedömning av vilket miljöhot vraken utgör krävs dock ytterligare kunskap. Detta bl.a. för att klargöra i vilket skick vraken är samt hur mycket olja m.m. som fortfarande finns ombord.

⁴ Lindström (2005).

4.1.1 Erfarenheter från Norge

Norge har kommit klart längre än Sverige med att ta fram kunskap om miljöfarliga vrak och åtgärder för att sanera sådana vrak. År 1991 fick den norska motsvarigheten till Naturvårdsverket, Statens forurensningstilsyn, i uppdrag av regeringen (Miljøverndepartementet) att utifrån ett miljöperspektiv kartlägga fartyg som förlist i norska vatten. Kartläggningen upptog över 2 100 fartyg med ett tonnage över 100 bruttoton och som hade förlist efter år 1914. Avgränsningen avseende tonnage och tid för förlisning gjordes för att hitta de fartyg som med någorlunda stor säkerhet kunde antas ha varit oljedrivna och alltjämt ha så stora mängder olja ombord att de skulle kunna orsaka miljöskada. De kartlagda vraken indelades i tre riskkategorier:

- Kategori 1 – Ingen föroreningsrisk: cirka 1 700 vrak
- Kategori 2 – Liten föroreningsrisk: cirka 350 vrak
- Kategori 3 – Stor föroreningsrisk: cirka 30 vrak

Vraken i kategori 3 undersöktes närmare under åren 1993, 1996, 1999 och 2000. Undersökningarna år 1993 och 1996 omfattade lokalisering, beskrivningar av vraken och uppskattningar av skrovens återstående tjocklek. Utifrån dessa undersökningar bedömdes vrakens tillstånd, möjlig kvarvarande mängd olja och uppskattad tid för korrosion. Därefter utarbetades en prioriteringslista över de mest miljöfarliga vraken med rekommendationer om vidare åtgärder. Listan omfattade 8 vrak, av vilka, som tidigare nämnts, kryssaren Blücher år 1994 tömdes på en större mängd olja.

Ansvar för frågorna har senare övertagits av Kystverket, som i Norge är ansvarig myndighet för sjötransporter, sjösäkerhet, hamnar och beredskap mot akuta utsläpp till sjöss. I en rapport från år 2007 redogör verket för vrakens status utifrån de tidigare undersökningarna samt föreslår åtgärder för de närmsta åren.⁵ Enligt rapporten visar nya undersökningar att de miljöfarliga vraken innehåller betydligt mindre mängder olja än vad som tidigare antagits. Till exempel visade det sig att 9 av de ca 30 ovan nämnda vraken var tomma på olja eller innehöll mycket små mängder.

⁵ Kystverket (2007).

Kystverkets slutsats i rapporten är att två vrak bör undersökas närmare under år 2008 för att bekräfta att den uppskattade mängden olja finns kvar ombord. Om detta visar sig vara fallet förslås en omedelbar tömning av tankarna. Vidare förslås att en liknade undersökning genomförs år 2010 för ytterligare två vrak med eventuell omedelbar tömning. För ett antal vrak belägna runt Narvik föreslås dessutom en höjd beredskap för att kunna hantera eventuella utsläpp.

Som ett led i det norska arbetet har också en särskild vrakdatabas skapats. Vid färdigställandet år 1992 innehöll den över 2 100 vrak. Kystverket tog senare över ansvaret för databasen, som i dag innehåller ca 2 300 vrak.

4.1.2 Aktiviteter som krävs för att lösa problemet

Som de norska erfarenheterna visar kräver en hantering av de potentiellt miljöfarliga vraken att i första hand följande aktiviteter genomförs:

- En inventering av förekomsten av miljöfarliga vrak. Med inventering bör förstås att lokalisera vraken, men också att (till att börja med utifrån bevarade dokument m.m.) göra riskbedömningar av enskilda fall.
- Närmare undersökningar på plats av de vrak som – utifrån inventeringen – kan bedömas vara mest angelägna att åtgärda ur ett miljöperspektiv.
- Eventuellt framtagande av ett särskilt program för att i förebyggande syfte sanera miljöfarliga vrak.

En utgångspunkt avseende de potentiellt miljöfarliga vraken är att kunskapen om problemets omfattning behöver öka. Vilka eventuella åtgärder som samhället behöver vidta är helt avhängigt de bedömningar som kan göras utifrån en närmare analys av problemets omfattning.

En vrakinventering bör inkludera flera olika perspektiv, förutom miljömässiga även kulturhistoriska, försvarsmässiga etc. Det måste även beaktas att somliga vrak utgör gravar och omfattas av griftefrid.

En inventering av förekomsten av vrak och dessas status handlar i mycket om en engångsinsats. En inventering bör vidare efterföljas av mer utförliga undersökningar på plats av de fartyg som bedöms som angelägna att åtgärda. Undersökningarna av vrakens status behöver sannolikt därefter kontinuerligt följas upp med vissa intervall.

Vidare måste en utgångspunkt för samhällets insatser också vara att risken för eventuella utsläpp från vrak (och de miljömässiga konsekvenserna därav) ska ställas i relation till de samhällsekonomiska kostnaderna för att i förebyggande syfte åtgärda risken för sådana utsläpp. I sammanhanget behöver nämligen beaktas att det kan vara mycket kostsamt att sanera ett vrak. Dessa kostnader kan uppgå till flera hundra miljoner kronor i ett enskilt fall.

En illustration till vad aktiviteter som vrakinspektion och sanering mer konkret kan innebära – och kosta – ges i bilaga 3.

4.2 Dagens situation

Som framgått ovan saknas i dag uttömmande inventeringar av de vrak som utgör potentiella miljöfall i svenska vatten. Vidare har utredningsarbetet visat att det i dag inte sker något systematiskt arbete med att sanera vrak i syfte att förebygga eventuella kommande utsläpp, och att heller ingen myndighet har ett uttalat ansvar för sådant arbete. Däremot inryms faktiska utsläpp från vrak i Kustbevakningens miljöräddningstjänst, förutsatt att utsläppet i fråga är av sådan karaktär att Kustbevakningen – i enlighet med kriterier som anges i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor – bedömer att det ska hanteras.

I det följande redogörs för regler, aktörer m.m. som tangerar de frågor som här är aktuella.

4.2.1 Reglering

Ansvar för att ta hand om föroreningar från sjunkna fartyg åligger i första hand fartygets ägare. För de förhållandevis gamla vrak det här i

stor utsträckning är fråga om är dock möjligheterna att identifiera och ställa krav på en ägare i många fall begränsade.

Av miljöbalken (1998:808) framgår att utövaren är huvudansvarig för den verksamhet som bedrivs, att föreningen ska betala för en förorening samt att utövaren ska se till att aktiviteter lokaliseras på ett lämpligt sätt etc. Den som bedriver en verksamhet ska också vidta de försiktighetsmått som krävs.

Svensk miljö rätt skiljer på rörliga och fasta föroreningskällor. Miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet avser fasta föroreningskällor. Den aktiva driften av ett fartyg omfattas således inte av bestämmelserna. Om en förorening från ett fartygsvrak kan hänföras till miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet är därmed tveksamt.

Inte heller miljöbalkens regler om efterbehandling av förorenade områden torde vara tillämpliga i de fall vi diskuterar här, dvs. fartygsvrak som potentiellt riskerar att läcka ut olja e.d. Dessa regler förutsätter nämligen att det rent faktiskt har skett en förorening. Det räcker således inte med att t.ex. en inventering eller en vrakinspektion visar att det föreligger en risk för att en förorening kan komma att ske.

Sedan början av 1990-talet har landets förorenade områden systematiskt inventerats. Arbetet intensifierades när ett särskilt statsanslag inrättades för ändamålet år 1999. Anslaget används till efterbehandling av objekt där det inte finns någon ansvarig enligt miljöbalken. Anslaget har under den senaste femårsperioden uppgått till omkring en halv miljard kronor per år. Till Statskontoret har Naturvårdsverket, som bl.a. ansvarar för fördelningen av anslaget, framfört att det offentliga programmet för efterbehandling av förorenad mark lämpligen inte bör inkludera föroreningar av havs-/sjöbottnar som förorsakats av utsläpp från vrak och ägarlösa båtar, låt vara att det inte föreligger legala hinder för detta. Naturvårdsverket menar nämligen dels att den arbetsmodell som tillämpas i efterbehandlingsarbetet inte kan överföras på vraken eftersom förutsättningarna är helt annorlunda, dels att vraksanering riskerar att bli så kostsam att det efterbehandlingsarbete som hittills bedrivits (på land och i sediment) skulle riskera att påverkas mycket negativt om saneringsanslaget i sin nuvarande form och storlek används även för vraken.

Enligt miljöbalken ska den som är ansvarig för en föroreningsskada i skäligen omfattning utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som krävs. Ett sådant ansvar kan dock endast utkrävas om den faktiska driften vid en miljöfarlig verksamhet har pågått efter den 30 juni 1969 och dess verkningar fortfarande pågick när miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Flertalet av de fartygsvrak som utgör potentiella miljöhot genom läckage av olja e.d. är förhållandevis gamla, ofta från tiden för andra världskriget. Det innebär att miljöbalkens bestämmelser inte heller i detta avseende är tillämpliga.

En sammanfattande bedömning är således att miljöbalkens bestämmelser sannolikt inte är tillämpliga på de potentiellt miljöfarliga vrak vi här diskuterar.

De relativt gamla vraken, som här är aktuella, är komplicerade även ur andra aspekter. För det första är det sannolikt i merparten av fallen inte möjligt att spåra en ansvarig ägare. Vidare är det tveksamt om en eventuell ägare kan ställas till svars eftersom flera av vraken sannolikt har förlit som en följd av krigshandlingar, dvs. under omständigheter vid vilka vanlig lagstiftning ej är tillämplig. Det är också svårt att utkräva ansvar för ett utsläpp som ännu inte har skett eftersom det inte går att peka ut någon som har lidit skada.

Nationella bestämmelser om åtgärder vid oljeutsläpp bygger till stora delar på internationella konventioner, framför allt den s.k. MARPOL-konventionen, vilka har införlivats i svensk lagstiftning. En beskrivning av de konventioner som är av relevans för Statskontorets uppdrag finns i bilaga 2, avsnitt 1.

Grundläggande regler för svensk sjöfart finns i sjölagen (1994:1009). Denna omfattar bl.a. regler om fartygsregistrering, redares ansvar, ansvar vid oljeskada m.m. Lagen innehåller dock inga bestämmelser om det allmännas rätt att agera för att omhänderta eller forsla bort fartygsvrak.

Enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg kan Sjöfartsverket eller Kustbevakningen meddela förbud mot att framföra fartyg i vissa fall, t.ex. om det krävs för att förebygga eller förhindra

utsläpp av olja e.d. Att notera är att lagen avser utsläpp som härrör från fartyg som är i aktiv drift.

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor reglerar statens och kommunernas räddningstjänst bl.a. när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller det föreligger en överhängande fara för att så ska ske. Begreppet överhängande fara ska dock tolkas restriktivt. Med nuvarande regler kan inte Kustbevakningens miljöräddningstjänst till sjöss tas i bruk för att genomföra preventiva åtgärder i syfte att t.ex. sanera ett vrak som potentiellt riskerar att börja läcka ut olja. Snarare avser överhängande fara ett tidsperspektiv om ett mindre antal timmar till dess att själva utsläppet kan befaras börja.

Även lagen (1984:983) om ensamrätt till bärgning samt lagen (1918:1639) med vissa bestämmelser om sjöfynd skulle i viss mån kunna tillämpas på miljöfallet. Med tanke på de stora kostnader som är förknippade med bärgning eller sanering av de vrak vi här talar om, och det jämförelsevis ringa värde som sannolikt kan utvinnas vid en bärgning, torde dock dessa regler i praktiken inte ha någon betydelse i sammanhanget.

Vi kan således konstatera att det i dag inte finns någon nationell lagstiftning som entydigt ger det allmänna rätt eller skyldighet att omhänderta ett sjunket fartyg eller åtgärda utsläpp från ett sådant. Ett undantag är dock kungörelsen (1951:321) om undanröjande av för sjöfarten eller fisket hinderliga vrak m.m., som ger Sjöfartsverket rätt att undanröja fartyg som sjunkit och utgör ett hinder i allmän farled (se avsnitt 3.2).

4.2.2 Aktörer

Vi har tidigare konstaterat att det i dag inte finns något utpekat myndighetsansvar för att sanera vrak i syfte att förebygga eventuella kommande utsläpp. De myndigheter som har närliggande uppgifter och ansvar är främst Sjöfartsverket och Kustbevakningen. Därtill kan även vissa andra offentliga aktörer komma i kontakt med miljöfarliga vrak, bl.a. länsstyrelser, kommuner och marinen.

Sjöfartsverket har ett sektorsansvar för sjöfarten, vilket bl.a. omfattar ett ansvar för att förebygga oljeutsläpp. Detta bl.a. genom att tillse att sjölagens bestämmelser efterlevs. Verket har dock, med undantag för farleder, inga operativa uppgifter eller befogenheter att åtgärda/undandröja miljöfarliga vrak.

Enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg får Sjöfartsverket, eller annan myndighet som regeringen utser, meddela förbud eller föreläggande för att förebygga eller begränsa förorening. Det gäller om olja eller något annat skadligt ämne släpps ut från ett fartyg eller om det skäligen kan befaras att så kommer att ske och om det finns skäl att anta att svenskt sjöterritorium, svenskt luftrum eller svenska intressen i övrigt kan antas skadas i avsevärd mån. Ett sådant beslut får också fattas av Kustbevakningen om Sjöfartsverkets beslut inte kan avvaktas med hänsyn till behovet av snara åtgärder. Kustbevakningens beslut ska då underställas chefen för Sjöfartsinspektionen. Skälen till denna beslutsordning är att beslutet kan vara tekniskt ingripande och förenat med stora ekonomiska konsekvenser för fartygets redare och även för andra intressenter.

Bestämmelserna i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg kan användas för beslut riktade mot fartyg med tekniska eller operativa problem som kan leda till ett utsläpp. De kan också användas vid allvarliga sjöolyckor som resulterar i oljeutsläpp eller som kan befaras komma att leda till oljeutsläpp. Sjöfartsverket har emellertid med stöd av lagen även fattat beslut om att fartyg ska bärgas efter en grundstötning och efter det att fartyget sjunkit. I vissa fall har en sådan åtgärd genomförts på fartygsägarens bekostnad.

Sjöfartsverket har också ett ansvar för att tillhandahålla sjögeografisk information och genomför regelbundet sjömätningar. Djupinformation lagras i en särskild djupdatabas. Sjöfartsverket har också medverkat i arbetet med att bygga upp den vrakdatabas som nu håller på att integreras i Riksantikvarieämbetets databas över fornminnen (FMIS).

Kustbevakningen ansvarar för miljöräddningstjänst till sjöss när olja eller andra skadliga ämnen kommit ut i vattnet eller det föreligger en överhängande fara för detta. Miljöräddningstjänsten omfattar olika typer av bekämpningsåtgärder vid t.ex. oljeutsläpp, i syfte att hindra

och begränsa skador på människor, egendom och miljön. I enlighet med lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ska en räddningsinsats dock endast genomföras om det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Kustbevakningens miljöräddningstjänst omfattar Sveriges territorialvatten och ekonomiska zon samt Vänern, Vättern och Mälaren.⁶

Kustbevakningens verksamhet bygger på en hög närvaro till sjöss. Verket genomför årligen ett femtiotal miljöräddningsinsatser som sträcker sig från några timmar till flera dygn. Till sitt förfogande har Kustbevakningen bl.a. 14 fartyg som är utrustade för miljöskyddsoperationer. Vidare finns fem miljöskyddsförråd med utrustning för att kunna bekämpa större utsläpp. Man har även tillgång till specialutrustade flygplan för miljöövervakning. För övervakning av stora havsytor bedrivs också spaning med stöd av satelliter. Därutöver har Kustbevakningen även ett 70-tal räddningsdykare, utbildade och utrustade för insatser under vattnet, i kemimiljöer och för brandsläckning till sjöss.

Det bör poängteras att varken Sjöfartsverket eller Kustbevakningen (eller för den delen marinen) har den utrustning och kompetens som behövs för mer omfattande vraksaneringar. I de fall större saneringar har genomförts har vanligtvis kompetens för detta ändamål upphandlats på marknaden. På marknaden finns ett antal aktörer som specialiserat sig på sanering av sjunkna fartyg.

Länsstyrelserna har ett tillsynsansvar på miljöområdet och är miljömålsansvarig myndighet. I praktiken är dock sannolikt få länsstyrelser berörda av problem med utsläpp från fartygsvrak. Ett par aktuella fall som kan nämnas är fartygen Skytteren i Västra Götalands län och Mundo Gas i Uppsala län. I fallet med Skytteren har länsstyrelsen, för EU-projektet Forum Skagerack II, utarbetat en rapport som belyser miljörisker med läckande vrak i Skagerack och särskilt med avseende på Skytteren.⁷ Vad gäller fartyget Mundo Gas, som förliste år 1966 och som innehåller tankar med ammoniak, samverkar länsstyrelsen

⁶ Det svenska territorialvattnet sträcker sig ca 22 km ut från kusten och den ekonomiska zonen ca 370 km.

⁷ Lindström (2005).

med bl.a. Sjöfartsverket kring frågor om legala lösningar och om behovet av ytterligare undersökningar av fartyget.

Kommunerna har ansvaret för miljön i den egna kommunen. Detta gäller både i hamnområden inom kommunen och utanför strandlinjen längs kusterna och i Väneren, Vättern och Mälaren. Kommunernas miljöansvar torde sträcka sig ut till territorialgränsen. Kommunerna ska också svara för räddningstjänsten inom sitt område. Vid bekämpning av oljeutsläpp ansvarar berörd kommun för strandzonen och hamnar.

Även vissa andra offentliga aktörer kan komma i kontakt med miljöfarliga vrak. Ett exempel är *Sveriges geologiska undersökning* (SGU), som i havsområdet undersöker sedimentgränser. För detta ändamål används lod och utrustning med relativt låg upplösning. Det förekommer att SGU vid undersökningar identifierar större vrak. Ett annat exempel är *marinen*, som gör egna mätningar och djupanalyser och därmed har viss kännedom om förlista fartyg. Många vrak upptäcks i samband med marinens arbete med minröjning. Marinen har också tekniska resurser och kompetens för att undsätta förlista fartyg och skulle kunna bistå, t.ex. i arbete med att inspektera vrak. Ett tredje exempel är *polisen*, som bedriver patrullering på sjön.

4.2.3 Finansiering och ersättning

Ovan har påpekats att det kan bli mycket kostsamt att (i förebyggande syfte) sanera ett vrak. Dessa kostnader kan uppgå till flera hundra miljoner kronor i ett enskilt fall.

Fartygsägares ansvar och ersättningsskyldighet vid förlisningar och oljeutsläpp m.m. regleras i internationella konventioner (se bilaga 2, avsnitt 1.2). Konventionerna bygger på att en fartygsägare är skyldig att ha ansvarsförsäkringar, som ska bidra till att finansiera t.ex. åtgärder mot utsläpp från fartyg. Konventionerna har dock trätt i kraft så sent (från 1970-talet och framåt) att dessa försäkringar i allmänhet inte kan bli aktuella för att bidra till finansieringen i de fall som här är aktuella.

Då de potentiellt miljöfarliga vrak vi här talar om huvudsakligen är så pass gamla (ofta från tiden kring andra världskriget) att ansvarsförsäkringar o.d. knappast är relevanta att beakta, och då vraken i praktiken torde vara att betrakta som ägarlösa, torde de saneringskostnader de kan ge upphov till med största sannolikhet behöva täckas av det allmänna. Det kan då noteras att det, i motsats till vad som gäller för sanering av förorenad mark, i dag inte finns några av regeringen särskilt avsatta medel för sanering av miljöfarliga vrak.

4.3 Överväganden om ansvarsfördelning

4.3.1 Utgångspunkter

Det är primärt ägaren till ett fartyg som är ansvarig för eventuella föroreningar och utsläpp från fartyget. Det gäller även föroreningar från vrak. Som framgått ovan finns dock begränsade möjligheter att utkräva ansvar av – eller ens identifiera – en ägare till ett fartyg som förlist för ett femtiotal år sedan.

Mot denna bakgrund kommer de åtgärder som kan krävas för att åtgärda problemet med miljöfarliga vrak att bli en uppgift för det allmänna. En slutsats är vidare att de begränsade möjligheterna att ställa en ägare till svars med största sannolikhet innebär att staten kommer att få finansiera insatserna.

Mot bakgrund bl.a. av de stora kostnader som en hantering av miljöfarliga vrak kan innebära, menar Statskontoret att de aktiviteter som krävs bör samordnas på nationell nivå. För detta talar också att de aktuella aktiviteterna sannolikt kräver en mycket specialiserad kompetens som rimligen bör hållas på central samhällsnivå, och inte på regional eller lokal nivå. Det rör sig bl.a. om att de ansvariga aktörerna bör ha skeppsteknisk kompetens och förståelse för de speciella förhållanden som råder för sjunkna fartyg. Härmed handlar det också om en annan typ av kompetens än den som behövs för det offentliga programmet för efterbehandling av förorenad mark. Vi delar därför den syn som Naturvårdsverket i utredningen framfört till Statskontoret, nämligen att den arbetsmodell som tillämpas i arbetet med efterbehandling av förorenad mark inte kan överföras på vraken (se avsnitt 4.2.1).

Vi kan dock konstatera att det i dag inte finns något uttalat ansvar för någon myndighet att förebygga föroreningar från vrak som på sikt kan utgöra ett hot mot miljön.

4.3.2 Av Statskontoret förordad principiösning

Insatser för att åtgärda miljöfarliga vrak bör enligt Statskontoret bestå av följande moment:

- inventering
- inspektion
- sanering, om behov av detta bedöms föreligga

Mot bakgrund av vad som ovan sagts om behovet av nationell samordning och speciell kunskap inom bl.a. skeppsteknik, föreslår Statskontoret att regeringen uppdrar åt Sjöfartsverket att ansvara för att genomföra den inventering vi här talar om. Detta utifrån verkets ställning som sektorsmyndighet för sjöfartsfrågor och den expertkunskap som verket besitter på området.

Målet med arbetet bör vara att inventera förekomsten av miljöfarliga vrak samt så långt möjligt göra en riskbedömning av vilka hot dessa innebär. Inventeringen ska kunna ligga till grund för bedömningar och ställningstaganden om behovet av insatser för att förebygga och åtgärda utsläpp från miljöfarliga vrak. Exempel på information som är av värde i detta sammanhang avser t.ex. fartygens konstruktion, skick och position, omständigheterna kring förlisningen, mängden olja eller andra kemiska ämnen som kan antas finnas kvar ombord etc.

Det register över förlisningar och kända vrak som sedan länge förts av Statens maritima museer, och som för närvarande håller på att integreras i Riksantikvarieämbetets databas över fornminnen (FMIS), är sannolikt den bästa grundläggande informationskällan för att bygga upp nödvändig kunskap. Något behov av att bygga upp en ytterligare särskild vrakdatabas ser inte Statskontoret. I Sjöfartsverkets uppgift bör dock ingå att utveckla och komplettera befintlig information om miljöfarliga vrak i den utsträckning verket finner nödvändigt.

Även om Sjöfartsverket alltså, enligt Statskontorets mening, bör ansvara för inventeringen, är det också väsentligt att även företrädare för andra samhällsintressen deltar i arbetet. Således måste i arbetet beaktas att vrak, utöver av miljöskäl, även kan vara intressanta av kulturhistoriska, försvarsmässiga med flera skäl. Det måste också beaktas att somliga vrak utgör gravar och omfattas av griftefrid. I det inventeringsuppdrag som regeringen bör ge till Sjöfartsverket bör därför ett antal andra myndigheter medverka på samrådsbasis. Såvitt Statskontoret kan bedöma bör det t.ex. handla om Kustbevakningen, marinen, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sveriges geologiska undersökning, eventuellt berörda länsstyrelser och kommuner, m.fl.

I ett nästa steg bör, utifrån tillgänglig information, inspektioner på plats genomföras av de vrak som bedöms kunna utgöra de största miljöhoten. Enligt Statskontoret bör regeringen uppdra åt Sjöfartsverket att besluta om sådana inspektioner när de av verket bedöms vara nödvändiga. Vid beslut om vrakinspektioner bör möjligheterna till samordning genom inspektion av flera vrak samtidigt beaktas. Detta bl.a. mot bakgrund av att vrakinspektioner kan vara kostsamma. Vrak som vid en första inspektion bedöms kunna utgöra en miljöfara på sikt behöver sannolikt därefter återkommande inspekteras med några års intervall för att klargöra deras status.

Vid inspektion av miljöfarliga vrak bör samhällets samlade resurser utnyttjas på ett optimalt sätt. Det är därför viktigt att Sjöfartsverket i detta arbete samverkar med de myndigheter och aktörer som besitter kompetens och har resurser på området. Sjöfartsverket har viss sådan kompetens. Vidare har Kustbevakningen, utifrån sitt ansvar för miljöräddningstjänst till sjöss, god kunskap om och erfarenheter av att bekämpa föroreningar och utsläpp av olja. Kustbevakningen har tillgång till bl.a. fartyg och specialutbildade dykare. Även marinen har vissa resurser och viss kompetens i form av fartyg och dykare som används i samband med minröjning. En komplikation i sammanhanget kan möjligen vara att Kustbevakningens uppdragsverksamhet ska bedrivas med full kostnadstäckning. Statskontoret förutsätter dock att detta i praktiken går att hantera på lämpligt sätt, så att inte denna finansieringsfråga förhindrar nödvändig samverkan mellan myndigheterna.

Trots begränsad kunskap om förekomsten av potentiellt miljöfarliga vrak är Statskontorets bedömning att det, med tanke på de avsevärda kostnader en vraksanering kan innebära, inte är rimligt att åtgärda samtliga vrak på en gång. Utifrån data om vraken och utifrån genomförda vrakinspektioner bör därför ett program för åtgärder av de mest angelägna vraken utarbetas. Ett sådant program bör innefatta bedömningar av behov av saneringar av angelägna vrak över tid. Även denna uppgift föreslår Statskontoret att regeringen ger till Sjöfartsverket. Innan beslut fattas om att genomföra vrakinspektioner och vraksaneringar måste en avvägning göras där risken för eventuella utsläpp från vrak (och de miljömässiga konsekvenserna därav) ställs i relation till de samhällsekonomiska kostnaderna för att i förebyggande syfte åtgärda risken för sådana utsläpp.

Vraksaneringar kan innebära mycket omfattande operationer. Det finns i dag ingen svensk myndighet som har den kompetens och den utrustning som krävs för att utföra större vraksaneringar. Sådan kompetens har vid behov upphandlats på marknaden. Statskontoret föreslår att Sjöfartsverket ges befogenhet att genomföra vraksaneringar samt att vid behov upphandla kompetens för detta.

Statskontoret kan konstatera att ett väl fungerande samarbete i dag synes finnas mellan Sjöfartsverket och Kustbevakningen i en rad frågor som berör sjöfart i allmänhet och olyckor och incidenter till sjöss samt arbete med att förebygga och bekämpa föroreningar i synnerhet. Vi förutsätter därför att samverkan och samråd mellan myndigheterna sker även avseende vrakinspektioner och saneringar.

En rätt för det allmänna att inspektera och sanera vrak torde behöva lagregleras – se vidare avsnitt 4.5.

4.4 Finansieringsfrågor

Finansieringsfrågan är av central betydelse för att kunna lösa problem med miljöfarliga vrak. Detta bl.a. mot bakgrund av de stora kostnader som är förknippade med vrakinspektioner och saneringar.

Vi har i det föregående gjort bedömningen att preventiva åtgärder för att förhindra föroreningar från miljöfarliga vrak med största sannolikhet kommer att behöva finansieras av staten. Utifrån dagens kunskap är det dock svårt att bedöma de samlade kostnaderna för sådana åtgärder. I princip kan man tänka sig två olika scenarier vad avser behovet av insatser för att åtgärda miljöfarliga vrak:

- Ett scenario, som flera av de centrala myndigheter på området Statskontoret varit i kontakt med har gett uttryck för, är att det sannolikt endast är ett mindre antal vrak längs den svenska kusten som utgör, eller som skulle kunna utgöra, något större hot i miljöhänseende. Om detta skulle visa sig vara fallet torde nödvändiga åtgärder vara möjliga att finansiera med särskilda statliga medel i takt med att behov uppstår. Det bör dock upprepas att varje sådant fall i sig kan bli mycket kostsamt.
- Ett annat scenario är att inventering och vrakinspektioner pekar ut ett stort antal potentiellt miljöfarliga vrak, vilka bedöms som nödvändiga att åtgärda tämligen omgående. Detta skulle ställa helt andra krav på finansiering. Utifrån ett sådant scenario är det enligt Statskontoret rimligt att göra en jämförelse med den lösning regeringen har valt för sanering av förorenad mark (se avsnitt 4.2.1). För detta ändamål inrättades år 1999 ett särskilt statsanslag som får användas till saneringsobjekt där det inte finns någon ansvarig enligt miljöbalken. Anslaget har under den senaste femårsperioden uppgått till omkring en halv miljard kronor per år. Om problemen med miljöfarliga vrak skulle visa sig vara mycket omfattande kan det enligt Statskontoret krävas en liknande finansiell lösning som för sanering av förorenad mark.

Statskontoret kan inte med säkerhet avgöra vilket scenario som är mest realistiskt, utan det får visa sig i den inventering som vi förordar att Sjöfartsverket ges ansvar för att genomföra. I sammanhanget bör dock upprepas att de vrak som undersökts i Norge har visat sig innehålla betydligt mindre mängder olja än vad som tidigare antagits. I Norge har man också vid en samlad samhällsekonomisk bedömning funnit att det i praktiken är mycket få miljöfarliga vrak som det finns skäl att sanera (se avsnitt 4.1.1).

4.5 Behov av författningsändringar

Inventeringen av miljöfarliga vrak handlar till stor del om en engångs-insats och kan således inte betraktas som en fortlöpande uppgift. Mot den bakgrunden finns det enligt Statskontoret knappast behov av att reglera uppgiften i lag. Sjöfartsverkets uppgift att genomföra en sådan inventering bör istället ges genom ett särskilt regeringsuppdrag.

Inspektioner och saneringar av vrak kan betraktas som ett intrång i den enskilda äganderätten. Sådana åtgärder kan vidare vara förenade med mycket stora kostnader. En vraksanering kan även, förutom åtgärder för att tömma ett sjunket fartyg på olja eller andra skadliga ämnen, innebära att ett vrak behöver bärgas. Det finns enligt Statskontoret anledning att i lag reglera det allmännas rätt att inspektera och sanera vrak. Någon lag som i dag explicit ger en sådan rätt finns inte, såvitt Statskontoret kan bedöma.

Statskontorets bedömning är för det första att miljöbalkens bestämmelser inte är tillämpliga på de äldre, potentiellt miljöfarliga vrak som vi här diskuterar. Detta bl.a. då ett fartygsvrak knappast kan räknas som en sådan fast föroreningskälla som avses i lagens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet. Vidare omfattar miljöbalkens regler om efterbehandling av förorenade områden endast miljöfarliga verksamheter som drivits efter den 30 juni 1969 och vars verkningar fortfarande pågick när miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999.

Vidare kan sägas att lagen (2003:778) om skydd mot olyckor reglerar statens och kommunernas räddningstjänst och gäller då olja eller andra skadliga ämnen kommit ut i vattnet eller det föreligger en överhängande fara för att så ska ske. Då bestämmelserna är avsedda för situationer där utsläpp redan pågår eller det finns en överhängande fara för att utsläpp ska påbörjas vore det, såvitt vi kan bedöma, inte lämpligt att utvidga dem till att även omfatta den typ av förebyggande insatser som det här primärt är frågan om.

Lagen (1980:424) om åtgärder mot föroreningar från fartyg gäller primärt utsläpp som härrör från eller i övrigt står i samband med ett fartygs drift. Sjöfartsverket kan med stöd av denna lag meddela förbud och förelägganden som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa

förorening. Med stöd av lagen genomförs, såvitt Statskontoret kunnat utröna, vitt skilda åtgärder. Exempelvis har bestämmelserna använts som stöd för att bärga eller omhänderta fartyg, som vid en grundstötning eller en kollision, har sjunkit eller som riskerar att sjunka. Mot denna bakgrund föreslår Statskontoret att Sjöfartsverkets rätt att besluta om genomförandet av vrakinspektioner och vraksaneringar regleras i lagen (1980:424) om åtgärder mot föroreningar från fartyg.

5 Nedskräpningsfallet

5.1 Problemets karaktär och omfattning

Detta fall handlar i första hand om problem som är att betrakta som nedskräpning i miljöbalkens mening, dvs. att placera avfall e.d. utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. För att vrak och övergivna båtar ska kunna betraktas som nedskräpande avfall i lagens mening torde dock krävas att de är stadda i en viss grad av förfall. Detta gäller visserligen i allmänhet för vrak, men inte nödvändigtvis för övergivna båtar.

Det kan dock finnas situationer där vrak och övergivna båtar kan anses utgöra ”nedskräpningsliknande” problem, även om de inte är faktiskt nedskräpande i miljöbalkens mening, t.ex. i form av olycksfallsrisker för badande o.d. Det kan också handla om fullt funktionsdugliga, men uppenbarligen övergivna, båtar som blir liggande under lång tid och som upplevs som störande.

Hypotetiskt sett finns det ett stort antal varianter av tänkbara situationer där vrak och övergivna båtar kan anses utgöra nedskräpande eller nedskräpningsliknande problem. Variationerna handlar exempelvis om fartygets *grad av förfall* (det kan handla om allt från uppenbara vrak till fullt funktionsdugliga fartyg), i vilken mån fartyget verkligen är att betrakta som *övergivet eller ej* (enligt praxis vid hanteringen av s.k. sjöfynd anses t.ex. mindre fartyg, närmast nöjesbåtar, inte vara övergivna om de påträffas fastbundna eller förankrade), eller om i vilken mån fartyget utgör någon *mer akut risk eller ej* (t.ex. olycksfallsrisk för badande) m.m. På detaljnivå rymmer problemet därmed en mängd mer eller mindre grannliga avgränsnings- och definitionsfrågor.

Statskontoret har bedömt att de faktiskt nedskräpande och de ”nedskräpningsliknande” fallen är så pass lika till sin karaktär och beträffande tänkbara lösningar, att de bör behandlas samlat. I begreppet ”nedskräpningsfallet” inkluderar vi därför både nedskräpande och nedskräpningsliknande situationer.

Nedskräpningsfallet berör i första hand mindre fartyg, från rena fritidsbåtar upp till skutor, pråmar o.d. Antalet sådana fartyg som trafikerar svenska vatten är betydande. Till exempel visar Statistiska centralbyråns båtlivsundersökning från år 2004 att de svenska hushållen äger drygt 700 000 fritidsbåtar.⁸

Hur många fartyg som i slutändan dyker upp som nedskräpningsfall saknas det heltäckande kunskap om. Några uttömmande inventeringar av antalet enskilda nedskräpningsfall i svenska vatten finns således inte, såvitt vi kunnat utröna. Det har heller inte varit möjligt att genomföra en sådan inventering inom ramen för detta uppdrag.

Däremot finns en hel del anekdotisk kunskap i form av uppgifter i media och vad som framkommit vid de kontakter Statskontoret haft med olika intressenter på området. Dessa uppgifter talar för att det sannolikt handlar om ett flertal nedskräpningsfall per kustkommun (hav och större sjöar), varav ett mindre antal är särskilt problematiska. De särskilt problematiska fallen avser ofta båtägare som befinner sig i en sådan livssituation att eventuella krav från samhällets sida har liten påverkan på deras beteende. Till svårigheterna bidrar också att det i dag till stor del saknas regler som ger det allmänna befogenhet att ingripa (se vidare avsnitt 5.2).

Utöver avsaknad av nödvändiga regler, så kan också kostnaderna för att hantera ett nedskräpningsfall fungera hämmande på det allmänns vilja att ingripa. Således kan kostnaderna för bärgning, bortforsling, skrotning⁹ m.m. i ett enskilt fall mycket väl summerna till mellan en halv och en miljon kronor.

5.1.1 Jämförelse med vägtrafikområdet

Då fartyg (i synnerhet fritidsbåtar) och bilar kan sägas vara parallellfall finns skäl att jämföra med situationen på vägtrafikområdet.

⁸ Statistiska centralbyrån (2004).

⁹ Destruktion av uttjänta fartyg brukar ofta benämnas "upphuggning". För förståelsens skull har vi dock valt att genomgående använda det mer vardagsspråkliga begreppet "skrotning".

På vägtrafikområdet finns regler som ger polisen, Vägverket och kommunerna rätt att i vissa fall flytta fordon om det behövs för ordningen och säkerheten i trafiken eller av naturvårdsskäl m.m. (dessa regler beskrivs närmare i bilaga 2, avsnitt 2.12). Fordon som flyttas ska förvaras på en särskild för ändamålet avsedd uppställningsplats eller ställas så nära den plats där de anträffades att de lätt kan återfinnas. Vidare finns regler om att flyttade fordonsvrak ska skrotas eller undanskaffas på annat sätt så snart det lämpligen kan ske.¹⁰

Vidare infördes ett system för att ta om hand uttjänta fordon redan år 1975, i form av utbetalning av skrotningspremier ur en bilskrotningsfond som finansierades med inbetalda skrotningsavgifter för nyregistrerade fordon. Sedan den 1 juni 2007 gäller istället producentansvar för samtliga bilar, från att sedan år 1998 ha gällt för vissa typer av bilar. Det innebär att yrkesmässiga tillverkare och importörer av bilar (producenter) ska ta emot uttjänta bilar för skrotning, som huvudregel utan krav på ersättning. De ska även se till att det finns lämpliga system för mottagning. Vid införandet av det fullständiga producentansvaret upphörde det tidigare gällande systemet med skrotningspremier.

I sammanhanget kan också nämnas att stiftelsen Håll Sverige Rent mellan åren 2001 och 2007 i två omgångar drev en särskild skrotbilkampanj. Den berörde nästan hela Sverige och underlättade hanteringen av uttjänta bilar för såväl privatpersoner som kommuner. Kampanjen genomfördes i samarbete med Folksam och landets kommuner, och vände sig till allmänheten. Vem som helst kunde rapportera in egna eller övergivna skrotbilar för kostnadsfri hämtning. Kampanjen finansierades via bilskrotningsfonden. Genom kampanjen samlades in totalt ca 130 000 skrotbilar. Såvitt Statskontoret har förstått av sina kontakter med Håll Sverige Rent gjordes det även vissa försök från kommunernas sida att få berörda bilägare att bidra till kostnaderna för bortforslingen, men detta visade sig vara mycket svårt – mindre än femtedel av bilägarna lämnade sådana bidrag. Att försöka få in ersättning med hjälp av det juridiska systemet visade sig heller inte vara

¹⁰ Med fordonsvrak avses, enligt lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall, ”fordon som med hänsyn till sitt skick, den tid under vilken det har stått på samma plats eller andra omständigheter måste anses övergivet och som uppenbarligen har ringa eller inget värde”.

någon framkomlig väg. Några initiativ motsvarande skrotbilskampanjen har inte tagits avseende båtvrak.

5.2 Dagens situation

Om nedskräpningsfallet bedöms innebära problem av sådan dignitet att det allmänna behöver ingripa, så handlar de åtgärder som behöver vidtas i första hand om att någon/några myndighet/-er bör ges befogenhet att avgöra när ett problem föreligger samt vidta nödvändiga åtgärder för att lösa problemen, t.ex. genom att vid behov bärga och/eller forsla bort fartyget i fråga.

Ovanstående gäller – i enlighet med hur regeringens uppdrag till Statskontoret är formulerat – myndighetsaktiviteter som behöver genomföras för att redan *uppkomna* nedskräpningsfall ska kunna hanteras. I sammanhanget kan det dock även vara intressant att diskutera hur man genom förebyggande åtgärder kan minska risken för att nya fall uppstår. Det handlar då i första hand om att samhället behöver ställa krav på, och skapa system för, att uttjänta fartyg tas om hand på lämpligt sätt, så att ägarna inte väljer att överge dem. Att analysera hur ett sådant system bör se ut mer i detalj har Statskontoret dock bedömt ligga utanför uppdraget.

Som framgår nedan saknas i dag i huvudsak regler för att hantera de situationer som kan inrymmas under nedskräpningsfallet – avseende såväl att ta hand om redan uppkomna fall som att förebygga uppkomsten av nya.

Till att börja med bör dock betonas att det i första hand är ägaren som är ansvarig för att ta hand om ett vrak eller att överhuvudtaget inte överge en uttjänt båt. En ägare har heller inte rätt att placera nedskräpande vrak och båtar hur som helst. Således anges i 15 kap. 30 § miljöbalken (1998:808) att ingen får skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Också den egna fastigheten innefattas alltså under givna förutsättningar av förbudet. Nedskräpning är en straffbar gärning enligt 29 kap. 7 § miljöbalken.

De offentliga aktörer som i första hand berörs av nedskräpningsfallet är *kommunerna* och *polisen*. Därtill kan *Kustbevakningen*, som patrullerar på sjön, konfronteras med problemet, och likaså *Sjöfartsverket* om nedskräpningsfallen berör de allmänna farlederna.

Kommunerna berörs av nedskräpningsfallen genom att dessa fall huvudsakligen har lokala effekter. Kommunerna har också ett gatuhållningsansvar, vilket regleras i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Kommunerna är också ansvariga för insamling och bortforsling av hushållsavfall och för att avfallet återvinns när det är lämpligt – enligt praxis ingår dock inte fritidsbåtar eller andra fartyg bland sådant skrymmande avfall som räknas som hushållsavfall.

Polisen kommer i kontakt med nedskräpningsfallen i första hand genom de arbetsuppgifter man har avseende fynd, som faller under lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd eller lagen (1938:121) om hittegods. Sådana fynd ska anmälas till polisen, och också, om möjligt, vårdas och förvaras av polisen under den tid som krävs innan upphittaren eventuellt kan få det – det senare kan ske om ägaren inte kan återfinnas och/eller inte gör anspråk på godset. Polisen kan ha särskilda uppställningsplatser för sjöfynd. Då sjöfynd ofta är skrymmande förekommer det dock även att upphittaren anförtros att vårda och förvara fyndet under den berörda tiden, förutsatt att han eller hon bedöms kunna göra detta på ett betryggande sätt. Polisen konfronteras också med nedskräpningsfallen genom att man patrullerar på sjön.

I dag saknas i huvudsak regler om flyttning av fartyg, motsvarande de som finns på vägtrafikområdet. Således saknas uttryckliga regler som ger det allmänna befogenheter att bryta enskilda rättssubjekts rätt att, med stöd av framför allt äganderätten, fritt förfoga över sitt fartyg. Att det saknas uttryckliga bestämmelser om vem som har befogenhet att forsla bort vrak i situationer motsvarande nedskräpningsfallet har för övrigt också nyligen konstaterats av Justitiekanslern.¹¹ Ett undantag från detta utgör dock reglerna om flyttning av fartyg i allmän hamn (se avsnitt 3.2). Enligt dessa regler får en innehavare av en allmän hamn

¹¹ Justitiekanslern (2004).

flytta ett fartyg om det hindrar hamnens behöriga nyttjande eller varaktigt ligger på ett sätt som strider mot gällande föreskrifter. I dessa fall torde fartygen i allmänhet vara av sådan storlek att de finns med i hemlandets fartygsregister¹² och även vara av sådan karaktär att de används för kommersiell sjöfart. Då de flesta av Sveriges ca 50 allmänna hamnar är kommunalt ägda berör också detta kommunerna.

Ibland torde åtminstone ”nedskräpningsliknande” fall i praktiken hanteras genom reglerna om sjöfynd och hittegods. Dessa regler är dock sannolikt inte tillräckliga för att hantera samtliga nedskräpningsfall. Av Justitiekanslerns ovan nämnda uttalande framgår t.ex. att sjöfyndslagen inte reglerar situationen att varken ägaren eller upphittaren gör anspråk på fyndet. Detta är sannolikt inte ovanligt, med hänsyn till att vrak och övergivna båtar kan vara av ringa värde.

Ett annat väsentligt hinder mot att i dag hantera nedskräpningsfallen är att de kan vara förhållandevis kostsamma. Som framgått ovan kan kostnaderna för bärgning, bortforsling, skrotning m.m. i ett enskilt fall mycket väl summera till mellan en halv och en miljon kronor.

Även om det finns vissa hinder mot att hantera nedskräpningsfallen, ska också sägas att många sådana fall ändå tas om hand i dag, på mer ad hoc-artad basis. Det kan t.ex. handla om att kommuner – ofta genom att allmänheten sätter tryck på de lokala politikerna – bedömer ett visst fall som så pass besvärande att man söker lösa det. Men det kan också handla om att de sjöpatrullerande myndigheterna Kustbevakningen och polisen ”förbarmar” sig över övergivna fartyg som de stöter på under tjänstgöringen. Som sägs ovan torde därtill somliga fall hanteras genom reglerna om sjöfynd och hittegods.

I motsats till på vägtrafikområdet finns inte för fartyg (och då i synnerhet fritidsbåtar) några utvecklade system för att förebygga uppkomsten av nya nedskräpningsfall. Således finns varken producentansvar för båtar, motsvarande vad som i dag gäller för bilar, eller någon skrotningspremie, som tidigare fanns för bilar.

¹² T.ex. ska det svenska fartygsregistret, enligt sjölagen (1994:1009), omfatta uppgifter om svenska ”skepp”. Med skepp avses ett fartyg, vars skrov har en största längd av minst tolv meter och en största bredd av minst fyra meter. Annat fartyg kallas båt.

Förutsättningarna för att åtgärda nedskräpningsfallen – liksom för att bygga upp förebyggande system – skiljer sig också i vissa avseenden från vad som gäller på vägtrafikområdet. En väsentlig skillnad är t.ex. att alla bilar finns registrerade i bilregistret, vilket bl.a. bör underlätta efterforskningar av ägare till övergivna fordon och fordonsvrak. Något obligatoriskt fritidsbåtregister finns däremot inte.

Ett statligt, obligatoriskt fritidsbåtregister har dock en gång funnits. Det inrättades den 1 januari 1988, och fördes – databaserat – av Sjöfartsverket och länsstyrelserna. Registreringsplikten omfattade båtar med en längd över fem meter eller med viss minsta motorstyrka. Registret avskaffades vid utgången av år 1992. I den proposition där avskaffandet föreslogs angavs som motiv i första hand att den nytta registret kunde göra inte stod i rimlig proportion till det integritetsintrång som många båtägare ansåg följa av registreringen.¹³

Förutsättningarna för att hantera ”nedskräpningsfall” på vägtrafikområdet är även i vissa andra avseenden bättre än för vrak och båtar. Detta framgår t.ex. av ett av Vägverket nyligen avrapporterat regeringsuppdrag om att utreda en långsiktig lösning för transporter av uttjänta och övergivna bilar.¹⁴ I rapporten föreslås att det ska föreskrivas en *skyldighet* för en kommun eller Vägverkets region att inom sina respektive ansvarsområden utan dröjsmål flytta ett fordonsvrak. I dag finns en rättighet till detta, men ingen skyldighet. Vidare föreslår verket att kostnader som uppstår när kommuner och Vägverkets regioner tar hand om övergivna och uttjänta fordon ska ersättas genom fordonets trafikförsäkring. En förutsättning sägs dock vara att kostnaderna inte kan tas ut av fordonets ägare. Vägverket föreslår att ersättning ska betalas ut även för fordon som saknar trafikförsäkring. Detta genom att ersättning då ska kunna utgå på motsvarande sätt som för oförsäkrade fordon som orsakar en trafikskada, dvs. genom ett solidariskt och proportionerligt ansvar för försäkringsanstalterna för de oförsäkrade fordonen. En liknande lösning lär dock vara svår att etablera för att finansiera hanteringen av nedskräpande vrak och båtar, eftersom det i dag saknas en obligatorisk (fritids-) båtförsäkring.

¹³ Prop. 1992/93:102.

¹⁴ Vägverket (2008).

5.3 Överväganden om ansvarsfördelning

5.3.1 Utgångspunkter

Som framgått är det oklart exakt hur omfattande problemet med nedskräpande och ”nedskräpningsliknande” vrak och båtar egentligen är. Å andra sidan menar vi att antalet fall inte är avgörande, utan redan det faktum att det förekommer sådana situationer är skäl nog för att skapa möjligheter till ingripande från det allmännas sida. Samtidigt finns också skäl att söka förbättra kunskapsläget.

De nedskräpande eller nedskräpningsliknande problemen är enligt Statskontorets bedömning inte av sådan art att de för sin lösning kräver särskild nationell samordning eller kompetens – låt vara att eventuella nödvändiga regler, vägledningar och praxis så långt möjligt bör vara nationellt enhetliga. Tvärtom kan sägas att samtliga tänkbara varianter av nedskräpningsfall i huvudsak har lokala effekter.

Mot denna bakgrund framstår det för Statskontoret som mest naturligt att det av offentliga aktörer i första hand är *kommunerna* som kan ha en roll i detta sammanhang. Som kommer att framgå nedan menar vi dock att även *polisen* bör ges en roll i sammanhanget.

En annan väsentlig utgångspunkt är att det *i första hand är ägaren som är ansvarig* för att ta hand om ett vrak eller att överhuvudtaget inte överge en uttjänt båt.

5.3.2 Av Statskontoret förordad principiös lösning

Om förutsättningar ska skapas för att lösa uppkomna nedskräpningsfall krävs att vissa rutiner tillskapas, vilka i dag helt eller delvis saknas. Det handlar i första hand om tre på varandra följande steg, som kan behöva genomgås i handläggningen av ett ärende.

- Steg 1: En heltäckande rutin som möjliggör för det allmänna att spåra ägare till nedskräpande vrak och båtar.

- Steg 2: En rutin varigenom det allmänna kan ställa krav på ägaren (om denne kan återfinnas) att vidta åtgärder för att avhjälpa problemet.
- Steg 3: En rutin varigenom det allmänna kan vidta nödvändiga åtgärder för det fall ägaren inte lever upp till sitt ansvar.

Statskontoret förordar att ansvariga myndigheter bör vara polisen i steg 1 och kommunerna i steg 2 och 3.

Steg 1: Polisen bör ha ansvar för att eftersöka ägaren

Om ett nedskräpningsfall upptäcks måste det första steget vara att eftersöka ägaren, med hänsyn till att denna primärt är ansvarig för att åtgärda problemet. Oavsett vem som gör upptäckten – enskilda medborgare, kommunföreträdare, sjöpatrullerande myndigheter, m.fl. – så anser Statskontoret att ansvaret för att eftersöka ägaren bör ligga på polisen. Skälet till detta är *dels* att det i varje aktuell situation är, mer eller mindre, tänkbart att det ligger en brottslig handling bakom, *dels* att det genom lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd och lagen (1938:121) om hittegoods sedan länge finns fungerande, motsvarande rutiner för att eftersöka ägare och för vilka polisen är ansvarig. Detta förutsätter att den som gör upptäckten också är skyldig att göra en anmälan till polisen. Detta måste eventuellt särskilt regleras.

Visserligen torde inte sjöfyndslagen i nuvarande utformning kunna tillämpas direkt för att lösa samtliga här aktuella fall av eftersökning av ägare. Exempelvis omfattar lagen endast ”svensk skärgård, kust eller rikets segelbara insjöar, floder eller kanaler” och fartyg som är att betrakta som övergivna.¹⁵ Men de rutiner som polisen följer när man mottagit en anmälan om sjöfynd borde, såvitt Statskontoret kan bedöma, vara möjliga att ”kopiera” till samtliga de situationer vi här diskuterar. I likhet med vad som i dag sker i samband med sjöfynd, menar Statskontoret således att rutinerna för att eftersöka ägare i korthet bör omfatta följande steg:

¹⁵ Enligt praxis betraktas dock mindre fartyg – närmast nöjesbåtar – inte som övergivna om de påträffas fastbundna eller förankrade, och detta även om de kan antas vara stulna.

- Polisen bör låta besiktiga nedskräpande vrak och båtar som anmäls. I detta bör ingå att värdera fyndet, men också att slå fast om det utgör någon mer akut risk eller ej, och i vilken grad av förfall det befinner sig. För bedömningen av om ett fartyg är att betrakta som vrak eller ej bör kunna tillämpas en liknande definition som på vägtrafikområdet.¹⁶ Besiktningen bör utföras av sakkunnig personal. Eventuellt krävs att den görs av (eller åtminstone i närvaro av) oberoende, extern kompetens.
- Om möjligt bör polisen ta vård om fyndet. Om anmälaren bedöms kunna vårda och förvara fyndet på ett betryggande sätt, så bör han eller hon dock kunna få göra detta. För de situationer som här diskuteras förutsätter vi också att polisen har/ges rätt att vidta lämpliga åtgärder för det fall fyndet i fråga utgör en mer akut risk av något slag.
- Om det fanns ett obligatoriskt båtregister (motsvarande bilregistret på vägtrafikområdet) skulle det sannolikt vara tämligen enkelt att spåra ägaren. Men eftersom ett sådant register saknas, så torde eftersökningen av ägaren behöva ske genom att polisen utfärdar en kungörelse med föreläggande för ägaren att inom viss tid (t.ex. 90 dagar, vilket gäller för sjöfynd) anmäla sig till polisen för att visa sin rätt till egendomen. Kungörelsen bör dock rimligen inte anses vara nödvändig om ägaren redan är känd. Således bör i det senare fallet kunna användas motsvarande förfarande som finns i hittegodslagen. Enligt denna gäller således att upphittade fynd utan oskäligt dröjsmål ska anmälas hos polisen, som efter anmälan ska underrätta ägaren till godset om han eller hon är känd.
- Om ägaren anmäler sig i rätt tid samt visar sin rätt, bör fyndet överlämnas till honom eller henne mot betalning av kostnaden för kungörandet och vården av fyndet samt "hittelön" till anmälaren. Om ägaren inte anmäler sig bör fyndet tillfalla anmälaren mot att denna betalar kostnaden för kungörandet och vården av fyndet. Observera att vi förutsätter att även en offentlig aktör (t.ex. en

¹⁶ Som framgått av avsnitt 5.1.1 avses, enligt lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall, med ett fordonsvrak "ett fordon som med hänsyn till sitt skick, den tid under vilken det har stått på samma plats eller andra omständigheter måste anses övergivet och som uppenbarligen har ringa eller inget värde".

kommun) kan vara anmälare och därmed få äganderätt till fyndet på detta sätt.

En komplikation i sammanhanget kan uppstå om varken ägaren eller anmälaren gör anspråk på fyndet. Av Justitiekanslern har t.ex. konstaterats att sjöfyndslagen inte reglerar den situationen.¹⁷ För vår diskussion är detta dock sannolikt ett mindre problem. Detta då utgångspunkten för resonemanget är att finna en lösning på nedskräpningsfallen, antingen genom att det allmänna ålägger ägaren att vidta åtgärder, eller att det allmänna får vidta nödvändiga åtgärder om ägaren inte gör vad han eller hon ska. Vi förutsätter då dels att det allmänna faktiskt vill ta sig an problemet om ägaren inte gör det, dels att ägaren kan anses ha förverkat sin rätt till fartyget om han eller hon inte inom avsatt tid ger sig tillkänna och visar sin rätt till fartyget i fråga. I tillämpliga delar likställer vi också ägaren och anmälaren, dvs. om den senare efter kungörandeprocessen får överta fartyget ska det allmänna kunna rikta kraven mot anmälaren, och likaså har anmälaren förverkat sin rätt till fartyget om han eller hon inte gör anspråk på det.

För att det allmänna ska kunna förfoga över fartyget och ta sig an problemet i det fall varken ägaren eller anmälaren gör anspråk på fyndet, krävs eventuellt att det allmännas ”äganderätt” i sådana situationer uttryckligen regleras. Åtminstone beträffande sjöfynd synes nämligen en sådan regel i dag saknas. Således har Justitiekanslern nyligen konstaterat¹⁸ att det i Rikspolisstyrelsens tidigare gällande föreskrifter och allmänna råd för tillämpningen av sjöfyndslagen föreskrevs att det i dessa fall torde vara berättigat att låta fyndet tillfalla staten, men att motsvarande föreskrift inte finns i de allmänna råd om sjöfynd som nu gäller (RPSFS 2003:3).

Om varken ägaren eller anmälaren gör anspråk på fyndet menar vi att äganderätten bör tillfalla berörd kommun – av skäl som framgår nedan.

Steg 2: Kommunen bör ges rätt att ställa krav på ägaren

När väl ägandefrågan klarlagts, i enlighet med ovanstående, bör kommunen vara den instans som ska ha rätt att hantera ärendet. En förut-

¹⁷ Justitiekanslern (2004).

¹⁸ *ibid.*

sättning för detta är givetvis att det sker en kommunikation mellan polis och kommun.

Kommunen bör för det första ha rätt att bedöma om det i det enskilda fallet faktiskt föreligger ett problem av sådan dignitet att det allmänna bör ingripa.¹⁹ Om kommunen anser att så är fallet, bör kommunen i nästa skede ha rätt att ställa lämpliga krav på ägaren om att åtgärda problemet.

Exakt hur kraven på ägaren bör se ut kan diskuteras. Rimligen bör det dock handla om att ägaren får en viss tid på sig att åtgärda problemet och samtidigt förvarnas om att någon typ av sanktion kommer att tillgripas om kraven inte uppfylls. I det senare fallet är det viktigaste – med hänsyn till att ambitionen är att söka lösa problemen med nedskräpningsfallen – att ge det allmänna (i form av kommunen) en rätt att forsla bort, och på lämpligt sätt hantera, de vrak och båtar som förorsakar problemen.

Hur lång tid ägaren bör få på sig för att åtgärda problemet kan möjligen behöva variera för olika situationer. För det fall nedskräpande vrak och båtar i ett enskilt fall utgör en akut risk av något slag, t.ex. olycksfallsrisk för badande, kanske denna tid bör vara relativt kort (några dagar upp till en vecka). Om problemet är av mindre akut karaktär kanske tiden snarare bör sättas till någon månad eller mer.

Steg 3: Kommunen bör ges rätt att vidta nödvändiga åtgärder om ägaren inte gör det

Om ägaren inte uppfyller de krav som ställs i steg 2, anser Statskontoret att kommunen bör ges rätt att forsla bort, och på lämpligt sätt hantera, de vrak och båtar som förorsakar problemen. Beroende på omständigheterna kan kommunens rätt komma att inträda vid olika tidpunkter i den händelsekedja vi här beskriver. I huvudsak två fall kan förekomma:

¹⁹ Eventuellt bör Naturvårdsverket ges en vägledande roll för att definiera när det kan anses föreligga ett nedskräpnings-/nedskräpningsliknande problem, som kan motivera ett offentligt ingripande. Detta då verket har ett särskilt ansvar för ett effektivt regelverk och fungerande styrmedel avseende avfall.

- Det första fallet inträder när, efter polisens eftersökning av ägare, varken ägaren eller anmälaren gör anspråk på fyndet, alternativt att kommunen är anmälaren. I dessa situationer anser Statskontoret, som framgått, att fartyget i fråga bör tillfalla kommunen, som där- efter kan hantera det som den finner lämpligt. Om fartyget har ett värde lär det komma att säljas på offentlig auktion. Annars lär det destrueras.
- Det andra fallet kan inträda när en ägare, eller annan anmälare än kommunen, tilldelas fyndet efter polisens eftersökning av ägare. Om därefter kommunen bedömer att fartyget i fråga utgör ett nedskräpnings-/nedskräpningsliknande problem, men ägaren inte efterlever de krav som kommunen därför ställer på honom, så anser vi alltså att kommunen bör ges rätt att forsla bort, och på lämpligt sätt hantera, fartyget.

En rätt för kommunerna att flytta nedskräpande/nedskräpningsliknande vrak och båtar behöver sannolikt lagregleras – på motsvarande sätt som i lagen om flyttning av fordon i vissa fall. Ärenden avseende vrak och båtar kommer dock antagligen att ta längre tid att hantera än ärenden avseende fordon och fordonsvrak. Detta bl.a. då rutinerna för att eftersöka ägare av naturliga skäl blir mer komplicerade eftersom det – i motsats till vad som gäller på vägtrafikområdet – inte finns något obligatoriskt fritidsbåtregister.

5.4 Övriga frågor

5.4.1 Behov av förebyggande åtgärder

Statskontorets uppdrag handlar om hur redan uppkomna fall av vrak och övergivna båtar bör hanteras. Beträffande nedskräpningsfallet är det dock väsentligt att samhället även ställer krav på – och skapar system för – att uttjänta fartyg tas om hand på lämpligt sätt, så att ägarna inte väljer att överge dem. Att närmare analysera hur ett sådant system bör se ut har vi bedömt i huvudsak ligga utanför uppdraget. Men systemen på vägtrafikområdet bör kunna tjäna som inspiration, låt

vara att förhållandena där är mer fördelaktiga i vissa avseenden, t.ex. genom förekomsten av ett statligt, obligatoriskt bilregister.

I likhet med vad som gäller på vägtrafikområdet kan ett effektivt system för att förebygga uppkomsten av nya fall av nedskräpande vrak och båtar behöva omfatta:

- Ett bättre utbyggt nätverk av båtskrotar, där uttjänta fritidsbåtar o.d. kan lämnas. Detta behov lär för övrigt öka under de närmaste åren, när allt fler plastbåtar blir uttjänta.
- Någon form av incitament för att skrota uttjänta fritidsbåtar o.d. Detta torde i första hand kunna handla om ett producentansvar för båtar, av det slag som i dag finns för bilar, eller en skrotningspremie, som tidigare fanns för bilar.

5.4.2 Finansieringsfrågor

I dag saknas heltäckande kunskap om den totala omfattningen av problemet med nedskräpande och ”nedskräpningsliknande” vrak och båtar. De erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet talar dock för att det finns ett antal sådana fall, som över åren har ackumulerats i Sveriges kommuner.

Som framgått ovan föreslår Statskontoret att kommunerna ska ha rätt att ställa krav på ägare till nedskräpande vrak och båtar att lösa problemen, och att – om ägaren inte gör vad han eller hon ska – forsla bort, och på lämpligt sätt hantera, de objekt som förorsakar problemen. Om kommunerna ges dessa befogenheter får förutsättas att en del av de problem som ackumulerats över åren kommer att lösas.

Samtidigt ska sägas att de befogenheter som föreslås för kommunerna möjligen inte kommer att leda till att samtliga fall hanteras. Detta då ett annat väsentligt hinder – utöver avsaknaden av befogenheter – mot att i dag hantera de nedskräpande och ”nedskräpningsliknande” fallen torde vara att de kan vara förhållandevis kostsamma att åtgärda. Som framgått ovan kan således kostnaderna för bärgning, bortforsling, skrotning

m.m. i ett enskilt fall mycket väl summera till mellan en halv och en miljon kronor.

Visserligen kan hävdas att kostnaderna för samhällets insatser så långt möjligt borde täckas av den berörde båtägaren, med hänsyn till att det i första hand är ägaren som är ansvarig för att ta hand om problemen. Men i praktiken lär det ofta bli svårt att kunna få in några pengar den vägen. Dels torde de objekt som det allmänna ges rätt att under vissa förutsättningar förfara över inte sällan vara av mindre värde, varför man knappast genom försäljning kan räkna med att täcka mer än en mindre del av kostnaderna. Dels avser de särskilt problematiska fallen ofta båtägare som befinner sig i en sådan livssituation att eventuella krav från samhällets sida har liten påverkan på deras beteende. I sammanhanget kan en jämförelse göras med vägtrafikområdet. Som framgått av avsnitt 5.1.1 var det t.ex. knappt en femtedel av bilägarna som i slutändan lämnade något bidrag till att täcka kostnaderna för bortforsling av bilvrak i stiftelsen Håll Sverige Rents särskilda skrotbilskampanj under åren 2001–2007. Förutsättningarna är dessutom sämre beträffande vrak och båtar än på vägtrafikområdet, eftersom det, som sagts ovan, för bilar finns ett obligatoriskt bilregister vilket bl.a. bör underlätta efterforskningar av ägare till övergivna fordon och fordonsvrak. Något obligatoriskt fritidsbåtregister finns däremot inte.

Mot denna bakgrund kan antas att de medel som krävs för att lösa problemen i praktiken behöver tas ur det allmännas budget. Detta förstärker behovet av sådana förebyggande åtgärder som diskuteras i föregående avsnitt, så att antalet nytillkommande fall begränsas.

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 under samordning av Naturvårdsverket. Om det då visar sig att problemet totalt sett är stort (i synnerhet om det visar sig finnas många fall som är särskilt svåra och/eller kostsamma att hantera), så kan det finnas skäl för staten att ge incitament till kommunala insatser genom någon form av bidrag. Ett sådant bidrag bör i första hand avse hanteringen av de fall som hittills ackumulerats. För nytillkommande fall bör på sikt andra finansierings-

möjligheter övervägas, t.ex. någon form av försäkringslösning eller en avgift vid nyförsäljning av båtar.

5.5 Behov av författningsändringar

De principförslag som ovan redovisats kräver vissa författningsändringar. Till att börja kan regler behöva införas för att hantera den föreslagna rutinen för eftersökning av ägare till nedskräpande vrak och båtar. Detta torde gälla både för skyldigheten att anmäla upptäckt av sådana fall till polisen, och för polisens aktiviteter för att eftersöka ägare till fynden i fråga. Vidare kan den kommunikation om anmälda fynd som krävs mellan polisen och berörd kommun behöva regleras. Eventuellt kan dessa bestämmelser införas genom ändringar i lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd – möjligen kan de föreslagna åtgärderna till och med i huvudsak redan sägas rymmas i den lagens regler.

Vidare behövs regler om att fynd som varken ägaren eller anmälaren gör anspråk på bör tillfalla berörd kommun. Med hänsyn till att ett liknande förfarande tidigare har hanterats genom en formulering i Rikspolisstyrelsen föreskrifter och allmänna råd om sjöfynd kan det dock tänkas att en ändring i dessa vore tillräcklig.

Vissa författningsändringar krävs också för att reglera de befogenheter som Statskontoret föreslår att kommunerna ska ges avseende att dels ställa krav på ägare till nedskräpande vrak och båtar att lösa problemen, dels – om ägaren inte gör vad han eller hon ska – forsla bort, och på lämpligt sätt hantera objekten. Befogenheter av det här slaget behöver sannolikt lagregleras – på motsvarande sätt som beträffande fordon och fordonsvrak sker i lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall.

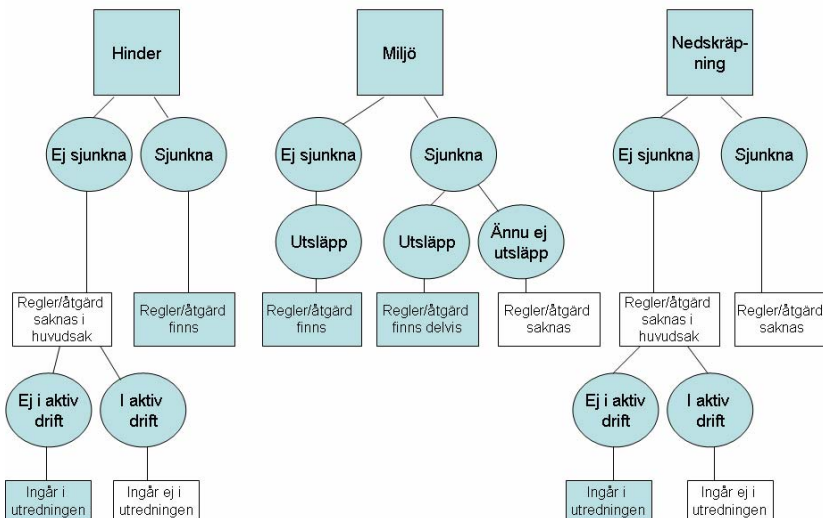
6 Sammanfattande kommentarer

Regeringens uppdrag till Statskontoret handlar om hur – eller framför allt av vem – problem som förorsakas av vrak och ägarlösa båtar bör hanteras. Utredningen har visat att sådana problem i praktiken tillhör *endera* av följande tre huvudgrupper:

- hinder för sjöfarten i allmänna farleder,
- miljöfaror, i första hand till följd av risk för utsläpp av olika slag, eller
- nedskräpning m.m.

Utredningsarbetet har visat att det för de olika problemtyperna i varierande grad finns existerande regler, åtgärder och ansvarsförhållanden m.m. som hanterar de olika fallen. Dessa variationer, som har beskrivits i kapitel 3–5, kan i sammanfattning illustreras med hjälp av figur 6.1 nedan.

Figur 6.1 Förekomst av regler m.m. för de tre problemtyperna



Som framgår av figuren har utredningsarbetet visat att det i dag framför allt saknas regler, åtgärder e.d. som kan hantera eventuella problem förorsakade av:

- Ej sjunkna fartyg m.m. som hindrar sjöfarten i allmänna farleder. I detta fall handlar det i huvudsak om relativt stora fartyg, som används för professionell sjöfart.
- Sjunkna fartyg ("vrak") som ännu inte börjat släppa ut olja e.d. Detta handlar huvudsakligen om relativt stora fartyg, härrörande från professionell sjöfart. Framför allt saknas i detta fall regler och ansvarsförhållanden för att vidta saneringsåtgärder e.d. i syfte att förebygga framtida utsläpp.
- Såväl sjunkna som ej sjunkna fartyg som är faktiskt nedskräpande eller "nedskräpningsliknande". I dessa fall handlar det oftast om förhållandevis små fartyg, från fritidsbåtar upp till skutor, prämar o.d.

Beträffande de situationer som anges ovan, har Statskontoret i kapitel 3–5 redovisat sin syn på vilka arbetsuppgifter som behöver genomföras och vilka myndigheter som bör ges ansvar för dessa.

6.1 Övergripande iakttagelser

Avslutningsvis vill Statskontoret redovisa vissa övergripande iakttagelser om frågan om vrak och ägarlösa båtar och utredningsuppdragets karaktär.

Till att börja med bör sägas att huvudfrågan i regeringens uppdrag till Statskontoret visserligen handlar om vilken/vilka myndighet/-er som bör ansvara för de olika arbetsuppgifter som kan behövas för att hantera problem förorsakade av vrak och ägarlösa båtar. Utredningsarbetet har dock visat att frågan om *ansvarsfördelningen* sannolikt inte är särskilt komplicerad och knappast ens den viktigaste i sammanhanget. Således finns få tänkbara kandidater till de olika arbetsuppgifter som diskuterats i kapitel 3–5. Vid de kontakter som Statskontoret i utred-

ningen har haft med ett stort antal intressenter inom området har det också rätt en relativt stor samsyn om att den föreslagna ansvarsfördelningen i sina huvuddrag är den rätta.

För att de problem som diskuteras i rapporten ska kunna lösas, är snarare *finansieringsfrågan* den mest centrala. I såväl miljöfallet som nedskräpningsfallet (och kanske i någon mån även i hinderfallet) är det sannolikt i första hand det faktum, att de åtgärder som krävs kan medföra betydande kostnader, som hittills har hindrat att problemen har lösts. För både miljöfallet och nedskräpningsfallet gäller också att de medel som måste tillskjutas för att lösa problemen i praktiken sannolikt behöver tas ur det allmännas budget. Även om det i båda fallen primärt bör vara berörda fartygsägare e.d. som är ansvariga, kan ändå förutsättas att det finns små möjligheter att få ersättning från dessa.

Vidare har utredningsarbetet visat att de aktuella frågeställningarna på detaljnivå rymmer en mängd, mer eller mindre, *grannliga avgränsnings- och definitionsfrågor*. Det handlar t.ex. om i vilka situationer ett fartyg ska anses vara övergivet eller ej eller om hur långtgående (såväl innehållsligt som tillbaka i tiden) ägaransvaret för gamla vrak egentligen är. Att kodifiera de materiella förslag som redovisats i kapitel 3–5 har därför inte varit möjligt med de ramar som givits för uppdraget. Således redovisar vi i rapporten inte konkreta författningsförslag.

Ett annat gemensamt drag för åtminstone miljö- och nedskräpningsfallen är att det finns *otillräcklig kunskap* om problemets omfattning. Några heltäckande inventeringar av antalet enskilda miljö- eller nedskräpningsfall i svenska vatten finns inte tillgängliga, såvitt vi kunnat utröna. Av naturliga skäl har det heller inte varit möjligt att genomföra några sådana inventeringar inom ramen för detta uppdrag. Vi förordar dock att insatser vidtas för att förbättra kunskapsläget. Beträffande miljöfallet menar vi att det är helt avgörande att en uttömmande inventering görs. Men även avseende nedskräpningsfallet finns det skäl att söka förbättra kunskapsläget.

Beträffande åtminstone miljö- och nedskräpningsfallen bör också poängteras att även om det i dag i hög grad saknas regler och uttalade ansvarsstrukturer, förekommer det ändå inte sällan att *problem som uppstår hanteras på mer ad hoc-artad basis*. Detta underlättas också

av att det i praktiken ofta finns ett väl fungerande samarbete mellan berörda myndigheter, t.ex. mellan Sjöfartsverket och Kustbevakningen.

En annan övergripande iakttagelse som kan göras är att de problem som diskuteras i rapporten ofta kan bedömas på olika sätt av olika betraktare. Det kan t.ex. handla om att den som förorsakar en viss händelse gör en annan än bedömning än det allmänna av om det verkligen föreligger ett problem, i form av t.ex. nedskräpning. Det kan också handla om att enskilda medborgare upplever en viss händelse (t.ex. ett oljeutsläpp från ett sjunket fartyg) som ett problem, medan den myndighet som på området är satt att företräda allmänintresset bedömer att händelsen i fråga inte är av sådan tyngd att den kräver ett omedelbart ingripande från det allmännas sida. Härmed kan det också finnas vissa *pedagogiska utmaningar* för ansvariga myndigheter att förklara för allmänheten varför man gör de bedömningar man gör.

Vidare bör ånyo poängteras att regeringens uppdrag till Statskontoret primärt handlar om hur *uppkomna* fall av vrak och ägarlösa båtar bör hanteras – och detta är också den fråga som i första hand behandlas i rapporten. Slutligen vill vi dock peka på att de avgränsningar som därmed naturligen följt av hur uppdraget är formulerat har medfört vissa begränsningar i utredningsansatsen. En mer heltäckande belysning av området hade eventuellt kunnat ges om uppdraget även omfattat dels frågan om hur man ska kunna minska risken för att nya fall uppstår (som framgått tar dock Statskontoret översiktligt upp denna fråga i rapporten), dels problem som förorsakas av andra typer av fartyg. Genom att uppdraget avser vrak och ägarlösa båtar har vi, av naturliga skäl, bedömt att problem som förorsakas av fartyg i aktiv drift inte ingår. I praktiken har detta dock medfört vissa avgränsningsproblem. Tydligast är detta kanske i hinderfallet, i vilket vi bedömt att fullt funktionsdugliga, men *uppenbarligen övergivna*, fartyg som hindrar sjöfartens framdrift i allmänna farleder kan ingå, men inte funktionsdugliga fartyg som inte uppenbarligen är övergivna, t.ex. om de är i aktiv drift. Med de ramar som givits för utredningen har Statskontoret emellertid inte haft möjlighet att vidga frågeställningen till att även omfatta problem som förorsakas av exempelvis fartyg i aktiv drift, och som möjligen är av relevans i sammanhanget.

6.2 Konsekvensbedömning

I regeringens uppdrag anges att Statskontoret ska göra en konsekvensbedömning av förslaget. Vi har utgått från att de konsekvenser som kan bli aktuella motsvarar de som ska beaktas av en offentlig utredning enligt kommittéförordningen (1998:1474). Det handlar för det första, enligt 14 §, om att en utredning ska beakta kostnads- och intäktskonsekvenser för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser ska dessa också redovisas. Vidare gäller, enligt 15 §, att en utredning ska beakta konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män, respektive för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Statskontoret bedömer att de överväganden och förslag som redovisats i rapporten inte är av sådan art att de medför konsekvenser av det slag som tas upp i 15 § kommittéförordningen.

Däremot medför Statskontorets överväganden och förslag vissa ökade offentliga utgifter. Förutsättningarna för att bedöma dessa konsekvenser påverkas emellertid av att kunskapen om de problemfall vi diskuterar i praktiken är förhållandevis bristfällig. Hur stora problem som egentligen föreligger, och därmed också hur stora resurser som krävs för att åtgärda problemen, är därför svårt att säkert säga. Detta innebär också att det inte är möjligt att med säkerhet bedöma förslagets (ekonomiska) konsekvenser. Nedan förs dock vissa översiktliga resonemang kring dessa frågor.

Beträffande *hinderfallet* innebär vårt förslag att Sjöfartsverket ges en rätt att vidta nödvändiga åtgärder mot funktionsdugliga, men uppenbarligen övergivna, fartyg samt kringflytande gods som utgör hinder i allmän farled. Visserligen saknar vi exakt uppgift om hur ofta sådana problem förekommer, men de erfarenheter som gjorts i utredningen talar för att de knappast är särskilt vanligt förekommande. Vi bedömer därför att förslaget inte kommer att medföra några mer omfattande insatser från Sjöfartsverkets sida. Sjöfartsverkets förutsättningar att

samlat vidta åtgärder mot hinder i allmänna farleder gynnas också av de möjligheter att utkräva ersättning av fartygsägare som Statskontoret föreslår regleras genom en ändring i kungörelsen (1951:321) om undanröjande av för sjöfarten hinderliga vrak m.m.

Som framgått av kapitel 4 och 5 gäller för både miljöfallet och nedskräpningsfallet att det visserligen primärt bör vara berörda fartygsägare e.d. som är ansvariga för att vidta och/eller finansiera nödvändiga åtgärder, men att det ändå kan förutsättas att det finns mycket små möjligheter att få ersättning från dessa. För båda dessa fall gäller därför att de medel som måste tillskjutas för att lösa problemen i praktiken torde behöva tas ur det allmännas budget.

När det gäller *miljöfallet* innebär Statskontorets förslag att Sjöfartsverket ges i uppgift att inventera förekomsten av miljöfarliga vrak samt att besluta om nödvändiga vrakinspektioner och vraksaneringar. Genomförandet av en inventering kan betraktas som en engångsuppgift som bör kunna finansieras via Sjöfartsverkets anslag. Verkets ansvar att besluta om inspektioner och saneringar av vrak föreslås regleras i lag. Sådana operationer kan vara mycket kostsamma och bör därför enligt Statskontoret finansieras utanför verkets förvaltningsanslag med särskilda statliga medel. Om problem med miljöfarliga vrak skulle visa sig vara mycket omfattande finns det enligt Statskontoret anledning att överväga en finansiell lösning liknande den som gäller för sanering av förorenad mark (denna beskrivs i bilaga 2, avsnitt 2.1).

Vad gäller *nedskräpningsfallet* får Statskontorets förslag konsekvenser för polisen och för kommunerna. De arbetsuppgifter som föreslås för polisen – att eftersöka ägare till nedskräpande vrak och båtar – är i princip desamma som polisen redan utför beträffande sjöfynd och hittegods. Visserligen kan Statskontorets förslag antas medföra att antalet eftersökningsärenden blir något fler, men det finns knappast skäl att tro att det skulle handla om någon betydande ökning jämfört med dagens ärenden avseende sjöfynd och hittegods. Som utgångspunkt antar vi därför att arbetsuppgifterna kan rymmas inom polisens nuvarande anslag.

Beträffande kommunerna föreslår Statskontoret att de ska ha rätt att dels ställa krav på ägare till nedskräpande vrak och båtar att lösa prob-

lemen, dels – om ägaren inte gör vad han eller hon ska – forsla bort, och på lämpligt sätt hantera objekten. Om kommunerna ges dessa befogenheter får förutsättas att en del av de problem som ackumulerats över åren kommer att lösas. Dock kan antas att de medel som krävs för att lösa problemen i praktiken behöver tas ur det allmännas budget, vilket kan ha en återhållande effekt på åtgärdsviljan. Enligt Statskontoret finns det skäl att söka förbättra kunskapsläget om förekomsten av nedskräpande och ”nedskräpningsliknande” vrak och båtar. Detta kan lämpligen ske genom att länsstyrelserna ges i uppdrag att inventera läget i respektive län – möjligen under samordning av Naturvårdsverket. Om det då visar sig att problemet totalt sett är stort (i synnerhet om det visar sig finnas många fall som är särskilt svåra och/eller kostsamma att hantera), så kan det finnas skäl för staten att ge incitament till kommunala insatser genom någon form av bidrag. Ett sådant bidrag bör dock i första hand avse hanteringen av de fall som hittills ackumulerats. För nytillkommande fall bör på sikt andra finansieringsmöjligheter övervägas, t.ex. någon form av försäkringslösning eller en avgift vid nyförsäljning av båtar.

Bilaga 1

Regeringens uppdrag till Statskontoret



Regeringsbeslut 5
2007-11-01 M2007/4649/Kk

Miljödepartementet

Till avd..... 1
Kontakt med.....
Beslut..... Ed
Datum 071116..... Sign..... PT

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET Registrator
Ink. 2007 -11- 14
Dnr. 2007/228-5

Uppdrag om vrak och ägarlösa båtar

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utreda och lämna förslag på vem som bör ha rätt eller skyldighet att omhänderta, sanera och flytta skeppsvrak och ägarlösa båtar.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 maj 2008.

Bakgrund

Ägarlösa vrak och övergivna båtar kan utgöra ett miljöproblem genom läckage av t.ex. oljor och metaller. Vrak bidrar också till nedskräpning av våra kust- och farvatten och dess omgivningar. Det finns i dag inte någon tydlig ansvarsfördelning på myndighetsnivå i frågan om vem som har ansvaret för att omhänderta, sanera och flytta vrak och ägarlösa båtar.

Riksdagen har i skrivelsen 2004/05:170 överlämnat försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU6 Sjö- och kustövervakningsfrågor till regeringen. I denna skrivelse tillkännages att utskottet anser att det är otillfredsställande att det i vissa fall saknas uttryckliga bestämmelser om vem som har rätt eller skyldighet att forsla bort skeppsvrak.

Bakgrunden till skrivelsen är att Justitiekanslern (beslut den 12 januari 2004, dnr 383-02-21) har uttalat sig i frågan om vilken myndighet som kan tänkas ha ansvar för bortforsling av övergivna vrak. I sitt beslut drog Justitiekanslern slutsatsen att det i dag saknas uttryckliga bestämmelser om vem som har rätt eller skyldighet att frakta bort befintliga vrak längs våra kuster och farvatten och att således ingen statlig eller kommunal myndighet har ett uttryckligt ansvar för denna fråga.

Postadress 103 33 Stockholm	Telefonväxel 08-405 10 00	E-post: registrator@environment.ministry.se
Besöksadress Taggbacken 2	Telefax 08-24 16 29	Teleax 154 99 MINEN S

Uppdraget

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utreda vem som bör ha rätt eller skyldighet att omhänderta, sanera och flytta skeppsvrak och ägarlösa båtar. Statskontoret ska lämna förslag på nödvändiga författningsändringar samt göra en konsekvensbedömning av förslaget.


Statskontoret bör i uppdraget samråda med Naturvårdsverket, Sjöfartverket och Kustbevakningen samt övriga berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 maj 2008.

Kostnaden för konsulttjänster i uppdraget får uppgå till högst 100 000 kronor. Kostnaden ska belasta utgiftsområde 1 Rikets styrelse anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m. och fördelas mellan Miljödepartementet, Näringsdepartementet och Försvarsdepartementet med en tredjedel vardera. Statskontoret ska rekvirera medlen från Försvarsdepartementet under 2007 och från Näringsdepartementet och Miljödepartementet under 2008.

På regeringens vägnar


Andreas Carlgren


Sofia Tingstorp

Kopia till

Försvarsdepartementet
Näringsdepartementet

Bilaga 2

Regler och aktörer av särskild relevans för uppdraget

Som bakgrund till analysen av olika problem som vrak och ägarlösa båtar kan medföra, beskrivs i denna bilaga befintliga regler och aktörer av intresse i sammanhanget. Syftet är inte att uttömmande beskriva vare sig berörda regelverk eller aktörernas verksamhet, utan att peka på aspekter som kan vara av särskild relevans för uppdraget. Regler behandlas i avsnitten 1 (internationella konventioner) och 2 (svenska författningar) och aktörer i avsnitt 3.

1 Internationella konventioner

Sjöfarten styrs i stor utsträckning av folkrättsliga regler och internationellt samarbete. Sveriges handlingsutrymme bestäms därför ytterst av folkrätten, de globala och regionala konventioner som landet tillträtt samt andra överenskommelser som ingåtts med skilda stater.

Konventioner utarbetas inom internationella samarbetsorgan. Innan en konvention kan godkännas av medlemsstaterna krävs ett omfattande förberedande arbete. Sedan förslaget godkänts inbjuds medlemsstaterna att underteckna och därefter ratificera konventionen. För att den ska träda i kraft krävs ratifikation av ett visst antal stater; på sjöfartens område krävs därutöver oftast att dessa stater representerar en viss andel av världshandelsflottan.

Konventioner blir bindande för de stater som anslutit sig till dem genom undertecknande och ratificering. Sedan en stat anslutit sig har den ansvaret för implementering och efterlevnad av konventionen. För att en konvention ska bli bindande i Sverige måste regelverket tas in i en svensk författning.

Sjöfarten styrs av två rättssystem: havsrätten och sjörätten. Havsrätten handlar i mycket om hur havet och dess tillgångar får användas, medan sjörätten utgörs av regler som har en sjöfartsmässig särprägel.

1.1 Havsrättskonventionen

Havsrättskonventionen från år 1982 är det största enskilda internationella politiska avtalet om hur världens länder ska dela upp världshavet och dess resurser.

I havsområden under nationell jurisdiktion får kuststaterna bestämma vad som är tillåtet. Havsområdet bestäms med utgångspunkt i den s.k. baslinjen, som anger varifrån en stat beräknar sitt *inre hav*, sitt *territorialhav* och sin *ekonomiska zon*. Den utgår från lågvattenlinjen utmed kusten, enligt kuststatens officiellt erkända sjökort.

En kuststats inre vatten är det som ligger innanför baslinjen. Varje kuststat har rätt att fastställa sitt territorialhav ut till en gräns av högst 12 nautiska mil från baslinjen, dvs. ca 22 km.²⁰ I territorialhavet har kuststaten suverän rätt att bestämma vad som får göras och av vem.

I anslutning till territorialhavet kan en stat ha en *angränsande zon*, som får sträcka sig högst 24 nautiska mil ut från baslinjen, dvs. ca 44 km. Inom den angränsande zonen kan kuststaten utöva kontroll för att hindra att regler rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård överträds inom statens territorium eller territorialhav.

Utanför territorialhavet ligger även den ekonomiska zon som kuststaten har rätt till. Den får vara högst 200 nautiska mil från baslinjen, dvs. ca 370 km. Zonen får inte utsträckas över en avgränsningslinje som överenskommit med annan stat, eller om en sådan överenskommelse saknas över mittlinjen i förhållande till den andra staten. I den ekonomiska zonen har man inte absolut suveränitet, men vissa specificerade rättigheter, t.ex. när det gäller utvinning av olja, gas och mineraler. En kuststat har också omfattande befogenhet att utfärda lagar för att bl.a. förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från fartyg i den ekonomiska zonen. Dock gäller de s.k. fria havsrättigheterna, såsom rätten till fri sjöfart och överflygning.

För att kunna utnyttja befogenheterna i de angränsande och ekonomiska zonerna krävs att staten inrättar sådana zoner. Sverige har inrättat en

²⁰ En nautisk mil, eller ”distansminut” eller ”sjömil”, är 1 852 meter.

ekonomisk zon, genom lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, men däremot inte någon angränsande zon.

Det fria havet är den del av havet som ligger utanför territorialhaven och, i förekommande fall, de ekonomiska zonerna. I sammanhanget kan också nämnas att allt svenskt vatten täcks av någon kommun.

1.2 Sjörättsliga konventioner

Många sjörättsliga frågor regleras genom konventioner som har utarbetats inom ramen för den Internationella sjöfartsorganisationen, IMO.²¹ Sverige har anslutit sig till flertalet av dessa. För vårt uppdrag är följande konventioner av störst intresse, vilka främst rör skador orsakade genom förorening av olja m.m.

- 1969 års konvention om ansvarighet för skada orsakad av förorening av olja ("ansvarighetskonventionen")
- 1971 års konvention om upprättandet av en internationell fond för ersättning av skada förorsakad av förorening genom olja ("fondkonventionen")
- 1973 års konvention om förhindrande av föroreningar från fartyg ("MARPOL-konventionen")
- 1996 års konvention om ansvar och ersättning i samband med sjötransporter av farliga och skadliga ämnen ("HNS-konventionen")
- 2001 års konvention om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom bunkerolja ("bunkerkonventionen")
- 2007 års "treaty on wreck removal" ("vrakkonventionen").

MARPOL-konventionen innehåller de grundläggande bestämmelserna för att förhindra förorening från fartyg. Den har sex annex, som berör förorening från olja, flytande kemikalier i bulk, förpackat farligt gods, toalettavfall, avfall respektive utsläpp till luft. Utöver föreskrifter om vad ett fartyg får släppa ut, så innehåller konventionen även ett stort

²¹ International Maritime Organization.

antal föreskrifter om fartygs tekniska konstruktion, stabilitet och utrustning, främst avseende olje- och kemikalietankfartyg.

Att det finns behov av särskilda ansvarighetsregler för sjötransporter av olja uppmärksammades först i slutet av 1960-talet. Innan dess fanns det varken i enskilda stater eller internationellt några särbestämmelser på detta område, utan ersättningsfrågor bedömdes enligt de allmänna regler som gällde för redares och lastägares skadeståndsansvar. Det innebar i princip att en skadelidande endast kunde få skadestånd om vållande från redarens eller lastägarens sida kunde styrkas. Vidare hade redaren, även om han eller hon var skadeståndsskyldig, i regel rätt att begränsa sitt ansvar enligt internationella konventioner om globalbegränsning.²²

Situationen förändrades dock när tankfartyget *Torrey Canyon* den 18 mars 1967 gick på grund utanför Englands sydkust med ca 120 000 ton olja ombord. Stora mängder olja drev i land på de engelska och franska kusterna och orsakade omfattande skador, vilka vida översteg den för fartyget gällande ansvarsbegränsningen. Detta tydliggjorde att de skadeståndsrättsliga reglerna på området inte motsvarade samhällsutvecklingens krav.

Ett omfattande internationellt samarbete inleddes därför, som ledde till att *ansvarighetskonventionen* antogs år 1969. Den är tillämplig på oljeskador som orsakats av tankfartyg och som uppkommer på en konventionsstats territorium eller dess territorialvatten. Konventionen omfattar skador från s.k. beständiga oljor. Fartygsägaren har ett strikt skadeståndsansvar, dvs. ansvar råder även om man inte agerat uppsåtligt eller varit vårdslös. Vissa undantag finns dock. Således kan fartygsägaren befrias från ansvar om skadan berodde på krigshandling eller allvarlig naturkatastrof, på sabotage av utomstående eller om kuststaten försummat sin skyldighet att svara för underhåll av fyrar eller andra hjälpmedel för navigering. När ett fartyg transporterar mer än 2 000 ton olja som last ska fartygsägarens ansvarighet vara täckt av en försäkring eller en säkerhet.

²² Genom globalbegränsning begränsas en redares beloppsmässiga ansvar för en viss skadeståndgrundande händelse. Tanken är att man inte ska riskera att drabbas av en olycka med så omfattande skadeverkningar att hela rörelsen sätts i gungning.

Genom *fondkonventionen* skapades en internationell fond för ersättning av skador som orsakats av förorening, Internationella oljefonden. Konventionen har senare reviderats, och 1971 års oljeskadefond har kompletterats med 1992 års oljeskadefond och 2003 års kompletterande oljeskadefond. Finansieringen sker genom avgifter på sjötransporterad olja. Den som inte har kunnat få ersättning eller full ersättning från fartygsägaren för en skada orsakad av oljeutsläpp inom en fondstats område har rätt till fondersättning i följande fall:

- om fartygsägaren inte är ansvarig enligt ansvarighetskonventionen, t.ex. därför att någon av befrielsegrunderna enligt den konventionen gäller,
- om varken fartygsägaren eller hans försäkringsgivare kan betala den ersättning som de är skyldiga att betala enligt ansvarighetskonventionen, eller
- om skadorna överstiger det begränsningsbelopp som gäller för fartygsägarens ansvarighet enligt ansvarighetskonventionen.

Det geografiska tillämpningsområdet för både ansvarighets- och fondkonventionen omfattar en stats territorialvatten och ekonomiska zon. År 2006 hade 112 stater anslutit sig till ansvarighetskonventionen och 96 stater till fondkonventionen, däribland Sverige.

Bunkerkonventionen antogs år 2001. Den ska säkra att personer som lider skada genom oljeutsläpp från fartyg som använder beständiga oljor för egen drift utan dröjsmål får tillräcklig skadeersättning. Konventionen är tillämplig på de avtalsslutande parternas territorium, territorialvatten och ekonomiska zon. Konventionen har ännu inte trätt i kraft. Den har inte ratificerats av Sverige.

HNS-konventionen är tillämplig på skador som orsakats vid sjötransport av farliga och skadliga ämnen, s.k. HNS-ämnen ("hazardous and noxious substances"). Skadan ska ha uppkommit på en konventionsstats territorium eller i dess ekonomiska zon. Även skador på det fria vattnet omfattas i vissa fall. Omkring 6 000 ämnen omfattas av konventionen, främst olika kemikalier samt olja, kondenserad naturgas och petroleumgas. Fartyg som transporterar HNS-ämnen är skyldiga att ha en försäkring. Konventionen, som kompletteras av en fond, har ännu

inte trätt i kraft. Frågan om Sverige ska tillträda konventionen bereds för närvarande av regeringen.

Vrakkonventionen från år 2007 avser primärt ”wrecks located beyond the territorial sea”, och alltså inte vrak på respektive lands territorialvatten. Dock finns i konventionen en möjlighet att frivilligt införa särskilda bestämmelser för det egna territorialvattnet. Att konventionen gör en distinktion mellan ”beyond the territorial sea” och territorialvattnet beror sannolikt på att vissa länder kan ha ett intresse av att upprätthålla särskilda regler för det egna territorialvattnet. Konventionen har ännu inte trätt i kraft. Såvitt Statskontoret kunnat utröna finns från svensk sida för närvarande inga planer på att ratificera konventionen.

Det bör betonas att vrakkonventionen avser nya fall, dvs. fartyg som *blir* vrak, från och med konventionens ikraftträdande och framåt. Konventionen ska i sådana situationer skapa grund för regler om att ägaren har ansvar för att ta hand om vraket, vilket ska täckas med en försäkring. Då konventionen avser nytillkommande vrak är den inte av direkt betydelse för de fall som behandlas i vårt uppdrag.

2 Svenska författningar

Nedan beskrivs de svenska, främst miljö- och sjörättsliga, författningar som särskilt bör beaktas i uppdraget. Som sades i inledningen är ambitionen inte att uttömmande beskriva innehållet i regelverken, utan att peka på aspekter som vi bedömer är av särskild relevans för uppdraget.

2.1 Miljöbalken (1998:808)

Miljöbalken tillkom i syfte att samla den centrala miljölagstiftningen i ett gemensamt lagverk. Miljöbalken är indelad i sju avdelningar och består sammanlagt av 33 kapitel.

Hänsynsregler

I miljöbalkens andra kapitel finns de s.k. hänsynsreglerna, som ger uttryck för vissa allmänna principer om t.ex. försiktighet, förorenarens

betalningskyldighet, produktval, hushållning, kretslopp samt lämplig lokalisering av verksamheter och åtgärder.

Av kapitlet framgår bl.a. att den som bedriver eller avser att bedriva verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig nödvändig kunskap och vidta nödvändiga skyddsåtgärder och försiktighetsmått, så att människors hälsa och miljön skyddas. Kraven gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid en bedömning av rimligheten jämförs bl.a. en skyddsåtgärds nytta och kostnad.

Tillsynsmyndigheter har befogenhet att lägga miljöbalkens hänsynsregler till grund för förelägganden, förbud, villkor vid tillståndsprövning m.m. De allmänt hållna reglerna kan på så sätt konkretiseras genom föreskrifter eller beslut i enskilda fall.

Miljöfarlig verksamhet

För driften av vissa typer av miljöfarlig verksamhet gäller särskild tillstånds- och anmälningsplikt. Dessa regler finns i 9 kap. miljöbalken. På den som utövar miljöfarlig verksamhet ställs bl.a. krav på att bidra till att finansiera miljöskade- och saneringsförsäkringarna (regler om detta finns i 33 kap. 1 § miljöbalken), vilka bl.a. används för att ersätta skadestånd för vissa miljöskador.

Det bör dock betonas att den svenska miljölagstiftningen skiljer mellan rörliga föroreningskällor (t.ex. fordon, fartyg, flygplan) och fasta föroreningskällor (industrier, jordbruksmark, vägar, reningsverk som släpper ut avloppsvatten, m.m.). Miljöbalkens regler om miljöfarlig verksamhet avser fasta föroreningskällor. Den aktiva driften av fartyg kan därmed inte omfattas av dessa regler.

Efterbehandling av förorenade områden

I miljöbalkens tionde kapitel finns bestämmelser om ansvar för utredning och efterbehandling av områden som är så förorenade att de kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det bör betonas att en förutsättning för att 10 kap. ska vara tillämpligt är att det faktiskt har skett en förorening, dvs. en potentiell risk för att det kan komma att ske räcker inte.

Enligt huvudregeln är det den som bedriver eller har bedrivit verksamhet eller har vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen – den så kallade verksamhetsutövaren – som är utrednings- och efterbehandlingsansvarig. Även en fastighetsägare kan dock bli ansvarig. Om det saknas en ansvarig enligt lagen, kan staten stå för efterbehandlingen av det förorenade området.

Den som är ansvarig för att avhjälpa en föroreningsskada ska i skälig omfattning utföra eller bekosta de åtgärder som krävs. Det måste dock beaktas hur lång tid som förflutit sedan föroreningen ägde rum. Ansvar enligt 10 kap. kan endast utkrävas om den faktiska driften vid en miljöfarlig verksamhet har pågått efter den 30 juni 1969 och om dess verkningar fortfarande pågick när miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999.

Genom införandet av EU:s miljöansvarsdirektiv, som implementerades år 2007, har vissa skärpningar skett av reglerna om efterbehandling.²³

Program för efterbehandling i offentlig regi

Riksdagen beslutade våren 1999 om 15 miljö kvalitetsmål, vilka sedan kompletterats med ytterligare ett.²⁴ Miljö kvalitetsmålen anger vilket tillstånd som ska uppnås i ett generationsperspektiv. Ett av målen avser ”giftfri miljö”. Riksdagen har också beslutat om ett antal delmål för miljö kvalitetsmålen. Delmålen anger att en viss miljö kvalitet ska vara uppnådd eller att förändringar ska vara genomförda vid en viss tidpunkt för att miljö kvalitetsmålen ska kunna uppnås inom en generation.²⁵ Ett delmål under miljö kvalitetsmålet om giftfri miljö avser mål för sanering och återställning av förorenade områden.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador. I sammanhanget bör påpekas att Kustbevakningen till Statskontoret framfört att de ändringar som till följd av direktivet gjorts i miljöbalken främst är inriktade mot fastighetsägares ansvar för miljöskador, men att direktivet egentligen avser verksamhetsutövare generellt.

²⁴ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183. De nu gällande miljö kvalitetsmålen är: Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö, Skyddande ozonskikt, Säker strålmiljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö, God bebyggd miljö, samt Ett rikt växt- och djurliv.

²⁵ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU03, rskr. 2001/02:36.

Sedan början av 1990-talet har det skett en systematisk inventering av förorenade områden. Arbetet intensifierades när ett särskilt statsanslag inrättades för ändamålet år 1999 (anslaget 34:4 Sanering och återställning av förorenade områden, under utgiftsområde 20). Anslaget används till efterbehandling av objekt där det inte finns någon ansvarig enligt miljöbalken. Anslaget har under den senaste femårsperioden uppgått till omkring en halv miljard kronor per år.

För verksamheten med sanering och efterbehandling i offentlig regi svarar i huvudsak länsstyrelser och kommuner i samarbete med Naturvårdsverket. *Naturvårdsverket* vägleder framför allt länsstyrelserna och kommunerna i deras arbete och svarar för nationell samordning och fördelning av bidrag samt tillsynsvägledning. *Länsstyrelserna* ansvarar för bl.a. inventeringar, genomförande och stöd när undersökningar utförs, och upprättande av årliga regionala program för efterbehandling. Därmed har de, utöver en genomföranderoll, även en regionalt samordnande och prioriterande funktion. *Kommunerna* ansvarar för den lokala tillsynen av efterbehandlingsarbetet, med planering och prioritering av undersökningar och åtgärder samt för att efterbehandlingsproblem beaktas vid beslut om markanvändning. Ansvarig nämnd i kommunen är tillsynsmyndighet för huvuddelen av de förorenade områdena.

Det bör påpekas att efterbehandlingsarbetet främst avser markområden (industritomter o.d.), och även sediment. Däremot har föroreningar av havs-/sjöbottnar som förorsakats av utsläpp från vrak hittills inte ingått. Regler för fördelningen av bidrag till efterbehandling av förorenade områden finns i förordningen (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador. I dag finns inga legala hinder mot att låta miljöfarliga vrak ingå i det offentliga programmet för efterbehandling av mark. Dock bedömer Naturvårdsverket att det vore olämpligt att göra så, enligt vad verket framfört till Statskontoret. Detta av två skäl. Dels därför att den arbetsmodell som tillämpas i efterbehandlingsarbetet enligt Naturvårdsverket inte kan överföras på vraken, eftersom förutsättningarna är helt annorlunda. Dels därför att verket antar att sanering av miljöfarliga vrak kan bli mycket kostsamt, och att det arbete med sanering av mark som hittills bedrivits därför skulle riskera att påverkas mycket negativt om saneringsanslaget i sin nuvarande form och storlek används även för vraken.

Avfallsfrågor

Med avfall avses, enligt 15 kap. 1 § miljöbalken, varje föremål, ämne eller substans som ingår i en avfallskategori och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med. Föreskrifter om avfallskategorier meddelas av regeringen – en förteckning över avfallskategorier och över vilket avfall som hör till varje kategori finns i avfallsförordningen (2001:1063).

Alla som ger upphov till avfall ska se till att det hanteras enligt gällande regler. Det gäller både privatpersoner och verksamhetsutövare. En privatperson ska sortera avfallet och lämna det på rätt plats. Kommunerna har dock ansvaret för insamling och bortforsling av hushållsavfall och för att det återvinns när det är lämpligt. Regeringen får besluta att kommunerna ska forsla bort och ta hand om även andra typer av avfall än hushållsavfall. Kommunerna kan också själva utvidga sitt ansvar på avfallsområdet. För avfall som omfattas av producentansvar har däremot producenterna av produkterna/förpackningarna ansvaret.

Med hushållsavfall avses avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. Som exempel på avfall som kommer från hushåll anges i förarbetena till miljöbalken²⁶ sopor, köksavfall, latrin och slam från slambrunnar och slamtankar. Vidare sägs hushållsavfall även omfatta skrymmande avfall som exempelvis utrangerade möbler, cyklar och liknande föremål. Dit räknas även överblivna läkemedel samt miljöfarliga batterier, oljerester, färgrester, rester av bekämpningsmedel och annat farligt avfall som ingår som beståndsdel i avfall som kommer från hushåll. Enligt propositionen bör omfattningen av begreppet hushållsavfall svara mot det behov av borttransport av avfall som regelmässigt uppkommer vid nyttjande av mark och byggnad för bostadsändamål. Såvitt Statskontoret kunnat utröna ingår enligt praxis inte fritidsbåtar eller andra fartyg bland sådant skrymmande avfall som räknas som hushållsavfall.

Som jämförelse kan i sammanhanget nämnas motsvarande norsk lagstiftning, enligt vilken skeppsvrak explicit räknas upp som sådant avfall som man inte får förfara med hur som helst. Enligt 5 kap. 28 § Lov om vern mot forurensninger og om avfall gäller således att ”ingen må

²⁶ Prop. 1997/98:45, s. 821.

tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet”. Vidare sags att detta ”gjelder også skipsvrak, flyvrak og andre liknende større gjenstander”. Enligt paragrafen gäller också att ”den som har overtrådt forbudet i første ledd, skal sørge for nødvendig opprydding”.

Producentansvar

Enligt 15 kap. 6 § miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för producenter att se till att avfall samlas in, transporteras bort, återvinns, återanvänds eller bortskaffas på ett sätt som kan krävas för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering – s.k. producentansvar. Det kan handla om avfallet från verksamhet som producenterna bedriver och avfall som utgörs av varor eller förpackningar som producenterna tillverkar, för in till Sverige eller säljer.

Lagstiftat producentansvar finns i dag för fem produktgrupper: förpackningar, däck, returpapper, bilar, elektriska och elektroniska produkter (inklusive glödlampor och viss belysningsarmatur). Därtill finns det frivilliga åtaganden, som liknar producentansvar, för kontorspapper och lantbruksplast.

Då fartyg (i synnerhet fritidsbåtar) och bilar kan sägas vara parallellfall bör här särskilt nämnas producentansvaret för bilar. Ett system för omhändertagande av uttjänta fordon infördes redan år 1975, i form av utbetalning av skrotningspremier ur en bilskrotningsfond som finansierades med inbetalda skrotningsavgifter för nyregistrerade fordon. Ett producentansvar för bilar infördes år 1998, dock endast för bilar som registrerats efter den 31 december 1997. För bilar som registrerats tidigare, eller som direktimporterats, gällde de tidigare reglerna.

Sedan den 1 juni 2007 gäller dock producentansvaret för samtliga bilar. Yrkesmässiga tillverkare och importörer av bilar (producenter) ska, enligt 3 § i förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar, ta emot uttjänta bilar för skrotning, som huvudregel utan att begära ersättning för detta. Producenten ska också se till att det finns lämpliga mottagningssystem. Vid införandet av det fullständiga producentansvaret upphörde det tidigare gällande systemet med utbetalning av skrotningspremier.

Nedskräpning

I 15 kap. 30 § miljöbalken finns regler om nedskräpning. Där anges att ingen får skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Även den egna fastigheten innefattas alltså av förbudet. Den som har skräpat ned kan åläggas att städa området. Nedskräpning är en straffbar gärning enligt 29 kap. 7 § miljöbalken.

I förarbetena till miljöbalken²⁷ sägs att med skräp avses bl.a. plåt, glas, plast, papper, avfall eller annat liknande. Med plåt kan exempelvis avses bilvrak eller delar från sådana. För att nedskräpning ska anses föreligga krävs inte att skräpet ska vålla otrevnad eller skada.

2.2 Lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning)

På gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) och för vilka kommunen är huvudman, ansvarar kommunen för gaturenhållningen. Detta innebär en skyldighet för kommunen att genom sophantering, snöröjning och liknande åtgärder hålla de aktuella områdena i ett sådant skick att det inte uppstår olägenheter för människors hälsa. Allmänna platser ska alltså skötas av kommunen på ett sådant sätt att områdena motsvarar rimliga krav i fråga om trevnad, framkomlighet och trafik-säkerhet. Kommunens skyldigheter gäller inte om åtgärderna ska utföras av staten som väghållare.

Även i fråga om områden som inte omfattas av detaljplan, men där allmänheten får färdas fritt, har kommunen ett renhållningsansvar. Om området har skräpats ned eller annars osnyggats, är kommunen skyldig att återställa platsen i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk.

Fastighetsinnehavare har motsvarande skyldighet som kommunen för områden som i detaljplan är redovisade som kvartersmark och som har iordningställt och begagnas för allmän trafik, om inte området har

²⁷ Prop. 1997/98:45, s. 837.

upplåtits till kommunen eller staten. I fråga om gångbanor eller motsvarande utrymme framför en fastighet kan kommunen för områden som omfattas av detaljplan ålägga en fastighetsinnehavare att sköta renhållningen, t.ex. avseende sandning och borttagande av sand.

Som sades i avsnitt 1.1 täcks allt svenskt vatten av någon kommun. Kommunens renhållningsansvar omfattar däremot, såvitt Statskontoret kunnat utröna, inte vattnet långt ut till havs, utan därvid endast landmark, dvs. exempelvis öar i skärgården.

2.3 Sjölagen (1994:1009)

I sjölagen anges ett stort antal regler av central betydelse för svensk sjöfart. I lagen finns exempelvis regler om fartygsregistrering, skeppshypotek och sjöpanträtt, ansvarsförhållanden i olika avseenden, avtalsförhållanden vid godstransporter, haverier och olyckor, bärgning, och förfaranden i sjörättsmål m.m.

I sjölagen regleras bl.a. redares ansvar. Av lagen framgår att redaren är ansvarig för skada som befälhavaren, en medlem ur besättningen eller en lots orsakar genom fel eller försummelse i tjänsten. Redaren är också ansvarig om skada vållats av någon annan, när denne på redarens eller befälhavarens uppdrag utfört arbete i fartygets tjänst.

I sjölagen regleras också ansvar för skador till följd av utsläpp av olja från fartyg. Fartygets ägare är skyldig att ersätta oljeskada även om varken ägaren eller någon annan han eller hon svarar för är vållande till skadan. Ägaren är dock fri från ansvar om skadan beror på krigshandling, eller vållats av tredje man med avsikt att orsaka skada, eller orsakats genom fel eller försummelse av svensk eller utländsk myndighet som svarar för underhåll av fyrar eller andra hjälpmedel för navigering.

I sjölagen finns även regler om ansvarsbegränsning och begränsningsfond vid oljeskada. Lagens bestämmelser om oljeskada baseras i hög grad på internationella konventioner (se avsnitt 1.2).

2.4 Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

I lagen finns bestämmelser om förbud mot förorening från fartyg, mottagning av skadliga ämnen från fartyg, fartygs konstruktion samt tillsyn och andra åtgärder för att förebygga och begränsa förorening från fartyg. Bestämmelserna i lagen gäller utsläpp som härrör från eller i övrigt står i samband med *fartygets drift*.

Olja från fartyg får inte släppas ut inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Om skadliga ämnen, för vilka förbud mot utsläpp gäller, till följd av en olyckshändelse släpps ut från fartyg ska utsläppet begränsas så långt det är möjligt.

Lagen innehåller bestämmelser om besiktning av fartyg innan de sätts i drift samt inspektion av fartyg när tillsynsmyndighet anser att det behövs. I 7 kap. finns regler om befogenhet för Sjöfartsverket och Kustbevakningen att i vissa fall meddela förbud och föreläggande beträffande fartyg. Enligt 7 kap. 4 § kan det ske om ett fartyg företer väsentliga brister i fråga om konstruktion, utrustning eller drift, eller om ett överträdande har skett av sådana föreskrifter om förbud mot trafik i farvatten inom Sveriges sjöterritorium eller ekonomiska zon som behövs för att förebygga förorening. Med stöd av 7 kap. 5 § kan vidare förbud eller förelägganden, som är nödvändiga för att förebygga eller begränsa förorening, meddelas om olja eller något annat skadligt ämne släpps ut från ett fartyg i strid mot gällande bestämmelser, eller om det skäligen kan befaras att så kommer att ske och det finns skäl att anta att svenskt territorium, svenskt luftrum eller svenska intressen i övrigt på grund av detta kan skadas i avsevärd mån.

Förbud eller föreläggande med stöd av 7 kap. 4–5 §§ meddelas av Sjöfartsverket, men får även meddelas av Kustbevakningen om Sjöfartsverkets beslut inte kan avvaktas med hänsyn till att det krävs snara åtgärder för att förebygga, begränsa eller bekämpa förorening.

I lagens åttonde kapitel finns bestämmelser om vattenföroreningsavgift. Det är en administrativ sanktion som beslutas av Kustbevakningen. Avgiften ska tas ut från fartygets redare då reglerna om oljeutsläpp har åsidosatts.

I 11 kap. finns regler om förundersökning om brott mot bestämmelserna i lagen eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av den. Där framgår bl.a. att Kustbevakningen har en roll i det brottsbekämpande arbetet på området, med vissa polisiära befogenheter.

Lagen kompletteras av förordningen (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg samt föreskrifter meddelade av Sjöfartsverket.

2.5 Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor

Denna lag reglerar statens och kommunernas ansvar för räddningstjänst, dvs. räddningsinsatser vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljön.

Enligt lagen ska en räddningsinsats endast vidtas om det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Vidare ska räddningstjänsten planeras så att insatserna kan påbörjas inom godtagbar tid och genomföras effektivt. Kommuner och statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst ska samordna verksamheten samt samarbeta med varandra och med andra som berörs.

Den räddningstjänst vi i denna rapport talar om avser primärt insatser i samband med utsläpp från fartyg. Den statliga miljöräddningstjänsten till sjöss utförs av *Kustbevakningen*. Detta ansvar omfattar havet, ut till och med den ekonomiska zonen, samt Vänern, Vättern och Mälaren. Kustbevakningens räddningstjänst ska träda i funktion när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller det föreligger en överhängande fara för detta – förutsatt att de allmänna kriterierna för en räddningsinsats är uppfyllda. Kustbevakningens ansvar gäller utsläpp från såväl akut förlista fartyg som vrak.

Begreppet ”överhängande fara” diskuterades i förarbetena till lagen.²⁸ Tidigare regler tog främst sikte på att räddningstjänst skulle kunna inledas först när skadliga ämnen faktiskt har kommit ut i vattnet. I den

²⁸ Prop. 2002/03:119, s. 85 f.

berörda propositionen konstaterades dock att även förebyggande åtgärder, tidig upptäckt av utsläpp och tidig bekämpning är avgörande faktorer för att skydda den marina miljön och hålla nere kostnaderna för bekämpning och sanering.

För att möjliggöra tidiga insatser för miljöräddning till sjöss efter en grundstötning, kollision eller annan händelse föreslogs mot denna bakgrund att räddningstjänstbegreppet – vad avser miljöräddningstjänst till sjöss – skulle utvidgas till att omfatta även insatser när olja eller andra skadliga ämnen *riskerar* att komma ut i vattnet. Regeringen framhöll dock att det inte är tillräckligt att fartygets last är av farlig art för att inleda en miljöräddningsoperation till sjöss. Det måste röra sig om en reell risk och en överhängande fara för en olycka. De insatser som avses kunde enligt regeringen t.ex. vara att förbereda eller lägga ut länsor kring en haverist, att förbereda läktring av olja eller andra skadliga ämnen till ett annat fartyg eller andra insatser till skydd för den marina miljön i början av ett förlopp, där en räddningsledare behöver kunna agera med stöd av räddningstjänstlagstiftningen.

Sammantaget innebär detta, såvitt Statskontoret kan bedöma, att begreppet överhängande fara ska tolkas restriktivt. Med nuvarande regler handlar det inte om att miljöräddningstjänst till sjöss kan tas i bruk för att genomföra preventiva åtgärder i syfte att t.ex. sanera ett vrak som potentiellt riskerar att börja läcka ut olja. Snarare avser överhängande fara ett tidsperspektiv om ett mindre antal timmar till dess att själva utsläppet kan befaras börja.

Som framgått omfattar statens ansvar havet samt Väneren, Vättern och Mälaren. Om däremot olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i svenska vattendrag, kanaler, hamnar eller andra insjöar ligger ansvaret istället på berörd *kommun*. Enligt lagen om skydd mot olyckor ska kommunerna svara för räddningstjänsten inom sitt område. För att det ska betraktas som räddningstjänst måste det bl.a. föreligga behov av ett snabbt ingripande. Olja som hotar att nå stränder betraktas normalt som skäl för räddningstjänst. Om oljan redan nått stranden och skadan inte kan förvärras är insatsen en fråga om sanering. Oljesanering av stränder är inte reglerad i någon författning, men praxis är att kommunen ansvarar för sitt geografiska område.

Berörd kommun ansvarar genom räddningstjänsten för bekämpning i strandzonen och hamnar. Juridiskt sett går gränsen mellan Kustbevakningens och kommunernas ansvar vid strandlinjen, men i praktiken är gränsen flexibel och hänsyn tas till vilka praktiska förutsättningar respektive part har. Av en räddningstjänstplan ska framgå var hamnarna har sina gränser i vattnet. Hamnen är då ett kommunalt ansvarsområde.

Enligt lagen om skydd mot olyckor får regeringen föreskriva, eller i särskilda fall bestämma, att *länsstyrelsen* övertar ansvaret för den kommunala räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. Det kan t.ex. ske vid stora oljeolyckor. Om räddningsinsatserna även omfattar statlig räddningstjänst ska länsstyrelsen svara för att de samordnas.

Lagen om skydd mot olyckor omfattar också bl.a. villkoren för ingrepp i annans rätt och skyldighet för statlig eller kommunal myndighet att delta i räddningstjänst på anmodan av räddningsledare. Regler finns också om att en kommun har rätt till viss ersättning av staten för kostnader som den drabbas av i samband med utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen och efterföljande sanering. Sådana ersättningsfrågor prövas av *Räddningsverket*. Räddningsverket ska även samordna samhällets räddningstjänst samt utöva tillsyn över den kommunala räddningstjänsten. Verket bistår också vid behov kommunerna med personal och med material från fem regionala oljeskyddsförråd.

2.6 Lagen (1984:983) om ensamrätt till bärgning

Den som vill bärga sjunket gods som har övergetts av ägaren kan ansöka om ensamrätt till bärgning. Det innebär en rätt för bärgaren att utan intrång av andra under en viss tid och på närmare angiven plats bärga godset. Ansökan om ensamrätt till bärgning prövas av länsstyrelsen i det län där godset finns.

2.7 Lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd och lagen (1938:121) om hittegods

Fartyg som hittas drivande, sjunkna eller på strand faller under fyndlagstiftningen. Hittas de inom svensk skärgård, vid svensk kust eller i rikets segelbara insjöar, floder eller kanaler ska de behandlas enligt sjöfyndslagen, annars enligt hittegodslagen.

Enligt sjöfyndslagen ska den som i de ovan angivna områdena bärgar övergivet fartyg, skeppsvrak eller redskap eller gods som tillhör fartyg anmäla fyndet till en polismyndighet, tjänsteman vid kustbevakningen eller tulltjänsteman. Som fartyg räknas även t.ex. kanoter, segelbrädor och gummibåtar.

Ett flytande fartyg är ”övergivet” om det är lämnat vind för våg. För mindre fartyg – närmast nöjesbåtar – anser polisen dock, enligt Tiberg (2000), att de inte är övergivna om de påträffas fastbundna eller förankrade, och detta även om de kan antas vara stulna.

Enligt sjöfyndslagen ska polismyndigheten låta besiktiga sjöfynd. Av förordningen (1984:985) om handläggningen av ärenden rörande sjöfynd framgår att besiktningsmannen ska värdera fyndet. Besiktningen bör utföras av sakkunnig personal. I förordningen anges också att polisen om möjligt ska ta vård om fyndet. Om en bärgare bedöms ha möjlighet att ombesörja vård och förvaring av fyndet på ett betryggande sätt, kan han eller hon dock anförtros detta.

Vidare ska polisen utfärda en kungörelse med föreläggande för ägaren att inom 90 dagar anmäla sig till polismyndigheten för att visa sin rätt till egendomen. Om ägaren anmäler sig i rätt tid samt visar sin rätt, ska sjöfyndet överlämnas till honom eller henne mot betalning av kostnaden för kungörandet och vården av fyndet till den som har haft kostnaden samt bärgarlön till bärgaren. Om ägaren inte anmäler sig, tillfaller fyndet bärgaren mot att han eller hon betalar kostnaden för kungörandet och vården av fyndet.

Justitiekanslern har konstaterat att sjöfyndslagen inte reglerar situationen att varken ägaren eller bärgaren gör anspråk på fyndet.²⁹ Vidare pekar Justitiekanslern på att det i Rikspolisstyrelsens tidigare gällande föreskrifter och allmänna råd för tillämpningen av sjöfyndslagen föreskrevs att det i dessa fall torde vara berättigat att låta fyndet tillfalla staten, men att motsvarande föreskrift inte finns i de allmänna råd om sjöfynd som nu gäller (RPSFS 2003:3).

Fartyg som förefaller vara övergivna, men som hittas fastbundna eller uppdragna på stranden, eller som hittas i insjöar eller andra vattendrag som inte är segelbara från havet omfattas inte av sjöfyndslagen. Sådana fynd kan dock utgöra hittegoods och behandlas då enligt hittegodslagen.

Enligt hittegodslagen ska fynd utan oskäligt dröjsmål anmälas hos polismyndighet. Endast föremål som kommit ur ägarens/innehavarens besittning kan utgöra fynd. Dessutom krävs att föremålet har ett subjektivt värde. Bortkastade föremål (s.k. res derelictae) är således inte fynd i lagens mening. Som bortkastat föremål anses t.ex. en tidning i en papperskorg och vanligtvis föremål som lämnats i sopcontainer i väntan på transport till soptipp. Det kan dock vara svårt att avgöra om ett föremål är att betrakta som bortkastat – en sådan bedömning kan t.ex. ofta vara svår att göra beträffande övergivna båtar – varför en försiktig tolkning i allmänhet görs vid tillämpningen.

Efter anmälan ska polisen underrätta ägaren till hittegodset om han eller hon är känd. Till skillnad från sjöfyndslagen är polisen inte skyldig att annonsera efter ägaren. Ställer inte ägaren krav på sin egendom inom tre månader tillfaller godset upphittaren, förutsatt att denne ersätter polisen för dess utgifter.

2.8 Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Genom denna lag ges bl.a. skydd för fasta fornlämningar. Till sådana räknas skeppsvrak, om minst etthundra år kan antas ha gått sedan skeppet blev vrak.

²⁹ Justitiekanslern (2004).

Lagen innehåller också regler om fornfynd. Det är föremål som saknar ägare när de hittas och som påträffas i eller vid en fast fornlämning och har samband med denna, eller påträffas under andra omständigheter och kan anses vara minst etthundra år gamla. Den första typen av fornfynd tillfaller staten, medan den andra tillfaller upphittaren. Denne är dock skyldig att erbjuda staten att få lösa in det mot betalning.

Fornfynd som har påträffats på havsbotten eller dess underlag utanför gränserna för nationell jurisdiktion och som har bärgats av ett svenskt fartyg eller förts till Sverige tillfaller staten, om minst etthundra år kan antas ha gått sedan skeppet blev vrak. Den som påträffar ett sådant fornfynd ska snarast anmäla fyndet hos Riksantikvarieämbetet, länsstyrelse, länsmuseum eller polismyndighet. Fornfynd som hör till skeppsvrak kan också anmälas till Kustbevakningen.

Överinseende över kulturminnesvården utövas av Riksantikvarieämbetet i riket och av länsstyrelserna i länen. De får undersöka en fast fornlämning, bärga ett skeppsvrak som är en fast fornlämning samt undersöka en plats där fornfynd påträffats. Länsstyrelsen får vidare lämna tillstånd till annan att företa en sådan undersökning eller bärgning under de villkor som länsstyrelsen bestämmer. Bärgas ett skeppsvrak som är fast fornlämning, ska det tillfalla staten, om det saknar ägare.

2.9 Kungörelsen (1951:321) om undanröjande av för sjöfarten hinderliga vrak m.m.

Kungörelsen ger Sjöfartsverket rätt att vidta undanröjande åtgärder om det uppstår ett hinder eller fara för sjöfarten genom att fartyg eller annat större föremål sjunkit i allmän farled och om inte befälhavaren, redaren eller ägaren omgående vidtar åtgärder för bortskaffande av fartyget eller föremålet. Först ska dock Sjöfartsverket göra en prövning av omständigheterna.

Genom kungörelsen har Sjöfartsverket också rätt att vidta undanröjande åtgärder ifråga om fartyg eller annat större föremål som sjunkit inom vattenområde där fiske får bedrivas utan stöd av enskild fiskerätt och som "vällar väsentligt förfång för fiske av betydelse". I sådana fall ska Sjöfartsverket samråda med Fiskeriverket.

Från kungörelsens tillämpningsområde har undantagits fall då det område inom vilket fartyget eller föremålet sjunkit står under särskild myndighets inseende. Detta innebär att kungörelsen inte gäller för exempelvis sådana hamn- och kanalområden inom vilka särskild hamn- eller kanalmyndighet utövar uppsikt över sjöfarten. Om undanröjande av fartyg inom hamnområde finns särskilda regler (se avsnitt 2.10 nedan).

Det bör betonas att kungörelsen avser fartyg eller annat större föremål som har *sjunkit*. Däremot finns i dag inga regler som ger Sjöfartsverket rätt att flytta fartyg som inte är sjunkna, men som utgör hinder i de farleder verket ansvarar för.

2.10 Lagen (1986:371) om flyttning av fartyg i allmän hamn

Denna lag anger att en hamninnehavare får flytta ett fartyg i allmän hamn, om fartyget hindrar hamnens behöriga nyttjande eller varaktigt ligger på ett sätt som strider mot gällande föreskrifter. En allmän hamn är öppen för alla, till skillnad från en industrihamn som i regel endast tar emot ägarens transporter. Beslut om allmän farled och allmän hamn meddelas av Sjöfartsverket. I Sverige finns i dag ca 50 allmänna hamnar, av vilka de flesta är kommunalt ägda.

En flyttning får inte genomföras förrän fartygets ägare har underrättats och fått rimlig tid på sig att själv flytta fartyget. I brådskande fall får dock fartyget flyttas utan att underrättelse skett. Ägaren ska dock så snart som möjligt underrättas om flyttningen. Flyttningen och den fortsatta förvaringen av fartyget ska ske på sådant sätt att det inte uppkommer onödig skada eller olägenhet.

En ägare eller redare som har delgetts underrättelse är skyldig att ersätta hamninnehavaren för kostnaderna för fartygets flyttning och fortsatta förvaring samt för underrättelsen. Detta gäller dock inte om fartyget hade frånhänts ägaren genom brott. Hamninnehavaren har rätt att hålla kvar fartyget till säkerhet för sin fordran på ersättning för de berörda kostnaderna.

Om inte kostnaderna betalas eller säkerhet ställs, gäller som huvudregel att fartyget får säljas när tre månader förflutit sedan det flyttades. Om intäkten efter avdrag för försäljningskostnaderna överstiger hamninnehavarens fordran, ska överskottet som huvudregel betalas ut till fartygets ägare. Om ett fartyg uppenbarligen saknar försäljningsvärde, får det skaffas bort istället för att flyttas eller säljas. Detta får ske tidigast tre månader efter det att ägaren underrättades.

2.11 Lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning

I enlighet med denna lag kan markägare begära handräckning hos kronofogdemyndighet för att flytta båtar. Sådan handräckning är av två slag. Vanlig handräckning passar där någon har haft en rätt att ligga på platsen men där rätten upphört. Särskild handräckning kan begäras dels när båtägaren inte alls haft någon rätt till den plats där båten ligger, dels i brådskande fall när interimistiska åtgärder begärs, dvs. tillfälliga åtgärder utan kommunikation med motparten.

2.12 Lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall

Denna lag, som innehåller regler om när bilar o.d. får flyttas av det allmänna, är av intresse som relief till uppdragets frågeställningar.

Flyttning av fordon får ske när det behövs för ordningen och säkerheten i trafiken eller av naturvårdsskäl. Utöver detta anges i lagen att flyttning även får ske om ett fordon under minst sju dygn i följd varit parkerat i strid mot sådant förbud eller villkor som avses i lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering och som har tillkännagetts enligt samma lag. Därtill får ett registrerat fordon flyttas om det varit parkerat på annans mark under minst sju dygn i följd efter det att markägaren underrättat fordonets ägare om att det inte får vara parkerat på platsen. Kan fordonets ägare inte anträffas får fordonet flyttas om det varit uppställt under minst en månad i följd efter det att markägaren påbörjat försök att underrätta fordonsägaren.

I lagen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om rätt för statlig eller kommunal myndighet att flytta fordon i särskilt angivna fall, när det behövs för ordningen och säkerheten i trafiken eller av naturvårdsskäl. Sådana fall återfinns i förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall.

Det bör betonas att reglerna anger när fordon *får* flyttas. De är dock inte tvingande, utan innebär att vissa utpekade myndigheter har givits lagligt stöd att flytta fordon i de fall som riksdag och regering bestämt. Det är de angivna myndigheterna som bedömer om en specifik situation innebär skäl för flyttning av fordon. Däremot finns ingen skyldighet för myndigheterna att flytta fordon.

I förordningen anges att beslut om att flytta fordon som inte är fordonsvrak får meddelas och verkställas av polismyndighet, kommunal myndighet i en kommun som svarar för parkeringsövervakning inom det område som parkeringsövervakningen ska omfatta enligt kommunens beslut, och Vägverkets region när det handlar om allmän väg som staten är väghållare för.

Vidare anges i förordningen att beslut om att flytta ett *fordonsvrak* får meddelas och verkställas av kommunen, och Vägverkets region där staten är väghållare. Med fordonsvrak avses enligt lagen ett fordon som med hänsyn till sitt skick, den tid under vilken det har stått på samma plats eller andra omständigheter måste anses övergivet och som uppenbarligen har ringa eller inget värde.

I sammanhanget bör också nämnas att Vägverket i en redovisning av ett regeringsuppdrag nyligen föreslagit att det ska föreskrivas en *skyldighet* för en kommun eller Vägverkets region att utan dröjsmål flytta ett fordonsvrak.³⁰

3 Aktörer

I detta avsnitt beskrivs de myndigheter och delar av dessas verksamhet som Statskontoret bedömt vara mest centrala för uppdragets frågeställ-

³⁰ Vägverket (2008).

ningar. Detta hindrar dock inte att även andra aktörer kan ha roller att spela i de olika situationer som uppdraget berör.

3.1 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket är central förvaltningsmyndighet med sektorsansvar för sjöfarten. Huvuduppgiften är att verka för goda förutsättningar både för sjöfarten på Sverige och för svensk sjöfart. I detta ligger bl.a. att:

- utöva tillsyn över sjösäkerheten,
- identifiera behov av, planera samt tillhandahålla infrastruktur och tjänster för sjöfarten i form av farleder inklusive sjömätning, isbrytning, sjötrafikinformation, sjögeografisk information och lotsning,
- ansvara för sjöräddningen, samt
- främja en ekologiskt hållbar utveckling av sjöfarten.

Tillsyn över fartyg sker bl.a. i syfte att förebygga och begränsa föroreningar enligt lagen om förorening från fartyg. Inom verket är det Sjöfartsinspektionen som svarar för denna tillsyn.³¹

Sjöfartsverket har huvudansvaret för åtgärder som syftar till att *förebygga* oljeutsläpp från fartyg och olyckor till sjöss. När olyckor inträffar ska verket, enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg, se till att åtgärder vidtas ombord för att så långt som möjligt förhindra eller begränsa utsläpp.

Sjöfartsverket kan också vidta undanröjande åtgärder om ett fartyg, som sjunkit i farled eller i område där fiske bedrivs, utgör hinder eller fara för sjöfarten eller för fisket.

³¹ I sammanhanget bör nämnas att regeringen nyligen beslutat, efter förslag i SOU 2008:9, att från den 1 januari 2009 inrätta en ny myndighet, Transportstyrelsen. Till denna förs verksamheten vid Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen i sin helhet, delar av Sjöfartsverket (Sjöfartsinspektionen, Sjöfartsregistret och kustfartstillståndsfrågor) och Vägverket (Vägförmyndigheten, Trafikregistret och hela eller delar av de enheter som har normering, tillståndsgivning och tillsyn). Även viss verksamhet vid Banverket, Boverket och Tullverket förs över. Den 1 januari 2010 flyttas också länsstyrelsernas uppgifter inom körkorts- och yrkestrafikområdet över.

3.2 Kustbevakningen

Kustbevakningen är en civil myndighet under Försvarsdepartementet. Verket har bl.a. till uppgift att utföra sjöövervakning och annan kontroll samt tillsyn. Kustbevakningen svarar för miljöräddningstjänsten till sjöss och medverkar i sjöräddningstjänsten. Verksamheten bygger till stor del på samverkan med sådana huvudansvariga myndigheter som saknar eller har otillräckliga resurser för att verka till sjöss. Kustbevakningen är uppbyggd med en central ledning i Karlskrona och fyra regionala ledningar.

Inom Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon ansvarar Kustbevakningen för räddningstjänst när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller det föreligger en överhängande fara för detta. Utöver havet omfattar ansvaret även Väneren, Vättern och Mälaren. Kustbevakningen har haft ansvaret för miljöräddningstjänst till sjöss sedan början av 1970-talet.

Kustbevakningens räddningstjänst ska ingripa vid utsläpp av olja eller andra skadliga ämnen förutsatt att det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

Som framgått av avsnitt 2.5 innebär begreppet ”överhängande fara” ett tidsperspektiv om ett mindre antal timmar till dess att själva utsläppet kan befaras börja. Med nuvarande regler kan miljöräddningstjänst till sjöss inte tas i bruk för att genomföra preventiva åtgärder i syfte att t.ex. sanera ett vrak som potentiellt riskerar att börja läcka ut olja.

Kustbevakningens verksamhet bygger på en hög närvaro till sjöss med såväl fartyg som flygplan. Miljöräddningsoperationer ska kunna påbörjas omedelbart. Kustbevakningen förfogar över ett stort antal fartyg av olika slag för att möta de krav som verksamheten ställer.

3.3 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. Verkets arbete ska syfta

till att främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i en ekologisk dimension. De miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt och strategierna för att nå målen ska vara vägledande i arbetet.

Naturvårdsverket bistår regeringen med underlag och expertkunskap och fungerar som normgivare, vägledare för andra myndigheter i miljö- och tillsynsfrågor, samt som samordnare och utvärderare. Länsstyrelser och kommuner är viktiga samarbetspartner, eftersom de ansvarar för miljöfrågorna på regional och lokal nivå.

För Statskontorets uppdrag finns skäl att bl.a. peka på att Naturvårdsverket beträffande avfallsfrågor har ett särskilt ansvar för ett effektivt regelverk och fungerande styrmedel. Som framgått av avsnitt 2.1 har verket också en väsentlig roll i det offentliga arbetet med sanering och efterbehandling av förorenad mark. Naturvårdsverket ger vägledning åt framför allt länsstyrelser och kommuner i deras arbete med efterbehandling och svarar för nationell samordning och fördelning av bidrag samt tillsynsvägledning.

3.4 Polisen

Fartyg som hittas drivande, sjunkna eller på strand faller under fyndlagstiftningen, antingen som sjöfynd eller hittegods. I båda fallen är det polisen som tar emot anmälan och som, om möjligt, ska ta vård om fyndet under den tid som måste förflyta innan upphittaren eventuellt kan få det. Det förekommer att polismyndigheten har särskilda uppställningsplatser för sjöfynd. Med hänsyn till sjöfynds ofta skrymmande karaktär m.m. förekommer det dock också att bärgaren anförtros att vårda och förvara fyndet, förutsatt att han eller hon bedöms ha möjlighet att göra detta på ett betryggande sätt.

Polisen bedriver också patrullering på sjön. I två fall (polismyndigheterna i Stockholms respektive Västra Götalands län) är den sjöpolisära verksamheten organiserad i särskilda sjöpolisenheter. I övriga landet hanteras uppgifterna inom ramen för den ordinarie organisationen.

3.5 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har en rad övergripande och samordnande uppgifter i länet inom ett stort antal sakområden såsom trafik, byggande, regional planering, arbetsmarknad, jordbruk och miljöfrågor.

I det här sammanhanget kan bl.a. nämnas att länsstyrelserna har ett tillsynsansvar på miljöområdet samt är miljömålsansvarig myndighet. I det offentliga arbetet med sanering och efterbehandling av förorenad mark svarar vidare länsstyrelserna för bl.a. inventeringar, genomförande och stöd när undersökningar utförs, och upprättande av årliga regionala program för efterbehandling. Därmed har länsstyrelserna, utöver en genomföranderoll, även en regionalt samordnande och prioriterande funktion. I Sveriges fem vattendistrikt har vidare en länsstyrelse i varje distrikt utsetts till vattenmyndighet med ansvar för att förvalta kvaliteten på vattenmiljön inom distriktet.

Som framgått av avsnitt 2.5 får regeringen enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor föreskriva, eller i särskilda fall bestämma, att länsstyrelsen övertar ansvaret för den kommunala räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. Detta kan exempelvis ske vid större oljeolyckor. Om räddningsinsatserna även omfattar statlig räddningstjänst ska länsstyrelsen svara för att de samordnas.

Av intresse i sammanhanget är vidare att ansökan om ensamrätt till bärgning prövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen är också regionalt ansvarig för kulturminnesvård och tar bl.a. emot anmälan om fornyfynd och kan vidta åtgärder för undersökning av sådana fynd.

3.2 Kommunerna

Kommunerna är självständiga rättssubjekt och fristående från den statliga organisationen. Verksamheten regleras i kommunallagen (1991:900) och en rad speciallagar som bemyndigar eller ålägger kommunerna att ombesörja vissa förvaltningsuppgifter, t.ex. miljö- och hälsoskydd och räddningstjänst.

För vårt uppdrag finns skäl att bl.a. nämna kommunernas uppgifter i det offentliga arbetet med sanering och efterbehandling av förorenad mark. De ansvarar för den lokala tillsynen av efterbehandlingsarbetet, med planering och prioritering av undersökningar och åtgärder samt för att efterbehandlingsproblem beaktas vid beslut om markanvändning. Ansvarig nämnd i kommunen är tillsynsmyndighet för huvuddelen av de förorenade områdena.

Vidare är kommunerna ansvariga för insamling och bortforsling av hushållsavfall och för att avfallet återvinns när det är lämpligt. Kommunerna har också ett gatuhållningsansvar. Detta innebär en skyldighet för kommunen att på gator, torg, parker och andra allmänna platser, som är redovisade i detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) och för vilka kommunen är huvudman, genom sophantering, snöröjning och liknande åtgärder hålla de aktuella områdena i ett sådant skick att det inte uppstår olägenheter för människors hälsa. Allmänna platser ska alltså skötas av kommunen på ett sådant sätt att områdena motsvarar rimliga krav i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. Även i fråga om områden som inte omfattas av detaljplan, men där allmänheten får färdas fritt, har kommunen ett renhållningsansvar. Om området har skräpats ned eller annars osnyggats, är kommunen skyldig att återställa platsen i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäliga anspråk.

Vidare ska kommunerna enligt lagen om skydd mot olyckor svara för räddningstjänsten inom sitt område. Vid bekämpning av oljeutsläpp ansvarar berörd kommun för bekämpning i strandzonen och hamnar. Juridiskt sett går gränsen mellan Kustbevakningens och kommunernas ansvar vid strandlinjen, men i praktiken är gränsen flexibel och hänsyn tas till vilka praktiska förutsättningar respektive part har. Av en räddningstjänstplan ska framgå var hamnarna har sina gränser i vattnet. Hamnen är då ett kommunalt ansvarsområde. Om oljan nått stranden och skadan inte kan förvärras är insatsen en fråga om sanering. Sanering av stränder är inte författningsreglerad, men praxis är att kommunen ansvarar för sitt geografiska område.

Då de flesta av Sveriges ca 50 allmänna hamnar är kommunalt ägda bör också nämnas att en hamninnehavare får flytta ett fartyg i allmän

hamn, om fartyget hindrar hamnens behöriga nyttjande eller varaktigt ligger på ett sätt som strider mot gällande föreskrifter. Vidare har kommuner på vägtrafikområdet i vissa fall rätt att flytta fordon.

Bilaga 3

Vrakinspektion och vraksanering m.m.

I denna bilaga ges en illustration till vad aktiviteter som vrakinspektion och sanering mer konkret kan innebära och kosta. Redogörelsen bygger i huvudsak på en rapport från Chalmers.³²

Vrakinspektion och riskbedömning

En kartläggning av potentiellt miljöfarliga vrak bör efterföljas av upprättandet av en inbördes prioriteringsordning över vilka vrak som är att betrakta som mest angelägna att åtgärda ur miljöhänseende. Därefter återstår att göra en noggrannare bedömning av individuella vrak. En utförlig bedömning av vrakets status och dess omgivning är avgörande för att kunna välja den mest lämpade metoden för en eventuell sanering. En sådan bedömning innefattar en inspektion av vrakets befintliga skick, hur mycket olja som finns ombord samt var den är lokaliserad och slutligen huruvida oljan kan eller bör omhändertas. Det sista steget inkluderar att dels utvärdera om det går att åstadkomma relativt säkra arbetsförhållanden vid en sanering, dels göra en riskbedömning över vilka konsekvenser ett oljeläckage från det aktuella fartyget skulle få.

För att underlätta arbetet vid en sanering är det värdefullt att ha så utförlig teoretisk kunskap som möjligt om vraket. Ett väsentligt underlag för detta kan utgöras av ritningar av det förlista fartygets konstruktion. Vidare kan ögonvittnesskildringar eller foton från förlisningstillfället vara av värde. Dokumentation om den sista resan, såsom typ av last, bunkringsrapporter m.m. samt dokumentation från tidigare vraksaneringsinsatser, är också värdefull information.

En osäkerhetsfaktor är hur mycket olja som finns kvar i tankarna efter förlisningen. En stor del av oljan kan ha läckt ut vid det tryck som fartyget utsattes för under själva sjunkningsprocessen. Vilket skick ett vrak är i beror även på miljöfaktorer såsom vattendjup och ström- och

³² Hassellöv (2007).

vindförhållanden. Vidare påverkas korrosionshastigheten av vattentemperatur och salthalt. Med hjälp av ritningar kan man dra slutsatser om var eventuell olja kan finnas lokaliserad. Eventuell provtagning av tankarna kan göras genom borring.

Efter att ha konstaterat hur mycket olja som finns i tankarna återstår att utreda vilka konsekvenser ett större läckage skulle få. Vidare måste val av saneringsteknik bygga på bedömningar av huruvida miljönyttan av en sanering kan anses vara ekonomiskt försvarbar.

Många vrak har ett kulturhistoriskt värde. Ur ett marinarkeologiskt perspektiv är det därför av intresse att ta del av de observationer som görs i samband med inspektioner av vrak. Vidare måste hänsyn tas till att en del av vraken utgör gravar och således omfattas av griftefrid. Man måste också beakta vilka naturvärden som hotas av ett utsläpp.

En inspektion har betydelse för att kunna avgöra om den teoretiska bedömningen stämmer med verkligheten och i så fall underlätta saneringen genom att tillhandahålla information om t.ex. var oljan finns och huruvida vrakets skick tillåter anslutning av pumputrustning till tankarna. En sanering som beslutas enbart på teoretisk information kan visa sig bli ödesdiger.

Kostnader för detaljerade vrakinspektioner inkluderar utöver själva undersökningen även kostnader för mobilisering, dvs. transport av utrustning och material till platsen och eventuellt ankring av arbetsplattform. Mobiliseringskostnaden kan utgöra en betydande del av den totala kostnaden för en inspektion. Kostnaderna kan dock reduceras om närbelägna vrak inspekteras i anslutning till varandra. Kostnaden för vrakinspektion i kustnära vatten längs den svenska kusten torde ligga på i storleksordningen 0,5–2 miljoner kronor per vrak.

Sanering

Lämplig teknik för sanering avgörs av vrakets skick, position samt oljans beskaffenhet. För relativt intakta vrak i grundare vatten kan det vara mest praktiskt att bärga hela vraket. Detta är dock ofta inte möjligt.

De saneringstekniker som används är pumpning, mikrobiell nedbrytning samt uppsamling av oljan i en tältkonstruktion. Av dessa är tömning av tankar genom pumpning den vanligast förekommande. En fördel med att pumpa upp oljan är att det är en relativt kontrollerad metod med liten risk för spill och att man med säkerhet vet att en tank är tömd. Olika tekniker för pumpning används beroende på oljans viskositet. All olja i naturen bryts med tiden ner, framför allt av mikroorganismer. En metod är att genom att tillsätta speciella bakterier snabbt bryta ner oljan till ofarliga beståndsdelar. Om ett vrak är i så dåligt skick att andra saneringstekniker inte är användbara kan man använda sig av en tältkonstruktion över fartyget för att fånga upp läckande olja. Det förekommer också att sjunkna fartyg sprängs under kontrollerade former, varefter man kan ta hand om den olja som läcker ut.

Kostnaderna för sanering är generellt sett mycket höga och svåra att förutse. Med en noggrann vrakinspektion före saneringen är det dock möjligt att dels göra stora kostnadsbesparingar, dels undvika missbedömningar i fråga om kapacitet hos den aktör som genomför tömningen/saneringen.

Kostnadsspannet för sanering av ett vrak är mycket brett, beroende på omständigheterna. I de enklaste fallen kan det handla om cirka 5–10 miljoner kronor per vrak, medan de svåraste fallen kan kosta upp till cirka 500–600 miljoner kronor per vrak.

Referenser

- Avfallsförordning (2001:1063).
- Chalmers tekniska högskola (2007): *Ang debatten om läckande vrak vid den svenska kusten*. Brev från rektor Karin Markides till näringsminister Maud Olofsson, 2007-10-01.
- Darpö, J. (2003): *Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten. Miljöbalkens regler om skyldigheter och ansvar för förorenade områden*. Naturvårdsverkets rapport 5242.
- Ekström, O. (2007): *Ansvar för miljöfarliga fartygsvrak*. Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet. Programmet för juris kandidatexamen, tillämpade studier 20 p.
- Förordning (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall.
- Förordning (1984:985) om handläggningen av ärenden rörande sjöfynd.
- Förordning (2004:100) om statsbidrag till åtgärder för avhjälpande av föroreningsskador.
- Förordning (2007:185) om producentansvar för bilar.
- Försvarsutskottets betänkande 2004/05:FöU6, *Sjö- och kustövervakningsfrågor*.
- Hassellöv, I-M. (2007): *Förstudie om Vraksanering*. Chalmers Industriteknik. The Alliance for Global Sustainability.
- Justitiekanslern (2004): *Fråga om vilken myndighet som har ansvaret för bortforslandet av ett övergivet skeppsvrak – uttalanden ang. behovet av lagstiftning på området*. Dnr 383-02-21.
- Naturvårdsverket (2008): *Vägledning till definitionen av hushållsavfall*.
- Kungörelse (1951:321) om undanröjande av för sjöfarten eller fisket hinderliga vrak m.m.
- Kustbevakningen (2000, senast ändrad 2006-06-13), *Kustbevakningens räddningstjänstplan*.
- Kustbevakningen och Sjöfartsverket (2005): *Rapport angående behovet av förändringar i fråga om mottagandet av fartyg i nöd*. Dnr 0701-04-16596
- Kystverket (2007): *Status 2006 for tidligere undersøkte vrak med potensiell olje langs norskekysten. anbefaling til tiltaksrekke for de nærmeste årene*.
- Lag (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd.
- Lag (1938:121) om hittegoods.

- Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.
- Lag (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall.
- Lag (1984:983) om ensamrätt till bärgning.
- Lag (1986:371) om flyttning av fartyg i allmän hamn.
- Lag (1988:950) om kulturminnen m.m.
- Lag (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.
- Lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.
- Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.
- Lag (2007:162) om bilskrotningsfonden.
- Lindström, P. (2005): *Vrak i Skagerrak. Sammanfattning av kunskaperna kring miljöriskerna med läckande vrak i Skagerrak. Rapport inom EU-projektet Forum Skagerrak II.*
- Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven). Norges LOV-1981-03-13-6.
- Miljöbalk (1998:808).
- NOU 2002:15, *Ansvar for oppryddingstiltak etter sjøulykker.*
Utredning XVIII fra utvalget til revisjon av sjøfartslovgivningen (Sjølovkomiteen).
- Proposition 1992/93:102, *om opphävande av lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister, m.m.*
- Proposition 1997/98:45, *Miljöbalk.*
- Proposition 2002/03:105, *Ändringar i lagen om flyttning av fordon i vissa fall, m.m.*
- Proposition 2002/03:119, *Reformerad räddningstjänstlagstiftning.*
- Proposition 2006/07:40, *Bilskrotningsfonden m.m.*
- Rapport från riksdagen 2006/07:RFR3, *Trafikutskottets uppföljning av flyttning av fordon.*
- Regeringens skrivelse 2003/04:141, *Sanering och återställning av förorenade områden – resultatredovisning.*
- Rikspolisstyrelsens allmänna råd om sjöfynd (RPSFS 2003:3).
- Rubenson, S. (1999): *Miljöbalken – den nya miljöretten.* Andra upplagan. Norstedts Juridik AB.
- Räddningsverket (2004): *Oljeskadeskyddet utmed de svenska kusterna och i de stora insjöarna inför 2010.* R61-266/04.
- Sjölag (1994:1009).
- SOU 1975:81, *Farliga vrak.* Betänkande av utredningen angående åtgärder mot övergivna fartyg m.m.

- SOU 1996:170, *Fritidsbåten och Samhället*. Slutbetänkande av Utredningen om fritidsbåtstrafikens kostnadsansvar m.m.
- SOU 1998:158, *Att komma åt oljeutsläppen*. Betänkande av Oljeutsläppsutredningen.
- SOU 2001:102, *Resurs i retur*. Betänkande från Utredningen för översyn av producentansvaret.
- SOU 2006:92, *Skadeståndsansvar vid sjötransport av farligt gods*. Betänkande av HNS-utredningen.
- SOU 2006:109, *Ett enhetligt sanktionssystem för felparkering*. Betänkande av Parkeringsutredningen.
- SOU 2007:58, *Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet*. Betänkande av Hamnstrategiutredningen.
- SOU 2008:9, *Transportinspektionen – en myndighet för all trafik*. Delbetänkande av Transportstyrelseutredningen.
- Statistiska centralbyrån (2004): *Båtlivsundersökningen 2004 – en undersökning om svenska fritidsbåtar och hur de används*.
- Statskontoret (2000): *Effektivare kustbevakning*. Rapport 2000:1.
- Statskontoret (2004): *Bilskrotningens framtida finansiering*. Rapport 2004:26.
- Svenska Kommunförbundet (2004): *Flyttning av fordon – handbok för kommunens handläggare*. Andra omarbetade upplagan.
- Tiberg, H. (1973): *Båtjuridik*. Norstedts.
- Tiberg, H. (2000): *Vem äger vrak och vrakgods?* Föredrag framfört på Nordisk sjöförsäkringspols möte i Visby 30 maj 2000.
- Trafikskadelag (1975:1410).
- Trafikskadestatskottets betänkande 1992/93:TU10, *Fritidsbåtsregistret*.
- Wetterstein, P. (2004): *Redarens miljöskadeansvar*. Åbo Akademis förlag.
- Vägverket (2008): *Kostnader för transporter av uttjänta bilar till bilskrotor – redovisning av regeringsuppdrag*. TR10A 2007:23325.

