



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Oslo, 18.08.2016

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2013/10031

Saksbehandler:
Ole Thomas Thommesen

Finansiering og organisering av en returordning for kasserte fritidsbåter

Ulovlig håndtering av kasserte fritidsbåter er ikke et nasjonalt problem, men er mange steder i ferd med å bli et betydelig lokalt problem som fordrer nasjonale virkemidler. Mange oppfatter det som problematisk å kvitte seg lovlig med en kassert fritidsbåt, og det er en sterk forventning om at det skal etableres en returordning for kasserte fritidsbåter.

Nysalget av båter er mye lavere enn antall båter som vi forventer vil kasseres i de kommende årene, og vi antar at denne trenden vil fortsette i overskuelig framtid. Et tradisjonelt produsentansvar vil derfor føre til urimelig høye kostnader for kjøpere av nye båter, fordi hver kjøper må finansiere håndtering av flere båter som allerede er på markedet. Med dagens teknologier vil det ikke være inntekter av betydning fra salg av sekundær råvare fra båter lagd av komposittmaterialer eller tre, slik det f.eks. er for kasserte kjøretøy. Miljødirektoratet vurderer derfor at det er vanskelig å få på plass en tilstrekkelig finansieringsordning for å kunne innføre et tradisjonelt produsentansvar.

Vi anbefaler i stedet at det etableres et obligatorisk, gebyrfinansiert småbåtregister. Gebyret skal dekke kostnadene ved etablering og drift av registeret og returordningen, i tillegg til innsamling, miljøsanering og behandling av fritidsbåtene som kasseres. Etablering av et obligatorisk småbåtregister reiser en del prinsipielle problemstillinger som bør vurderes først, før innretningen av et slikt register og organiseringen av innsamling, miljøsanering og behandling av kasserte fritidsbåter utredes nærmere.

Vi foreslår videre at det utredes om mindre og enkle fritidsbåter skal inngå i kommunenes lovpålagte renovasjon og finansieres over avfallsgebyret.

Det er vanskelig å kvantifisere miljønyten av en slik returordning. Den skisserte løsningen med et obligatorisk småbåtregister har i tillegg til miljønyten også betydelig nytteverdi for andre

samfunnssektorer, herunder politi, redningstjeneste, tollvesen og forsikringsbransjen. På kostnadssiden er det særlig innsamling og behandling av de kasserte båtene som har betydning. Det ligger en positiv fordelingsvirkning i forslaget ved at kostnaden ved avfallsbehandlingen blir fordelt på alle eierne av en båt gjennom båtens livsløp. En slik løsning fjerner derfor insentivene til ulovlig dumping av båter som skal kasseres, og er i tråd med prinsippet om at forurensere skal betale.

Vi viser til brev fra Klima- og miljødepartementet av 21. november 2013, hvor vi får i oppdrag å utrede hvordan en produsentansvarsordning for kasserte fritidsbåter kan finansieres og organiseres, samt å vurdere miljøeffektene av ulovlig og lovlig avfallsbehandling. Vi viser også til omtale av behov for å sikre innsamling, miljøsanering og behandling av kasserte fritidsbåter i regjeringens avfallsstrategi «Fra avfall til ressurs», av august 2013.

Dette brevet oppsummerer vår anbefaling, som skal sikre forsvarlig håndtering av kasserte fritidsbåter. Som vedlegg 1 ligger et notat med en detaljert beskrivelse av miljøproblemene ved kasserte fritidsbåter og vår vurdering av kostnader, mulig organisering og finansiering av en returordning for fritidsbåter. Dette vedlegget inneholder også overordnede kost-/nytte-vurderinger av de mest relevante forslagene. På oppdrag fra Miljødirektoratet har Mepex Consult AS utarbeidet en underlagsrapport om miljøeffekter av ulike måter å behandle kasserte fritidsbåter på, vurdert levetid for slike båter og antall båter som kan forventes kassert i fremtiden. Denne underlagsrapporten ble oversendt Klima- og miljødepartementet 7. april 2015. Rapporten følger som vedlegg 2.

Miljøeffekter ved ulovlig håndtering av kasserte fritidsbåter

Ulovlig håndtering av kasserte fritidsbåter utgjør etter vår mening ikke et nasjonalt miljøproblem, men kan medføre betydelig lokal forurensning eller forsøpling. Behovet for en særskilt ordning for kasserte fritidsbåter er utredet en rekke ganger, og tidligere er det konkludert med at levetiden har vært undervurdert og at det derfor ikke har vært et problem enn så lenge. I dag opplever vi imidlertid at kasserte fritidsbåter er i ferd med å bli et lokalt problem flere steder langs kysten, og at problemet derfor kan være så betydelig at det fordrer nasjonale virkemidler. Samtidig vurderer vi at det er en sterk forventning om at det skal etableres en returordning.

Det er forurensnings- og forsøplingsfaren som framstår som den største utfordringen med dagens håndtering av kasserte fritidsbåter. Når et økende antall fritidsbåter etterhvert kasseres, anslår vi at en tredjedel, eller årlig om lag 5 000 båter, kan ha et betydelig innhold av farlig avfall. Disse båtene kan samlet inneholde i størrelsesorden 200 tonn farlig avfall, eller rundt 40 kg per båt.

Hovedvekten av fritidsbåter i Norge er laget av komposittmaterialer (trolig rundt 85 prosent av båtene). Dumping av båter i havet vil føre til degradering av båtens polyesterlag og nedbrytningen vil over tid gi tilførsel av mikroplast til havet.

Forurensningsloven har bestemmelser for å hindre forurensning og forsøpling, og det er ingen tvil om at denne plikten ligger på båteier når båten blir kassert. Samtidig finnes det ikke et godt utbygd mottaksnett for kasserte fritidsbåter. Kostnaden for avfallshåndteringen kan bli høy for den enkelte båteier, og denne kostnaden er ofte ikke gjenspeilet i bruktbåtprisen. Vi har estimert at behandling av en vanlig fritidsbåt kan koste fra 2 500 til 44 000 kroner, avhengig av båtens størrelse og

kompleksitet. I mange tilfeller blir båter derfor hensatt, senket, brent eller håndtert på annen ulovlig måte.

Utfordring ved finansiering av en returordning for kasserte fritidsbåter

En velfungerende returordning krever en tilstrekkelig finansiering. I et tradisjonelt produsentansvar blir kostnadene for innsamling og behandling av avfallet dekket av et vederlag som betales når produktet settes på markedet. I dag er nysalget på rundt 7 000 båter i året, noe som er mye lavere enn forventet antall båter som vil bli kassert de nærmeste årene. Antall båter som vil kasseres er anslått til opp mot 15 000 båter i nærmeste framtid, og øker til anslagsvis 20 000 etter et par tiår. Prognoser fra bransjen tyder på at dette vil være situasjonen i overskuelig fremtid. Et tradisjonelt produsentansvar vil derfor føre til urimelig høye kostnader for kjøpere av nye båter, fordi de må finansiere håndtering av et stort antall båter som allerede er på markedet.

Tilleggskostnaden for hver nye vanlige fritidsbåt vil bli om lag dobbelt så stor som kostnadene for behandling av én båt. Fritidsbåtene kan deles i grupper etter størrelse og kompleksitet, slik at ikke små båter belastes med uforholdsmessig høye kostnader. For større båter og seilbåter blir kostnaden likevel særlig høy, siden nybåtsalget av disse båtene er veldig lavt i forhold til antallet som forventes kassert. For disse kan tilleggskostnaden for hver ny båt utgjøre opptil seks ganger prisen av behandlingen av en tilsvarende båt. Vi har derfor vurdert andre metoder for finansiering enn et tradisjonelt produsentansvar.

Vrakpant kunne vært et aktuelt virkemiddel for økt innsamling av kasserte fritidsbåter. Innføring av en vrakpantordning ville medført tilleggskostnader. Det er estimert at det er 730 000 fritidsbåter i Norge i dag, og det er ikke betalt inn pant for noen av disse. Innkreving av pantebeløpet og administrasjon av en slik ordning vil også medføre store kostnader. En vrakpant vil dermed koste opp mot 20 millioner kroner årlig per tusenlapp i pant ved høy innlevering av båter, som vi venter etter et par tiår. Eksempelvis ville en pantesats lik dagens pant på kjøretøy på 3 000 kroner gi en kostnad på opp mot 60 millioner kroner årlig, etter et par tiår. En panteordning ville øke finansieringsproblemet betydelig, og vi foreslår derfor ikke å innføre vrakpant på fritidsbåter.

Erfaringer fra andre land

Miljødirektoratet har gjennomgått ordninger for håndtering av kasserte fritidsbåter i andre land. Vi har ikke funnet noe land som har innført et produsentansvar for kasserte fritidsbåter, men flere land har etablert returordninger basert på betaling fra siste båteier. Dette er f.eks. tilfelle i Nederland, Frankrike, Finland og Japan. Vår gjennomgang viser at ordninger basert på betaling fra siste båteier gir veldig lave innsamlingstall sett opp mot antatt antall kasserte båter.

Miljødirektoratets forslag til organisering og finansiering av en ordning

Vi foreslår at det etableres et obligatorisk småbåtregister, hvor alle fritidsbåter større enn 5,5 meter må være innmeldt. Vi foreslår at etablering og drift av småbåtregisteret og returordningen finansieres gjennom et årlig gebyr, differensiert etter båtens størrelse, som betales av båteierne. Gebyret kan være statlig regulert og skal dekke kostnader ved innsamling, miljøsanering og videre håndtering av kasserte fritidsbåter. Det må finnes en effektiv løsning for utbetaling av gebyret til selve returordningen, f.eks. ved at midlene utbetales som driftstilskudd til transportører og behandlingsanlegg eller ved at drift av returordningen konkurranseutsettes.

Et slikt gebyr som virkemiddel vil ha høy treffsikkerhet og sikre en fordeling av kostnadene som er mer i tråd med prinsippet om at forurensere skal betale, siden også eiere av båter som allerede er på markedet må betale. Kostnaden ved håndtering av båten når den kasseres blir så langt vi kan se ikke tatt hensyn til ved omsetning av bruktbåter, noe som er et problem et slikt gebyr vil løse. Fordeler ved å erstatte en svært høy engangsbetaling ved kassering av båten med en årlig innbetaling, er både at kostnaden fordeles over båtens levetid og at det ikke er en kostnad båteier kan unngå ved å dumpe båten.

Etablering av et obligatorisk småbåtregister reiser en del prinsipielle problemstillinger som bør vurderes før innretningen av et slikt register kan utredes nærmere. Innretningen av en returordning som skal sørge for innsamling, transport, miljøsanering og behandling av avfallet må også utredes nærmere. Det må avklares hvordan et slikt obligatorisk gebyrfinansiert register skal hjemles og reguleres.

Fritidsbåter er i utgangspunktet husholdningsavfall. Så langt vi har oversikt er kasserte fritidsbåter normalt unntatt fra kommunal renovasjon. Vi vurderer at mindre båter kan tas hånd om av kommunale avfallsmottak uten for store problemer. Vi foreslår derfor at det utredes om mindre fritidsbåter, avgrenset med hensyn til lengde og kompleksitet, skal inngå i kommunenes lovpålagte renovasjon og finansieres over avfallsgebyret.

Samfunnsøkonomiske konsekvenser av forslaget

Innføring av et obligatorisk småbåtregister og en returordning for fritidsbåter vil gi miljønytte i form av redusert forsøpling og dermed redusert spredning av mikroplast, redusert forurensning (utlekking av kjemikalier/olje) og reduserte klimagassutslipp. Vi har ikke grunnlag for å kvantifisere denne miljønyttens. Innføring av et obligatorisk småbåtregister vil i tillegg gi vesentlig nytte for andre samfunnsaktører, herunder politi, redningstjeneste, tollvesen og forsikringsbransjen. Det er i dag et mangelfullt system for innsamling av kasserte fritidsbåter. Innføring av ordningen vil derfor også gi samfunnsnytte i form av at det blir enklere å levere inn båter som skal kasseres til et mottak. Det er store forventninger til at det skal etableres et system for fritidsbåter som avfall, noe som åpenbart skyldes at det er vanskelig å levere disse på enkel måte. I sum antas nytteeffektene av forslaget å være betydelige, særlig på grunn av de ulike nytteeffektene av å få etablert et register.

Vi har estimert kostnadene ved innsamling og behandling av båtene til et sted mellom 40 og 430 millioner kroner årlig, avhengig av type og antall båter som kasseres. Det høye kostnadsestimatet er basert på dagens situasjon med et lavt antall behandlingsanlegg, mens det lave kostnadsestimatet er iberegnet en teknologiutviklingsfaktor. I tillegg er det høye kostnadsestimatet basert på et høyere antall båter som kasseres årlig enn det lave estimatet. Kostnadsestimatene er basert på beste tilgjengelige informasjon fra bransjen, men det er betydelig usikkerhet i anslagene. Kostnadene knyttet til transport utgjør om lag 40-50 % av totalkostnadene. Fordi det er liten eller ingen materialverdi i komposittbåtene, får behandlingsanleggene ikke inntekter som kan oppveie kostnadene. I tillegg vil etablering og drift av småbåtregisteret og returordningen medføre mindre administrative kostnader. I og med at det allerede finnes et småbåtregister, vurderer vi kostnadene ved å utvide dette registeret som relativt lave. De administrative kostnadene vil totalt sett være lave sammenlignet med kostnadene ved innsamling og behandling av kasserte fritidsbåter.

Etablering av en returordning for kasserte fritidsbåter vil medføre både miljønytte og kostnader. Vi har ikke grunnlag for å fastslå om nytten for miljøet ved at disse båtene samles inn er høyere enn kostnadene ved innsamling og behandling. Vi ser likevel at vår foreslåtte løsning gir en merverdi ved å bidra til at samfunnet får velfungerende avfalls løsninger også for denne typen avfall, samt samfunnsnytte på andre områder ved å få et oppdatert og fullstendig småbåtregister.

Fordelingsvirkninger

Dagens manglende system for håndtering av kasserte fritidsbåter gjør at siste eier blir sittende igjen med ansvar for å finansiere behandling av den kasserte båten. Vi vurderer at denne kostnaden normalt ikke er priset inn i bruktpriisen på båter, siden publikum ikke er kjent med og bevisst på at det er kostbart å kvitte seg med en båt når den skal kasseres. Vår foreslåtte løsning innebærer at kostnaden fordeles på alle brukerne av en båt i hele båtens livsløp, noe som både oppleves som mer rettferdig og er mer i tråd med prinsippet om at forurensere skal betale. I tillegg reduseres forbrukernes sterke økonomiske insentiver til å dumpe eller brenne båten ulovlig for å spare penger på kasseringstidspunktet.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Ellen Hambro
direktør

Pål Spillum
fungerende avdelingsdirektør

Vedlegg:

1. Notat som beskriver finansiering og organisering av en returordning for fritidsbåter
2. End-of-life boats (ELB) in Norway, environmental survey, Mepex Consult, av 23. desember 2014