



TRAFIKKONTORET
MILJÖFÖRVALTNINGEN
IDROTTSFÖRVALTNINGEN

2010-01-21
KONTORSUTLÅTANDE

DNR TK T 2009-000-04171:1
DNR MF 2009-014756-217
DNR IDF 015/1256/09

Kontaktperson idrottsförvaltningen
Thomas Wiklund
Telefon: 08-508 28 200
Thomas.wiklund@idrott.stockholm.se

Till
kommunstyrelsen

Kontaktperson trafikkontoret
Hans Söderström
Telefon: 08-508 26 123
hans.soderstrom@tk.stockholm.se

Kontaktperson miljöförvaltningen
Magnus Lindqvist
Telefon: 08-508 28 937
magnus.lindqvist@miljo.stockholm.se

Transportstyrelsens rapport över uppdrag om utsläpp av toalettavfall från fritidsbåt

Remiss från kommunstyrelsen

Som svar på remissen hänvisas till idrottsförvaltningens, trafikkontorets och miljöförvaltningens gemensamma kontorsutlåtande.

Inger Båvner
Förvaltningschef
Idrottsförvaltningen

Magdalena Bosson
Förvaltningschef
Trafikkontoret

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef
Miljöförvaltningen

Sammanfattning

Förvaltningarna anser att det, med de underlag om problemets omfattning som finns att tillgå samt med den mycket begränsade tillgången till mottagningsstationer, inte är rimligt att införa ett totalförbud i enlighet med Transportstyrelsens förslag. I utredningen konstateras tydligt att ett förbud inte är samhällsekonomiskt lönsamt. Vi anser att strategin istället bör vara en successiv utbyggnad av mottagningsstationer parallellt med fler landbaserade toaletter. Det s.k. LOVA-bidraget är en möjlighet till sådan utbyggnad. I övrigt bör satsningar göras för att begränsa båtlivets miljöpåverkan genom krav på båtlivets aktörer, informationsinsatser och tillsyn.

Fosforutsläppen från fritidsbåtarnas toalettavfall är försumbara i förhållande till den totala utsläppsmängden till Östersjön. En så kraftfull åtgärd som det föreslagna totalförbudet, riskerar att vända bort uppmärksamheten från andra miljöproblem som båtlivet orsakar. Båtägaren kan därmed vilseledas att tro att detta är den viktigaste miljöfrågan för båtlivet idag. Det finns annan miljöpåverkan som är mer angeläget att åtgärda med styrande åtgärder. Toalettutsläppen bör diskuteras parallellt med övrig miljöpåverkan från båtlivet; bränslen, kemikalier, farligt avfall, båtbottnproblematiken, buller, övrigt avfall.

Bakgrund

Transportstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för att införa ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar och hur det ska avgränsas.

Vid sidan av att utreda utformningen av ett förbud ingår bl.a. följande i uppdraget:

- En inventering av befintliga mottagningsanläggningar och befintliga toaletter i land vid fritidsbåthamnar för att möjliggöra en kartläggning av återstående behov.
- Redovisa tekniska helhetslösningar för båttoaletter och mottagningsstationer samt toaletter i land.
- Drift- och ansvarsfördelning.
- Samhällsekonomisk konsekvensbeskrivning samt kostnadskonsekvenser.

Uppdraget har genomförts i samråd med Naturvårdsverket och Sjöfartsverket, samt efter samråd med övriga berörda aktörer, däribland kommuner och länsstyrelser.

Enligt Helsingforskonventionen ska ett förbud mot toalettutsläpp ha införts senast 2005, gällande 12 sjömil från land. För finfördelat avfall (dvs. de flesta båttoaletter) gäller inom 3 sjömil från land.

Idag finns inget förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar i Sverige, eftersom strategin hittills varit att en fungerande infrastruktur för tömning av avfallet i land först ska byggas ut. Regeringen har gjort bedömningen att det nu är nödvändigt att gå vidare med frågan. Transportstyrelsen har därför fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för utformningen av ett eventuellt förbud m.m.

Regeringen pekar i uppdraget på flera problem med ett förbud. Dels att ett nationellt förbud kanske inte är mest kostnadseffektivt, dels att infrastrukturen för mottagningsstationer ännu inte är utbyggd och dels att förbudet blir komplicerat att kontrollera och beivra. Därför efterfrågar regeringen även en inventering av nuläget.

Sjöfartsverket har i en skrivelse från 2006, ”Utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar”, konstaterat ett antal problem med att införa den s.k. Östersjöstrategin. Sjöfartsverket pekar särskilt på svårigheter att installera möjligheter till tömning i land och att ett förbud inte är en kostnadseffektiv åtgärd.

Enligt Sjöfartsverkets föreskrifter ska alla ny tillverkade svenska båtar vara förberedda med däckbeslag som möjliggör sugtömning. Internationellt är det endast Finland som infört ett förbud mot utsläpp av toalettavfall. Ett förbud som införts stegvis och som är kombinerat med avsteg i enlighet med Helsingforskonventionen.

Remissen

Transportstyrelsen har i sin utredning kommit fram till att ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar bör införas. Denna slutsats motiveras sammanfattningsvis med fyra argument:

- Det rättsliga argumentet
- Det miljömässiga argumentet
- Det estetiska, hygieniska och sanitära argumentet
- Det etiska och moraliska argumentet

Transportstyrelsen har låtit konsultföretaget WSP göra en samhällsekonomisk konsekvensbeskrivning av att införa ett förbud. WSP konstaterar att ett förbud inte är samhällsekonomiskt lönsamt. Transportstyrelsen kommenterar detta med att ”vid en intresseavvägning av ekonomiska respektive miljömässiga intressen är det den miljömässiga nyttan som bör prioriteras”.

Principen om att förorenaren ska betala går enligt Transportstyrelsen att tillämpa i denna fråga. Det får, enligt Transportstyrelsen, inte anses som oskäligen kostnader för båtägarna eller för fritidsbåthamnar. Det finns dessutom ett alternativ för båtägaren som innebär att det är möjligt att helt ta bort toaletten från båten.

Utredningen har av resurs- och tidsbrist använt befintligt underlag och inte heller tittat på övrigt avfall från fritidsbåtsektorn eller från övriga fartyg.

Remissmaterialet finns i sin helhet på webbplats:

www.transportstyrelsen.se

Kontorens synpunkter

Båtlivets miljöpåverkan

Båtlivet påverkar miljön på flera sätt, varav utsläpp av toalettavfall utgör ett område som ännu inte reglerats. Vid en samlad beskrivning av de olika delar där fritidsbåtsektorn påverkar omgivningen, finns områden som hittills ansetts viktigare att prioritera. Sådana prioriterade områden är och har varit bränslen och oljor där viktiga delar är utfasning av äldre tvåtaktsmotorer samt användning av den mindre miljöpåverkande alkylatbensinen och biologiskt nedbrytbara oljor. Även använd-

ningen av mer eller mindre giftiga båtbottnfärger och hanteringen av farligt avfall är viktiga frågor att arbeta vidare med. Ytterligare en viktig del är båtägarnas möjlighet att visa hänsyn för att begränsa buller, att inte i onödan påverka växt- och djurliv, riva upp känsliga bottnar genom ankring m.m.

Det kan leda till felaktiga prioriteringar när en enskild fråga behandlas utan att se ett bredare perspektiv.

Transportstyrelsens argument

Transportstyrelsens fyra argument för att införa ett förbud beskrivs och kommenteras nedan.

Det rättsliga argumentet

Sverige omfattas redan idag av ett åtagande om att införa förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar, vilket skulle implementerats 2005. En motivering till att avvakta med förbud har varit att så långt möjligt på frivillig väg begränsa utsläppen. De mottagningsanläggningar som finns tillgängliga idag används i liten utsträckning och något ökat utnyttjande har inte kunnat konstateras. Då efterfrågan synes vara begränsad har nya mottagningsanläggningar inte tillkommit i någon större omfattning och inte heller tekniken har utvecklats nämnvärt.

Det är uppenbart att tillgängligheten på mottagningsanläggningar således är begränsad och det fåtal som finns används i liten utsträckning. En ”moment 22-situation” som liknar problemen med tillgång till alkylatbensin på pump, dvs. begränsad tillgång och låg användning av det fåtal anläggningar som finns. Ett förbud kan dock utformas på olika sätt. Som alternativ till totalförbud finns möjligheten att inrätta lokala förbud. Ett förbud mot utsläpp av avloppsvatten inom hamnområde har tillämpats i Stockholm med stöd av renhållningsordningen. Förbudet har varit grundat dels på den estetiska aspekten dels på önskemålet att kunna ställa hygieniska krav på boendet på båt mer eller mindre permanent vid kaj dels intresset att kunna hantera situationer då tillstånd till enskilda avlopp på land inte kan medges men då ersätts av ”dass till sjöss”. Förvaltningarna anser att ett generellt förbud med dispensbefogenhet mot användning av fritidsbåtsbaserade toaletter i hamnområde är tillräckligt för att kunna hantera frågan som inte nås av förbudet i 12 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Det miljömässiga argumentet

Transportstyrelsen anser att utsläppen av toalettavfall från fritidsbåtar är en viktig miljöfråga och att ett utsläppsförbud bör införas så snart som möjligt. WSP bedömer att fosforutsläppen från fritidsbåtarnas toalettavfall kan minska med som mest 3,7 ton per år genom ett förbud. Det ska jämföras med Sveriges totala fosforutsläpp till Östersjön om 3 300 ton per år, dvs förbudet minskar utsläppen med omkring 1 promille. Jämfört med den totala utsläppsmängden till Östersjön som är 25 400 ton årligen framstår de svenska fritidsbåtutsläppen som än mer försumbara. Dessa siffror ska således ställas i relation till de kostnader som ett

förbud innebär. När miljöeffekten är så liten bör man noga beaktas vilka samhällskostnader och ökad byråkrati som ett totalförbud medför.

Det estetiska, hygieniska och sanitära argumentet

Transportstyrelsens argument bygger på att toalettavfall släpps ut lokalt och i närheten av badplatser. Det kan då innebära sanitära problem med smittspridning av bakterier osv. Detta argument saknar grund då det saknas undersökningar som visar någon förekomst av sådana utsläpp från fritidsbåtar. De badvattenundersökningar som utförts i Stockholm pekar istället mot att det är andra källor som påverkar badvattnets kvalitet i form av höga bakterier, t ex bräddning och fåglar.

Det etiska och moraliska argumentet

Transportstyrelsen anser att eftersom utsläppen inte minskat på frivillig väg så krävs mer kraftfulla åtgärder för att få till stånd en attitydförändring i samhället. Vidare anser Transportstyrelsen att det inte går att acceptera utsläpp när möjligheten att ta hand om avfallet i land finns. Att alla parter så långt möjligt ska begränsa sin miljöpåverkan (hur liten den än är) är en riktig utgångspunkt. Men ett förbud är förenat med stora kostnader och hänsyn bör även tas till den utökade tidskostnad och det besvär det innebär att färdas till och använda en mottagningsstation. Detta ska ställas i relation till den miljövinst som uppnås. Den samhälls-ekonomiska konsekvensanalysen visar tydligt att förslaget inte är samhällsekonomiskt lönsamt. Samtidigt finns givetvis ett värde i att den enskilde båtägaren gör vad som är möjligt för att minska sin påverkan på omgivningen och att alla ska ”göra rätt för sig”. Mot detta resonemang kan samtidigt argumenteras att en så kraftfull åtgärd som det föreslagna totalförbudet, vänder bort uppmärksamheten från övriga miljöproblem som båtlivet orsakar. Båtägaren kan därmed vilseledas att tro att detta är den viktigaste miljöfrågan för båtlivet idag. Som beskrivs ovan finns annan miljöpåverkan som är angeläget att åtgärda med styrande åtgärder. Toalettutsläppen bör diskuteras parallellt med övrig miljöpåverkan från båtlivet; bränslen, kemikalier, farligt avfall, båtbottnproblematiken, buller, övrigt avfall.

Övriga synpunkter

Beräkning av den totala mängden utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar är baserad på flera osäkerheter. Båtorganisationerna menar att båttoaletter främst används vid avsaknad av andra alternativ, t.ex. toaletter i land. Det har därför framförts att satsningar i första hand bör inriktas på en utbyggnad av landbaserade toaletter.

Samtidigt som tillförseln av näringsämnen till Östersjön minskar så bedöms även fritidsbåtsektorns utsläpp av toalettavfall minska. Det beror bl.a. på att fritidsbåt-användningen alltmer går mot kortare turer då i huvudsak landbaserade toaletter används.

Ett krav på att ta bort båttoaletten om inte möjlighet till sugtömning installeras är ett strängt krav, särskilt mot bakgrund av att många endast använder båttoaletten i undantagsfall och främst för urin.

Rapportens beskrivning av krav på utbyggnad av sugtömningsanläggningar kan tolkas som att alla fritidsbåthamnar ska installera egna anläggningar. En sådan massiv utbyggnad skulle bli mycket kostsam och inte heller nödvändig, annat än på mycket lång sikt. Förvaltningarnas bedömning är att ett lämpligt antal mottagningsanläggningar bör placeras vid strategiska platser inom staden och med beaktande av övriga tillkommande anläggningar i länet. En översiktlig bedömning är att i första hand bygga ut cirka 5 st. mottagningsstationer i Mälaren och någon/några i Saltsjön. Dessa bör vara anslutna till VA-nätet. Oavsett omfattningen av bidrag så kommer en utbyggnad av mottagningsstationer innebära en avsevärd kostnad för staden. På initiativ från kommunförbundet Stockholms län har ett nätverk etablerats inom länet för att diskutera LOVA-ansökningar vad avser både mottagningsstationer för toalettavfall och båt-bottentvättar. LOVA står för Lokala vattenvårdsprojekt och är ett bidrag som regeringen beslutat om genom förordning (2009:381). Genom samarbetet finns möjlighet till erfarenhetsutbyte och att välja lämpliga platser så att en tillfredsställande infrastruktur kan etableras i länet.

Den jämförelse som Transportstyrelsen gör med hur Finland agerat bör också kommenteras. Där har organisationen Håll Skärgården Ren sedan lång tid tillbaka koncentrerat sitt arbete på just toalettutsläpp. Detta har delvis skett på bekostnad av andra av båtlivets miljöfrågor. Inom Interregprojektet Skärgårdsmiljö, ett samarbete mellan Sverige, Åland och Finland där miljöförvaltningen deltagit, är erfarenheten att intresset från Finland att arbeta med andra miljörelaterade båtlivsfrågor var mer begränsat än i Sverige.

Det kan också upplevas som obegripligt och närmast stötande att större fartyg (ex kryssningsfartyg) tillåtas släppa ut toalettavfall i Östersjön, medan totalförbud införs för fritidsbåtsektorn vars toaletter används i begränsad omfattning. Alla båttoaletter i fritidsbåtar är konstruerade så att pumpen mal sönder och finfördelar fekalierna. När det sedan släpps ut på djupt vatten långt från land så sjunker det till botten och innebär att flera av argumenten som rör den hygieniska problematiken tas omhand.

Sjöfartsverket har tidigare vid två tillfällen utrett toalettutsläppen från fritidsbåtar. Vid båda dessa utredningar var slutsatsen att det inte var samhällsekonomiskt försvarbart att driva igenom ett förbud, bl.a. på grund av de totalt sett begränsade utsläppen.

Förvaltningarna anser att det, med de underlag om problemets omfattning som finns att tillgå samt med den mycket begränsade tillgången till mottagningsstationer, inte är rimligt att införa ett totalförbud i enlighet med Transportstyrelsens förslag. Strategin bör istället vara en successiv utbyggnad av mottagningsstationer parallellt med fler landbaserade toaletter. Det s.k. LOVA-bidraget är en möjlighet till sådan utbyggnad. I övrigt bör satsningar göras för att begränsa båtlivets miljöpåverkan genom krav på båtlivets aktörer, informationsinsatser och tillsyn.



Senare under 2010 ska en stor undersökning kring det svenska båtlivet genomföras med SCB som utförare. Det innebär att kunskapen även om båtlivets miljöpåverkan ökar och förhoppningsvis baseras på mer verkliga kunskaper. Det är rimligt att invänta den undersökningen innan beslut om mer kraftfulla åtgärder fattas.
