TRANSPORT STYRELSEN

Sjöfartsavdelningen
Båtlivssektionen

Dnr 06.02.16TSS2009-2249

Lina Petersson

Rapport angående uppdrag om utsläpp av toalettavfall från fritidsbåt

En utredning på uppdrag från Regeringen av förutsättningarna för införandet av ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar och hur det ska avgränsas

2009-12-01

Innehåll

SAMMANFATTNING 1

FÖRORD 4

DEFINITIONER 5

1 INLEDNING 8

1.1 Syfte 8

1.2 Problemformulering 8

1.3 Disposition och material 9

1.4 Avgränsningar 9

2 OMVÄRLDSANALYS 10

2.1 Sverige 10

2.1.1 Statistik båtlivet 10
2.1.2 Genomfört samt pågående arbete på området 10
2.1.2.1 Sjöfartsverket 11
2.1.2.2 Båtmiljörådet 11
2.1.2.3 Skärgårdsstiftelsen 12
2.1.3 Regelverk på området 12
2.1.3.1 HELCOM 12
2.1.3.2 Baltic Sea Action Plan 14
2.1.3.2.1 Övergödning 15
2.1.3.3 Sjöfartsverkets föreskrifter 15
2.1.3.4 Miljöbalken 15
2.1.3.5 Vattenföroreningslagen 16

2.2 Inom EU 16

2.2.1 Fritidsbåtsdirektivet 16
2.2.1.1 Omarbetning av Fritidsbåtsdirektivet 17
2.2.2 Mottagningsdirektivet 17
2.2.3 Ramdirektivet för vatten 18

2.3 Andra HELCOM-länder 18

2.3.1 Finland 19
2.3.1.1 Lagstiftning 19
2.3.1.2 Finskt konstruktionskrav 20
2.3.1.3 Finskt mottagningskrav för hamnar 20
2.3.1.4 Båtlivet i Finland 20
2.3.2 Åland 21

2.4 Kommersiella fartyg 21

2.4.1 Toalettuppdraget för handelsfartyg 22

2.5 Transportstyrelsens överväganden 22

3 SAMHÄLLSEKONOMISK KONSEKVENSBESKRIVNING 24

3.1 Konsekvenser införande av ett förbud 24

3.1.1 Övergödningsproblematiken som syfte 24
3.1.2 Påverkan för båtlivets aktörer 25
3.1.2.1 Båtägare 25
3.1.2.2 Kommuner 25
3.1.2.3 Företag 25
3.1.2.4 Turister 25
3.1.2.5 Staten 26

3.2 Nollalternativet – inget förbud 26

3.3 Förslagets nyttor 27

3.3.1 Smittspridning 28
3.3.2 Trivsel 29
3.3.3 Bättre tillgång till toaletter vid hamnar och bad 29
3.3.4 Sammanfattning nyttor 29

3.4 Förslagets kostnader 30

3.4.1 Bygga om båttoaletter 30
3.4.2 Tid och omak för sugtömning 31
3.4.2.1 Extra tidskostnad ställs mot anpassning av vanor 31
3.4.2.1.1 Möjligheter att kvantifiera och värdera dessa effekter 33
3.4.3 Effekter turism 33
3.4.3.1 Positiva effekter 33
3.4.3.1.1 Möjligheter att kvantifiera och värdera dessa effekter 34
3.4.3.2 Negativa effekter 34
3.4.3.2.1 Möjligheter att kvantifiera och värdera dessa effekter 34
3.4.4 Fler och bättre sugtömningsanläggningar 35
3.4.5 Administrativa kostnader 37
3.4.6 Efterlevnad 37

3.5 Resultat av räkneexempel 37

3.5.1 Fullskaligt alternativ – med krav på ombyggnad 37
3.5.2 Åtgärdskostnaden jämfört med andra åtgärder för att minska övergödningen i Östersjön 39

3.6 WSP:s sammanfattande analys 40

3.6.1 Sammanfattning av större osäkerhetsfaktorer i beräkningarna 41
3.6.1.1 Värdet för skadekostnad för kväve och fosfor 41
3.6.1.2 Fritidsbåtarnas andel av tillskott av näringsämnen och framtida trenden41
3.6.1.3 Skadan av fritidsbåtarnas tillskott av näringsämnen 41

3.7 Transportstyrelsens överväganden 42

4 INVENTERING BEFINTLIGA ANLÄGGNINGAR SAMT YTTERLIGARE BEHOV 43

4.1 Kartläggning av befintliga mottagningsanläggningar för toalettavfall i hamn 43

4.1.1 Inventeringens genomförande 43

4.1.2 Resultat 44
4.1.3 Svenska Båtunionen 44
4.1.4 Skyltning i hamn för avfall 44

4.2 Transportstyrelsens överväganden 45

4.2.1 Kartläggning av ytterligare behov av mottagningsanläggningar 45
4.2.2 Problem befintliga anläggningar 45
4.2.3 Typ av anläggning 46
4.2.4 Anläggningens placering 46
4.2.5 Typ av hamn 46
4.2.6 Behov av fler anläggningar 47

5 TEKNIK FÖR BÅTTOALETTER 48

5.1 Båttoalettkategorier 48

5.1.1 Kategori 1 - Bärbar eller med portabel tank 48
5.1.2 Kategori 2 - Fast toalett med direktutsläpp utan tank 49
5.1.3 Kategori 3 - Fast toalett med tank som kan tömmas enbart till sjön 49
5.1.4 Kategori 4 - Fast toalett med tank och sugtömningsmöjlighet via däckbeslag50

5.2 Konvertering 50

5.3 Transportstyrelsens överväganden 51

6 TEKNIK FÖR MOTTAGNINGSANORDNINGAR 52

6.1 Inventering av tillgänglig teknik för septiksuganläggningar 52

6.2 Lösningar landtoaletter 54

6.3 Transportstyrelsens överväganden 54

6.3.1 Problematik 54
6.3.2 Typ av anläggning 55
6.3.3 Anläggningens placering 55

7 FÖRVALTNING OCH ANSVARSFÖRDELNING FÖR MOTTAGNINGSANLÄGGNINGAR 56

7.1 Ansvarig för mottagandet av avfall 56

7.2 Webbundersökning till kommuner 56

7.2.1 Resultat 57
7.2.2 Problematik privata markägare 57

7.3 Transportstyrelsens överväganden 58

8 FÖRBUDETS UTFORMNING 59

8.1 Omfattning områden 59

8.2 Kartläggning av miljöaspekter 59

8.2.1 Övergödning 59
8.2.2 Spridningseffekter 60

8.2.3 Miljöstatus inom Sveriges sjöterritorium 61
8.2.3.1 Påverkansprognoser och riskbedömning till 2015 61
8.2.3.2 Status – kvalitetskrav – normer 61
8.2.3.3 Regel och undantag 62
8.2.3.4 Statusbedömning 62
8.2.4 Mer respektive mindre känsliga områden 67

8.3 Omfattning båtar 68

8.4 Transportstyrelsens överväganden 68

8.4.1 Överväganden omfattning områden 68
8.4.2 Överväganden omfattning båtar 69

9 KOSTNADSKONSEKVENSER OCH FINANSIERING FÖR KOMMUNER SAMT KUSTBEVAKNING 70

9.1 Kommuner 70

9.1.1 Webbundersökning 70
9.1.1.1 Problematik kommuner 71

9.2 Kustbevakning 71

9.2.1 Kustbevakningens befogenheter för tillsyn 72

9.3 LOVA-bidrag för havsmiljön 72

9.3.1 Bidrag för mottagning av toalettavfall 73
9.3.2 Uppföljning och utvärdering 73
9.3.2.1 Prioriterade åtgärder 73

9.4 Den kommunala finansieringsprincipen 74

9.5 Transportstyrelsens överväganden 75

9.5.1 Överväganden kommuner 75
9.5.2 Överväganden Kustbevakning 75

10 FÖRFATTNINGSFÖRSLAG 77

10.1 Förslag 1 – Anpassning till vattenföroreningslagen 77

10.1.1 Tillsyn 78

***10.2* Förslag 2 – Anpassning till fritidsbåtslagen 78**

10.3 Förslag 3 – Ett nytt regelverk 79

10.3.1 Förbud som huvudregel 79
10.3.2 Konstruktionskrav på båtar 79
10.3.3 Förtydligat krav på hamnar 79
10.3.4 Tillsyn 80

10.4 Överväganden förslag 1 80

10.5 Överväganden förslag 2 82

10.6 Överväganden förslag 3 82

10.7 Transportstyrelsens överväganden **84**

10.7.1 Utvärdering av förslag 1-3 84
10.7.2 Övergångsbestämmelser 85

11 SANKTIONER **86**

11.1 Miljöbalkens respektive Vattenföroreningslagens påföljdsbestämmelser **86**

11.1.1 Sanktionsavgift 86
11.1.2 Böter, strafföreläggande och ordningsbot 87
11.1.3 Överväganden sanktionsavgift 87
11.1.4 Överväganden böter, strafföreläggande och ordningsbot 88

11.2 Transportstyrelsens överväganden **88**

12 SAMRÅD **90**

12.1 Naturvårdsverket och Sjöfartsverket **90**

12.2 Allmänhet **90**

12.3 Båtmiljörådets representanter **91**

12.3.1 Svenska Båtbranschens Riksförbund 92
12.3.2 Svenska Kryssarklubben 92
12.3.3 Skärgårdsstiftelsen 93
12.3.4 Svenska Båtunionen 93
12.3.5 Riksföreningen Gästhamnar Sverige 94

12.4 Sveriges Kommuner och Landsting **95**

12.5 Sjöbjörnarnas Sverigekrets **96**

13 AVSLUTANDE ANALYS **99**

13.1 Transportstyrelsens förslag till förbud **99**

13.1.1 Generellt utsläppsförbud 99
13.1.2 Konstruktionskravet 100
13.1.3 Förtydligat krav på hamnar 101

13.2 Transportstyrelsens huvudargument för ett förbud **102**

13.3 Transportstyrelsens slutsatser **102**

13.3.1 Rättsliga aspekter 102
13.3.2 Miljömässiga aspekter 103
13.3.3 Estetiska, hygieniska, och sanitära aspekter 105
13.3.4 Etiska och moraliska aspekter 105
13.3.5 Övriga aspekter av ett införande av ett utsläppsförbud 106
13.3.5.1 Goda förutsättningar för mottagande 106
13.3.5.2 Skärgårdsstiftelsen som förebild 107
13.3.5.3 Teknik mottagningsanordningar 107
13.3.5.4 Författningsförslag 107
13.3.5.5 Konsekvenser för kommuner 108
13.3.5.6 Konsekvenser för Kustbevakning 109
13.3.5.7 Samråd 109

13.3.5.8 Informationsinsatser 110

BILAGA 1 **111**

BILAGA 2 **112**

BILAGA 3 **113**

BILAGA 4 **114**

BILAGA 5 **115**

BILAGA 6 **116**

BILAGA 7 **117**

BILAGA 8 **118**

BILAGA 9 **119**

BILAGA 10 **120**

BILAGA 11 **121**

BILAGA 12 **122**

BILAGA 13 **123**

KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING **124**

Offentligt tryck **124**

Internetkällor **124**

Sammanfattning

Den 27 mars 2009 fick Transportstyrelsen det formella uppdraget från Näringsdepartementet att, i samråd med Naturvårdsverket och Sjöfartsverket, utreda förutsättningarna för ett införande av ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar och hur det ska avgränsas. Det huvudsakliga syftet med denna rapport är att svara på en rad, i regeringens uppdragsbeskrivning, ställda problemformuleringar samt ge ett kunskaps- och beslutsunderlag inför ett eventuellt införande av förbudet.

Transportstyrelsen kan sammanfatta myndighetens förslag till förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar enligt följande tre delar;

- Ett generellt förbud som stadgar att fritidsbåtar med fast toalettinstallation inte får släppa ut toalettavfall. Detta gäller fritidsbåtar inom Sveriges sjöterritorium och svenska fritidsbåtar inom andra vattenområden. Svenska fritidsbåtar som befinner sig i farvatten under en annan stats jurisdiktion och den staten tillåter utsläppet får släppa ut toalettavfall.
- Ett konstruktionskrav att samtliga fritidsbåtar med fast toalettinstallation ska ha en tank med möjlighet till sugtömning till mottagningsanordning i land. Ingen koppling får finnas som går direkt från toalett till havet.
- Ett förtydligande av kravet att samtliga fritidsbåtshamnar ska ha mottagningsanordningar som kan ta emot det toalettavfall som de fritidsbåtar som anlöper hamnen har behov av att lämna dit. Det kan omfatta landtoaletter, utslagsvaskar och sugtömningsanläggningar, om behov föreligger för sådan lämning.

Transportstyrelsen har genom sina slutsatser kommit fram till fyra huvudargument till varför ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar bör införas. Sammanfattningsvis kan dessa anges som;

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

Det rättsliga argumentet innebär att Sverige redan idag är ålagt att införa ett utsläppsförbud i nationell rätt, och på grund av att utsläppen inte har upphört genom frivilligt agerande krävs nu kraftfullare bestämmelser.

I dag finns inget lagstadgat förbud i Sverige mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar, detta trots att vi genom Helsingforskonventionen förbundit oss att implementera ett sådant förbud i nationell rätt. HELCOM-länderna har överenskommit att allt avfall som inte får släppas ut till sjöss ska lämnas iland och att medlemsstaterna ska se till att mottagningsanordningar finns. Utöver detta har Östersjöländernas miljöministrar och EU-kommissionen i november 2007 beslutat, inom ramen för HELCOM, om en gemensam

åtgärdsplan, den s.k. Baltic Sea Action Plan (BSAP). Planen gäller Egentliga Östersjön, Öresund och Kattegatt, och målet är att uppnå god ekologisk status i dessa vattenområden till år 2021.

Det miljömässiga argumentet innebär att frågan om utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar är att anse som ett miljöproblem.

Utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar leder bl.a. till att vattnet tillförs fosfor- och kväveföroreningar samt bakterier. Utsläppen av fosforföroreningar från båttoaletter i svenska vatten uppskattas motsvara ca 3,7 ton fosfor, vilket utgör 13 procent av den urin och de fekalier som båtlivsutövarna producerar. Utsläppen av toalettavfall från fritidsbåtar sker under en för Östersjön mycket känslig period och är intensifierade till en kort tid av året. I Östersjön utgör fosfor ett större miljöproblem än kväve och är särskilt känslig för både övergödning och giftförekomst som exempelvis algblomning.

Inom det svenska förvaltningsarbetet, och enligt Vattendirektivet, gäller ett generellt icke försämringskrav, att en vattenförekomsts status inte får försämras när ett önskvärt tillstånd har fastställts. Det kan anses att områdena kring Egentliga Östersjön är mer känsliga för utsläpp av toalettavfall, likaså Skagerak, Kattegatt och Öresund. Detsamma gäller för sjöar och inre vattendrag i närheten av dessa kuster, vilka föreslås omfattas av ett förbud två år efter att ett formellt beslut har tagits. Kusterna längs Bottenviken samt Bottenhavet är i dagsläget generellt sett mindre känsliga för utsläpp av toalettavfall men det finns även här viss problematik med den miljömässiga statusen, vilka föreslås omfattas fyra år efter ett beslut.

Den samhällsekonomiska analysen visar att den kostnad ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar medför inte står i paritet med nyttan sett ur ett kust/Österjöperspektiv. Transportstyrelsen anser dock att förbudet istället måste ses utifrån den nytta ett förbud skulle innebära sett ur det lokala miljömässiga perspektivet.

Det estetiska, hygieniska och sanitära argumentet innebär att lokala utsläpp av toalettavfall i större mängder medför att det upplevs som otrevligt, hälsovådligt och inte estetiskt tilltalande att vistas i närheten.

Vattnet vid stranden måste enligt Vattendirektivet uppnå vissa godkända nivåer för att vara tillräckligt bra att bada i utan att riskera hälsan. Vid de stränder där det under högsäsong vistas ett större antal båtar kan vattenkvaliteten bli så dålig på grund av utsläppen att det är hälsovådligt att bada där. När obehandlat toalettavfall släpps ut i närheten av badvatten kan sanitära problem uppstå om koncentrationen av smittspridande bakterier och virus i vattnet blir tillräckligt hög. Toalettavfallet kan ge upphov till både mag-, tarm-, öron-, näs-, hals- och hudinfektioner, smittan sker via sår eller genom att badande sväljer vatten.

Enligt den Båtlivsundersökning som genomfördes 2004 fanns det då ca 720 000 privatägda fritidsbåtar i Sverige. Den största delen av dessa är av karaktären öppna mindre dagtursbåtar. Antalet övernattningsbara fritidsbåtar är ca 160 000 st. Av de 720 000 fritidsbåtarna uppskattas ungefär 80 000 ha någon form av toalett ombord, och endast ca 13 % av dessa har en tank och sugtömningsmöjlighet. Med perspektivet att toalettavfallsfrågan omfattar även landtoaletter inkluderas samtliga fritidsbåtsägare vid inventeringen av befintligt behov.

Det etiska och moraliska argumentet innebär att på grund av de misslyckade försöken att uppnå ett minskat utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar på frivillig väg nu behövs en kraftfullare åtgärd för att få till stånd en attitydförändring i samhället.

När systemet av toaletter, utslagsvaskar och sugtömningsstationer i land är tillräckligt utbyggt kommer problemet för båtägarna att lämna sitt toalettavfall i land lösas och förhoppningen är att dessa då kommer att välja att agera i enlighet med det föreslagna förbudet. Enligt den inventering av befintliga mottagningsanordningar i hamnar Transportstyrelsen låtit göra finns det idag 451 torrtoaletter/mulltoaletter längs kusterna, på öar och i naturhamnar. I inventerade gästhamnar samt klubbhamnar har kartläggningen visat att det finns 105 sugtömningsanordningar, medan det i naturhamnarna inte finns någon sugtömningsanordning idag.

Förord

Framtagandet av denna rapport har möjliggjorts genom en rad olika aktörer, både internt hos Transportstyrelsen och externt genom samråd och kontakter med andra myndigheter, organisationer, föreningar, stiftelser, klubbar, och enskilda privatpersoner.

Transportstyrelsen vill framföra ett tack till Naturvårdsverket och Sjöfartsverket, vilka har bistått arbetet under hela projektet, och då särskilt till Gunnel Horm, samordnare havsmiljöanslaget Naturvårdsverket, och Magnus Sundström, enhetschef, Transportpolitik och internationellt samarbete, Sjöfartsverket, samt till Renée Modigh och Emil Fastén, Sjöfartsverket.

Transportstyrelsen tackar de personer som inom den egna myndigheten har hjälpt till med projektet på olika sätt; Staffan Widlert, Generaldirektör, Per Nordström, Sjöfartsdirektör, Erik Eklund, Chef Fartygstekniska enheten, Anna Törnqvist, Chef Rättsenheten, Anna Petersson, Chef Miljösektionen, Karin Fransson, Miljösektionen, Andrea Ahlberg, Rättssektionen, Annette Lindström, Rättssektionen, Eva-Mari Löfqvist, Informationsavdelningen, Pia Karlsson, Tillsynsenheten, Helena Hellberg-Petersson, Fartygsoperativa enheten, samt Mats Rosander, Christer Bergström och Alexander Johansson, Båtlivssektionen.

Därefter framförs ett tack till de konsulter som arbetat med projektet; Lennart Borghagen, Affärsconcept AB, Björn Altnäs och Lars-Göran Forss, Riksföreningen Gästhamnar Sverige, samt Johanna Farelius, WSP Analys & Strategi.

Transportstyrelsen riktar ett tack till de externa myndigheter, organisationer, föreningar, stiftelser, klubbar och personer som på olika sätt har bidragit med underlag och synpunkter i frågan om toalettavfall från fritidsbåtar.
Båtmiljörådets representanter; Riksföreningen Gästhamnar Sverige, Sjösportens samarbetsdelegation, Göteborgs stad, Miljöförvaltningen, Skärgårdsstiftelsen, Stiftelsen Håll Sverige Rent, Sportfiskarna, Kemikalieinspektionen, Svenska Båtunionen, Miljökommittén, Länsstyrelsen i Stockholms län, Svenska Kryssarklubben, Naturskyddsföreningen i Stockholms län, Svenska Petroleum Institutet, Naturvårdsverket, Svenska Båtbranschens Riksförbund, Sjöfartsverket, Västkuststiftelsen
Samt övriga; Vattenmyndigheten Södra Östersjön och Sjöbjörnarnas Sverigekrets.
Avslutningsvis vill Transportstyrelsen tacka de kommuner som besvarat myndighetens webbenkät samt de personer som via webben svarat på myndighetens frågor till allmänheten.

/Transportstyrelsen, genom Lina Petersson, Båtlivssektionen

Definitioner

Avfallshanteringsplan	ett dokument som bland annat beskriver: – hur hamnens mottagning av avfall från fritidsbåtar går till – beräknat antal besökande och hemmahörande båtar – uppskattning av vilka sorters och hur mycket avfall som behöver tas emot – hur båtägarna informeras och ges möjlighet att påverka mottagningen – vad som gjorts för att förenkla avfallslämningen.
Baltic Sea Action Plan	Östersjöländernas miljöministrar och EU-kommissionen beslutade i november 2007, inom ramen för HELCOM, om en gemensam åtgärdsplan, den s.k. Baltic Sea Action Plan (BSAP). Planen gäller Egentliga Östersjön, Öresund och Kattegatt, och målet är att uppnå god ekologisk status i dessa vattenområden till år 2021
Däcksbeslag för sugtömning	- Anslutning i båtens däck (motsvarande) som leder till båtens hålltank och är avsedd att användas vid sugtömning. Utformningen av däcksbeslaget regleras av standarden SS-EN ISO 8099.
Egentliga Östersjön	Egentliga Östersjön är den del av Östersjön som sträcker sig från södra Ålands Hav till de danska sunden. Norra Ålands Hav, Finska Viken och Rigabukten ingår (i de flesta sammanhang) inte. Gränsen i väster går på samma ställen som broarna över stora och lilla Bält och Öresund.
Fritidsbåt	Ett fartyg, oavsett typ och framdrivningssätt, som används för sport- eller fritidsändamål.
Fritidsbåtshamn –	En plats eller geografiskt område som inrättats för att ge service till fritidsbåtar, dock inte små bryggor och enkla förtöjningsplatser, enligt SJÖFS 2001:13. De mest tydliga exemplen på fritidsbåtshamn är klubbhamnar, gästhamnar, marinor och allmänna hamnar som tar emot fritidsbåtar. De naturhamnar och uthamnar/klubbholmar som har karaktären av

enkla förtöjningsplatser faller utanför begreppet fritidsbåtshamn.

Gästhamn — En fritidsbåtshamn inriktad på att tillhandahålla förtöjningsplatser och annan service till gästande båtar.

HELCOM — Helsingforskommissionen, Östersjöländernas samarbetsorganisation för havsmiljöfrågor, har åtagit sig att skydda ett representativt nätverk av kustområden och marina livsmiljöer i Östersjön från alla typer av föroreningar. Områden som ingår i nätverket kallas BSAP-områden. I HELCOM sluts regionala överenskommelser mellan Sverige, Danmark, Finland, Tyskland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och EU. Den första konventionen för att skydda Östersjöns miljö skrevs 1974 och en ny konvention kom 1992 och trädde i kraft i januari 2000.

HELCOM-rekommendationer - HELCOM har gett ut ett antal rekommendationer som länderna har åtagit sig att införa i sin nationella lagstiftning. Rekommendationerna, liksom den gällande konventionen, finns på HELCOM:s webbsida. Ett exempel på viktigt arbete som HELCOM bedriver är den s.k. östersjöstrategin (se nedan).

Klubbhamn — En fritidsbåtshamn som sköts av en båtklubb och som huvudsakligen tillhandahåller förtöjningsplatser och annan service till medlemmarnas båtar. Ofta ligger en uppläggningsplats i direkt anslutning till hamnen. Vissa klubbhamnar erbjuder också gästplatser.

Marina — En fritidsbåtshamn som kommersiellt tillhandahåller förtöjningsplatser och annan service till båtar. Kombineras ofta med varvsservice.

MARPOL 73/78-konventionen - Reglerar skyddet av den marina miljön globalt. Konventionen består av ett antal artiklar som gäller tillämpning, ikraftträdande och ändring av konventionen samt av sex bilagor om skadliga utsläpp orsakade av olika typer av last och fartygsdriften i sig. Konventionen trädde i kraft 2.10.1983 i och med att bilaga I till

	konventionen trädde i kraft. Reglerna utvecklas av Internationella sjöfartsorganisationens kommitté för skydd av den marina miljön, IMO.
Mottagningsanordning	En fast, flytande eller rörlig anordning som är avsedd för omhändertagande av avfall, enligt SJÖFS 2001:13. För toalettavfall används två skilda principer. Den ena innebär en pump med slangledning för sugtömning och den andra en utslagsvask eller landtoalett där innehållet i transportabla tankar (till exempel Porta Potti) kan tömmas ut. För sorterat material, farligt avfall och hushållssopor används en mängd olika typer av behållare.
Sugtömning	Att med undertryck från mottagningsanordning i land suga toalettavfall ur båtens hålltank. Sugtömningsanläggning kan vara fasta eller transportabla. Toalettavfallet kan gå direkt in i avloppsnät eller förvaras i tank för tömning med slamsugningsbil eller – båt.
Östersjöstrategin –	*Proposition 1999/2000:133 Genomförande av Östersjöstrategin.* Östersjöstrategin för mottagningsanordningar för fartygsgenererat avfall och tillhörande frågor har arbetats fram inom ramen för Helsingforskonventionen. Syftet med strategin är att skydda miljön i Östersjöområdet från skadlig påverkan från fartyg. Detta skall åstadkommas genom ett antal åtgärder såsom t.ex. obligatorisk avfallslämning från fartyg till mottagningsanordningar i land och ett enhetligt avgiftssystem för mottagningen av avfall.

1 Inledning

Den 12 mars 2009 tog Regeringen beslutet att uppdra åt Transportstyrelsen att, i samråd med Naturvårdsverket och Sjöfartsverket, utreda förutsättningarna för ett införande av ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar och hur det ska avgränsas. Den 27 mars fick Transportstyrelsen det formella uppdraget[1] från Näringsdepartementet att utföra uppgiften och projektet har genomförts under ledning av Lina Petersson på Båtlivssektionen och redovisas med denna rapport till Regeringen. Skälen för regeringens beslut återfinns bilagt till det formella uppdraget (se bilaga 1).

1.1 Syfte

Det huvudsakliga syftet med denna rapport är att svara på en rad, i uppdragsbeskrivningen, ställda problemformuleringar samt ge ett kunskaps- och beslutsunderlag till regeringen inför ett eventuellt införande av förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar.

1.2 Problemformulering

I det uppdrag som Näringsdepartementet formulerat återfinns ett antal delmoment/problemformuleringar som denna rapport ska besvara, vilka är följande;
– Framtagande av en samhällsekonomisk konsekvensbeskrivning av införandet av ett förbud.
– Inventering av befintliga mottagningsanordningar för toalettavfall i hamn för fritidsbåtar och befintliga toaletter i land vid tilläggningsplatser för fritidsbåtar
– Kartläggning av behovet av ytterligare mottagningsanordningar för fritidsbåtar och toaletter i land.
– Utreda vilka krav som ska ställas på fritidsbåtar med fasta båttoaletter och redovisa tekniska helhetslösningar samt bästa tillgängliga tekniska lösning för dessa.
– Redovisa tekniska helhetslösningar för mottagningsstationer och presentera bästa tillgängliga tekniska lösning för dessa och för toaletter i land.
– Se över hur förvaltningen av mottagningsanordningar och ansvarsfördelningen mellan berörda intressenter bör ordnas.
– Se över om det bör vara ett nationellt eller regionalt förbud.
– Utreda eventuella kostnadskonsekvenser för kommuner och kustbevakning samt belysa hur eventuella kostnadsökningar ska finansieras.
– Utarbeta de författningsförslag med övergångsbestämmelser som behövs.
– Föreslå hur förbudet lämpligast bör sanktioneras.

[1] *Uppdrag om utsläpp av toalettavfall från fritidsbåt,* Näringsdepartementet Regeringen, 2009-03-12, Dnr: 06.02.16TSS2009-2249 (bilaga 1)

Uppdraget ska genomföras efter samråd med övriga berörda aktörer, så som länsstyrelser och kommuner som har kustområden, skärgårdsstiftelser m.fl. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 december 2009. [2]

1.3 Disposition och material

Då uppdraget kan anses vara uppdelat i ett antal delmoment som var och en har för avsikt att beskriva det underlag som finns på det specifika området följer även rapportens disposition dessa delmoment. Efter den inledande delen återges momenten som presenteras i varsina kapitel med hänvisningar till dithörande underlag samt fotnoter. De innehåller fakta samt insamlade synpunkter och ställningstagande från övriga berörda aktörer, samt Transportstyrelsens överväganden inom varje delområde. Efter dessa 12 huvudkapitel följer en analytisk del där Transportstyrelsen presenterar de slutsatser samt ställningstaganden som gjorts på myndigheten.

För att rapporten ska bli mer lätthanterlig beskrivs det underlag Transportstyrelsen tagit fram och fått tillgång till mer kortfattat i rapportdelen medan det fullständiga materialet återfinns i bilagor eller kan hittas med hjälp av fotnotshänvisningarna. Av utrymmesskäl samt tidsbegränsning har inte allt tillgängligt material på området kunnat återges, vilket dock har genomgåtts och omhändertagits av myndigheten.

1.4 Avgränsningar

Ämnesområdet för denna rapport har avgränsats i enlighet med regeringens uppdragsbeskrivning. Rapporten behandlar således endast toalettavfallsfrågan avseende fritidsbåtar och inte övrigt avfall eller övriga fartyg. Transportstyrelsen anser dock att det är viktigt att det tas hänsyn till den samlade problematiken kring hela fritidsbåtlivets miljö- och avfallshantering för att ge en djupare förståelse för hur båtlivet ser ut och för att sätta in toaletthanteringsfrågan i ett större perspektiv. Rapporten omfattar dessutom samtliga fritidsbåtar, oavsett om de har toalett ombord eller inte, och har för avsikt att inkludera alla människor som på ett eller annat sätt kommer i kontakt med båtlivet.

På grund av resurs- och tidsbrist har inga nya undersökningar vad gäller båtlivets miljöpåverkan eller båtbeståndet kunnat genomföras. Därför grundar sig denna rapport på befintlig statistik och fakta som delvis är bristfällig eller inaktuell.

Av resurs- och tidsskäl har webbenkäten om toalettfrågan riktats endast till landets kommuner. Länsstyrelserna har genom representation i Båtmiljörådet tagit del av frågan samt härigenom beretts tillfälle att lämna synpunkter, samt genom samarbetet i frågan med Vattenmyndigheten.

---

[2] *Uppdrag om utsläpp av toalettavfall från fritidsbåt,* Näringsdepartementet Regeringen, 2009-03-12, Dnr: 06.02.16TSS2009-2249 (bilaga 1)

2 Omvärldsanalys

För att få en tydligare bild av hur problematiken kring frågan om fritidsbåtars toalettavfall ser ut har Transportstyrelsen genomfört en omvärldsanalys. Denna beskriver hur det ser ut på området idag i Sverige vad gäller dels miljöarbete och dels lagtekniskt. Den beskriver även hur det ser ut inom EU, samt i övriga HELCOM-länder. Då en hel del faktaunderlag presenteras i *"Skälen för regeringens beslut"* kommer detta inte repeteras utan hänvisning sker till bilaga 1.

2.1 Sverige

2.1.1 Statistik båtlivet

Enligt den Båtlivsundersökning[3] som genomfördes 2004 fanns det då ca 720 000 privatägda fritidsbåtar i Sverige. Den största delen av dessa är av karaktären öppna mindre dagtursbåtar. Antalet övernattningsbara fritidsbåtar är ca 160 000 st. Av dessa övernattningsbara båtar är de flesta tillverkade mellan 1970-2000.

Av de 720 000 fritidsbåtarna uppskattas ungefär 80 000 ha någon form av toalett ombord. Toaletterna ombord fördelar sig av dessa 80 000 båtar enligt följande;

– Bärbar eller med portabel tank	25 %
– Direktutsläpp utan tank	27 %
– Med tank som kan tömmas enbart till sjön	32 %
– Med tank och sugtömningsmöjlighet	13 %

Det är således ca 10 400 båtar som har toalett med tank som kan tömmas till land via sugtömning.
I Sverige har man sedan 2003 bokfört antal övernattningar i gästhamnar och 2005 registrerades 1 587 666 gästnätter.[4]

2.1.2 Genomfört samt pågående arbete på området

Genomförandet av ett förbud mot utsläpp av toalettavfall har diskuterats i Sverige sedan mitten av 1990-talet. Då resonerade man om på vilket sätt HELCOM-rekommendationerna (den s.k. Östersjöstrategin[5]) om toalettavfall från fritidsbåtar kunde genomföras i Sverige. Samtal fördes på

---

[3] *Båtlivsundersökningen 2004 – En undersökning om svenska fritidsbåtar och hur de används*, Statistiska Centralbyrån, http://www.transportstyrelsen.se/sv/Sjofart/Fritidsbatar/Tillfallig-sida-fakta-om-batlivet/Batlivsundersokningen-2004/
[4] Gästhamnsguiden
[5] Proposition 1999/2000:133 Genomförande av Östersjöstrategin, se definition sid. 3

departementsnivå med företrädare för båtlivsorganisationerna. Då valdes ett stegvis tillvägagångssätt baserat bl.a. på underlag framtaget av Svenska Båtunionen. Den svenska inriktningen har sedan dess varit att först se till att infrastrukturen finns uppbyggd för båtägarna att lämna toalettavfall i land och att båtar med toalett i större utsträckning utrustas för tömning i land. [6]

2.1.2.1 Sjöfartsverket

Frågan fick förnyad aktualitet i samband med Sjöfartsverkets redogörelse till regeringen om genomförandet av Östersjöstrategin i Sverige. Den 8 februari 2006 anordnade Sjöfartsverket ett möte med företrädare från fritidsbåtsbranschen, Naturvårdsverket, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Båtunionen, Svenska Båtbranschens Riksförbund, Svenska Kryssarklubben, Riksföreningen Svenska Gästhamnar, Skärgårdsmiljöföreningen och Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län för att på nytt diskutera hur frågan om att Sverige inte har infört reglerna om förbud att släppa ut toalettavfall från fritidsbåtar skulle kunna lösas. Utgångspunkten för diskussionen var möjligheten att finna alternativ till ett totalförbud, så som att införa ett utsläppsförbud i vissa specifika områden som exempelvis; områden som ansågs vara kraftigt belastade och flitigt frekventerade skärgårdsområden, andra känsliga områden som inre vattenvägar, insjöar, hamnar, badvikar och särskilt känsliga kustområden. [7]

Vid den tidpunkten enades deltagarna om ett antal åtgärder som ansågs vara mer kostnadseffektiva än ett totalt utsläppsförbud;
– Att infrastrukturen för avfallsmottagning, och då speciellt för toalettavfall, borde byggas ut, d.v.s. att fler toaletter skulle byggas på land.
– Att båtfarare måste informeras bättre för att främja nyttjandet av befintliga sugtömningsanläggningar och på lång sikt skapa en större efterfrågan på mottagningsanläggningar.
– Att båtfarare måste ges råd om hur man kompletterar toalettinstallationen så att tanken kan tömmas i land och motiveras till varför det är viktigt att toalettavfallet töms i land.[8]

2.1.2.2 Båtmiljörådet

Under 2008 bildades Båtmiljörådet som består av följande19 myndigheter, organisationer och föreningar; Riksföreningen Gästhamnar Sverige, Sjösportens samarbetsdelegation, Göteborgs stad, Miljöförvaltningen, Skärgårdsstiftelsen, Stiftelsen Håll Sverige Rent, Sportfiskarna, Kemikalieinspektionen, Svenska Båtunionen, Miljökommittén, Länsstyrelsen i Stockholms län, Svenska Kryssarklubben, Naturskyddsföreningen i Stockholms län, Svenska Petroleum Institutet, Naturvårdsverket, Svenska Båtbranschens Riksförbund, Sjöfartsverket och

---

[6] *Utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar*, Narine Svensson, Sjöfartsverket, Dnr. 0602-06-02596, 2006-09-29
[7] *Utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar*, Narine Svensson, Sjöfartsverket, Dnr. 0602-06-02596, 2006-09-29
[8] *Miljön i Finland 31*, Malin Lönnroth, Katja Holttinen, Helsingfors 2007, sid. 64

Västkuststiftelsen. Rådet har antagit ett program som omfattar 12 punkter för att minska miljöpåverkan från landets fritidsbåtar. Även Håll Sverige Rent och Svenska Båtunionen har sedan länge ett samarbete när det gäller båtlivets miljöfrågor.[9]

2.1.2.3 Skärgårdsstiftelsen

Skärgårdsstiftelsen i Stockholms län har sedan lång tid tillbaka byggt upp ett system med sop- och toalettbodar i anslutning till både naturhamnar och anlagda hamnar inom sitt område, vilka besöks av ett stort antal båtar varje säsong. De har ca 190 sopmajor idag inom sitt område och dessa består oftast av torrdass med lokal kompostering samt möjlighet att lämna hushållsavfall, sorterat glas, plåt och batterier. Under de senaste åren har Skärgårdsstiftelsen även använt så kallade långtidskomposterande torrtoaletter som anses kunna bidra till en bättre arbetsmiljö för personalen eftersom de innebär mindre bärande och lyftande. Denna typ av mottagningsanordning är intressant främst för de mer högfrekvent besökta naturhamnarna eftersom vanliga torrtoaletter ofta behöver tömmas flera gånger i veckan på sådana ställen vilket är både orationellt, tungt, tidskrävande och kostsamt. Stiftelsens policy är att de platser som ska förses med mottagningsmöjlighet för toalettavfall från båtar ska vara i anslutning till reningsverk, vilket har diskuterats med aktuella kommuner i områdena. Skärgårdsstiftelsens anläggningar är ofta även dimensionerade och placerade så att de kan nyttjas av linjetrafikbåtarnas resenärer och vandrarhem.[10]

2.1.3 Regelverk på området

I dag finns inget förbud i Sverige mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar implementerat i svensk rätt.[11]Det finns dock ett antal regelverk på området som reglerar olika delar därav, se nedan.

2.1.3.1 HELCOM

Helsingforskommissionen, HELCOM, är Östersjöländernas samarbetsorganisation för havsmiljöfrågor. De har åtagit sig att skydda ett representativt nätverk av kustområden och marina livsmiljöer i Östersjön från alla typer av föroreningar. Områden som ingår i nätverket kallas BSAP-områden. I HELCOM sluts regionala överenskommelser mellan Sverige, Danmark, Finland, Tyskland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och EU. Den första konventionen för att skydda Östersjöns miljö skrevs 1974 och en ny konvention kom 1992 och trädde i kraft i januari 2000. En första aktionsplan antogs 1992 och därefter har en rad rekommendationer antagits. Ett stort problem är dock att alla bindande beslut om åtgärder sedan ska tas på hemmaplan av de enskilda länderna.[12]

---

[9] *Fakta om båtlivet i Sverige*, 2009
[10] *Miljön i Finland 31*, Malin Lönnroth, Katja Holttinen, Helsingfors 2007, sid. 65-66
[11] Prop.2008/09:170. *En sammanhållen svensk havspolitik*

Helsingforskommissionen godkände 1998 bestämmelser och rekommendationer som den enligt sin s.k. Östersjöstrategi (Baltic Strategy) utarbetat för att främja avlämnandet av fartygsgenererat avfall i land.[13]

Bestämmelserna i HELCOM-rekommendationerna (19/9, 22/1, 24/8), Helsingforskonventionen och Östersjöstrategin avseende utsläpp av toalettavfall samt installation av relevant utrustning ombord och mottagning i hamn gäller alla fartyg inklusive fritidsbåtar. Genom Helsingforskonventionen har medlemsstaterna i HELCOM överenskommit att allt avfall som inte får släppas ut till sjöss ska lämnas iland. HELCOM rekommendationerna gäller främst för Östersjön, men Sverige har beslutat att de ska gälla för hela landet inklusive västkusten. Medlemsstaterna ska se till att mottagningsanordningar finns. Överenskommelsen omfattar både kommersiella fartyg som fiskefartyg och fritidsbåtar.[14]

Enligt Helsingforskonventionens bilaga IV ska avtalsslutande parter från år 2004 genomföra bestämmelserna i bilagorna I-V av MARPOL 73/78-konventionen och att dessa bestämmelser om toalettavfall ska tillämpas på alla fartyg inklusive fritidsbåtar. Enligt regel 5 i Helsingforskonventionens bilaga IV är det förbjudet att släppa ut obehandlat toalettavfall på avstånd upp till 12 nautiska mil från land. För finfördelat och desinficerat toalettavfall är gällande avstånd från land tre nautiska mil. Förbudet gäller fartyg och båtar utrustade med toalett, vilka ska kunna behålla toalettavfallet ombord och lämna det till mottagningsanordning i land antingen genom sugtömning genom ett beslag i däcket eller genom att tanken är portabel och kan bäras i land för tömning.

Detta skulle ha varit uppfyllt från den 1 januari 2000 för båtar byggda 1 januari 2000 eller senare, och från 1 januari 2005 för båtar byggda före 1 januari 2000. Kraven på båtarna tillsammans med råd om hur de aktuella systemen kan utformas finns i utgivna riktlinjer till HELCOM rekommendation 22/1. Enligt Helsingforskonventionen kan dock undantag medges från kraven om installation av tank ombord, om installationen av systemet är tekniskt svår att utföra, kostnaden för hög jämfört med båtens värde och om båten är byggd före januari 2000. [15]

Helsingforskonventionens regler om förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar har inte införts i Sverige. I Sjöfartsverkets skrivelse *Utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar* 2006 identifierades fyra problem med införlivandet av de internationella bestämmelserna avseende toalettavfall från fritidsbåtar. De menade att det då fanns vissa hindrande faktorer för ett

---

[12] http://www.naturskyddsforeningen.se/natur-och-miljo/hav-och-fiske/marina-miljon/helcom/

[13]http://portal.fma.fi/sivu/www/fma_fi_se/tjanster/miljoskydd/finlands_nationella_lagstiftning

[14] www.lansstyrelsen.se

[15] *Utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar*, Narine Svensson, Sjöfartsverket, Dnr. 0602-06-02596, 2006-09-29

fullständigt genomförande av Östersjöstrategins krav avseende fritidsbåtar; bl.a;

- HELCOM-bestämmelser anses inte vara anpassade till fritidsbåtsverksamhet. Vissa av strategins krav är orealistiska och svåra att införliva, så som ett utsläppsförbud av obehandlat toalettavfall på avstånd 12 nautiska mil från land och utbyggnad av mottagningsanordningar i alla hamnar, även små.

- Ett införande av ett förbud att släppa ut toalettavfall i vissa områden anses inte vara en kostnadseffektiv åtgärd. Denna lösning är svår att införliva, bl.a. på grund av att det är komplicerat att hantera och övervaka de utpekade områden där utsläppsförbudet införs. Att införa ett förbud kräver tillsyn av att det efterlevs, vilket anses vara praktiskt omöjligt.

- Nyttjande av befintliga mottagningsanläggningar är lågt. Detta kan bero på att regelverket inte föreskriver något utsläppsförbud, men kan även i viss mån bero på att somliga anser att endast ett begränsat behov av att använda mottagningsanordningar föreligger. Ett lågt nyttjande av mottagningsanläggningarna gör det ointressant för hamnägare att göra ytterligare investeringar.

- Fritidsbåtarnas varierande förmåga att behålla och lämna i land toalettavfall utgör ett problem. CE-märkta båtar med toalett har oftast möjlighet att behålla sitt toalettavfall ombord. En mindre del av dem saknar möjlighet att lämna toalettavfallet till en mottagningsanordning i land. Många båtar med toalett, främst äldre, saknar tank eller möjlighet till ilandlämning. Installation av tank kan vara kostsamt, besvärligt eller omöjligt i en del av båtarna. [16]

2.1.3.2 Baltic Sea Action Plan

Östersjöländernas miljöministrar och EU-kommissionen beslutade i november 2007, inom ramen för HELCOM, om en gemensam åtgärdsplan, den s.k. Baltic Sea Action Plan (BSAP). Planen gäller Egentliga Östersjön, Öresund och Kattegatt, och målet är att uppnå god ekologisk status i dessa vattenområden till år 2021. Detta mål har fyra delmål; Östersjön opåverkad av övergödning, liv i Östersjön opåverkat av farliga ämnen, en gynnsam bevarandestatus av Östersjöns biologiska mångfald och miljövänlig sjöfart i Östersjön. Planen innehåller ca 150 åtgärder och huvudsegmenten; övergödning, farliga ämnen, biologisk mångfald inklusive fiske och maritima frågor som sjöfart, olyckor, räddningstjänst m.m. Enligt planen ska Östersjöländerna ta fram nationella genomförandeplaner till år 2010, som sedan ska utvärderas vid ett ministermöte 2013.

[16] *Utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar*, Narine Svensson, Sjöfartsverket, Dnr. 0602-06-02596, 2006-09-29

2.1.3.2.1 Övergödning

Den största utmaningen i BSAP är att minska belastningen av näringsämnen. Sverige ska enligt den preliminära bördefördelningen mellan länderna minska sin belastning av kväve med ca 21 000 ton och av fosfor med 290 ton per år till år 2021. De åtgärder som nu redovisas genom Naturvårdsverkets rapport 5985 innebär en möjlig minskning av belastningen med ca 15 500 ton kväve och ca 170 ton fosfor. Det krävs alltså ytterligare åtgärder. De största åtgärderna berör utsläpp från jordbruk och kommunala reningsverk. Bland övriga åtgärder mot övergödning finns bl.a. minskade utsläpp från sjöfart. Åtgärderna ska i huvudsak vara genomförda senast 2016.[17]

2.1.3.3 Sjöfartsverkets föreskrifter

Sjöfartsverket har på området utfärdat; *föreskrifter (2001:13) om mottagning av avfall från fritidsbåtar, föreskrifter (2004:16) om vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar m.m.*[18] och utarbetat en handbok som är avsedd att underlätta för hamnar och marinor att uppfylla vad som krävs enligt föreskrifterna. SJÖFS 2005:4 anger vissa konstruktionskrav, d.v.s. hur fritidsbåtar ska vara utrustade för att kunna behålla toalettavfallet ombord och lämna det i land.
Enligt 5 kap 31 §, förebyggande av utsläpp och installation som underlättar transporten av avfall till land, ska alla nytillverkade, svenska båtar med toalett från och med 2006 ska vara utrustade med däckbeslag som möjliggör sugtömning.

Enligt SJÖFS 2001:13 2 kap. 1 § ska mottagningsanordningar för avfall finnas i fritidsbåtshamnar för att tillgodose behovet av avfallsavlämning från de fritidsbåtar som normalt anlöper hamnen. [19]

2.1.3.4 Miljöbalken

Förutom Sjöfartsverkets föreskrifter gäller för fritidsbåtsägare och fritidsbåtshamnar att de har en avfallshantering som ligger i linje med Miljöbalken och dess förordningar. Miljöbalkens uppgift är att reglera avfallets hantering.[20]

I övrigt kan nämnas att i Sverige regleras enskilda avlopp främst av Miljöbalken samt i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH).

---

[17] *Sveriges åtagande i Baltic Sea Action Plan*, rapport 5985, Naturvårdsverket, 2009-07
[18] Ändrad genom *föreskrifter (2005:4) om ändring i Sjöfartsverkets föreskrifter (2004:16) om vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar m.m.*
[19] *Utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar*, Narine Svensson, Sjöfartsverket, Dnr. 0602-06-02596, 2006-09-29
[20] www.lansstyrelsen.se

2.1.3.5 Vattenföroreningslagen

Toalettavfall från fartyg, vilket även omfattar fritidsbåtar, regleras idag i Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, den s.k. vattenföroreningslagen. Enligt 1 kap 2 § är toalettavfallet att anse som ett skadligt ämne. Enligt 2 kap 3 § meddelar regeringen eller den myndighet regeringen utser föreskrifter om förbud mot utsläpp från fartyg av andra skadliga ämnen än olja. Enligt 1 kap. 2 § förordning (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg beslutar Transportstyrelsen om sådana föreskrifter. Enligt SJÖFS 2007:15 1 kap 1 § 2 st. är dock fartyg eller båtar som används uteslutande för fritidsändamål undantagna från dessa föreskrifter.

2.2 Inom EU

Inom Europeiska Unionen, EU, regleras fritidsbåtar och fritidsbåtshamnar av *Europaparlamentets och rådets direktiv 94/25/EG) av den 16 juni 1994 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar i fråga om fritidsbåtar*, det s.k. Fritidsbåtsdirektivet, och *Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG av den 27 november 2000 om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester*, det s.k. mottagningsdirektivet. Regler om vatten finns i *Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område*, det s.k. Ramdirektivet för vatten eller Vattendirektivet.

2.2.1 Fritidsbåtsdirektivet

Fritidsbåtsdirektivet är införlivat i Sverige genom *Sjöfartsverkets föreskrifter (2004:16) om vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar m.m*. Enligt avsnitt 5.8 i bilaga 1 i Fritidsbåtsdirektivet, Förebyggande av utsläpp och installationer som underlättar transporten av avfall in till land, ska båtar vara konstruerade så att oavsiktliga utsläpp av förorenade ämnen förhindras. Båtar utrustade med toalett ska ha antingen en a) spillvattentank (uppsamlingstank), eller b) anordningar som gör att en spillvattentank (uppsamlingstank) kan installeras. Båtar med fast installerad spillvattentank (uppsamlingstank) ska utrustas med en standardiserad tömningsanslutning som gör det möjligt att koppla ihop mottagningsanordningarnas rör med båtens tömningsrör. Därutöver ska varje öppning i skrovet avsedd för utpumpning av toalettavfall vara försedd med en ventil som kan säkras i stängt läge. I kraven för CE-märkning av nya fritidsbåtar med toalett ingår efter 2006-01-01 krav om att toalettavfallet ska kunna lämnas i land. Dock saknas motsvarande reglering av hur mottagningsanordningar i land ska vara konstruerade.[21]

[21] European Boating Association, http://eba.eu.com/

2.2.1.1 Omarbetning av Fritidsbåtsdirektivet

Det pågår för tillfället en omarbetning av Fritidsbåtsdirektivet, där Sverige framfört synpunkter bland annat beträffande kravet om att båtar med toalett ska vara utrustade med tank eller utrymme där tank kan placeras. I bilaga 1 p5.8 till förslaget av det omarbetade direktivet[22] regleras tekniska system för fritidsbåtar för att förhindra utsläpp av föroreningar. Sverige framförde vid det *Standing Committé*-möte för EU:s medlemsländer, som hölls den 7 september 2009, samma krav som tidigare framförts. Kravet var att alternativet i det väsentliga säkerhetskravet, som innebär att båttillverkaren endast behöver förse båten med utrymme som ger möjlighet att förse båten med uppsamlingstank för toalettavfall, ska tas bort. Detta skulle medföra ett krav på att båtar med fast toalettinstallation ska ha toalettank. Detta krav har fått stöd från Finland, Frankrike, Spanien, Nederländerna, Norge och Schweiz.

2.2.2 Mottagningsdirektivet

Avsikten med Mottagningsdirektivet, även kallat Avfallsdirektivet, vilket i stort överensstämmer med Östersjöstrategin, är att utsläppen av skadliga ämnen och avfall från fartyg ska minska genom att bestämmelser införs som gör att tillgången till och användningen av mottagningsanläggningar i hamnarna inom gemenskapen ökar. Direktivet är tillämpligt på alla fartyg oavsett nationalitet och som anlöper hamnar eller opererar inom ett medlemslands vattenområde. Det är implementerat i SJÖFS 2001:12, 2001:13, 2005:19 och 2007:15.
För det avfall som uppkommer under användandet av fritidsbåtar gäller Transportstyrelsens föreskrifter om mottagning av avfall från fritidsbåtar (SJÖFS 2001:13). För hamnar som tar emot både fritidsbåtar och fiskebåtar ska denna föreskrift tillämpas för fritidsbåtarna. Inget hindrar att samma mottagningsanordningar används för att ta emot avfall från fiskebåtar. Avfallshanteringen i övrigt styrs främst av den kommunala renhållningsskyldigheten enligt miljöbalken och avfallsförordningen. Grundtanken bakom kraven på avfallsmottagning är att en god service minskar sannolikheten för att avfallet hamnar i naturen. Därför är det viktigt att all avfallsmottagning i områden där fritidsbåtar rör sig sköts på ett bra sätt. Även för de platser där reglerna formellt inte gäller, rekommenderas att samma principer följs. En fritidsbåtshamn ska ta emot avfall från fritidsbåtarna som använder hamnen. Behovet av att lämna avfall ska styra omfattningen och utformningen på mottagningsanordningarna. Den som ägnar sig åt fritidsbåtsaktiviteter ska på ett enkelt sätt kunna lämna ifrån sig avfall. Eftersom vi är vana vid att sortera avfall i andra sammanhang är det naturligt att fritidsbåtshamnar tar emot sorterat avfall. I fritidsbåtshamnar ska finnas möjlighet att lämna toalettavfall och farligt avfall om båtarna som kommer till hamnen normalt har detta behov. Insamling och sortering av avfall bör följa de principer som tillämpas lokalt. Material som förpackningar, elektronikavfall med mera samlas in vid anläggningar som

[22] Non paper on a possible approach towards preparing a draft proposal for further amending the RCD, 2009-03-22

särskilt utsedda företag ansvarar för. Större fritidsbåtshamnar kan via kommunen träffa avtal med materialbolagen om insamlingsplats. [23]

2.2.3 Ramdirektivet för vatten

Syftet med Ramdirektivet för vatten, det s.k. Vattendirektivet, var att samla Europas vattenförvaltning under en ram. Fram till år 2000 reglerades medlemsländernas hantering av vattenresurser och vattenutnyttjande av flera skilda direktiv, och efterlevnaden av dessa var överlag dålig. För svensk del innebär ramdirektivet för vatten några viktiga förändringar mot vårt tidigare sätt att vårda vattnen. Bland annat har det skapats en helhetssyn på vattensystemen och det är inte längre de administrativa gränserna mellan t.ex. kommuner och län, utan vattnets naturliga gränser mellan vattensystemen, vattendelarna, som avgränsar de avrinningsområden som är utgångspunkt för arbetet. Direktivet är införlivat i den svenska lagstiftningen genom att Miljöbalken (SFS 1998:808) har kompletterats, genom förordning om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön (SFS 2004:660), den s.k. Vattenförvaltningsförordningen, samt genom förändringar av myndigheters föreskrifter och instruktioner.[24]Se vidare under kap 8.

2.3 Andra HELCOM-länder

I dag finns det som nämnts ovan inget implementerat förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar i svenska farvatten. Dock har Finland, Danmark och Tyskland infört HELCOM-bestämmelserna med vissa undantag.[25] Se vidare för andra länders regelverk i bilaga 13.

Sverige, Finland och Åland har ett gemensamt hav, i vilket vattenkvaliteten de senaste årtiondena har försämrats. Det behövs därför bättre metoder för att hantera avloppsvattnen i skärgårdsförhållanden. Genom den finska rapporten Miljön i Finland har det framkommit synpunkter på att de krav som ställs på behandling av fritidsbåtars avloppsvatten bör vara samma i Finland, på Åland och i Sverige, och att det kräver att lagstiftningen i Sverige skärps.[26]

De allra flesta båtägare i Sverige, Finland och Danmark använder i första hand toaletter på land. Därefter skiljer det sig något mellan länderna. Finländaren är flitigast på att använda landtoalett, medan svensken föredrar naturen i störst utsträckning. Dansken är bekvämare och föredrar båtens toalett i större omfattning. 65 % har ingen båttoalett. Men de som har toalett, vad gör de med sitt toalettavfall? Hela 65 % av svenskarna tömmer sitt toalettavfall i havet. I Finland är det förbjudet att släppa ut latrin, men 10

---

[23] http://www.transportstyrelsen.se/sv/Sjofart/Fritidsbatar/Batlivets-miljofragor/Avfallsmottagning/

[24] Förvaltningsplan Södra Östersjöns vattendistrikt, Vattenmyndigheten Södra Östersjön, 2009-02

25 Prop. 2008/09:170) - En sammanhållen svensk havspolitik

26 Miljön i Finland 31, Malin Lönnroth, Katja Holttinen, Helsingfors 2007, sid. 95

% gör det ändå. Finländaren är dock överlag duktig på att använda sugtömningsstationer på land. Hela 60 % använder dessa. I Danmark är det fler som tömmer på land än i vattnet, se tabell nedan.

Toalettavfall %	**Sverige**	**Finland**	**Danmark**
Tömning i havet	65,1	10,4	44,1
Tömning på land (t ex porta potti)	24,1	30,2	31,4
Använder sugtömningsstation	10,8	59,4	24,4

[27]

2.3.1 Finland

2.3.1.1 Lagstiftning

Finland införde bestämmelser och rekommendationer enligt Östersjöstrategin genom en ändring av Fartygsavfallslagen och fartygsavfallsförordningen. Bestämmelserna om utsläpp av toalettavfallsvatten har utvidgats att gälla även fartyg med en bruttodräktighet under 200 och fartyg vilkas bruttodräktighet inte mätts och som får medföra högst tio personer ombord. På fartyg av nämnda typ byggda före 2000 har utsläppsbestämmelserna dock tillämpats först sedan 2005.[28]

Avfallshanteringen sköts kommunalt medan själva uppsamlingsarbetet sköts av en privat miljöorganisation, Pidä Saaristo Siistinäry – Håll Skärgården Ren. Verksamheten baseras på frivillig och offentlig finansiering samt frivilliga avgifter. Föreningens servicebåtar samlar in avfallet. Men trots alla åtgärder är problemen inte lösta i Finland.[29]

Enligt *lag (300/1979) om förhindrande av vattnens förorening, förorsakad av fartyg*, fartygsavfallslagen, ska i hamnarna finnas mottagningsanläggningar för oljor och oljehaltiga avfall och blandningar, samt toalettavfallsvatten och fast avfall från fartyg. Dessa bestämmelser trädde i kraft redan i maj 1980. Först under den senaste tiden har servicen för mottagning av toalettavfallsvatten blivit allt mera efterfrågad eftersom det är förbjudet att släppa ut toalettavfallsvatten i vattnet på Finländskt territorium, förutom på öppet hav. Förbudet gäller för nya båtar fr.o.m. 1 juli 2000 och för alla båtar fr.o.m. 1 januari 2005.

Från början av år 2005 trädde på Finländska sjöområden i kraft ett fullständigt utsläppsförbud för obehandlat toalettavfall (fartygsavfallslagen, 300/1979 och fartygsavfallsförordningen, 435/2000). För fritidsbåtarnas

27 http://www.hsr.se/documents/NY_Vartarbete/Miljomedvetet_batliv/Gront_batliv_webb.pdf
[28] http://portal.fma.fi/sivu/www/fma_fi_se/tjanster/miljoskydd/finlands_nationella_lagstiftning
29 DN, 080802

vidkommande trädde förbudet stegvis i kraft så, att redan fr.o.m. 1 juli 2000 måste nya, år 2000 eller senare byggda båtar försedda med vattentoalett, vara försedda med sugtömningssystem.

För alla båtar trädde förbudet för utsläpp av toalettavfall i kraft från början av år 2005. Toalettavfallet kan fortsättningsvis släppas i havet endast om avståndet till närmaste strand är 12 sjömil.

2.3.1.2 Finskt konstruktionskrav

I Finland måste båtar med vattentoalett förses med septiktank som kan tömmas med sugtömningspump. Som alternativ till vattentoalett gäller fortfarande traditionell kemisk toalett eller komposterande toalett (finns redan i några båtar) som sedan kan tömmas i land.[30]Båtens konstruktion kollas vid besiktningen av båten. De båtar som inte besiktas, kollar ingen systematiskt. Vad gäller båttoalettens konstruktion, rekommenderar Finland standarden ISO 8099:2000 ”Small craft. Toilet waste retention systems” Båtarna får ha kvar båtbottenventilen och den möjligheten att släppa toalettavfallet i sjön, för nödfallets skull.

Det finska förbudet mot att släppa obehandlat toalettavfall direkt i vattnet gäller även utländska båtar.

2.3.1.3 Finskt mottagningskrav för hamnar

Finland genomför i dagsläget ett arbete med att förnya gällande regelverk kring fritidsbåtars toalettavfall. Idag regleras detta i Fartygsavfallslagen (300/1979) och Förordningen (635/1993), samt 2004 års ändringar i Fartygsavfallslagen (933/2003), motsvarande förordning (1167/2003). Enligt Aija Bäckström, projektansvarig för toalettavfallsfrågan för Håll Skärgården Ren i Finland kommer det nya regelverket antagligen ange att hamnar som har över 50 båtar med septiktank (och därmed sugtömningsanordning på båten) ska ha toalettavfallsmottagning. Hamnar med 10-49 sådana båtar har skyldighet att berätta var närmaste tömningspump är. Dessa bestämmelser har redan funnits hos ett antal finska kommuner under en längre tid.

2.3.1.4 Båtlivet i Finland

Enligt en undersökning som finska Sjöfartsverket genomförde 2004 fanns det ca 737 000 båtar i användning i Finland, och det konstaterades att båtturismen är ekonomiskt viktig för många kust-, insjö- och skärgårdskommuner där. Båtturismen genererar ca 5 miljoner euro årligen till hamnarna, i form av övernattningar, ökad detaljhandel och ökad inkomst för restaurangbranschen. Enligt beräkningar tillbringar de finländska långfärdsbåtarna ca 100 000 nätter i avgiftsbelagda besökshamnar årligen och fritidsbåtar och tillhörande aktiviteter blir en alltmer populär

30 http://www.pidasaaristosiistina.fi

fritidssysselsättning i Finland. Båten ses inte längre enbart som ett transportmedel utan även som ett sätt att få avkoppling och naturupplevelser. Denna ökade fritidsbåtstrafik medför dock även negativ påverkan för skärgården och dess natur. Båtmotorerna virvlar upp bottensediment, båtbottenfärgerna innehåller ofta gifter och toalettavfall och andra sopor som inte omhändertas på rätt sätt belastar miljön. Enligt finska Sjöfartsverkets undersökning ger båtturismen årligen upphov till ca 25 000 ton hushållsavfall, ca 260 ton oljehaltigt avfall, och ca 9 000m^3 toalettvatten. [31]

När det partiella förbudet för utsläpp av toalettvatten trädde i kraft i Finland i början av 2003 fanns det 187 sugtömningsanläggningar där, enligt finska Håll Skärgården Ren. I början av 2007 fanns det 213 stycken i allmänt bruk (privata anläggningar ej inräknade).[32]

Övergången till det nya systemet i Finland och på Åland skedde inte helt smärtfritt eftersom sugtömningsstationerna var för få eller kapaciteten för liten, vilket försvårade lämnandet av toalettavfallet i land.[33] Både i Finland och på Åland understödde staten utvecklandet av sugtömningsnätverket under åren 2006-2007. Staten fördelade även en del pengar genom organisationen Håll Skärgården Ren som fram till sommaren 2007 hade byggt tio nya sugtömningsanläggningar både i insjöar i Finland och längs med kusten.

2.3.2 Åland

Av Ålands totala yta består hela 78 % av vatten och öarna är över 6 500 till antalet, vilket visar hur viktiga vattenvägarna är där. Under ett år övernattar ca en miljon betalande gäster på Åland, vilket inkluderar besökshamnarna. Antalet övernattande båtar var 2005 ca 30 000 st. [34] I april 2007 uppgick antalet sugtömningsanläggningar på Åland till 16 stycken. De åländska hamnarna har haft möjlighet att ansöka om finansieringsbidrag för inskaffandet av sugtömningsanläggningar.[35]

På Åland, och då i synnerhet i hamnarna vid västkusten, har de upplevt det problematiskt att de svenska båtfararna följer andra bestämmelser än de finländska och åländska båtfararna.[36]

2.4 Kommersiella fartyg

För kommersiella fartyg, fiskefartyg och fritidsbåtar gäller *Direktiv 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall*

---

[31] Pitkänen, H. 2004. *Finska Sjöfartsverkets undersökning om båtturism*.
[32] Finska Håll Skärgården Ren, *En jämförelse mellan 15.1 2003 och 15.1 2007*
[33] *Miljön i Finland 31*, Malin Lönnroth, Katja Holttinen, Helsingfors 2007, sid. 67
[34] *Fakta om turismen på Åland*, broschyr, 2004
[35] *Miljön i Finland 31*, Malin Lönnroth, Katja Holttinen, Helsingfors 2007, sid. 62
[36] *Miljön i Finland 31*, Malin Lönnroth, Katja Holttinen, Helsingfors 2007, sid. 67

och lastrester. Den föreskriver att medlemsstaterna ska se till att det finns mottagningsanordningar för att tillgodose behoven hos de fartyg som normalt anlöper den hamnen.

2.4.1 Toalettuppdraget för handelsfartyg

I HELCOM pågår för närvarande ett arbete med att ta fram ett förslag på att utse Östersjön som ett specialområde under Annex IV i MARPOL-konventionen och därmed införa ett totalförbud mot utsläpp av toalettavfall från passagerarfartyg och kryssningsfartyg, som ett första steg. Sverige är aktivt med och driver frågan och målsättningen är att rapporten från HELCOM ska kunna skickas som en inlaga till MEPC under 2010.

Transportstyrelsen har även fått i uppdrag att ta initiativ till en för Östersjöstaterna gemensam utredning rörande förutsättningarna att inkludera handelsfartyg i internationell trafik i det förbud mot utsläpp av toalettavfall från passagerarfartyg och kryssningsfartyg som arbetats fram i HELCOM. Uppdraget ska vara slutrapporterat i april 2011.[37]

2.5 Transportstyrelsens överväganden

Trots det arbete som sedan 1990-talet har bedrivits på området kring toalettavfall från fritidsbåtar och försök att få båtägarna att på frivillig väg använda befintliga mottagningsanläggningar i land har det visat sig att så inte har skett i någon större utsträckning. Idag finns inget förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar i svenska vatten implementerat i svensk rätt, utan strategin har sedan frågan först togs upp varit att först se till att infrastrukturen finns uppbyggd för båtägarna att lämna toalettavfall i land och att båtar med toalett i större utsträckning utrustas för tömning i land.

Det finns idag gällande regler för mottagande av avfall i fritidsbåtshamnar, dock framgår inga specifika regler vad gäller just toalettavfall och inte på vilket sätt hamnen ska kunna ta emot detta avfall. Därför behövs även ett utvidgande av dessa hamnars skyldigheter att även omfatta krav på septiksuganläggning.

Enligt skälen för regeringens beslut (se bilaga 1) är det nu nödvändigt att gå vidare med åtgärder för att inte ytterligare förvärra läget i Östersjön. Transportstyrelsen håller med om att då möjligheterna att på frivillig basis förmå hamnar att bygga mottagningsanläggningar i erforderlig kapacitet för att därigenom få båtägarna att sluta släppa ut toalettavfallet i vattnet har uttömts behövs nu en mer ingripande åtgärd. Ett införande av ett förbud skulle kunna påskynda utbyggnationen av mottagningsnätverk och således bli ett bättre skydd för svensk vattenmiljö. Förbudet skulle ha som uppgift att sätta kraft bakom agerandet och tydliggöra den växande problematik som toalettutsläpp bidrar till.

[37] Information om toalettuppdraget för handelsfartyg, Karin Fransson, 2009-10-20

Transportstyrelsen anser vidare att Sverige bör fortsätta arbeta aktivt för ett gemensamt synsätt inom EU att samtliga medlemsstater har ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar.

Transportstyrelsen tycker det är viktigt att ta samtliga fritidsbåtar med i beräkningen när problematiken kring toalettavfall behandlas. Systemet med mottagningsanläggningar i land ska vara anpassat och dimensionerat för att tillgodose behovet för alla aktörer inom båtlivet, oavsett om de har en toalett ombord på båten eller inte. Hit bör således även exempelvis människor som använder kanot, kajak, ribbåt, roddbåt o.s.v. räknas. De kan av naturliga skäl inte använda sig av sugtömningsanläggningar men desto mer av landtoaletter och utslagsvaskar vilket innebär att dessa anläggningar måste kunna möta även dessa behov.

3 Samhällsekonomisk konsekvensbeskrivning

I uppdraget till Transportstyrelsen ingår som ett delmoment att ta fram en samhällsekonomisk konsekvensbeskrivning av införandet av ett förbud, en bedömning av de samhällsekonomiska kostnaderna och nyttorna av ett införande. Enligt skälen för regeringens beslut att uppdra åt Transportstyrelsen att utreda förutsättningarna för införandet av ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar och hur det ska avgränsas anges att det inte är säkert att ett nationellt förbud är mest kostnadseffektivt, varför regionala lösningar bör belysas särskilt. I kapitel 8 finns mer information om de miljömässiga övervägandena av förbudets utformning.
Den samhällsekonomiska konsekvensbeskrivningen har gjorts av konsultfirman WSP Analys & Strategi, på uppdrag av Transportstyrelsen och Naturvårdsverket, och återfinns i sin helhet inkl bilagor i bilaga 2. Nedan presenteras en sammanfattning av rapporten.

3.1 Konsekvenser införande av ett förbud

3.1.1 Övergödningsproblematiken som syfte

Det främsta syftet med att begränsa utsläppen av toalettavfall från fritidsbåtar är att minska tillförseln av fosfor till ytvatten. Fokus i analysen ligger på Östersjön[38], som är särskilt utsatt för övergödning och särskilt känslig för utsläpp av just fosfor. Analysen behandlar även förslagets effekt på utsläppen av kväve och i viss mån utsläpp av bakterier.

Sveriges åtagande enligt BSAP innebär att vi ska minska fosforutsläppen med 280 ton per år. Om man lägger ihop effekten av redan beslutade åtgärder, åtgärdsförslag och potentiella åtgärder summerar de till ca 170 ton fosfor. Ytterligare ca 110 ton ”saknas” alltså, även om man genomför alla föreslagna åtgärder.[39] Sverige har via HELCOM förbundit sig att införa restriktioner på utsläppen från fritidsbåtarnas toaletter, se vidare under kapitel 2.

Fritidsbåtarnas bidrag till övergödningen av Östersjön är marginellt i förhållande till de totala utsläppen av övergödande ämnen. Eftersom utsläppen som regel sker koncentrerat under algernas största tillväxtperiod och i skärgårdsområden som redan är hårt belastade, bedöms dock effekten bli relativt sett större. Fosfor från toalettavfall kan dessutom tas upp mycket lätt av algerna. Enligt en undersökning som Mariehamns stads

[38] WSP har utgått ifrån följande geografiska avgränsning av Östersjön: Egentliga Östersjön, Bottenhavet, Bottenviken, Öresund, och Västerhavet (Kattegatt och Skagerrak vid 57°44.8'N). I ett första steg kan det vara aktuellt att undanta Bottenhavet och Bottenviken från ett förbud.
[39] Naturvårdsverket (2009).

miljövårdskontor lät göra sommaren 1998 kan utsläppen av näringsämnen i fritidsbåtars toalettavfall lokalt motsvara utsläppen från en mindre stads reningsverk.[40]

Utöver övergödningsproblemet medför toalettavfallet att badvatten blir smutsigt. Dels är det otrevligt, dels kan halterna av vissa bakterier som förekommer i fekalier lokalt bli så höga att badvattnet blir hälsofarligt och kan orsaka magsjuka.

3.1.2 Påverkan för båtlivets aktörer

Om ett förbud genomförs berörs en rad aktörer inom båtlivet.

3.1.2.1 Båtägare

Fritidsbåtägare med fast toalettinstallation på båten som idag inte har en tank eller inte kan lämna toalettavfallet till land via sugtömning kan bli tvungna att bygga om toaletten vid ett förbud. Om alla berörda fritidsbåtar i Sverige inkluderas i ett förbud rör det sig om närmare 53 000 båtar. Förbudet innebär också vissa kostnader för båtägarna i termer av tid och omak av att när så krävs ta sig till och använda en mottagningsanläggning. De ökade kostnaderna för fritidsbåtsägarna skulle kunna motiveras av den allmänt accepterade finansieringsprincipen om att förorenaren betalar (*Polluter Pays Principle*)

3.1.2.2 Kommuner

Många kommuner med fritidsbåtshamnar får sannolikt utöka sin sugtömningsservice för att regleringsförslaget ska få full acceptans. I vissa fall kan det röra sig om helt nya anläggningar, i andra fall om att renovera befintliga anläggningar och att förbättra information och service. Antalet landtoaletter i anslutning till fritidsbåtshamnar kan också behöva utökas.

3.1.2.3 Företag

För de företag som tillverkar och säljer sugtömningsanläggningar och toaletter av de typer som är aktuella skulle ett förbud innebära ett uppsving. Om ett förbud lokalt leder till något fler turister, attraherade av ett renare badvatten, gynnas även lokala företag med närhet till vattnet.

3.1.2.4 Turister

För turister (inklusive fritidsbåtägare) skulle ett förbud innebära renare badvatten och lokalt eventuellt mindre algblomning. Vetskapen om att färre toaletter töms i vattnet kan också spela en positiv roll för upplevelsen av badutflykter och båtliv. Tillgången på landtoaletter kan komma att öka, vilket även gynnar skärgårdsturister som inte har egen fritidsbåt med toalett.

[40] Sydvästra Finlands Miljöcentral (2007).

3.1.2.5 Staten

För staten innebär ett förbud kostnader för administration och information. Reglerna skulle kunna utformas så att bidrag ges till kommuner med fritidsbåtshamnar och privata markägare som anlägger mottagningsanordningar i anslutning till naturhamnar. Om antalet turister skulle minska finns dessutom en risk att även momsintäkterna från turisternas inköp minskar.

3.2 Nollalternativet – inget förbud

För att kunna bedöma den samhällsekonomiska lönsamheten av ett förbud (eller restriktioner) mot tömning av fritidsbåtar i vatten har WSP försökt skapa sig en uppfattning om vad som händer om ett förbud (eller restriktioner) inte införs. Det senare alternativet kallas här *nollalternativ*.

Ett förbud mot att tömma toalettavfall från fritidsbåtar i vattnet är en del av en betydligt omfattande strategi för att komma tillrätta med övergödningsproblemen i Östersjön. WSP antar i bedömningen att ett förbud maximalt kan minska tillförseln av fosfor till Östersjön från fritidsbåtar med 3,7 ton P per år. Utsläppsmängden från Sverige är drygt 3 300 ton P per år och den totala utsläppsmängden till Östersjön är 25 400 ton P per år.[41] Inom HELCOM har Sverige förbundit sig att minska utsläppen av fosfor med 280 ton per år. Ett förbud gör alltså relativt liten skillnad; den potentiella minskningen blir maximalt 1,3 % av Sveriges beting och 1 ‰ av Sveriges totala utsläpp av fosfor till Östersjön. Däremot bedöms skadan av ett kilo fosfortillskott från fritidsbåtar i genomsnitt vara större än ett ”genomsnittligt” kilo fosfortillskott till Östersjön. Det beror på att fritidsbåtssäsongen sammanfaller med den tid på året då algernas tillväxt är som mest intensiv. All överskottsnäring som hamnar i havet används direkt av växande alger – och det kväve och det fosfor som finns i toalettavfall är lätt åtkomligt för algerna. Fritidsbåtarna rör sig dessutom till stor del i inner- och mellanskärgården, där belastningen redan är hög och där ett långsamt vattenutbyte leder till att näringsämnena koncentreras.[42] Enligt en mindre enkät (44 båtar) riktad mot fritidsbåtägare på Västkusten tömmer de tillfrågade sin toalett i genomsnitt ca 3 km (ca 1,6 nautiska mil) från land.[43] Det vill säga relativt nära land – där belastningen redan är stor – men inte i vikar där belastningen och effekten ofta är som allra störst.

Ytterligare en faktor som gör det svårt att bedöma nollalternativet är att ansvaret för de åtgärder som planeras för att hantera övergödningen är utspritt på flera olika myndigheter. Många åtgärder finns dessutom ännu

[41] I siffran ingår både utsläpp orsakade av människan och det naturliga bakgrundstillskottet. Naturvårdsverket (2008).
[42] Se t.ex. Sydvästra Finlands Miljöcentral (2007).
[43] Länsstyrelsen Västra Götalands län (2009).

bara som förslag. Vilka åtgärder som genomförs, och när, är alltså delvis osäkert.[44]

Ett nollalternativ – det är fortsatt tillåtet att tömma fritidsbåtens toalett i vattnet – innebär därför att det blir ännu svårare att nå de minskningar som krävs för att de berörda ekosystemen ska kunna återhämta sig. Istället kommer dessa att vara något mer sårbara för plötsliga förändringar än med ett förbud. Syrebrist och algblomning kommer att vara något mer allmänna och utbredda tillstånd, liksom att badvattenkvaliteten kommer att vara sämre med högre koncentrationer av hälsovådliga bakterier.

Något som har stor inverkan för ett nollalternativ som är inriktat på längre sikt, exempelvis med en 30-års horisont, är hur fritidsbåtsägarnas bidrag till övergödningen i Östersjön ändras över tiden. De senaste åren verkar trenden gå mot att fritidsbåtsägarnas bidrag blir allt mindre (samtidigt som det också sker en minskning av det antropogena tillskottet av näringsämnen överlag). Allt fler använder fritidsbåten framför allt för korta dagsturer, och använder då istället landtoaletter, vilket troligtvis bidrar till ett allt mindre behov av båttoaletter. I takt med att fritidsbåtsbeståndet blir allt nyare kommer allt fler båttoaletter att ha sugtömningsmöjligheter. Det tar däremot lång tid för Östersjön att återhämta sig och det är troligt att Östersjön kommer att klara allt mindre tillskott av näringsämnen under en överskådlig tid framåt. Varje åtgärd kommer enligt WSP troligtvis att behövas.

3.3 Förslagets nyttor

Övergödning av havet runt Sveriges kuster för med sig en rad negativa effekter som är väl dokumenterade. Den biologiska mångfalden minskar i och vid havet, sårbarheten ökar. Med detta följer minskade effekter för fiskenäringen, försämrade möjligheter till rekreation etc.

De specifika effekterna av ett förbud av det slag som diskuteras här är mindre väl kända. Man vet att toalettutsläpp i inom- och mellanskärgården under sommarmånaderna får oproportionellt stor negativ effekt på algblomning och därmed på syrehalten i vattnet.

Övergödningen av Östersjön har värderats ekonomiskt i ett antal studier. Den vanligaste utgångspunkten i dessa studier har varit att i en viss region värdera människors vilja att betala för att öka siktdjupet, förbättra förutsättningarna för fritidsfiske etc. Resultaten har angetts i kronor per individ och har i vissa fall aggregerats till samtliga individer i en region. De studier av människors betalningsvilja som har gjorts är svåra att anpassa till detta helt annorlunda fall. Majoriteten av dem genomfördes dessutom under 1990-talet och de ekonomiska värderingsmetoder som används har genomgått en viktig metodologisk utveckling sedan dess.

[44] Vattenmyndigheten Norra Östersjön och Länsstyrelsen Västmanlands län (2009).

När det gäller den ekonomiska nyttan av att minska utsläppen av t.ex. fosfor eller kväve med en viss mängd vet man dessvärre mycket lite.[45] År 1995 gjordes tre studier som värderade utsläpp av kväveoxider (NO_X). Det minskade försäljningsvärdet av Östersjöfisk värderades då till 40 öre per kg NO_X, ett minskat rekreationsvärde i Östersjöområdet värderades till 3 kr per kg N och minskade fastighetsvärden längs hela Östersjökusten p.g.a. övergödning värderades till 90 miljarder kronor vilket omräknades till att ge ett samlat skadekostnadsvärde för *fosfor* på ca 60 kr/kg.[46] Även i dessa fall kan resultaten bedömas vara alltför osäkra och inaktuella för att vara intressanta idag.

En studie, Turner et al. (1999), kan dock användas som en indikation på det samhällsekonomiska värdet. I denna studie gjordes en värdering av en halvering av utsläppen av fosfor och kväve till Östersjön. Analysen bygger dock på en värderingsstudie från 1995 och resultat från Sverige användes som utgångspunkt för betalningsviljan också i de övriga länderna runt Östersjön. Totalt beräknas betalningsviljan i 2007 års priser vara mellan 4 500 och 8 300 miljoner Euro. För den lägre siffran antogs att de som inte svarat på de ursprungliga enkäterna inte var beredda att betala något alls, för den högre siffran antogs att alla vuxna i regionen var beredda att betala en summa motsvarande den genomsnittliga betalningsviljan för de personer som angett någon betalningsvilja överhuvudtaget.

Det saknas därför underlag att kunna göra en skarp samhällsekonomisk kostnads-nytto-kalkyl, men som en räkneövning kan man anta att hälften av den totala betalningsviljan ”tillfaller” en halvering av de totala fosforutsläppen till Östersjön och att den andra hälften ”tillfaller” en halvering av de totala kväveutsläppen till Östersjön. WSP har i sin beräkning därefter antagit att en Euro är 10 SEK, betalningsviljan per kg fosfor blir då 886-1 634 kronor per år, medan betalningsviljan per kg kväve blir 38-70 kronor per år.

En kartläggning av de samlade övergödningsrelaterade skadekostnaderna skulle vara till stor nytta för att motivera åtgärdsinsatser och för att ta fram ekonomiska styrmedel.

3.3.1 Smittspridning

När obehandlat toalettavfall släpps ut i närheten av badvatten kan sanitära problem uppstå om koncentrationen av smittspridande bakterier och virus i vattnet blir tillräckligt hög. Toalettavfallet kan ge upphov till både mag-, tarm-, öron-, näs-, hals- och hudinfektioner, smittan sker via sår eller genom att badande sväljer vatten. Å andra sidan är badvattenkvaliteten i Sverige generellt mycket god. Nära 99 procent av alla prov i Sverige understiger gränsvärdena.[47]

---

[45] Naturvårdsverket (2008b)
[46] Jernelöv, A. (1995)
[47] Lindholm (2005).

För att halterna av bakterier och virus ska vara så låga att de är ofarliga krävs dock att toalettavfallet sprids ut tillräckligt mycket. Innehållet i en 40-liters septiktank behöver t.ex. spridas ut i en vattenvolym om ca 27 000 m^3 för att koncentrationen av E. Coli-bakterier ska vara tillräckligt låg.[48] Som en jämförelse är vattenvolymen i Egentliga Östersjön ca 14 900 km^3.[49] Med andra ord skulle i ett hypotetiskt fall om inga andra källor fanns till E. Coli-bakteriespridning ca 552 miljoner fritidsbåtar – om de var väl utspridda – kunna tömma sina 40-l latrintankar över Egentliga Östersjön. I praktiken samsas nära 53 000 svenska fritidsbåtar och ett okänt antal utländska fritidsbåtar med direkttömning, eller som saknar möjlighet att lämna toalettavfallet till land, framför allt i vikar längst svensk kustvatten där vattengenomströmningen är förhållandevis låg.

3.3.2 Trivsel

Vetskapen om att båtägare tömmer sina toaletter i närheten av badplatser och rekreationsområden kan ge upphov till en känsla av olust hos båtfarare och andra som vistas i områdena. Om fekalier syns i vattnet eller längs stränderna ökar olustkänslan förmodligen ganska påtagligt. Kraftig algblomning kan också inverka negativt på trivseln oavsett om man vill bada eller inte. Trivselvärdet av minskad algblomning får dock anses ingå i det räkneexempel av värdet av minskad övergödning som redovisas i beräkningen av nyttan av förslaget.

3.3.3 Bättre tillgång till toaletter vid hamnar och bad

Om ett förbud medför att antalet toaletter byggs ut i anslutning till fritidsbåtshamnar kan det innebära en nytta för både båtfolk och andra som vistas där. På vissa håll verkar dock toalettservicen redan vara relativt väl utbyggd för dagens behov, vilket indikerar att nyttan skulle vara relativt marginell även om behovet av landtoaletter kan antas öka om allt fler väljer att besöka landtoaletter istället för att använda sin båttoalett. Vid vissa avlägset belägna naturhamnar är toalettillgången sämre, men de besöks i regel också av färre personer.

3.3.4 Sammanfattning nyttor

Sammanfattningsvis ger förslaget fyra huvudsakliga kategorier av nyttor som i denna analys varken kan kvantifieras eller värderas monetärt. Räkneexemplet för betalningsviljan av minskad övergödning ovan indikerar dock att en nedre gräns kan vara 886-1 634 kronor per år per kg fosfor och 38-70 kronor per år per kg kväve. Att de är nedre gränser innebär att det till

[48] Johansson (2009).
[49] Stockholms marina forskningscentrum, sidan besökt 2009-10-28 http://www.smf.su.se/havet/fakta/siffror.html

detta kommer indirekta nyttor för minskad smittspridning av bakterier och bättre tillgång till toaletter vid hamnar och bad. Det kan också finnas andra direkta nyttor av förslaget där dos-effektsambanden mellan övergödningen som miljöproblem och den samhällsekonomiska effekten inte är fullt utredda, som höjda fastighetsvärden för strandnära tomter, ökat kommersiellt fiske och ökad biologisk mångfald.

3.4 Förslagets kostnader

WSP har tolkat att ett förbud för tömning av toalettavfall från fritidsbåtar innebär för Sveriges del att båtar som har fast toalettinstallation ska ha tekniska förutsättningar att tömmas på land via en sugtömningsanläggning (för toaletter med tank) eller direkt till en särskilt avsedd kompost (för portabla toaletter).

3.4.1 Bygga om båttoaletter

(Se under kapitel 5 angående ombyggnationer av båttoaletter.)

I de fall där det finns en fast toalett med tömning direkt i havet, men där det saknas en septiktank i båten kan anpassningen till det nya regelverket vara förhållandevis kostnadskrävande för båtägaren. I det enklare fallet kan båtägaren själv installera en standard septiktank med däckanslutning (montering av septik-slangar och ventiler), men det innebär ofta att det av utrymmesskäl krävs en ombyggnad av båten (en lågt placerad septiktank kräver exempelvis en pump). Dessutom kan varmvattenberedare behöva flyttas eller så kan tanken behöva formanpassas. I vissa system från 1970- och -80-talet har det förekommit att man varit tvungen att såga sönder skott i båten för att komma åt gamla sammangjutna rördragningar.

I WSP:s beräkningar har antagandet gjorts att hälften av de berörda båtarna kommer att bygga till med en septiktank med däckanslutning (till en investeringskostnad på mellan 5 000 – 30 000 kr beroende på hur mycket ombyggnadsarbete som krävs) och att hälften istället köper sig en portabel toalett med en manuell tömningspump (*porta potti*) för ca 2 000 kr. Driftskostnaderna har antagits vara mycket marginella för dessa lösningar.

För båtar med fast toalett med tömning direkt i havet som redan har en befintlig septiktank räcker det med att dra av nya septikslangar och att förse båten med en däcksanslutning som möjliggör tömning till en sugtömningsanläggning.

I WSP:s beräkningar har antagits att det som lägst kan kosta ca 2 000 kronor i materialkostnader om båtägaren gör det själv och som en övre gräns har antagits att det skulle kosta upp till 20 000 kronor om ett båtvarv behöver byta ut integrerade system och göra speciallösningar till följd av utrymmesskäl. Den vanligast förekommande kostnadsuppskattningen verkar

dock ligga kring ca 5 000 kronor inklusive arbetskostnader.[50] Driftskostnaderna antas vara mycket marginella, det handlar om visst underhåll inklusive (miljövänliga) rengöringskemikalier och utbyte av utslitna slangar.

3.4.2 Tid och omak för sugtömning

I denna post beaktas alla de effekter (negativa eller positiva) som har att göra med den anpassning i beteende och vanor som ägare av fritidsbåtar ”tvingas” till på grund av ett förbud mot direktutsläpp. Det vill säga alla negativa eller positiva effekter för de båtägare som direkt berörs av förbudet (genom ombyggnad eller borttagande av en fast toalett för att sätta dit en portabel toalett) utöver kostnaden för ombyggnad.

Följande poster kan vara relevanta att beakta och de diskuteras mer i detalj i kommande avsnitt:

a) Ägare av båtar med toalett som efter förbudet kommer att sugtömmas
- Kostnad för tidsåtgång för sugtömning (inklusive resa till/från tömningsstation)
- Kostnad för förändrade båtvanor

b) Ägare av båtar med toalett som kommer att tas bort på grund av förbudet mot direkttömning
- Kostnad för förändrade båtvanor

3.4.2.1 Extra tidskostnad ställs mot anpassning av vanor

Att inte längre kunna tömma direkt i vattnet innebär att en tidskostnad uppstår för båtägare som efter förbudet tvingas köra till/från en tömningsstation för sugtömning. Hur stor denna kostnad blir för den genomsnittlige båtägaren beror på hur ofta som toaletten behöver tömmas (det vill säga antalet tömningar per år), den genomsnittliga tidsåtgången per tömning samt kostnaden per timma som läggs på tömning. En möjligt antagande är att antalet tömningar per år är detsamma oavsett om förbudet införs eller inte – det vill säga att båtägarna använder toaletten lika ofta med ett förbud som utan ett förbud. Det troliga är emellertid att båtägarna till viss del kommer att anpassa sina toalettvanor (använda toaletten mer sällan) om tömningen är förenad med en kostnad. Denna anpassning blir dessutom större ju bättre tillgängligheten till landtoaletter är. Fler landtoaletter kommer alltså leda till att båtägarna använder sin egen toalett i mindre omfattning (oavsett om det finns ett förbud mot direkttömning eller inte). En annan möjlig anpassning är att ta med sig en portabel toalett, framförallt i de fall man planerar turer där man inte kommer att befinna sig i närheten av en tömningsstation. Eftersom en båtägare endast väljer att anpassa sina

[50] WSP:s ”Bilaga 1a” (2009)

toalettvanor om han/hon vinner på detta, kommer beräkningar som görs utifrån antagandet att antalet tömningar är oberoende av ett eventuellt förbud ge en ”takkostnad”. Den verkliga kostnaden är sannolikt mycket lägre pga. möjligheten till anpassning.

Tidskostnaden per tömning beror på den totala tidsåtgång och den upplevda kostnaden för denna tid. Den totala tidsåtgången beror bland annat på den sträcka som den genomsnittliga båtägaren behöver köra till/från tömningsstation. Denna sträcka kan i sin tur bero på ett flertal olika faktorer. En central faktor är antalet tömningsstationer i det område/region som båtägaren använder sin båt. Men även här finns det anpassningsmöjligheter. Båtägaren kan till exempel planera sin rutt med beaktande av att toaletten behöver tömmas då och då – ungefär på samma sätt som bilägare planerar sina resor så att man befinner sig i närheten av en station när tanken börjar bli tom, alternativt att man passar på att tanka när man är i närheten av en station. Med bra planering behöver alltså inte den tillkommande tidsåtgången på grund av sugtömning inte vara så stor, åtminstone inte om det finns ett relativt stort antal mottagningsstationer i regionen.

Den upplevda kostnaden för den tid som trots allt kommer att gå åt för att sugtömma toaletten istället för att släppa ut avfallet direkt i vattnet är av olika skäl svårbedömd. En uppenbar trend i samhället är att människor i allmänhet (inklusive båtägare) blivit mer miljömedvetna. Det som för 20 år sedan upplevdes som en stor uppoffring att behöva källsortera sina sopor är för många människor idag en självklarhet[51]. Personer som tar med sig sina sopor efter en picknick och slänger dessa i avsedda behållare upplever förmodligen idag inte detta som en stor uppoffring. För vissa kan det snarare vara tvärtom, det vill säga att det upplevs som en positiv känsla att kunna bidra till en bättre miljö. Detsamma kommer säkert att gälla för båtägare, förutsatt att de informeras om de miljöproblem som direktutsläpp till vattnet kan leda till. Att behöva sugtömma sin toalett kan möjligtvis upplevas som väldigt besvärligt direkt efter ett genomförande av ett förbud, men allt eftersom båtägarna lär sig att planera sina resor bättre och allt eftersom de får bättre kunskap om föreliggande miljöproblem, kommer sugtömningen med tiden sannolikt upplevas som en självklarhet och därmed som inte särskilt uppoffrande. Dessutom kommer båtägarna sannolikt att upptäcka positiva effekter som man idag inte nödvändigtvis har med i beräkningarna – att sugtömning leder till bättre hygien. För vissa båtägare kan nettoeffekten sannolikt därför upplevas som positiv, åtminstone med tiden.

Av samma skäl kommer sannolikt kostnaden för de båtägare som på grund av förbudet väljer att ta bort sin toalett att vara relativt små. Framförallt om tillgången till landtoaletter kommer att förbättras. Det vi framförallt vet är att om man väljer att ta bort sin toalett istället för att bygga om den, kommer den upplevda kostnaden för det omak det innebär att inte ha någon toalett att vara lägre än vad det hade kostat att bygga om toaletten.

[51] Enligt Nordiska ministerrådet (2009) lämnar svenska fritidsbåtsägare ca 75 % av sina hushållssopor till mottagningsstationer.

En bättre tillgänglighet till landtoaletter kommer dessutom att innebära en nytta dels för alla båtägare som idag inte har någon toalett på båten, dels för alla andra som vistas i närheten av de platser som landtoaletterna kommer att finnas.

3.4.2.1.1 Möjligheter att kvantifiera och värdera dessa effekter

Det finns dessvärre allt för många osäkerheter för att monetära kvantifiera de anpassningskostnader som beskrevs i förra avsnittet. Om den samhällsekonomiska nyttan till följd av förslaget till reglering skulle vara högre än de monetärt beräknade kostnaderna, kan en möjlighet vara att beräkna hur stor en ”anpassningskostnad” måste vara per berörd båtägare för att beräkningen ska ge ett negativt resultat – och sedan föra en diskussion kring rimligheten i denna anpassningskostnad. WSP har inte gjort en monetär värdering av dessa anpassningseffekter annat än att ett antagande om anpassning ingår i beräkningen av kostnader för nya mottagningsanläggningar (närmare bestämt att det antas behövas hälften så många mottagningsstationer än vad som annars har beräknats vara optimalt).

3.4.3 Effekter turism

Turismen kan påverkas både positivt och negativt.

3.4.3.1 Positiva effekter

Förbudet kommer att leda till att antalet direkttömningar från fritidsbåtar kommer att minska (alla kommer inte att följa lagen till 100 %[52]). Detta kommer att bidra till minskade totala utsläpp och därmed till minskade problem med övergödning. Förbudet kommer därmed att bidra till bättre vattenkvalitet (eller till mindre försämring av vattenkvaliteten jämfört med om förbudet inte införs). Det är däremot osäkert i vilken utsträckning som en förbättring (mindre försämring) av vattenkvaliteten kommer att påverka turismen. Det beror på i vilken utsträckning som utlänningars val att resa till Sverige istället för alternativa resmål baseras på kvaliteten på svenska vatten. De underlag vi tagit del av visar dock på att de flesta som väljer att resa till Sverige inte gör det på grund av de goda badmöjligheterna[53]. De effekter som den skillnad i vattnets kvalitet som förbudet kommer att resultera i kan ha för antalet turister som besöker Sverige kan därför antas vara relativt små. De största positiva effekterna av ett bättre (bad)vatten uppstår sannolikt istället för de turister som oavsett vattenkvaliteten väljer att resa till Sverige såväl som för alla svenskar som dagligen kommer att dra nytta av en renare miljö och bättre badvatten. Majoriteten av dem som badar i Sverige är svenskar. Även de som gör utflykter eller som av andra skäl

[52] Efterlevnaden i Finland efter drygt 2 år närmar sig 90 %. Nordiska ministerrådet (2009).
[53] Se t ex VisitDenmark, 2006. *Lystsejlerturismen i Danmark 2006 [Sailing tourism in Denmark 2006*]. VisitDenmark. Weblink: http://www.visitdenmark.dk

befinner sig i närheten av olika vatten (det vill säga som inte avser att bada) kommer att dra nytta av en renare miljö.

3.4.3.1.1 Möjligheter att kvantifiera och värdera dessa effekter

Även denna post är svår att kvantifiera. Visst underlag kan emellertid tas fram, till exempel antalet turister och boende vid kusten som på ett eller annat sätt kan tänkas påverkas av ett bättre vatten. Kan ev. utgöra underlag för en känslighetsanalys (på samma sätt som för ”anpassningskostnaderna” ovan). WSP har inte gjort en monetär värdering av dessa positiva effekter.

3.4.3.2 Negativa effekter

Förbudet kan också leda till ”anpassningskostnader” för de utländska båtägare som turistar till Sverige och som på grund av förbudet inte längre tillåts att direkttömma sitt toalettavfall i Östersjön. Den stora majoriteten av dessa båtägare, som idag inte har möjlighet att sugtömma sina toaletter, kommer sannolikt inte välja att bygga om sina toaletter på grund av förbudet i Sverige. Dessa turister kommer därför tvingas bryta mot förbudet eller använda portabla toaletter och i större utsträckning använda landtoaletter. Utländska ägare av båtar med möjlighet till sugtömning kommer antingen välja sugtömning istället för direkttömning, bryta mot förbudet eller använda portabla toaletter och i större utsträckning använda landtoaletter. Förbudet kan alltså leda till anpassningskostnader för såväl utländska som svenska båtägare. Det är oklart om anpassningskostnaderna för de utländska turisterna ska ingå i kalkylen. Av ovannämnda skäl kan kostnaderna dessutom antas vara relativt små. Däremot ska de eventuella turisteffekterna beaktas, det vill säga vi ska beakta det faktum att vissa utländska båtägare eventuellt kommer att väljer att inte resa till Sverige på grund av de anpassningskostnader som förbudet mot direkttömning innebär. Det är svårt att bedöma hur stor denna turisteffekt är. Majoriteten av de båtägare som har möjlighet till sugtömning kommer sannolikt att fortsätta att resa till Sverige. Däremot kan de båtägare som inte har möjlighet till sugtömning komma att välja att inte resa till Sverige.

3.4.3.2.1 Möjligheter att kvantifiera och värdera dessa effekter

Vissa effekter skulle man i princip kunna beräkna med det underlag som finns. Det gäller framförallt effekterna för de båtägare med toaletter utan möjlighet till sugtömning. Ca 1/3 av fritidsbåtarna med toalett i Sverige har direktutsläpp till havet utan möjlighet till sugtömning. Vi har uppgifter om antal persondygn per år för utländska båtturister i Sverige (2,1 miljoner). Anta att 1/3 av båtarna, det vill säga ca 700 000 persondygn, har direkttömning till havet. Ett möjligt scenario är därför att Sverige kommer att tappa dessa 700 000 persondygn på grund av förbudet. Med uppgifter om genomsnittliga turistutgifter per dygn, kan vi beräkna storleken på de reducerade turistutgifterna.

I WSP:s beräkning har antagits att mellan 30-60 % av de turister med antagen direkttömning i havet inte kommer att välja Sverige som resmål (det vill säga motsvarande en minskning med mellan 210 000 – 420 000 personnätter jämfört med nollalternativet). I beräkningen av de samhällsekonomiska konsekvenserna tas därefter endast hänsyn till minskade momsintäkter för staten.

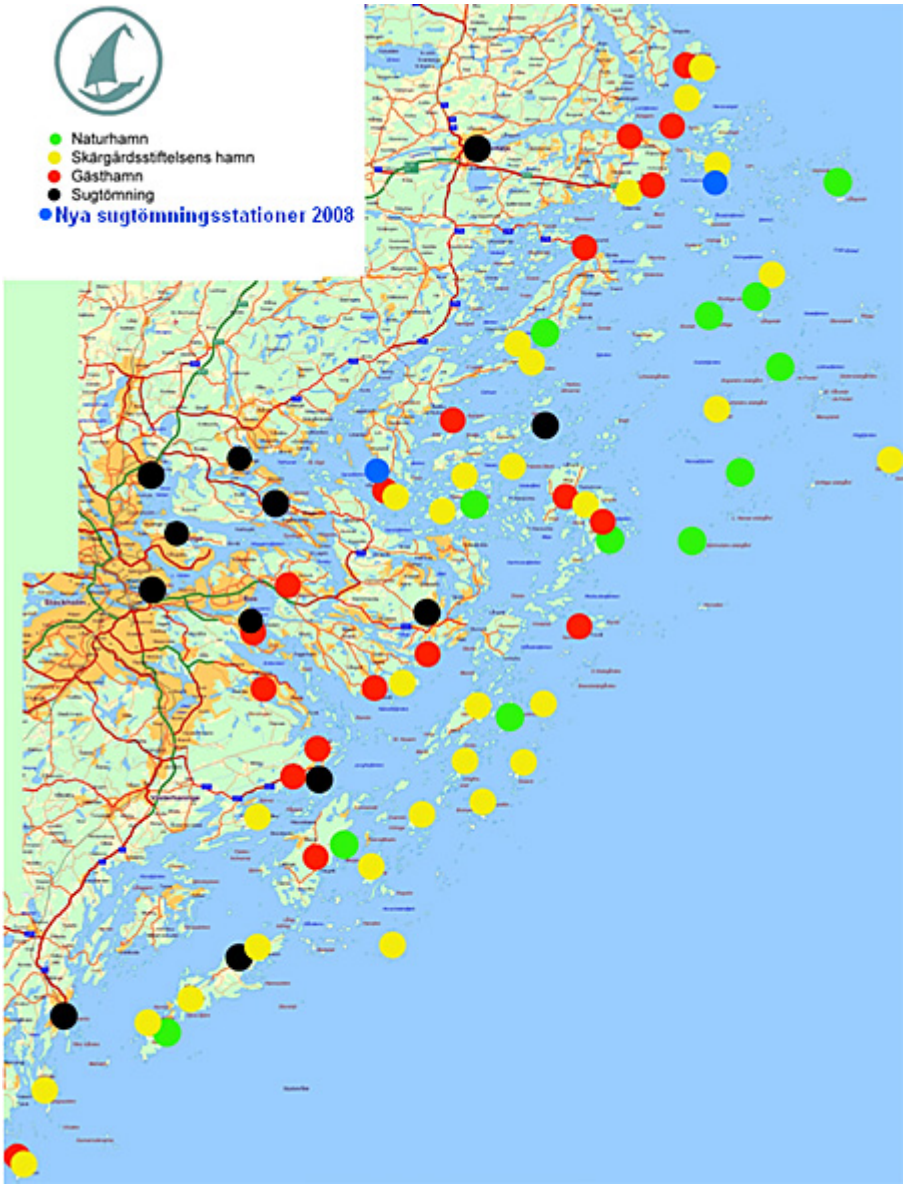
Med en rAps-körning skulle man mer exakt kunna i sin tur visa hur stora effekter som detta får på BRP och sysselsättning.[54]

3.4.4 Fler och bättre sugtömningsanläggningar

Skärgårdsstiftelsen i Stockholms skärgård har som policy att de platser som skall förses med mottagningsmöjlighet för toalettavfall från båtar, skall vara i anslutning till reningsverk. Det har inneburit att Stiftelsen undersökt förhållandena på 3–4 nya platser. Skärgårdsstiftelsen har också diskuterat denna fråga med kommunerna, för att försöka skapa en regional fördelning inom Stockholms skärgård av denna service.[55] I figur 1 visas de 14 mottagningsanläggningar som år 2009 finns i Stockholms skärgård som ett exempel på den geografiska spridningen av mottagningsanläggningar i nollalternativet (visas som svarta eller blå punkter).

Överlag verkar landets kustkommuner vara positiva till förslaget till reglering, se vidare under kapitel 7 och 9. Vanliga frågor är kring potentialen för efterlevnad av ett förbud men också kring praktiska frågor om ökat tryck på befintliga avloppssystem. Finansieringen av kompletterande mottagningsstationer antas främst ske via det statliga LOVA-stödet och ökade hamnavgifter.

[54] rAps är en analys- och prognosmodell som kan tillämpas för att bl.a. analysera effekter till följd av ”efterfrågechocker” på regionala ekonomier. Minskade turistutgifter i en viss region är ett exempel på en sådan efterfrågechock. Vad modellen i detta fall kan beräkna är de minskade turistutgifternas direkta, indirekta och inducerade effekter (dvs. spridningseffekter) på sysselsättning och BRP i regionen. Med uppgifter om årliga förändringar i turistutgifter (jämfört med ett nollscenario) kan med andra ord de årliga effekterna på sysselsättning och BRP i regionen uppskattas.
[55] Sydvästra Finlands Miljöcentral (2007).



Figur 1. Karta över mottagningsanläggningar och landtoaletter vid gästhamnar och Skärgårdsstiftelsens hamnar i Stockholms skärgård.
Källa: www.skargardsstiftelsen.se (2009).

Det är troligt att ett förbud för tömning av toalettavfall till havs bidrar till att utveckla den tekniska användarvänligheten och tillgängligheten av hamnarnas mottagningsstationer, se vidare under kapitel 6.

I WSP:s beräkning utgår från Wisslers beräkning (se bilaga 12) om hur många mottagningsanläggningar som skulle behövas om den föreslagna regleringen hade en efterlevnad som i Finland (det vill säga att ca 90 % av berörda båtägare tömde sitt toalettavfall vid en mottagningsanläggning), därefter har vi antagit att endast hälften så många stationer skulle behövas till följd av att båtägarna anpassar sina toalettvanor genom att de utnyttjar landtoaletter och portabla toaletter i en större utsträckning än i nollalternativet (det skulle därmed behövas ca 292 stycken nya mottagningsanläggningar).

WSP har i beräkningarna antagit att en långkomposterande toalett anläggs i varje naturhamn (utöver det torrdass som överlag verkar finnas i de flesta naturhamnar i nollalternativet) och att ytterligare en toalett kopplad till det kommunala vatten- och avloppsnätet anläggs vid befintliga gästhamnar[56].

3.4.5 Administrativa kostnader

Kopplat till förslaget till nytt regelverk tillkommer kostnader för exempelvis tillsyn och övervakning. Kustbevakningen har förslagits stå för tillsynen av utsläppsförbudet för fritidsbåtarna. Det kommer också att tillkomma kostnader för informationskampanjer till fritidsbåtsägare och för utbildning av personal vid de nya mottagningsanläggningarna. Informationen kan troligtvis effektivt ske genom befintliga bransch- och intresseorganisationer för fritidsbåtar och gästhamnar. Det kan dessutom tillkomma administrativa kostnader för att handlägga bidrag till mottagningsstationer, t ex genom det befintliga LOVA-stödet (se under kapitel 2).

WSP har inte gjort en monetär värdering av dessa kostnader som till stora delar bärs av staten.

3.4.6 Efterlevnad

WSP utgår i sina beräkningar att efterlevnaden av ett förbud kommer att ligga i nivå med erfarenheterna från Finland, det vill säga kring 90 % för de svenska fritidsbåtarna. Detta baserat på det inte finns något som skulle antyda att man i Sverige skulle agera annorlunda än i Finland, i synnerhet om tillgången till mottagningsstationer blir lika god i Sverige som i Finland.

3.5 Resultat av räkneexempel

3.5.1 Fullskaligt alternativ – med krav på ombyggnad

Om förslaget skulle genomföras och den samhällsekonomiska beräkningen göras i enlighet med de antaganden som presenterats (vid en kalkylperiod på 20 år och med en ränta på 7 %) skulle den årliga nyttan i genomsnitt bli knappt 5 miljoner kronor. Den enda nytta som beräknats är minskad övergödning. De sammanlagda årliga kostnaderna hamnar på ca 96,5 miljoner kronor. Båtägarna som kollektiv bär huvuddelen av kostnaderna i form av konvertering av båttoaletter till att kunna tömmas i land. De nyttor och kostnader som inte har kunnat ges ett monetärt värde behöver sammanlagt summeras till ca 92 miljoner kronor per år för att nyttan ska överstiga kostnaderna. Beräkningsresultaten som visas i figur 3 är behäftad

[56] Utifrån Anders Wisslers beräkningar finns det ca 258 gästhamnar i utredningsområdet (ej Bottenhavet, Bottenviken, kanalerna och de större sjöarna) och att antalet naturhamnar är ca 2-3 gånger så många.

med mycket stora osäkerheter och det krävs mycket mer detaljerade underlag för att få fram en säker samhällsekonomisk bedömning av den föreslagna regeländringen.

Jämfört med Nollalternativet	kronor per år				Kalkylperiod	*20 år*
	Båtägare	**Kommuner**	**Turister**	**Allmänheten/staten**	**TOTALT**	
Genomsnittliga värden						
Direkta kostnader	-64 326 492	-30 080 372	0	0		
Indirekta kostnader	0	0	-2 195 817	0		
Summa kostnader	**-64 326 492**	**-30 080 372**	**-2 195 817**	**0**	**-96 602 682**	
Direkt nytta	0	0	0	4 873 688		
Indirekt nytta	0	0	0	0		
Summa nytta	**0**	**0**	**0**	**4 873 688**	**4 873 688**	
Nettonytta (kostnad - nytta)	-64 326 492	-30 080 372	-2 195 817	4 873 688	**-91 728 994**	

Figur 3. Översiktlig beräkning av genomsnittliga samhällsekonomiska kostnad och nytta av att genomföra ett förbud för tömning av toalettavfall från fritidsbåtar direkt i Östersjön.

Om man räknar lågt med samma osäkra och ofullständiga beräkningsunderlag krymper summan för den skillnad som finns mellan årliga kostnader och nytta till drygt 32,5 miljoner kronor (se figur 4). Om det sammanlagda värdet av exempelvis rent badvatten utan bakterier samt minskad mängd alger, ökade olägenhetskostnader för att tömma latrinen i land, ökade administrationskostnader et cetera överstiger detta värde kan regelförändringen ses som en samhällsekonomisk lönsam åtgärd.

Jämfört med Nollalternativet	kronor per år				Kalkylperiod	*20*
	Båtägare	**Kommuner**	**Turister**	**Allmänheten/staten**	**TOTALT**	
Låga värden						
Direkta kostnader	-12 247 444	-22 340 209	0	0		
Indirekta kostnader	0	0	-1 463 878	0		
Summa kostnader	**-12 247 444**	**-22 340 209**	**-1 463 878**	**0**	**-36 051 531**	
Direkt nytta	0	0	0	3 426 812		
Indirekt nytta	0	0	0	0		
Summa nytta	**0**	**0**	**0**	**3 426 812**	**3 426 812**	
Nettonytta (kostnad - nytta)	-12 247 444	-22 340 209	-1 463 878	3 426 812	**-32 624 719**	

Figur 4. Översiktlig beräkning av lågt antagen samhällsekonomisk kostnad och nytta av att genomföra ett förbud för tömning av toalettavfall från fritidsbåtar direkt i Östersjön.

Om man å andra sidan räknar högt med samma osäkra och ofullständiga beräkningsunderlag ökar summan för den skillnad som finns mellan årliga kostnader och nytta till nära 151 miljoner kronor (se figur 5).

Jämfört med Nollalternativet	kronor per år				Kalkylperiod	*20*
	Båtägare	**Kommuner**	**Turister**	**Allmänheten/staten**	**TOTALT**	
Höga värden						
Direkta kostnader	-116 405 540	-37 820 536	0	0		
Indirekta kostnader	0	0	-2 927 757	0		
Summa kostnader	**-116 405 540**	**-37 820 536**	**-2 927 757**	**0**	**-157 153 832**	
Direkt nytta	0	0	0	6 320 564		
Indirekt nytta	0	0	0	0		
Summa nytta	**0**	**0**	**0**	**6 320 564**	**6 320 564**	
Nettonytta (kostnad - nytta)	-116 405 540	-37 820 536	-2 927 757	6 320 564	**-150 833 268**	

Figur 5. Översiktlig beräkning av högt antagen samhällsekonomisk kostnad och nytta av att genomföra ett förbud för tömning av toalettavfall från fritidsbåtar direkt i Östersjön.

3.5.2 Åtgärdskostnaden jämfört med andra åtgärder för att minska övergödningen i Östersjön

Om förslaget till en ett förbud genomförs och de antaganden som WSP ställt upp för kostnadsberäkning kan ses som rimligt kommer kostnaden per kilo fosfor att bära ungefär lika (i genomsnitt) av båtägarna och av kommunerna (ägarna av mottagningsstationerna), se figur 8. Om båtägarna gör det mesta av arbetet själva minskar åtgärdskostnaderna betydligt.

I Naturvårdsverkets rapport om Sveriges åtaganden i Baltic Sea Action Plan[57] görs en överslagsberäkning som hamnar på 15 000 kr/kg fosfor för förslaget att förbjuda fritidsbåtar att tömma sitt toalettavfall direkt i Östersjön.

Jämfört med Nollalternativet	kr/kg fosfor				*20*	*år*
	Båtägare	**Kommuner**	**Turister**	**Allmänheten /staten**	**Summa**	
Genomsnittligt kr/kg fosfor	-16 082	-14 688	-549	0	***-23 975***	***kr/kg fosfor***
Låg	*-3 062*	*-11 078*	*-366*	*0*	*-8 967*	*kr/kg P*
Hög	*-29 101*	*-18 298*	*-732*	*0*	*-38 983*	*kr/kg P*

Figur 8. Beräknad kostnad per kg fosfor som kan förebyggas att läcka ut till Östersjön genom minskat utsläpp från fritidsbåtar (efterlevnad 90 %) för en fullskalelösning.

Det finns ett antal planerade åtgärder och åtgärdsförslag som tillsammans ska leda till minskade utsläpp av fosfor till Östersjön. Tillsammans beräknas de kunna minska utsläppen med ca 170 ton per år.[58] Sveriges åtagande enligt Baltic Sea Action Plan är att minska utsläppen med 280 ton. Det finns

[57] Naturvårdsverket (2009).
[58] Naturvårdsverket (2009).

alltså i dagsläget inte tillräckligt många åtgärdsförslag för att man ska kunna välja de mest attraktiva. I figur 9 presenteras kostnadseffektiviteten av ett urval av de åtgärder som hittills föreslagits.

	Kostnader för att förebygga 1 kg fosfor släpps ut till Östersjön	
	kr/kg	potential (ton)
Ökad dosering av fällningskemikalie i avloppsreningsverk (inkl slutfilter)	180 (3 100)	16 (25)
Minskade utsläpp från skogsindustrin	1 000	10
Anlägga dammar för fosforavskiljning (500) ha	1 140	8
Musselodling (räkneexempel)	2 500	16
Skyddszoner på erosionsbenägen mark (4 000 ha)	4 000	4
Ytterligare utsläppsminskningar från avloppsreningsverk, efterfällning	5 000	5
Dagvattenhantering	15 300	15
Förbud toatömning i vattnet, fritidsbåtar (direkta och indirekta kostnader)	-23 975	3?
Förbud toatömning i vattnet, fritidsbåtar (direkta kostnader)	**14 140 - 47 400**	**3?**

Figur 9. Beräknad kostnad per kg fosfor som kan förebyggas att läcka ut till Östersjön.
Källa: Ett urval från tabell 6, Naturvårdsverket (2009).

3.6 WSP:s sammanfattande analys

Åtgärdsförslaget är speciellt i det att det mycket tydligt riktar sig även mot enskilda privatpersoner. Andra åtgärdsförslag för att minska utsläppen av fosfor och kväve är som regel riktade mot kommuner (åtgärder i reningsverk) eller mot sektorer (jordbruk, skogsindustri). I slutändan betalas åtgärderna ändå av enskilda i sina roller som skattebetalare och konsumenter

av produkter från jordbruket och skogsindustrin, men kostnaderna sprids då ut mer och kopplingen blir betydligt mindre tydlig.

Att på detta sätt låta båtägarna betala direkt ligger väl i linje med miljöpolitikens grundprincip om att just förorenaren ska betala. Å andra sidan kan det minska acceptansen för åtgärden - och därmed också minska efterlevnaden av densamma. Utöver de uppenbara fördelarna med att implementera åtgärden på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt, kan det alltså finnas acceptans-skäl för att utforma åtgärden så att fritidsbåtägarnas upplevda nytta ökar, alternativt att deras direkta kostnader minskar.

Med de kostnader och nyttor som har gått att sätta ett monetärt värde på är åtgärdsförslaget inte samhällsekonomiskt lönsamt. Däremot kan antas att det finns ett stort övervägande positivt värde i de icke-monetära effekterna, exempelvis i vetskapen att badvattnet är rent från bakterier från fritidsbåtars latriner. Det finns antagligen också ett värde i att veta att varje båtägare gör det som man själv kan påverka för att minska övergödningen i sin närömgivning. Det kan också kännas mycket motiverande att veta att utvecklingen går mot att alla gör rätt för sig själva.

3.6.1 Sammanfattning av större osäkerhetsfaktorer i beräkningarna

3.6.1.1 Värdet för skadekostnad för kväve och fosfor

- Dos-effekt sambanden är komplexa och forskarna söker fortfarande efter en enhetlig värdering av skadekostnaden för kväve och fosfor.

3.6.1.2 Fritidsbåtarnas andel av tillskott av näringsämnen och framtida trenden

- Båtägarnas attityder – efterlevnad
- Framtida trender i fritidsbåtsresande – fortsätter trenden med allt fler kortare dagsresor?
- Sedan 2006 kan alla nya fritidsbåtar med fast toalett tömmas med suganordning till en mottagningsstation. Hur snabb är utbytestakten för båtar med direkttömning till havet?
- Osäkerhet om antalet berörda båtar (som inte enbart trafikerar Bottenhavet och Bottenviken)

3.6.1.3 Skadan av fritidsbåtarnas tillskott av näringsämnen

- Är skadan av ett kilo fosfor och kväve från toalettavfall från fritidsbåtar större än ett tillskott från land eller luft:
    - Tillskottet kommer direkt till det varma ytvattnet under algernas tillväxtsäsong

- Långsamt vattenutbyte i innerskärgårdar där fritidsbåtarna oftast vistas
- Tillskottet har näringsämnen i lättillgänglig form för alger

3.7 Transportstyrelsens överväganden

Av ovan nämnda fakta och antaganden anser Transportstyrelsen att det enbart sett till samhällskostnader inte är kostnadseffektivt att åtgärda de utsläpp av toalettavfall som fritidsbåtar bidrar till. Transportstyrelsen anser dock att detta måste ses i samband med de miljöaspekter som beskrivs under förbudets utformning (kap 8) och omvärldsanalysen (kap 2) och att det vid en intresseavvägning av ekonomiska respektive miljömässiga intressena ändå är den miljömässiga nyttan som bör prioriteras. Hänsyn vid en intresseavvägning bör även tas till de rättsliga argument som återges under omvärldsanalysen.

Transportstyrelsen delar WSP:s uppfattning att principen om att den som förorenar ska betala går att tillämpa i denna fråga, och det kan inte anses som oskäliga kostnader för de båtägare som kommer att bli tvungna att bygga om sin båttoalett om den saknar tank eller möjlighet att lämna toalettavfallet till land via sugtömning. Det finns dessutom ett alternativ för dem som inte vill bygga om sin båt, vilket är att helt ta bort toaletten från båten och antingen använda sig av landtoaletter eller av en bärbar eller portabel båttoalett.

De kostnader som kommer att landa på fritidsbåtshamnar kan inte heller anses som oskäliga, då mottagningsanordningarna ska motsvara respektive hamns besökares befintliga behov av att lämna sitt toalettavfall till land. Hamnar med ett stort antal besökande fritidsbåtar som har en båttoalett som går att tömma till land via sugtömning måste ha större kapacitet för att kunna ta emot detta, medan hamnar med mindre antal sådana besökare inte behöver ha samma kapacitet. Det finns sugtömningsanordningar med olika kapacitet och kostnader (se vidare under kap 6) och det är situationen i respektive hamn som avgör kravets omfattning. Dessutom finns det redan ett sådant krav på hamnarnas mottagande av avfall genom Mottagningsdirektivet, se vidare under kap 2.

4 Inventering befintliga anläggningar samt ytterligare behov

I regeringens skäl till detta uppdrag angavs att antalet mottagningsanordningar i gästhamnar i Sverige är begränsat och att utbyggnaden av denna service måste förbättras i befintliga hamnar och naturhamnar. Det angavs även att det behövs fler välplacerade toaletter i land som skulle gynna även det rörliga friluftslivet och turismen i skärgården, vid kusterna och kring sjöar. Med denna utgångspunkt har Transportstyrelsen genomfört en inventering för att ta reda på hur beståndet av anläggningar ser ut idag samt försökt skapa sig en bild av hur behoven ser ut och hur dessa bör lösas.

4.1 Kartläggning av befintliga mottagningsanläggningar för toalettavfall i hamn

Transportstyrelsen har med hjälp av Riksföreningen Gästhamnar Sverige, RGS, gjort en inventering för att kartlägga befintliga mottagningsanordningar i landets fritidsbåtshamnar. Resultatet återfinns i sin helhet i bilaga 6.

Kartläggningen omfattar landtoaletter, utslagsvaskar och sugtömningsanordningar och har delats upp i gästhamnar, naturhamnar och klubbhamnar. Kartläggningen är genomförd i de 11 regioner som Gästhamnsguiden bygger på och avser hela Sveriges kustområden mot Bottenviken, Bottenhavet, Östersjön, Västerhavet inkl. skärgårdsområden samt de stora insjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren samt Göta Kanal.

4.1.1 Inventeringens genomförande

Kartläggningen runt kuster och insjöar har genomförts med hjälp av Gästhamnsguidens underlag avseende registrerade gästhamnar. Detta har kompletterats med rundringning av RGS till Svenska Båtunionens medlemsklubbar, totalt ca 1000 st. Av dessa klubbar är ca 150-200 st. belägna i mindre insjöar/vattensystem som ej har tagits med i kartläggningen. Dessutom har befintliga beskrivningar över naturhamnar, båtsportkort, länsstyrelsernas naturvårdsområden, kommunernas ansvarsområden, Skärgårdsstiftelsens områden samt uppgifter från båtfolket, avseende placering av toaletter i våra kustområden, registrerats.

Uppdraget har av RGS kompletterats med de statistiska uppgifter som RGS förfogar över, avseende gästhamnarnas besöksunderlag. Med hjälp av detta underlag har RGS även uppskattat hur gästbåtar, svenska som utländska, har förflyttat sig mellan gästhamnar/klubbhamnar och förtöjningsplatser i skärgården, vilket återfinns i bilagorna 6a-c.

4.1.2 Resultat

RGS kartläggning visar att det finns ca 451 st. torrtoa/mulltoa längs kusterna, på öar och i naturhamnar. I de klubbhamnar, ca.200 st, som kontaktats, finns det tillgång till vattenspolande toalett eller torrtoalett i stort sett i samtliga. I inventerade gästhamnar samt klubbhamnar har kartläggningen visat att det finns 105 sugtömningsanordningar i dessa hamnar. I inventerade naturhamnar finns enligt kartläggningen ingen sugtömningsanordning.

Vid RGS samtal med styrelsefunktionärer i landets båtklubbar är miljötänkandet utbrett och många klubbar beklagar sig över att kommunerna är negativt inställda till att hjälpa till med utökade toalettfaciliteter. I många fall får klubbarna själva betala alla anläggningskostnaderna. I stort sett alla menar att båtägare undviker att i det längsta pumpa/hälla ut toalettavfall i sjön/havet, utan använder sig av de faciliteter som finns i hamnen eller i naturhamnen.

4.1.3 Svenska Båtunionen

Den genomförda inventeringen har gåtts igenom av Svenska Båtunionens miljökommitté, vilka har kompletterat kartläggningen med vissa fakta;

- Det finns ett stort antal klubbhamnar i Sverige, som är av mycket olika typ och storlek, ca 1600 st.
- Det finns ca 400 kommunala hamnar.
- Det finns ca 500 naturhamnar.
- Det finns ett stort antal privata hamnar samt blandformer av hamnar.

Enligt SBU finns det ca 3000 fritidsbåtshamnar idag, och det går inte att utan en mer genomgående inventering ange vilka anordningar för mottagande av toalettavfall dessa har.

4.1.4 Skyltning i hamn för avfall

Fritidsbåtshamnen är ansvarig för att informera båtägarna om sina mottagningsstationer. Det görs lämpligen genom tydlig skyltning i hamnen, och vilken ska innehålla; vilka typer av avfall som kan tas emot, information om vem som är praktiskt ansvarig för mottagningsstationen och den ansvariges telefonnummer, samt hänvisning till närmaste plats där båtägaren själv kan lämna de avfallstyper och material som den aktuella

mottagningsstationen inte tar emot. Symbolen för sugtömning i storlek minst 0,3 meter bör sitta synlig vid sugtömningsplatsen. [59]

Bild av den internationella symbolen för sugtömning.

4.2 Transportstyrelsens överväganden

4.2.1 Kartläggning av ytterligare behov av mottagningsanläggningar

Transportstyrelsen kan efter genomförd inventering konstatera att sugtömningsnätverket och utbudet av landtoaletter generellt sett är ytterst underdimensionerat för det stora antal båtar som rör sig i vissa områden. Denna synpunkt genomsyrar också merparten av de svar myndigheten har mottagit från olika aktörer inom båtlivet samt genom Båtmiljörådets diskussioner i frågan, se vidare under kap 12.

Utifrån vad som framkommit RGS:s kartläggning och den problematik som SBU har lyft fram återspeglar den stora komplexitet som råder för fritidsbåtshamnar med stora variationer av ägarförhållanden, skötsel, storlek, kapacitet etc. Slutsatsen kan dock dras att det idag råder en obalans i skärgården mellan befintlig infrastruktur och behov av nyttjande. Infrastrukturen är inte dimensionerad och har inte den kapacitet den skulle behöva för att klara av det stora besöksantalet under högsäsong. Det finns för få landtoaletter, utslagsvaskar och sugtömningsstationer för att motsvara det behov som finns om båtägarna ska kunna lämna sitt toalettavfall i land.

4.2.2 Problem befintliga anläggningar

Följande slutsatser kan dras med anledning av gjord inventering samt efter samråd med olika aktörer inom båtlivet, däribland Båtmiljörådet.

- Säsongen för besökshamnarna är kort och intensiv, och i relation till säsongens korta längd kan införskaffandet av en sugtömningsanläggning anses dyr. I och med att det nu finns ett statsbidrag (LOVA) ser ekonomin annorlunda ut.
- På grund av den minimala efterfrågan på sugtömningsanläggningar i hamnar har tekniken inte utvecklats till väl fungerande anordningar, vilket dock bör kunna ske i och med ökad efterfrågan vid införandet av ett eventuellt förbud. Det finns leverantörer och intresset för denna teknik växer i och med att frågan får större aktualitet.

[59] http://www.transportstyrelsen.se/sv/Sjofart/Fritidsbatar/Batlivets-miljofragor/Avfallsmottagning/Information–skyltning/

- Eftersom befintliga anläggningar inte har använts i någon större omfattning har många kommuner ansett att det inte varit värt att investera några större summor i. Denna inställning lär ändras i och med införandet av ett förbud.
- Anläggningarnas användning bör kunna ökas genom tydligare märkning och lättförståeliga instruktioner. Transportstyrelsen förespråkar att den befintliga internationella symbolen för sugtömningsanläggning används genomgående så inga missförstånd uppstår och att skylten är placerad på ett sådant sätt att den kan upptäckas från visst avstånd både från vattnet och från land. Instruktionerna bör vara fästa på anläggningen så de inte försvinner och vara skrivna både på svenska och engelska.

4.2.3 Typ av anläggning

En vanligt förekommande synpunkt från båtlivets aktörer är att det bör satsas på utbyggnad av landtoaletter istället för sugtömningsstationer. Transportstyrelsen anser att ett sådant utbyggande bör ses som ett komplement till sugtömningsanläggningar. I alla hamnar som besöks av fritidsbåtar med behov av att lämna toalettavfall bör det finnas både landtoaletter, utslagsvaskar och sugtömningsstationer i den omfattning och av den typ som krävs för mottagandet. Det är viktigt att båtägarna har möjlighet att både kunna använda toaletter i land och att vid behov kunna tömma sin eventuella båttoalett, och att dessa mottagningsanordningar inte utesluter varandra. Vid behovet bör även icke båtburna besökare tas med i beräkningen för landtoaletters mottagningskapacitet.

4.2.4 Anläggningens placering

Vad gäller sugtömningsanordningarnas placering är det lämpligt att i möjligaste mån anlägga sådana i områden som är försedda med avloppsnät. De bör finnas i tillräcklig utsträckning för att motsvara det behov båtägarna har inom det aktuella området, samt vara placerade så att båtägarna kan komma åt dem utan svårigheter. Transportstyrelsen anser att det är lämpligt att sugtömningsanläggningar även placeras längs livligt trafikerade farleder. Tömning av anläggningar utan möjlighet till anslutning till kommunalt ska kunna ske på ett ekonomiskt och miljömässigt hållbart sätt. Landtoaletterna bör placeras så att både båtburna och icke båtburna besökare kan nyttja dem utan alltför stort omak.

4.2.5 Typ av hamn

Det finns idag ett krav på att fritidsbåtshamnar ska kunna ta emot avfall från anlöpande båtar, se vidare under kap 2. En fritidsbåtshamn ska kunna ta emot avfall från de fritidsbåtar som använder hamnen och behovet av att lämna avfall ska styra omfattningen och utformningen på mottagningsanordningarna. I fritidsbåtshamnar ska det således finnas möjlighet att lämna toalettavfall och farligt avfall om båtarna som kommer

till hamnen normalt har detta behov. Det specificeras dock inte på vilket sätt mottagandet ska kunna ske.

Transportstyrelsen anser att det befintliga mottagningskravet bör förtydligas i och med det föreslagna förbudets införande. Detta genom att alla fritidsbåtshamnar som besöks av båtar med behov av att lämna toalettavfall direkt från båten genom däcksbeslag har erforderlig kapacitet för att kunna ta emot toalettavfallet genom sugtömning, samt har tillgång till landtoaletter och utslagsvaskar i motsvarande utsträckning som befintligt behov utgör.

Transportstyrelsen anser det lämpligt att det framförallt för privata markägare vid naturhamnar och för de båtklubbar som drivs icke kommersiellt finns bidrag/finansieringsstöd att söka för att bygga en anläggning för att kunna ta emot båtarnas toalettavfall, oavsett om de kommer omfattas av kraven på mottagande eller inte. Det bör finnas intresse för sådant initiativtagande med hänvisning till ökad service och därmed nöjdare besökare respektive medlemmar och trivsammare omgivning samt även som en extra inkomstkälla för fast boende skärgårdsbor att sköta en sådan anläggning. Det vore även önskvärt om klubbhamnarna, som ofta är hemmahamnar, hade möjlighet att införskaffa mottagningsanordningar med sugtömningsstation då dessa används under en stor del av den totala båtsäsongen och särskilt i samband med vinterupptagning av båtarna. (Se vidare under kap 9 om LOVA-bidraget).

4.2.6 Behov av fler anläggningar

Den frågan som kvarstår är hur många fler anläggningar det behövs, var de lämpligast bör placeras och vilken typ av anläggning det ska vara. Om regeringen kommer fram till att ett förbud bör införas föreslår Transportstyrelsen att den inventering som gjorts kompletteras med ett uppdaterat underlag i form av statistik över hur båtlivet ser ut, genom en ny Båtlivsundersökning. Därefter bör slutsatser kunna dras om var ytterligare anläggningar bör placeras. De hamnar som genom undersökningen visar sig ha besökande fritidsbåtar med behov av att lämna sitt toalettavfall till land via sugtömning bör i nästa steg utreda vilken typ av anläggningar som är mest lämpade för att tillgodose den specifika hamnens behov. Dels antalet landtoaletter och utslagsvaskar, och dels vilken typ av sugtömningsanläggning. Enligt förordning (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt, LOVA, bör mottagningsstationerna planeras med utgångspunkt från båtlivets omfattning och lokalisering i regionen så att nya anläggningar ger god effekt på utsläppen av toalettavfall.

5 Teknik för båttoaletter

I uppdraget ingår att utreda vilka krav som ska ställas på fritidsbåtar med fasta båttoaletter och redovisa tekniska helhetslösningar samt bästa tillgängliga tekniska lösning för dessa. Vid ett eventuellt införande av ett förbud mot att släppa ut toalettavfall från fritidsbåt kommer visst antal båtar behöva konverteras till att ha tank som kan tömmas till land.

5.1 Båttoalettkategorier

Enligt den Båtlivsundersökning[60] som genomfördes 2004 fanns det då ca 720 000 privatägda fritidsbåtar i Sverige. Av dem uppskattas ungefär 80 000 ha någon form av toalett ombord. Det finns fyra olika kategorier av båtarnas toaletter, vilka fördelar sig enligt följande;

1 - Bärbar eller med portabel tank (25 %)
2 – Fast toalett med direktutsläpp utan tank (27 %)
3 – Fast toalett med tank som kan tömmas enbart till sjön (32 %)
4 – Fast toalett med tank och sugtömningsmöjlighet via däckbeslag (13 %)

Dessa fyra kategorier av toaletter ombord kräver olika åtgärder vid ett eventuellt införande av ett förbud mot att släppa ut toalettavfallet i vattnet. De normer som gäller för hur toalettsystemen i båtarna ska vara utförda finns i ISO 8099:2000, i vilka det framgår vilka krav som ställs på septiktankar och toalettsystemen i övrigt.

Vanligast förekommande är septiktankar tillverkade av rostfritt stål, dock förekommer även t.ex. septiktankar tillverkade av plast, gummi eller som är ingjutna i skrovet.

Fritidsbåtar som är tillverkade före 2005 saknar i regel möjlighet att tömma toalettavfallet till land via däckbeslag. Båtar tillverkade under 60-, 70- och 80-talet saknar nästan uteslutande denna möjlighet och har dessutom nästan aldrig en septiktank vilket gör att toalettavfallet släpps ut direkt efter varje användning.

5.1.1 Kategori 1 - Bärbar eller med portabel tank

De båtar som saknar fast toalett har i vissa fall en bärbar toalett eller en toalett med portabel tank. Dessa måste då bäras i land för tömning, vilket

[60] *Båtlivsundersökningen 2004 – En undersökning om svenska fritidsbåtar och hur de används*, Statistiska Centralbyrån, http://www.transportstyrelsen.se/sv/Sjofart/Fritidsbatar/Tillfallig-sida-fakta-om-batlivet/Batlivsundersokningen-2004/

kan ske antingen i en landtoalett eller i en utslagsvask. Ett exempel på en sådan bärbar toalett är de s.k. Porta potti.[61] Vid ett eventuellt utsläppsförbud kommer dessa båtar inte vara tvungna att bygga om sin båt eftersom de saknar fast toalettinstallation. De bärbara och portabla toaletterna kan fortsätta användas som tidigare.

5.1.2 Kategori 2 - Fast toalett med direktutsläpp utan tank

De båttoaletter som är fasta och saknar tank släpper ut toalettavfallet direkt vid användandet. Toaletten är ansluten till septikslangar som i sin tur är anslutna direkt till skrovventilen för att toalettavfallet ska kunna ledas ut direkt i sjön efter användandet.

Båtar med fast toalett utan septiktank ombord, som inte kan tömma toalettavfallet till land via däckbeslag, kommer inte längre få användas om de inte byggs om och utrustas med tank, alternativt måste de tas bort från båten vid ett införande av förbud mot utsläpp till sjön. Dessa båtars toaletter måste då konverteras så att systemet förses med septiktank, och sedan kan de förse septiktanken med en anslutning för tömning av tanken från däck.

5.1.3 Kategori 3 - Fast toalett med tank som kan tömmas enbart till sjön

De båttoaletter som är fasta och som har en tank som kan tömmas enbart till sjön släpper inte ut toalettavfallet direkt vid användandet utan kan lagra det ombord. De saknar möjlighet att tömma avfallet till land via däckbeslag. Det finns två funktionslösningar för septiktankens placering, vilken i första hand ofta beror på utrymmesskäl i båten. De kan antingen placeras högt eller lågt ned i båten. En septiktank som placeras högt ovan vattenlinjen tömmer sig på grund av självtryck, medan en lågt placerad septiktank i regel kräver en särskild pump för att tömma innehållet. Det finns även tankar som placeras runt toaletten, vilka även de kräver en särskild pump för tömning.

Båtar med fast toalett med septiktank ombord, som inte kan tömma toalettavfallet till land via däckbeslag, kommer att bli tvungna att byggas om vid ett införande av förbud mot utsläpp till sjön. I annat fall måste de tas bort. Dessa båtars toaletter måste då byggas om så att septiktanken förses med en anslutning för tömning av tanken från däck. Båtägaren kan också här välja att antingen själv bygga om toalettsystemet i sin båt eller låta ett varv utföra arbetet.

[61] http://www.campingsverige.se/Vatten-artiklar/Porta-Potti-toaletterna-fraan-Thetford.html

5.1.4 Kategori 4 - Fast toalett med tank och sugtömningsmöjlighet via däckbeslag

Båttoaletter med fast toalett med tank och sugtömningsmöjlighet via däckbeslag påverkas inte av konstruktionskravet vid ett eventuellt utsläppsförbud. De har redan möjlighet att lämna toalettavfallet till land via däcksbeslag och om de inte vill göra det får de avstå från att använda båtens toalett.

SJÖFS 2005:4, anger vissa konstruktionskrav, d.v.s. hur fritidsbåtar ska vara utrustade för att kunna behålla toalettavfallet ombord och lämna det i land. Enligt 5 kap 31 §, *förebyggande av utsläpp och installation som underlättar transporten av avfall till land*, ska alla nytillverkade, svenska båtar med toalett från och med 2006 ska vara utrustade med däckbeslag som möjliggör sugtömning. De normer som gäller för hur toalettsystemen i båtarna ska vara utförda finns i ISO 8099:2000, i vilka det framgår vilka krav som ställs på septiktankar och toalettsystemen i övrigt. I kraven för CE-märkning av nya fritidsbåtar med toalett ingår efter 2006-01-01 krav om att toalettavfallet ska kunna lämnas i land.

5.2 Konvertering

Av naturliga skäl kommer det eventuella införandet av ett förbud mot utsläpp av toalettavfall i sjön medföra att båtar som faller in under kategori 2 och 3 behöver konverteras, om de ska få fortsätta nyttjas.

För båtar under kategori 2, med fast toalett med direktutsläpp utan tank, krävs en komplett ombyggnad. Kravet blir att en septiktank måste installeras, och sedan kan de göra en däcksanslutning om de vill kunna använda toaletten. Ombyggnationen kräver även omdragning av septikslangar, montering av ventiler etc. För dessa båtar kan utrymmet inne i båten påverkas beroende på var septiktanken placeras, och i vissa fall kan det bli nödvändigt att därför låta specialtillverka en tank som är formanpassad till den aktuella båten. Alternativet för dessa båtägare blir att helt ta bort toaletten.

För båtar under kategori 3, med fast toalett med tank som kan tömmas enbart till sjön, krävs en partiell ombyggnad. För dessa räcker det med att förse båten med en däcksanslutning samt att dra nya septikslangar.

Generellt kan sägas att för båtägare som väljer att själv bygga om båtens toalett kan kostnaden hamna på 2000-7000 kr. För båtägare som väljer att låta ett varv bygga om båtens toalett kan kostanden hamna på mellan 5000-30 000 kr, beroende på vilken omfattning konverteringen kräver. Om standardseptiktanken inte passar tillkommer en kostand för att specialtillverka en formanpassad tank, vilka kan kosta mellan 3000-5000 kr.

Exempel på vilka kostnader en konvertering kan medföra återfinns i bilaga 4, i vilken även mer detaljerad information om ombyggnationer återfinns.

5.3 Transportstyrelsens överväganden

Transportstyrelsen är medveten om att ett eventuellt införande av förbud mot att släppa ut toalettavfall från fritidsbåtar i sjön kommer att medföra krav på ombyggnation för en del båtägare om de vill kunna fortsätta använda båtens toalett. Detta kommer även att medföra kostnader i varierande omfattning. Konstruktionskraven samt hithörande kostnader ses dock inte som något skäl att inte införa ett sådant förbud då de inte anses vara av betydande omfattning eller oskäligt. För de båtägare under kategori 2-3 som väljer att avstå från att konvertera sin båttoalett enligt de nya kraven föreslår Transportstyrelsen att de då får ta bort toaletten. Det problematiska blir tillsynen av detta konstruktionskrav. För att ha möjlighet att släppa ut toalettavfallet utanför 12 nautiska mil från land anser Transportstyrelsen att krav inte kan ställas på att helt ta bort båttoaletternas möjlighet till utsläpp via bottenventil, dock ska endast båttoaletter med tank vara tillåtna.

Ett problem som har framkommit genom allmänhetens synpunkter till Transportstyrelsen är ett många befintliga septiktankar endast rymmer ca 30-50 Liter. Detta innebär som ett exempel att en familj på fyra personer får tanken full på 2-3 dagar. Under semestertider är det vanligt att dessa båtar ligger ute vid en naturhamn i skärgården som saknar septiksuganläggning, vilket gör att de blir tvungna att ta sig till en hamn som har en sådan anläggning för tömning och sedan åka tillbaka till naturhamnen. Detta medför ett ökat antal gångtimmar och därigenom ofta ökat utsläpp. Transportstyrelsen anser att det därför är av stor vikt att sugtömningsanordningar anläggs i den omfattning som krävs för att möta befintliga behov bättre, samt att landtoaletter anläggs även i de hamnar som inte kommer omfattas av kraven på sugtömningsanläggning så dessa kan nyttjas istället för/som ett komplement till båtens toalett.

6 Teknik för mottagningsanordningar

I uppdraget ingick som en del att redovisa tekniska helhetslösningar för mottagningsstationer samt bästa tillgängliga tekniska lösning för mottagningsanordningar. Med mottagningsanordningar menas sugtömningsanläggningar, utslagsvaskar och landtoaletter i hamn som kan ta emot toalettavfall från fritidsbåtar. Transportstyrelsen och Naturvårdsverket gav i uppdrag till konsultföretaget Affärsconcept, genom Lennart Borghagen att inventera och utreda tekniska lösningar för sugtömningsanläggningar i land. Hela utredningen återfinns i bilaga 2.

6.1 Inventering av tillgänglig teknik för septiksuganläggningar

Den tekniska utredningen[62] omfattar att inventera tillgängliga tekniska lösningar för mottagningsanordningar för toalettavfall från fritidsbåtar och värdera olika tekniker utifrån deras användarvänlighet, kostnader och andra för- och nackdelar samt att bedöma behovet av, och förutsättningarna för, en utveckling av tekniken och övergripande om teknikupphandling kan användas i detta syfte.

Med denna utredning som underlag kan flertalet slutsatser dras, både vad gäller tekniken på mottagningsanordningar i sig men även vad som bör beaktas vid själva anläggandet av anordningar.

Möjligheterna för fritidsbåtarna att lämna toalettavfallet i land är begränsade. Endast ett mindre antal av Sveriges gästhamnar och fritidsbåthamnar har sugtömningsanläggningar installerade. Många fritidsbåtar har dessutom inte sugtömningsmöjlighet. Ett annat väsentligt hinder utgör båtägarnas i många fall negativa attityd till sugtömning. Många båtägare anser att nackdelarna med sugtömning överväger de fördelar som kan vinnas och att det därför inte är befogat att i lagstiftning eller på annat sätt föreskriva att utsläpp av toalettavfall inte får ske på annat sätt än genom att tillföra avfallet till det kommunala avloppsnätet.

I Finland förekommer sugtömning i betydligt större utsträckning än i Sverige. Det finns enligt utredningen anledning att se på hur frågan har lösts i Finland och vilka lärdomar som kan dras för svenskt vidkommande. Sugtömningsproblematiken har flera dimensioner, det handlar om miljöpolitik, attityder, prioritering av miljöåtgärder, tekniska lösningar, kostnader, tillgänglighet och användaraspekter.

---

[62] *Mottagninganordningar för toalettavfall från fritidsbåtar*, Affärsconcept Lennart Borghagen, 2009-09-15, Dnr: 06.02.16TSS2009-4452 (bilaga 2)

Utredningen har visat att det finns en fungerande leverantörsmarknad för sugtömningsanläggningar. Ett antal leverantörer i bland annat Sverige, Danmark, Finland och Holland säljer såväl ”kompletta” systemlösningar, som enskilda tekniska komponenter, som i det senare fallet får sättas samman av köparen till en fungerande anläggning. Med komplett systemlösning avser leverantörerna vanligtvis en anläggning som levereras från fabrik och exklusive transport, installation, idrifttagning, testkörning, acceptansförfarande och driftöverlämnande. För att få anläggningen på plats och göra den driftklar krävs således ett aktivt tekniskt engagemang av köparen/systemägaren, som kräver teknisk kompetens och är förenat med tid och kostnader. Flertalet av hittills i Sverige installerade anläggningar har sålts till kommunernas tekniska förvaltningar, som har erforderlig kompetens och resurser för att nå fram till en driftklar anläggning.

Tekniken, som utnyttjas i befintliga produkter på marknaden, är vanligen väl beprövad från andra och liknande tillämpningar och bör enligt utredningen inte erbjuda några större tekniska tillkortakommanden. Marknaden produktutvecklar också såväl befintlig teknik, som enligt vissa nya utvecklingskoncept.

Följande aspekter skulle kunna anläggas på en bra anläggning utgående från användarens behov[63]:

En ”Bra Helhetslösning” …
… finns i anslutning till annan båtfararservice
… är synlig och identifierbar
… är fysiskt bekvämt tillgänglig
… är drifttillgänglig hela dygnet
… kräver ej särskild driftpersonal
… är enkel och känns trygg att använda
… har tydliga driftinstruktioner
… är kostnadsfri för användaren
… är anpassad för olika tekniska förutsättningar i båten

Följande aspekter kan anläggas på en bra anläggning utgående från systemägarens behov[64]:

En ”Bra Helhetslösning” …
… kan upphandlas som helhetslösning
… har en leverantör som tar helhetsansvar
… är anpassad för olika tekniska gränssnitt
… tål hanteringsfel utan att gå sönder (= ”felsäker”)
… tål olika pumpmedier
… kräver begränsat förebyggande underhåll
… har lågt avhjälpande underhåll
… har lång livslängd
… har låg livslängdskostnad

[63] Affärskoncept (2009).
[64] Affärskoncept (2009).

Investeringskostnaden för ett driftklart sugtömningssystem är dels det fabrikslevererade standardmaterialet och dels en uppskattningsvis en lika stor post som omfattar tillbehör i form av installationskomponenter, vissa slangar och kopplingar, utbytesenheter och reservdelar samt frakt och installationsarbete. För de anläggningar som behöver kräver väderskydd tillkommer kostnaden för en bod eller ett skjul om sådant inte redan finns uppbyggt av annan orsak.

Fabriksleverans: Vanligt förekommande anskaffningspriser ligger inom intervallet 40 000 – 80 000 kronor exklusive moms och frakt. Medräknas ”ytterlighetsvärden” erhålls det större intervallet 20 000 – 300 000 kronor exklusive moms och frakt. Olika leverantörers produkter är dessvärre ofta inte fullt jämförbara eftersom de bygger på olika systemkoncept och fyller olika funktion i olika användarsituationer.

Installerat och driftklart system: En uppskattning ger intervallet 60 000 – 400 000 kronor exkl. moms. Ofta gäller sambandet att en lågprisprodukt kräver högre installationskostnad eftersom en sådan produkt är mer ”ofullständig” än en från början dyrare produkt. Produkter med högre inköpspris har också inte sällan olika tilläggsfunktioner, såsom renspolningsfunktion eller självreturnerande tömningsslang.[65]

6.2 Lösningar landtoaletter

För att undvika de höga kostnaderna för hämtning av avfallet har exempelvis Skärgårdsstiftelsen börjat arbeta för att kunna bygga om deras ca 200 avfallsstationer som även har toaletter till att bli långkomposterande toaletter. Då kan en del av avfallet tas om hand direkt på plats och användas som gödsling eller dylikt. Varje sådan långkomposterande station kostar ca 100 000 kr att köpa in. En driftskostnad uppstår även men antas vara lägre än vid traditionella stationer eftersom frekvensen i hämtningen av avfallet är drastiskt lägre, samt att närmare hela kostnaden för transporten till reningsverk försvinner. Livslängden för långkomposterande stationer är mycket lång, ca 40-50 år och toalettavfallet skulle endast behöva tömmas ca en gång per år. Skärgårdsstiftelsen bedömer att man skulle kunna klara av att bygga om 150 av dessa 200 avfallsanläggningar till år 2015.[66]

6.3 Transportstyrelsens överväganden

6.3.1 Problematik

Den tekniska utredningen har visat att det finns leverantörer på marknaden som kan erbjuda den teknik som efterfrågas. Det är således inte tekniken

[65] Affärskoncept (2009).
[66] Sydvästra Finlands Miljöcentral (2007).

som är det huvudsakliga problemet, utan det är användningen av och tillgången på densamma.

Ett problem är att dagens anläggningar har lämnat leverantörens hand utan vidare skyldigheter och att inte alla köpare haft erforderlig kunskap för att kunna installera och sköta anläggningen på plats i hamnen. Det vore önskvärt om leverantörerna kunde ta ett utvidgat systemansvar så att köparen får en driftklar anläggning samt hjälp med service. Det kan antas att marknaden för sugtömningsanläggningar kommer att växa i och med införandet av ett förbud. Detta kan i förlängningen leda till att tekniken utvecklas på grund av konkurrensutsättning för leverantörerna och att priserna sjunker, vilket Transportstyrelsen ser som positivt.

6.3.2 Typ av anläggning

Transportstyrelsen anser att det är viktigt att det även i fortsättningen kommer att finnas olika tekniska lösningar eftersom olika hamnar har olika behov. Det går inte att generellt utpeka någon teknik att vara ”bästa tekniska lösning”, utan det är situationsanpassat och huvudsaken är att den valda tekniken lever upp till aktuell hamns krav på att kunna ta emot toalettavfallet som kommer till dem. Det bör vara upp till varje hamn att avgöra vilken typ av anläggning som bäst motsvarar deras behov, utifrån de besökande fritidsbåtarna.

6.3.3 Anläggningens placering

Det är viktigt att sugtömningsanläggningens placering i hamnen är väl genomtänkt, vilket redan idag regleras genom SJÖFS 2001:13 kap 2 § 3. Några av de synpunkter som har framkommit till Transportstyrelsen från båtlivet är att anläggningen bör vara placerad i anslutning till annan service, så båten inte måste åka till ett extra ställe för att tömma sin tank. Dock är det inte lämpligt att placera den så att tömningsplatsen kan ockuperas av båtar som inte tömmer sin tank. Fördelen med närheten till exempelvis sjömackarna är att dessa är bemannade och att då även sugtömningsanläggningen kan tänkas få viss övervakning och bemanning som underlättar för användaren och medför att anläggningen håller längre och får regelbunden kontroll så att allt fungerar. Vid anläggningens placering bör också tas i beaktande möjligheten att ansluta den till det närmaste kommunala avloppet. Många hamnar är av naturliga skäl belägna långt ifrån det övriga samhället och dess avloppssystem och om det inte finns möjlighet att ansluta mottagningsanordningarna till dessa kan det kanske vara mer aktuellt med exempelvis en flytande anläggning som sedan töms av separat tankbåt/bil och sedan transporteras till kommunens avfallsmottagning. Sådana flytande sugtömningsanordningar anses vara särskilt lämpade för livliga farleder och trånga hamnar.

7 Förvaltning och ansvarsfördelning för mottagningsanläggningar

I uppdraget ingick även att se över hur förvaltningen av mottagningsanordningar och ansvarsfördelningen mellan berörda intressenter bör ordnas. För att få fram underlag till detta har Transportstyrelsen genomfört en webbundersökning (se bilaga 7) där ett antal frågor på området har ställts till landets kommuner. Transportstyrelsen har även tagit upp problematiken kring ansvarsfördelning och förvaltning under Båtmiljörådet den 11 juni och den 30 september, se vidare under kap 12.

Ett införande av ett utsläppsförbud av toalettavfall från fritidsbåtar medför ett utökat krav på fritidsbåtshamnar att kunna ta emot sådant avfall och att kunna göra det direkt från båtarna genom sugtömning. De hamnar som kommer omfattas av denna utökade skyldighet är bl.a. vissa kommunala hamnar, varför dessa fått möjlighet att lämna synpunkter härom.

7.1 Ansvarig för mottagandet av avfall

Enligt idag gällande regelverk är den som tar ut hamnavgift eller motsvarande generell avgift ansvarig för att uppfylla kraven som rör mottagningen av avfall från fritidsbåtar. En fritidsbåtshamn som tar ut båtplatsavgift är således skyldig att ha de mottagningsanordningar som behövs. Om ingen avgift tas ut är det fastighetsägaren som ansvarar för att kraven är uppfyllda. Den fastighetsägare som upplåter mark till icke avgiftsbelagd hamnverksamhet har naturligtvis möjlighet att i kontraktet se till att den som använder marken åtar sig att uppfylla kraven på mottagning av avfall.[67]

7.2 Webbundersökning till kommuner

Genom webbundersökningen till landets kommuner (se även under kapitel 9) har Transportstyrelsen även fått en tydligare bild av vilka kommuner som har fritidsbåtshamnar och hur båtlivet ser ut i och kring dessa, vilket kan underlätta det framtida arbetet med frågor på detta område. Nedan redovisas det sammanställda resultatet från denna undersökning, vilken skedde efter samråd med SKL. Frågor samt svarssammanställning finns i bilaga 7.

[67] http://www.transportstyrelsen.se/sv/Sjofart/Fritidsbatar/Batlivets-miljofragor/Avfallsmottagning/Vem-ar-ansvarig/

7.2.1 Resultat

Transportstyrelsens frågor gick ut till samtliga 290 kommuner, och av dessa inkom totalt 207 svar. 97 kommuner svarade att de ej ansåg sig vara berörda av frågorna, medan 110 kommuner svarade att de ansåg sig berörda av området fritidsbåtar och toalettavfall.

Bland de befintliga mottagningsanordningarna har noterats 92 st. sugtömningsanläggningar. De flesta anläggningarna av denna typ sköts av företag, gästhamnar eller bensinstationer. En stor del av anläggningarna är anslutna till kommunala avloppet och finansieras av kommunerna. Generella avgifter tas också till relativt stor del ut i gästhamnar samt genom icke vinstdrivande organisationer.

Tillgången till vattentoaletter i hamnar och i nära anslutning till vatten är relativt hög, ungefär dubbelt så stor (601 st.) som befintliga kompletterande torrtoaletter (232 st.) Till största delen finansieras vattentoaletterna av kommunerna, samtidigt som även finansiering med avgift hos icke vinstdrivande organisation är vanligt förekommande.

Bilden av befintliga toalettavfallsanläggningar som framkommit med inventeringen som genomförts av Riksföreningen gästhamnar Sverige (RGS) är mycket varierande. Av totalt 70 avgivna svar på frågan har hälften svarat att den angivna bilden är korrekt för deras kommun.

De flesta kommunerna anser sig kunna möta det ökade behovet av mottagande av toalettavfall i fritidsbåtshamnar som ett utsläppsförbud skulle medföra. En stor del ser bidrag och taxehöjning som möjlig finansiering

Kommunerna tror att det är antalet sugtömningsanläggningar som kommer att öka mest, men att det även kommer att behöva byggas fler landtoaletter.

De allra flesta kommunerna pekar på miljöaspekten som den största fördelen med ett förbud. Som nackdel anger många en höjning av skatt och avgifter. I stort sett samtliga kommuner anser att det ska gälla totalförbud och att undantag inte ska medges. Dock ser många kommuner svårigheten med att kontrollera att förbudet efterlevs som betydlig.

7.2.2 Problematik privata markägare

Ett problem som Transportstyrelsen vill uppmärksamma är att om en privat markägare vill anlägga en mottagningsanordning i en naturhamn kan det kollidera med reglerna kring bygglov och strandskydd. Det nya regelverket kring toalettförbudet bör därför utformas i samband med en översyn av dessa regler så de inte motarbetar varandra eftersom det nya regelverket riskerar att bli verkningslöst och icke tillämpningsbart i praktiken. Reglerna bör syfta till att underlätta för de markägare som vill anlägga mottagningsanordning i sin hamn så att så många anläggningar som möjligt

kommer till stånd och underlättar för båtlivets aktörer att kunna efterleva ett förbud mot att släppa ut toalettavfallet i naturen.

7.3 Transportstyrelsens överväganden

Det finns redan idag ett krav på fritidsbåtshamnars mottagningsskyldighet av avfall, i vilket även toalettavfall inkluderas, se vidare under kapitel 2 och 4. Vid ett införande av ett utsläppsförbud av toalettavfall bör enligt Transportstyrelsen det befintliga mottagningskravet förtydligas genom att alla hamnar som besöks av fritidsbåtar med behov av att lämna toalettavfall direkt från båten genom däcksbeslag har erforderlig kapacitet för att kunna ta emot toalettavfallet genom sugtömning, samt har tillgång till landtoaletter och utslagsvaskar i motsvarande utsträckning som befintligt behov utgör.

Det är viktigt att det redan från början klargörs hur ansvarsfördelningen i hamnarna ska se ut. Ansvaret för införskaffandet av mottagningsanordning bör ligga på hamnansvarig i enlighet med Mottagningsdirektivet. Vilka hamnar som ska omfattas bör bedömas utifrån de besökande fritidsbåtarnas behov av att lämna sitt avfall till hamnen.

Det bör ligga på kommunernas ansvar att se till att infrastrukturen är dimensionerad att klara av att möta det kommande behovet av att lämna toalettavfall från fritidsbåtar i land. Det behövs ökat samarbete mellan kommunala och statliga miljömyndigheter så en infrastruktur med vattentjänster som sköts både ekonomiskt och ekologiskt hållbart kan skapas. Transportstyrelsen föreslår att myndigheten själv ska ha rätt att ställa detta utrustningskrav för mottagande av toalettavfall på fritidsbåtshamnar, och att det sedan är upp till respektive hamn att avgöra vilken typ av anläggning som är mest lämplig för att möta det befintliga behovet.

8 Förbudets utformning

Enligt skälen för regeringens beslut att uppdra åt Transportstyrelsen att utreda förutsättningarna för införandet av ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar och hur det ska avgränsas anges att det inte är säkert att ett nationellt förbud är mest kostnadseffektivt, varför regionala lösningar bör belysas särskilt. Detta kapitel behandlar hur ett förbud skulle kunna utformas och då med hänsyn till den miljöpåverkan utsläppen leder till. Kostnadseffektiviteten som motpol till miljönyttan återfinns i den samhällsekonomiska konsekvensbeskrivningen under kapitel 3.

Huvudfrågan vid förbudets utformning är således huruvida det bör vara ett nationellt eller ett regionalt förbud. En annan och underordnad fråga är huruvida förbudet ska omfatta samtliga båtar eller om det bör finnas undantag även där. Vad gäller det med utsläppsförbudet följande konstruktionskravet för fritidsbåtar samt förtydligandet av kravet på mottagande för fritidsbåtshamnar beskrivs detta under kapitel 5 respektive 7 samt kap 10.

8.1 Omfattning områden

Då ställning ska tas till om ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar ska även frågan om förbudets omfattning geografiskt belysas. För att komma fram till vilka regioner/områden som bör omfattas av ett förbud har Transportstyrelsen tagit hjälp av Vattenmyndigheten Södra Östersjön och gjort en kartläggning av de olika vattenområdenas miljömässiga status. De områden som anses vara mer känsliga bör enligt Transportstyrelsen i större utsträckning skyddas mot den övergödning utsläpp av toalettavfall bidrar till, genom att omfattas av förbudet redan under steg 1 (se nedan) De områden som anses vara mindre känsliga kan omfattas av förbudet under steg 2 (se nedan).

8.2 Kartläggning av miljöaspekter

Utsläppen av fosfor från båttoaletter i svenska vatten uppskattas motsvara ca 3,7 ton fosfor, vilket utgör 13 procent av den urin och de fekalier som båtlivsutövarna producerar.[68] Eftersom utsläppen av toalettavfall från fritidsbåtar sker under en för Östersjön mycket känslig period och är intensifierade till en kort tid av året ger de större miljöpåverkan än motsvarande utsläpp spritt över hela året.

8.2.1 Övergödning

Med övergödning menas att för mycket kväve och fosfor tillförs ett ekosystem, vilket ökar algproduktionen då algerna behöver kväve och fosfor

[68] Naturvårdsverket rapport nr. 5364

och en god ljustillgång för att växa. En hög halt av näringsämnen i vattnet, vilket toalettavfall ger, korrelerar direkt med en hög algproduktion. En ökad algproduktion ger i sin tur upphov till en ökad sedimentation av organiskt material. På områden med dåligt vattenutbyte kan detta leda till att syret vid botten tar slut under sensommaren och det uppstår syrebrist, vilket skadar både växt- och djurlivet. Då syrehalten i vattnet sjunker under 4 mg/l flyr fiskar och bottendjur och vid halter under 2 mg/l dör så gott som allt liv. Övergödningsproblematiken har uppstått genom att människan förorsakar så stora kväve- och fosforutsläpp att hela ekosystemens karaktär eller funktion förändras i ogynnsam riktning. Vårt toalett- och tvättvatten innehåller stora mängder näringsämnen, som innehåller stora mängder kväve och fosfor i rätt form för alger och andra växter.

Kustvattnen påverkas mest av den övergödande belastning av kväve och fosfor som åar och regnvatten för med sig från tillrinningsområden på land. Med ett tillrinningsområde avser man hela det område från vilket vattnet strömmar till havet. Kustvattnen belastas därtill ofta även av ett antal punktkällor, så som samhällen och industri, av mindre lokala källor, av så kallade bakgrundsbelastning som hämtas med havsströmmar och av trafikens kväveoxider som kan bäras långa vägar med luftströmmar. Det är de lokala källorna och tillrinningsområdena som har en viktig roll om man ser till kustvattnens tillstånd, vilkas utsläppseffekter syns vid vår egen kust och är den belastning som vi har möjlighet att påverka.

Under sommarmånaderna ökar de lokala utsläppen i skärgården i betydelse, då alla närsalter som läcker ut direkt binds av alger och andra vattenväxter. Befolkningen i skärgården ökar markant under sommaren när fritidsbostäderna befolkas, besökshamnarna fylls och turisterna strömmar till.

Det stora antalet öar och skär och undervattenströsklar som skiljer vattenbassängerna från varandra gör att vattenutbytet i skärgården är långsamt. Detta, tillsammans med att skärgårdsvattnen är grunda, gör att näringsämnena snabbt koncentreras. Vattenströmningen i skärgården går längs med kusten, vilket gör att näringsämnena inte transporteras ut till det öppna havet utan hålls inne i skärgården. Under somrarna byggs dessutom ett temperatursprångskikt upp mellan det soluppvärmda ytvattnet och det kalla bottenvattnet. Det varma vattnet ligger som ett lock på det tyngre bottenvattnet och inget vattenutbyte sker mellan ytan och bottnen. Bottenvattnet stagnerar och det blir lätt syrebrist då all algmassa ska brytas ner. [69]

8.2.2 Spridningseffekter

När obehandlat toalettavfall släpps ut i närheten av badvatten kan sanitära problem uppstå om koncentrationen av smittspridande bakterier och virus i vattnet blir tillräckligt hög. Toalettavfallet kan ge upphov till både mag-,

[69] *Miljön i Finland 31*, Malin Lönnroth, Katja Holttinen, Helsingfors 2007, sid. 70-75

tarm-, öron-, näs-, hals- och hudinfektioner, smittan sker via sår eller genom att badande sväljer vatten.[70] För att halterna av bakterier och virus ska vara så låga att de är ofarliga krävs dock att toalettavfallet sprids ut tillräckligt mycket, se vidare beräkning under kapitel 3.

8.2.3 Miljöstatus inom Sveriges sjöterritorium

Under denna rubrik återfinns fem kartbilder som utifrån olika perspektiv beskriver befintlig miljöstatus inom Sveriges sjöterritorium. Detta underlag har framtagits av Vattenmyndigheten Södra Östersjön som, tillsammans med de fyra andra Vattenmyndigheterna, har som övergripande mål att för Sveriges del bistå med genomförandet av EU:s vattendirektiv. Detta genomförande av vattenförvaltningen sker nationellt genom att kartlägga och analysera alla vatten, fastställa mål/kvalitetskrav och upprätta åtgärdsprogram för vattenmiljöerna i Sverige.[71]

Enligt vad som beskrivits i kap 2 är syftet även med Baltic Sea Action Plan att minska belastningen av näringsämnen, vilket ska ske med ca 21 000 ton kväve och 290 ton fosfor till år 2021 för Sveriges del. För kväve gäller det Egentliga Östersjön, Öresund och Kattegatt, medan det för fosfor gäller Egentliga Östersjön.[72]

8.2.3.1 Påverkansprognoser och riskbedömning till 2015

Inom förvaltningsarbetet, och enligt Vattendirektivet, gäller ett generellt icke försämringskrav, att en Vattenförekomsts status inte får försämras när ett önskvärt tillstånd, en så kallad miljökvalitetsnorm, har fastställts. Detta innebär att det behövs en kontinuerlig kontroll över vad som händer i framtiden, hur olika samhällssektorer utvecklas. Förväntar vi oss till exempel en expansion av sommarhus, kan utsläppen från enskilda avlopp öka och medföra en ökad påfrestning i form av övergödning, vilket i sin tur kan medföra att statusen försämras till 2015. För att förutsäga påverkan och göra det möjligt att sätta in åtgärder som förhindrar att statusen i vattenförekomsten försämras, görs en prognos av olika påverkansfaktorer. Om bedömningen är att status kan komma att försämras heter det att vattenförekomsten är ”riskutsatt”.

8.2.3.2 Status – kvalitetskrav – normer

Miljökvalitetsnormer är föreskrifter om lägsta godtagbara miljökvalitet inom ett geografiskt område, i detta fall vattenförekomster. Normerna är bindande i Sverige och blir gällande när vattenmyndigheterna beslutar om det. Om en vattenförekomst bedömts ha hög status, ska också miljökvalitetsnormen sättas till hög status, d.v.s. att ingen försämring får ske. Om status däremot är god eller sämre ska normen god status gälla i

[70] Lindholm (2005).
[71] Förvaltningsplan Södra Östersjöns vattendistrikt, Vattenmyndigheten Södra Östersjön, 2009-02
[72] *Sveriges åtagande i Baltic Sea Action Plan*, rapport 5985, Naturvårdsverket, 2009-07

fortsättningen. Vilken norm vattenmyndigheterna ska besluta är därför ganska givet på förhand, det vill säga, så länge man inte gör några undantag från huvudregeln.

8.2.3.3 Regel och undantag

Huvudregeln är att alla vattenförekomster ska uppnå god status år 2015 och att statusen inte får försämras. Ibland kan det vara praktiskt omöjligt att uppnå god status till 2015 utan stora konflikter med andra samhällsintressen, och då behöver man göra undantag från huvudregeln. Undantag kan göras som längst till 2027, om det finns tekniska skäl eller orimliga kostnader som gör det omöjligt att åstadkomma god status till 2015. Det kan också finnas skäl till att acceptera en lägre ställd miljökvalitetsnorm än god status i en vattenförekomst.

8.2.3.4 Statusbedömning

För att kunna veta vad som behöver göras för en vattenförekomst måste dagens tillstånd kartläggas, det vill säga vilken ”status” den har. Detta sker genom att ett stort antal ”kvalitetsfaktorer” bedöms för vattenförekomsten, till exempel fisk, vattenväxter, bottenlevande djur eller särskilt förorenande ämnen. Kvalitetsfaktorerna varierar beroende på om det är en sjö, ett vattendrag, kust- eller grundvatten som bedöms. Vid bedömning av status i en vattenförekomst jämförs data med kvalitetskraven, som är en måttstock för vad som är hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig status för den aktuella kvalitetsfaktorn. Se bild 1 nedan för ekologisk status. Bild 2 visar de kustområden där det idag finns problem med övergödning eller där det finns risk för att sådana problem uppstår om inga åtgärder sätts in. Bild 3 visar samma problematik som bild 2, men här vilka sjöar och inre vattendrag som har identifierade övergödningsproblem. Bild 4 och 5 visar fosfor- respektive kväveutsläpp från punktkällor. Detta tydliggör i vilka områden det redan idag finns stor del av dessa ämnen och att de på grund härav har extra starkt skyddsbehov mot ytterligare utsläpp av fosfor och kväve som toalettavfall kan bidra till.

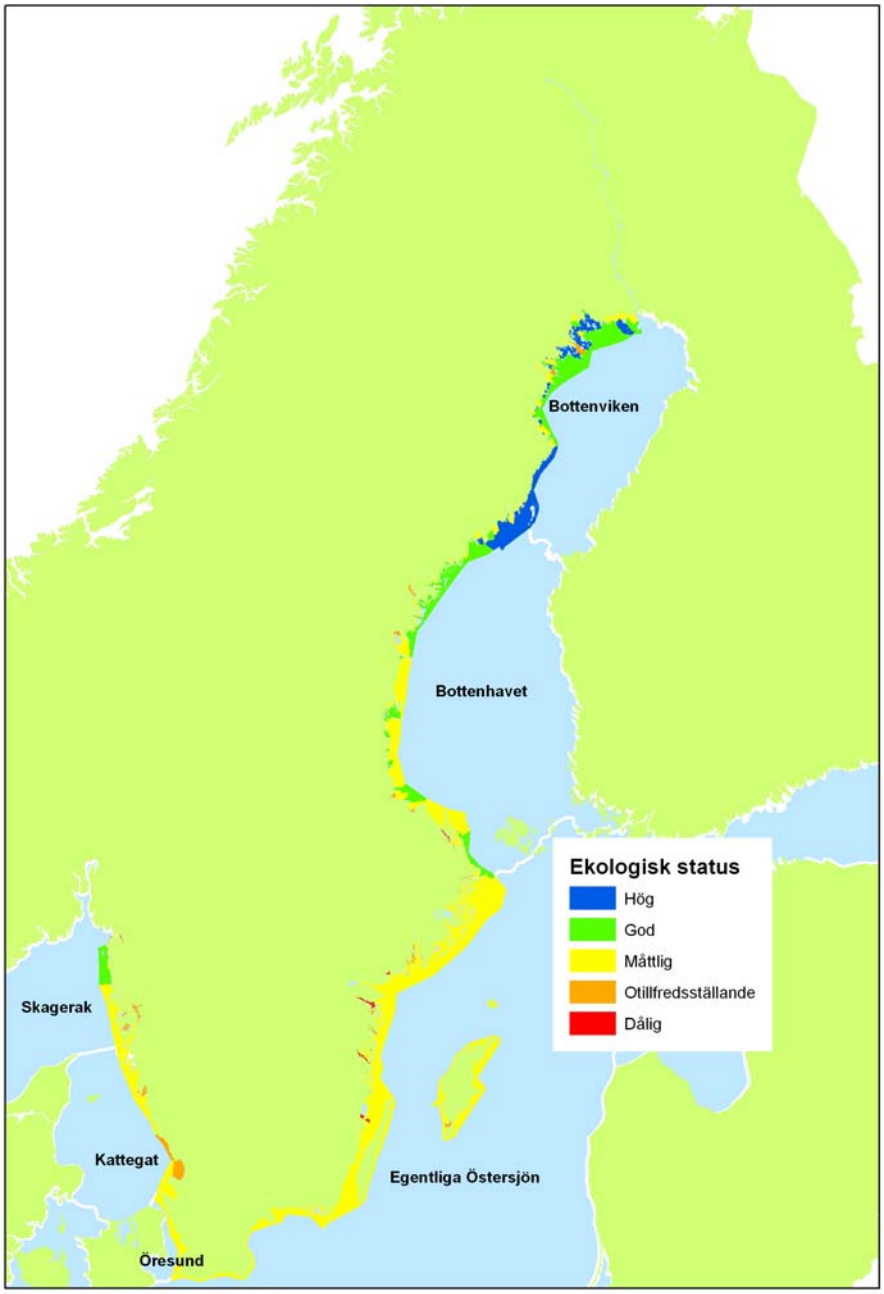


Bild 1. Utifrån färgmarkeringarna beskrivs områdets ekologiska status, som hög, god, måttlig, otillfredsställande eller dålig.

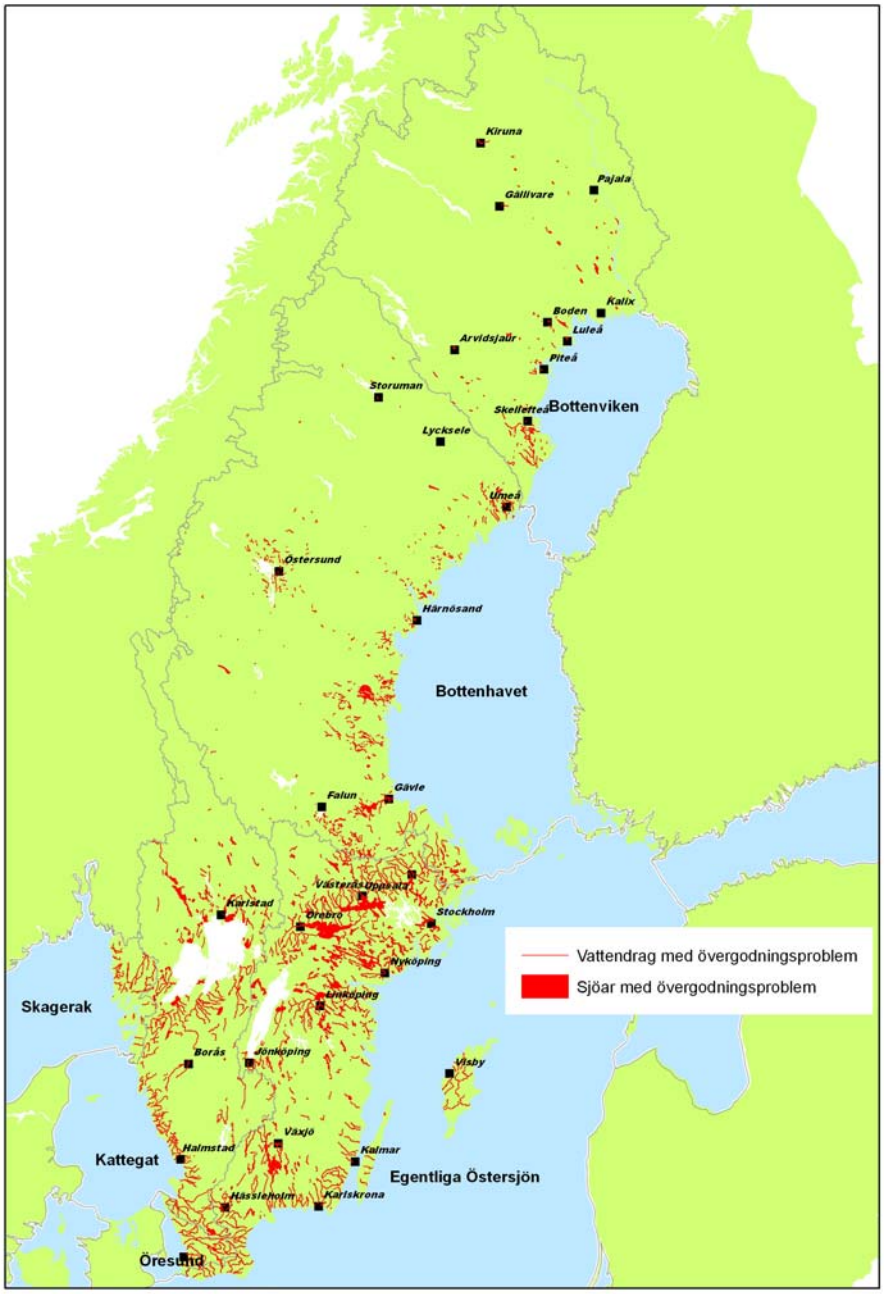


Bild 2. Det röda markerar områden där det finns övergödningsproblem idag, eller att det finns risk för övergödningsproblem om åtgärder inte sätts in.

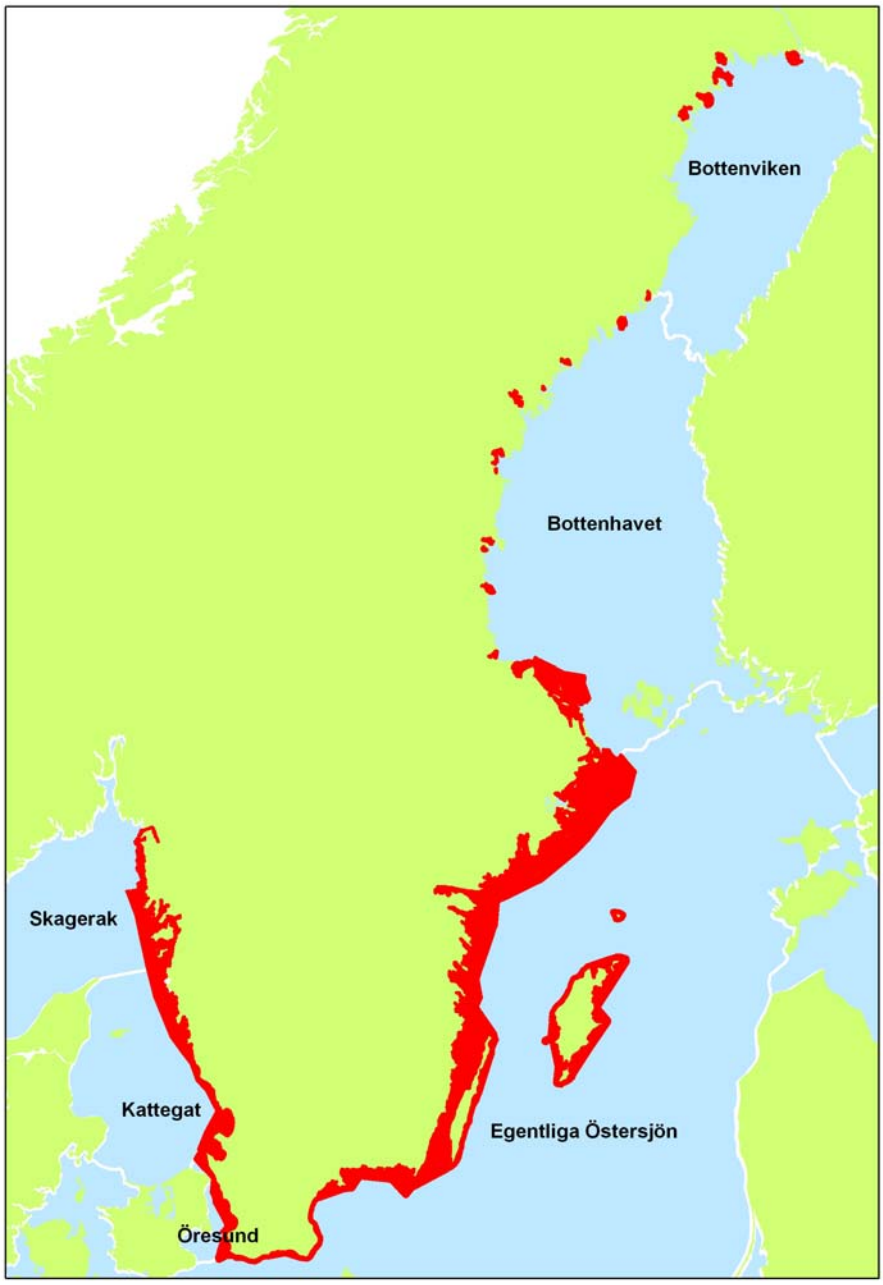


Bild 3. Det röda markerar områden där det finns övergödningsproblem idag, eller att det finns risk för övergödningsproblem om åtgärder inte sätts in.

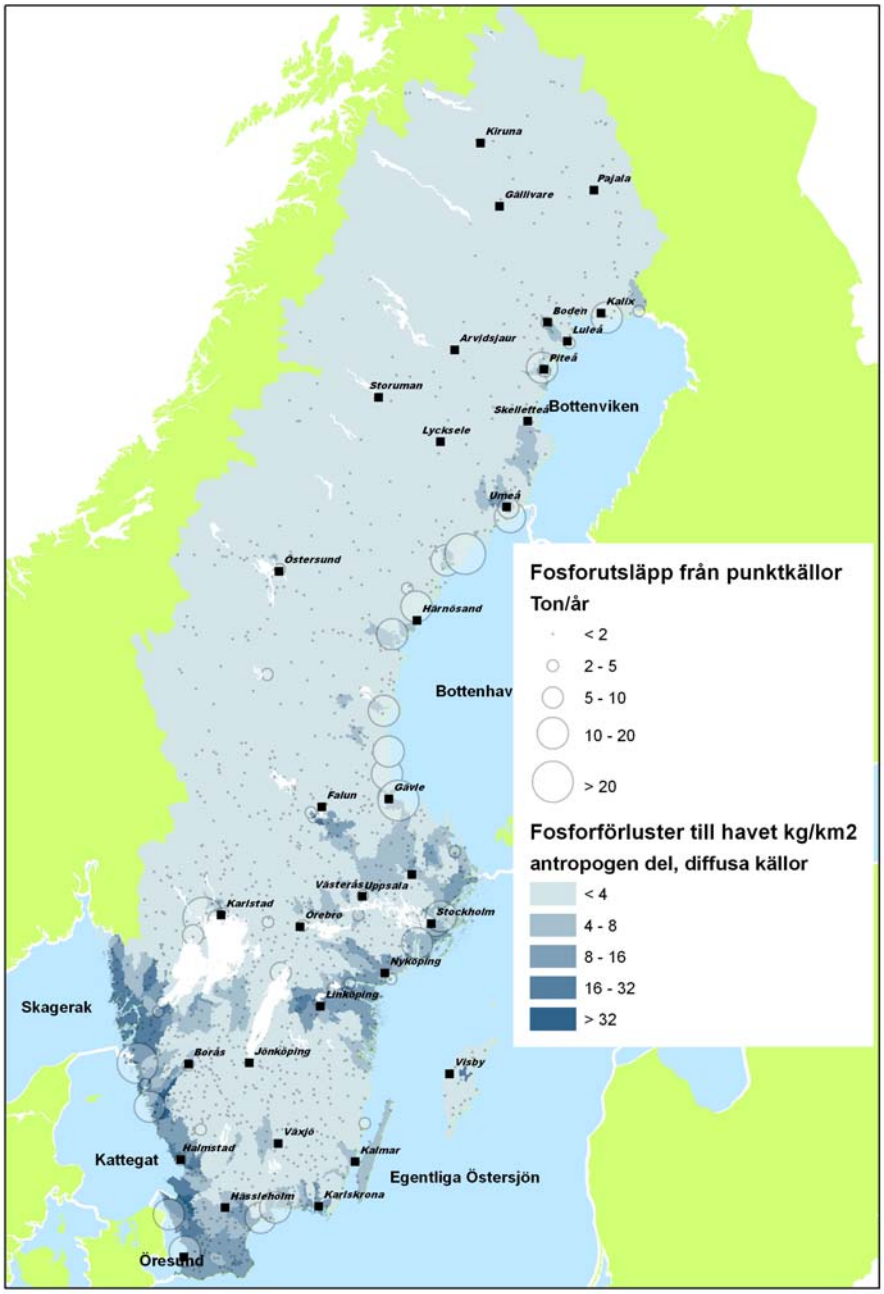


Bild 4. Visar andelen fosforutsläpp från punktkällor samt fosforförluster till havet.

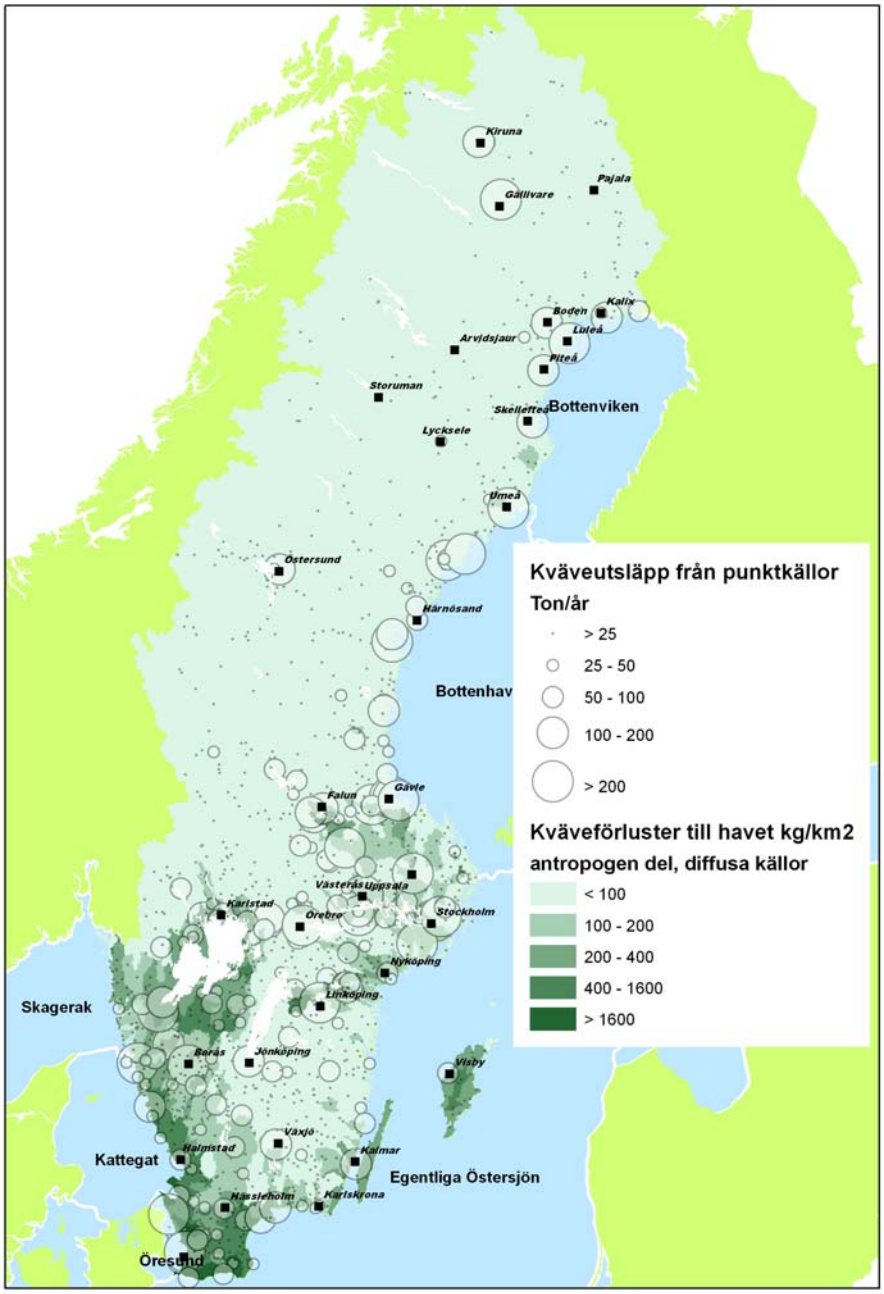


Bild 5. Visar kväveutsläpp från punktkällor samt kväveförluster till havet.

8.2.4 Mer respektive mindre känsliga områden

Utifrån underlaget från Vattenmyndigheten Södra Östersjön, dels bilderna ovan och dels det bifogade dokumentet om kustklassningar (bilaga 8), samt enligt Baltic Sea Action Plan, kan slutsatsen dras att det anses att områdena kring Egentliga Östersjön[73] är mer känsliga för utsläpp av toalettavfall,

[73] http://www.havet.nu/?d=43, se definition sid. 3

likaså Skagerak, Kattegatt och Öresund. Detsamma gäller för sjöar och inre vattendrag i närheten av dessa kuster.

Ett exempel på ett område som är mer känsligt ur miljöhänsyn är Stockholms skärgård. Den är lika stor som länets landareal och har ca 30 000 öar, vilket gör att vattenutbytet försämras och området är mer känsligt för övergödning än en öppen kust. Spåren av mänsklig aktivitet ses på många håll, bl.a. som områden med hög närsaltsbelastning, vilken är för hög för att vara ekologiskt hållbar. Belastningskällorna är; jordbruk, bristfällig avloppsvattenrening i glesbygden, punktutsläpp så som från avloppsreningsverk och industrier samt diffus belastning från tillrinningsområdet Mälaren. [74]

Kusterna längs Bottenviken och Bottenhavet är mindre känsliga för utsläpp av toalettavfall men även här finns vissa övergödningsproblem.

8.3 Omfattning båtar

Enligt Helcom-rekommendationen 24/8 och MARPOL regel 11 finns ett utrustningskrav på samtliga båtar. De ska antingen ha tank, reningsverk eller ett system för finfördelning eller desinficering för att ta om hand toalettavfallet. Undantag kan medges från utrustningskravet, om installationen av systemet är tekniskt svår att utföra, kostnaden för hög jämfört med båtens värde och om båten är byggd före januari 2000. Då krävs en ansökan om undantag för varje enskild båt.[75]

8.4 Transportstyrelsens överväganden

För att komma fram till hur förbudet om utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar ska se ut och hur det ska avgränsas har Transportstyrelsen valt att dela upp problematiken i två kategorier, dels förbudets omfattning vad gäller geografiska områden och dels förbudets omfattning vad gäller båtarna.

8.4.1 Överväganden omfattning områden

För den första kategorin, förbudets omfattning vad gäller områden, har frågan varit huruvida det bör vara ett nationellt eller regionalt förbud. Utifrån det underlag som Vattenmyndigheten Södra Östersjön har bistått utredningen med, tillsammans med Baltic Sea Action Plan, kan Transportstyrelsen konstatera att övergödningsproblematiken, av vilken utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar är en del, är utbredd i stora delar av det svenska vattnet och inte endast är ett lokalt problem. Dessutom gör spridningseffekterna att utsläppen inte begränsas enbart till de områden de sker. Övergödningens omfattning varierar och sämst ekologisk status är det

[74] *Miljön i Finland 31*, Malin Lönnroth, Katja Holttinen, Helsingfors 2007, sid. 82
[75] *Utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar*, Narine Svensson, Sjöfartsverket, Dnr. 0602-06-02596, 2006-09-29

vid kusterna kring Egentliga Östersjön, Skagerak, Kattegatt och Öresund, samt för sjöar och vattendrag i närheten. Det finns i dessa områden idag ökad mängd fosfor och kväve, vilket talar för att dessa områden behöver skyddas från ytterligare påverkan av dessa ämnen, som bl.a. återfinns i toalettavfall. Bilderna visar att problem även finns i Bottenviken och Bottenhavet, och på grund härav samt med anledning av spridningseffekter av utsläpp anser Transportstyrelsen att även dessa vatten bör skyddas från utsläpp.

Transportstyrelsen anser att det förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar som föreslås införas bör vara nationellt omfattande och inte medge regionala undantag. Motivet är att dels skydda de områden som redan i nuläget har måttlig, otillfredsställande eller dålig ekologisk status så att de inte riskerar att försämras ytterligare, och dels att förhindra att de områden som i nuläget har god eller hög ekologisk status hamnar i en sämre status i framtiden. Dock föreslår Transportstyrelsen att utsläppsförbudet införs i två steg, geografiskt anpassat. Då de områden som ansetts som mer känsliga har högre besöksfrekvens av fritidsbåtar är det lämpligt att dessa på ett tidigare stadium omfattas av ett utsläppsförbud, förslagsvis två år efter att ett formellt beslut har tagits. Vid en avvägning mellan miljövinster och kostnader för anläggandet av mottagningsstationer är det enligt myndigheten mer kostnadseffektivt att införa ett utsläppsförbud och medföljande krav på hamnar i de känsligare områdena att bygga ut ett mottagningsnätverk för toalettavfall från fritidsbåtar. När sedan resultaten kan utvärderas av detta första genomförande och utbyggnadsmöjligheterna av mottagningsanordningar ökar kan införande av utsläppsförbud samt krav på hamnar ske smidigare även i de idag mindre känsliga områdena, förslagsvis fyra år efter ett formellt beslut. Förhoppningen är att tekniken för mottagningsanläggningarna då hunnit vidareutvecklas och blivit mer kostnadseffektiva så att kostnaden för varje tömning blir mer proportionerlig i förhållande till det minskade utsläppen som de medför. Inga regionala undantag bör göras när de båda stegen är genomförda och om båtägaren då inte har möjlighet att tömma sin båttoalett i land på grund av för långa avstånd till närmaste mottagningsanläggning får denne avstå från att använda den och är hänvisad till landtoaletter precis som de båtägare som helt saknar toalett ombord.

8.4.2 Överväganden omfattning båtar

För den andra kategorin, förbudets omfattning vad gäller båtar, har Transportstyrelsen kommit fram till att det här inte bör göras några undantag. Trots den möjlighet att undanta vissa båtar från utrustningskravet, med hänvisning till båtens ålder, värde samt konverteringens tekniska problem, anser Transportstyrelsen att ett förbud bör omfatta samtliga fritidsbåtar inom svenskt territorium. Konstruktionskravet bör dessutom omfatta även utländska båtar samt svenska båtar som befinner sig utomlands. För de båtägare som anser att de inte har möjlighet eller vilja att bygga om sin båt finns då alternativen att helt ta bort båttoaletten eller avstå från att använda den.

9 Kostnadskonsekvenser och finansiering för kommuner samt Kustbevakning

I uppdraget ingick att utreda eventuella kostnadskonsekvenser för kommuner och kustbevakning och ge förslag på hur eventuella kostnadsökningar skulle kunna finansieras. För att kunna svara på detta har Transportstyrelsen ställt frågor till kommuner samt kustbevakning på området.

9.1 Kommuner

Många kommuner med fritidsbåtshamnar får sannolikt utöka sin sugtömningsservice för att regleringsförslaget ska få full acceptans. I vissa fall kan det röra sig om helt nya anläggningar, i andra fall om att renovera befintliga anläggningar och att förbättra information och service. Antalet landtoaletter i anslutning till fritidsbåtshamnar kan också behöva utökas, se vidare ekonomiska aspekter under kapitel 3.

Finansieringen av kompletterande mottagningsstationer antas främst ske via det statliga LOVA-stödet och ökade hamnavgifter, se mer om detta nedan.

Stor del av de åtgärdsförslag som följer med ett förbud för att minska utsläppen av fosfor och kväve är som regel riktade mot kommuner. I slutändan betalas åtgärderna ändå av enskilda i sina roller som skattebetalare, men kostnaderna sprids då ut mer och kopplingen blir betydligt mindre tydlig.

9.1.1 Webbundersökning

För att få en tydligare bild av hur kommunerna ser på frågan vände sig Transportstyrelsen direkt till dem genom en webbundersökning. (se även under kapitel 7) Frågorna, som återfinns under bilaga 7, skickades ut till samtliga 290 kommuner för att kommunerna sedan själva skulle få ange om de ansåg sig berörda på området eller inte. De kommuner som ansåg sig berörda fick därefter svara på 7 frågor angående fritidsbåtar och toalettavfall. Det inkom totalt 207 svar till Transportstyrelsen. 97 kommuner svarade att de ej ansåg sig vara berörda av frågorna, medan 110 kommuner svarade att de ansåg sig berörda av området fritidsbåtar och toalettavfall. Den totala sammanställningen av svaren finns under bilaga 7.

Vad gäller de ekonomiska aspekterna svarade de flesta kommunerna anser sig kunna möta det ökade behovet av mottagande av toalettavfall i fritidsbåtshamnar som ett utsläppsförbud skulle medföra. En stor del ser bidrag och taxehöjning som möjlig finansiering

Kommunerna gissar att det är antalet sugtömningsanläggningar som kommer att öka mest.

De allra flesta kommunerna pekar på miljöaspekten som den största fördelen med ett förbud. Som nackdel anger många en höjning av skatt och avgifter. I stort sett samtliga kommuner anser att det ska gälla totalförbud och att undantag inte ska medges. Dock ser många kommuner svårigheten med att kontrollera att förbudet efterlevs som betydlig.

9.1.1.1 Problematik kommuner

Del av den problematik som framkommit genom Transportstyrelsens webbundersökning av kommunernas inställning till ett eventuellt förbud mot att släppa ut toalettavfall från fritidsbåtar återges ovan. En av de synpunkter som framkommit är att sopterminalerna i kommunerna ofta är avsedda och dimensionerade enbart för kommunens invånare vilket gör att båtturister inte är inräknade. Detta påverkar även problematiken på vilket sätt avfallsmottagningen ska finansieras, om det genom skatter endast ska drabba kommunens invånare eller om det bör lösas på annat sätt så de som faktiskt utnyttjar anläggningarna på något sätt indirekt får betala för det.

9.2 Kustbevakning

En överträdelse av förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåt är svårt att upptäcka och beivra vilket medför att tillsyn och kontroll också de blir mycket svåra att genomföra på adekvat sätt. Transportstyrelsen har ställt ett antal frågor till Kustbevakningen angående deras inställning av tillsynen av ett eventuellt förbud, och svaret återfinns i sin helhet under bilaga 3.

Kustbevakningen har meddelat Transportstyrelsen att de som utgångspunkt ställer sig positiva till att åtgärder vidtas mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar. De menar att det framför allt är ett sanitärt problem, särskilt vad gäller utsläpp i skärgården, hamnar eller nära badplatser. Insatser för att förhindra sådana utsläpp bör enligt Kustbevakningen således främst riktas mot områden med många besökare och/eller dålig vattenomsättning. Kustbevakningen anser att ett eventuellt förbud bör vara nationellt och gälla Sveriges sjöterritorium enligt definitionen i Lag (1966:374) om Sveriges sjöterritorium. Förbudet bör endast omfatta fritidsbåtar som är utrustade med toalett.

Vad gäller tillsynen anser Kustbevakningen att själva utsläppet av toalettavfall från fritidsbåtar skulle vara mycket svårt att upptäcka och att det skulle vara mycket svårt att utöva en effektiv kontroll och tillsyn av ett förbud mot sådana utsläpp. Enligt dem framstår det därför som mer lämpligt att ett förbud avser fritidsbåtarnas möjlighet att släppa ut toalettavfall än det faktiska utsläppet. Kustbevakningen har angående eventuella kostnadskonsekvenser och hur de kan finansieras angivit att de med hänsyn till de oklarheter som ännu råder om utformningen av ett förbud för

närvarande har svårt att uttala sig om ekonomiska konsekvenser av ett uppdrag att utöva kontroll och tillsyn.

9.2.1 Kustbevakningens befogenheter för tillsyn

Idag finns inga särskilda befogenheter för tjänstemän vid Kustbevakningen för att bedriva kontrollverksamhet riktad mot fritidsbåtar. Däremot vid brottsutredande verksamhet har dessa vissa befogenheter enligt *Lag (1982:395) om Kustbevakningens medverkande vid polisiär övervakning* (LKP). LKP är dock endast tillämplig i brottsutredande verksamhet, vilket innebär att misstanke om brott krävs (jfr 1 § LKP). Denna misstanke om brott ska kunna påvisas och då har de endast befogenhet att utreda just det misstänkta brottet och inte utöva annan tillsyn av t.ex. båtens konstruktion. Av LKP följer bl.a. rätt för kustbevakningstjänstemän att under vissa förutsättningar hålla förhör, gripa eller ta med någon till förhör, samt i vissa fall att företa husrannsakan (jfr 2 § LKP). Om det uppenbart behövs för att dessa befogenheter ska kunna utövas, får kustbevakningstjänsteman stoppa och visitera fartyg eller inbringa det till svensk hamn (jfr 4 § LKP). Kustbevakningen bedriver för närvarande bl.a. verksamhet vad gäller kontroll av hastighet, lanternföring och sjöfylleri på detta sätt, enbart med befogenheter enligt LKP.

Ett brottsbeläggande av utsläpp av avfall i vatten skulle sålunda ge tjänstemän vid Kustbevakningen vissa befogenheter i brottsutredande syfte, och alltså då endast vid misstanke om brott. Däremot skulle några särskilda befogenheter inte tillkomma dessa för att bedriva kontrollverksamhet över ett sådant förbud.

För att tjänstemän vid Kustbevakningen ska få särskilda befogenheter (som t.ex. rätt att borda och bereda sig tillträde till toalett ombord) för att bedriva kontrollverksamhet av ett förbud mot utsläpp av toalettavfall i vatten, behövs särskilt förordnande i lag. Hänvisning till LKP är då inte tillräcklig.

Alternativet är att det krävs en lagändring för att Kustbevakningen ska få rätt att utöva tillsyn av utsläppsförbudet utan att misstanke om brott mot förbudet föreligger, exempelvis genom stickprovskontroll av båtar.

9.3 LOVA-bidrag för havsmiljön

LOVA, vilket står för Lokala vattenvårdsprojekt, är ett bidrag som Regeringen har beslutat genom *förordning (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt*. Bidraget har till syfte att minska mängderna kväve och fosfor i det område som omfattas av Sveriges åtaganden i Baltic Sea Action Plan (BSAP se kap 2), men är inte helt begränsat till det området. Bidraget infördes den 1 augusti 2009 och de som ska kunna ansöka om medel är enligt 1 § kommuner och ideella sammanslutningar. Motivet

för regeringens beslut var att de ansåg det viktigt att ta vara på och stimulera kreativa och kostnadseffektiva initiativ på lokal nivå. Pengarna till LOVA-bidraget tas ur havsmiljöanslaget. För 2010 bedömer regeringen att ca 120 miljoner kommer att öronmärkas för LOVA-bidrag, och beslutet om 2010 års havsmiljöanslag och hur det får användas ska tas av regeringen i december. Naturvårdsverket har beslutat om en nyckel för den procentuella fördelningen av LOVA-medlen på olika län. Fördelningsnyckeln baseras i huvudsak på kunskaper om den geografiska fördelningen av befintlig uttransport av näringsämnen från antropogena källor till Östersjön och Västerhavet. De kommuner och ideella organisationer som vill ansöka om medel gör det hos länsstyrelsen i det län där projektet är tänkt att genomföras.

9.3.1 Bidrag för mottagning av toalettavfall

En typ av åtgärd som enligt 2 § i förordningen kan omfattas av LOVA-bidrag är just mottagningsstationer för toalettavfall från fritidsbåtar. Ansökan om bidrag till en mottagningsstation för toalettavfall kan även omfatta kringkostnader så som kostnaden för anslutning av mottagningsstationen till kommunalt avlopp. Däremot är informationsinsatser i sig inte stödberättigande, vilka dock kan ingå som en integrerad del i projekt som gäller exempelvis uppbyggnad av mottagningsstationer för toalettavfall. Skötselkostnader för en åtgärd under en begränsad tid kan ingå i ett LOVA-projekt. Utbildning av kommunal personal är däremot inte stödberättigande.

En sammanslutning räknas som ideell om den drivs utan vinstsyfte. Även kommunala bolag och ekonomiska föreningar kan söka LOVA-bidrag om de drivs utan vinstsyfte. Sökande kan samarbeta med andra aktörer när det gäller finansiering och genomförande. Ett sådant samarbete kan enligt Naturvårdsverket t.ex. vara lämpligt mellan kommersiella båthamnar (som inte kan ansöka själva) och kommuner, när det gäller exempelvis anläggande av mottagningsanordning för toalettavfall.[76]

9.3.2 Uppföljning och utvärdering

Samtliga LOVA-projekt ska följas upp och utvärderas. När det gäller exempelvis mottagningsstationer för toalettavfall är en viktig del av uppföljningen att kunna följa hur stora mängder avfall/förorenad vätska som tas om hand, samt hur många som utnyttjar anläggningarna.

9.3.2.1 Prioriterade åtgärder

Om ansökningarna om bidrag kommer att överstiga tillgängliga medel blir länsstyrelserna tvungna att prioritera. När det gäller åtgärder enligt 2 § 1 st. som syftar till att minska övergödningen ska särskild hänsyn tas till hur

[76] *Vägledning för stöd till lokala vattenvårdsprojekt*, Naturvårdsverket, Gunnel Horm, 2009-08-01

kostnadseffektiva åtgärderna är. Åtgärder som kostar lite i förhållande till hur mycket de minskar mängderna fosfor och kväve ska få bidrag i första hand. Prioriteringen bör också kunna ta hänsyn till övergödningsproblemens storlek på den plats där åtgärden ska genomföras. Utifrån övergödningssituationen i Östersjön kan åtgärder i Bottenhavet och Bottenviken enligt Naturvårdsverket inte bedömas som kostnadseffektiva och åtgärder i dessa vattendistrikt kommer därför inte att beviljas bidrag enligt 2 § 1.

Förordningen ger ingen vägledning när det gäller hur mottagningsstationer för toalettavfall från fritidsbåtar ska vägas mot andra åtgärder eller vilka kriterier som är viktigast. Mottagningsstationerna bör planeras med utgångspunkt från båtlivets omfattning och lokalisering i regionen så att nya anläggningar ger god effekt på utsläppen av toalettavfall.

9.4 Den kommunala finansieringsprincipen

Vid beredning av förslag som har ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting skall en bedömning göras av de kommunalekonomiska effekterna och om den kommunala finansieringsprincipen skall tillämpas. Finansieringsprincipen, som inte är lagfäst, har godkänts av riksdagen och tillämpas sedan 1993[77]. Enligt riksdagsbeslut 1994 har vissa preciseringar gjorts av tillämpningen av finansieringsprincipen[78].

Av finansieringsprincipen framgår att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Principen skall tillämpas för hela kommunsektorn, och omfattar enbart statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Som huvudregel gäller att principen inte omfattar frivillig verksamhet.

Innan en proposition läggs fram inom Regeringskansliet har Finansdepartementet huvudansvaret för finansieringsprincipens tillämpning. Det departement som ansvarar för sakfrågan skall, efter beredning inom Regeringskansliet, bereda förslaget med SKL. Fackdepartementet skall då redovisa förslaget samt de finansiella effekterna för kommuner och/eller landsting, vilket således inte ligger inom Transportstyrelsens befintliga uppdrag. [79]

[77] Prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2 Finansieringsprincipen.
[78] Prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1 Finansieringsprincipens tillämpning.
[79] *Den kommunala finansieringsprincipen*, Sveriges Kommuner och Landsting, 2007-04-16

9.5 Transportstyrelsens överväganden

9.5.1 Överväganden kommuner

Transportstyrelsens förslag är att ansvaret för att anlägga mottagningsanordningar i fritidsbåtshamnar ska ligga bl.a. på kommunerna, vilket kommer att leda till kostnader för dessa. För att möjliggöra en utbyggnad i tillräckligt stor omfattning av mottagningsanordningar bör kommunerna få möjlighet till finansieringsstöd från staten, t.ex. i form av LOVA-bidrag.

För att inte avskräcka båtägare från att använda mottagningsanordningarna är det viktigt att det inte kostar något att lämna sitt toalettavfall i land. Kommunerna får i dagsläget inte ta ut en specifik kostnad för t.ex. användning av sugtömning, och sådana kostnader bör även i framtiden istället finansieras genom viss höjning av generella avgifter.

Vid inhämtandet av synpunkter från allmänheten, organisationer m.fl. har det dykt upp förfrågningar från vissa båtklubbar som är intresserade av att anordna mottagningsstationer i sina respektive klubbhamnar. Det kan dock vara ett problem för kommunen att medfinansiera/bidra ekonomiskt på grund av konkurrensskäl och därför bör andra finansieringsmöjligheter än kommunala ses över för sådana klubbhamnar, vilket LOVA-bidragen ger möjlighet till vid samarbete.

Av den kommunala finansieringsprincipen framgår att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Principen gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Kravet på mottagande av avfall från fritidsbåtar i kommunala hamnar finns redan idag. Vad som bör nämnas är att vissa av dessa hamnar skulle åläggas en utökad skyldighet att kunna ta emot toalettavfall direkt från båtarnas däcksbeslag via sugtömning om anlöpande båtar har detta behov om utsläppsförbudet införs på det sätt som Transportstyrelsen föreslår.

9.5.2 Överväganden Kustbevakning

Vid ett eventuellt införande av ett förbud mot att släppa ut toalettavfall från fritidsbåtar anser Transportstyrelsen att myndigheten själv i egenskap av föreskrivande myndighet ska ges rätten till tillsynen härav. Transportstyrelsen överväger möjligheten att i det praktiska genomförandet delegera en sådan tillsyn till Kustbevakningen, i likhet med vad som sker i annan verksamhet. Kontrollen torde kunna ske i samband med andra idag befintliga inspektioner om Kustbevakningen tilldelas behövliga befogenheter härför. Då de som angivits ovan redan idag har liknande befogenheter inom sin befintliga verksamhet kan tillsynen av

utsläppsförbudet samt konstruktionskravet lösas utan några större insatser eller nya kostnader.

Transportstyrelsen delar Kustbevakningens uppfattning om att tillsynen inte är möjlig att utöva vid faktiska utsläpp utan istället bör vara inriktad på att kontrollera att båtar saknar möjlighet att släppa ut sitt toalettavfall direkt i vattnet. För båtar med båttoalett under kategori 2 och 3 gäller det att dessa måste vara konverterade till att inte kunna släppa ut toalettavfallet i vattnet, utan via däckbeslag kunna tömmas till land. Om inte ska de tas bort (kategori 2) eller inte användas (kategori 3). Vad gäller båtar med båttoaletter under kategori 1 är det svårare att kontrollera huruvida dessa töms i vattnet eller till land. Detsamma gäller för båtar som helt saknar toalett ombord, vilka inte heller de kommer gå att kontrollera i praktiken. Transportstyrelsen har dock förhoppningar om att för dessa båda båtkategorier kommer förbudet att efterlevas i större utsträckning om tillgången på landtoaletter utökas och förbättras.

10 Författningsförslag

I uppdraget ingår att Transportstyrelsen ska utarbeta de författningsförslag med övergångsbestämmelser som behövs för införandet av ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar.

För att kunna ta ställning till hur förbudet lämpligast bör regleras har en inventering av närliggande författning gjorts, se bilaga 9. Som framgår av inventeringen samt omvärldsanalysen i kap 1 regleras kravbilden för fritidsbåtar avseende miljö huvudsakligen i *lag (1980:424) om åtgärder mot föroreningar från fartyg*, den s.k. vattenföroreningslagen, med tillhörande förordning och föreskrifter, samt i *lag (1996:18) om vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar*, den s.k. fritidsbåtslagen, med tillhörande förordning och föreskrifter.

Utifrån denna inventering samt en rad överväganden har Transportstyrelsen kommit fram till tre möjliga lösningar på förslag av författning. Det är endast förslag 3 – Ett nytt regelverk, som presenteras med föreslagen lagtext, vilket skett på begäran av Näringsdepartementet.

10.1 Förslag 1 – Anpassning till vattenföroreningslagen

Vattenföroreningslagen med tillhörande förordning och föreskrifter införlivar bland annat *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships* (MARPOL) och *Östersjöstrategin*[80]. Konventionen och det svenska regelverket innehåller bestämmelser om föroreningar genom olja, skadliga flytande kemikalier i bulk, skadliga ämnen i förpackad form eller som transporteras i container, toalettavfall, fast avfall samt luftföroreningar. Varken MARPOL eller vattenföroreningslagen med förordning undantar fritidsbåtar från dess tillämpning[81]. Av 2 kap. 3 § följer att regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela föreskrifter om förbud mot utsläpp från fartyg av andra skadliga ämnen än olja. Transportstyrelsen (tidigare Sjöfartsverket) är genom 1 kap 2 § vattenföroreningsförordningen bemyndigad att meddela sådana föreskrifter. Föreskrifterna återfinns i Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd (SJÖFS 2007:15) om åtgärder mot förorening från fartyg. Toalettavfall regleras i 11 kap. Fritidsbåtar är emellertid undantagna från föreskrifternas tillämpningsområde enligt 1 kap 1 §.

Utsläpp av toalettavfall från fartyg regleras i annex IV till MARPOL. Utöver detta regleras toalettavfallsfrågan i Östersjöstrategin som arbetats fram inom ramen för Helsingforskonventionen. Syftet med strategin är att

[80] *Proposition 1999/2000:133 Genomförande av Östersjöstrategin*, se definition sid. 3
[81] MARPOL undantar fritidsbåtar under 40 ton brutto

skydda Östersjöns miljö från skadlig påverkan från fartyg genom att vidta åtgärder för att förebygga utsläpp, främst genom att fartygen ska lämna sitt avfall till mottagningsanordningar på land. Strategin föreskriver bland annat att även mindre fartyg och fritidsbåtar som är utrustade med toalett ska vara förbjudna att släppa ut toalettavfall i vattnet.

En överträdelse av ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar skulle enligt 10 kap. 1 § vattenföroreningslagen kunna bestraffas med böter eller fängelse i högst två år.

10.1.1 Tillsyn

Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelser om fartygs konstruktion, utrustning och drift avseende föroreningar från fartyg utövas idag av Transportstyrelsen enligt 6 kap. 1 § vattenföroreningsförordningen. Transportstyrelsen har emellertid enligt 2 stycket rätt att genom beslut i samråd med Kustbevakningen överlåta en del av tillsynen till dem. Som framgår av 5 § p. 7 förordning med instruktion för Kustbevakningen (2007:853) ska Kustbevakningen i den utsträckning som följer av föreskrifter, och i förekommande fall efter överenskommelse med annan myndighet, bedriva tillsyns- och kontrollverksamhet i fråga om bland annat skydd av miljö- och naturvårdsintressen. Kustbevakningen ansvarar också enligt 4 § för att utreda och besluta ärenden om vattenföroreningsavgift. Utöver detta har de även visst tillsynsansvar som getts myndigheten direkt genom lag och förordning.

Transportstyrelsen utövar tillsyn över de hamnanläggningar som omfattas av vattenföroreningslagen. Detta sker bland annat genom att myndigheten granskar och godkänner hamnanläggningarnas avfallshanteringsplaner.

10.2 Förslag 2 – Anpassning till fritidsbåtslagen

Lag (1996:18) om vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar och *förordning (1996:53) om vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar* reglerar vilka säkerhets- och miljökrav som en fritidsbåt ska uppfylla när den släpps ut på den europeiska marknaden. Dessa författningar har sin grund i *direktiv 94/25/EG*, och kompletteras av *Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd (SJÖFS 2004:16) om vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar*, omtryckt genom SJÖFS 2005:4. Författningen reglerar endast vilka krav som ska vara uppfyllda vid tidpunkter för utsläppandet på den gemensamma marknaden, medan frågan om vad som är tillåtet att göra därefter lämnas helt utan hänsyn. Av 4 kap. 31 § SJÖFS 2005:4 framgår att fritidsbåtar ska vara konstruerade på så sätt att oavsiktliga utsläpp av förorenade ämnen förhindras. Bland annat ska öppningar i skrovet som är avsedda för toalettavfall vara försedda med en ventil som kan säkras i stängt läge.

10.3 Förslag 3 – Ett nytt regelverk

Det tredje förslaget som Transportstyrelsen väljer att presentera är att förbudet mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar tas om hand genom att en ny lag och tillhörande förordning skapas som endast reglerar utsläppsförbudet, krav på konstruktionen av båttoaletter samt krav på att de särskilt utpekade hamnarna är försedda med mottagningsanordningar i tillräcklig utsträckning samt av rätt typ. En del av dessa bestämmelser kan genom bemyndigande införas i SJÖFS 2001:12 eller 2001:13. Flertalet av det nedanstående förslagets bestämmelser har sitt ursprung i vattenföroreningslagen.

10.3.1 Förbud som huvudregel

Förbudet att släppa ut toalettavfall från fritidsbåt föreslås utformas som en huvudregel som omfattar samtliga fritidsbåtar med fast toalettinstallation som vistas inom svenskt sjöterritorium. Det görs ingen åtskillnad mellan svenska och utländska fritidsbåtar. Detta ligger i linje med det finska och danska regelverket. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela bestämmelser om regionala undantag från förbudet. Transportstyrelsen föreslår att bestämmelser om var dessa undantag ska gälla införs i förordning. Förbudet föreslås gälla inom 12 nautiska mil från land, vilket är detsamma som stadgas i regel 5 i Helsingforskonventionens bilaga IV.

10.3.2 Konstruktionskrav på båtar

Transportstyrelsen föreslår vidare att myndigheten själv bemyndigas att meddela föreskrifter om hur fritidsbåtar ska vara konstruerade avseende toaletten (se Lag om förordning 1980:781 om vattenförorening). Konstruktionsbestämmelser innehåller tekniska specifikationer och utvecklingen på teknikområdet kan gå snabbt, så för att möjliggöra större flexibilitet och anpassning till nya tekniska lösningar anser Transportstyrelsen att det vore lämpligt att meddela dessa bestämmelser i föreskrifter.

Vad gäller konstruktionen av fritidsbåtarnas toaletter anser Transportstyrelsen att dessa ska ha en tank och om toaletten ska kunna fortsätta användas ska sedan tanken kunna tömmas till land via däcksanslutning, alternativt vara portabla så de kan bäras i land för tömning. Toaletter som inte uppfyller något av dessa två krav måste antingen byggas om i enlighet med kraven, tas bort från båten, eller ej vara tillåtna att använda.

10.3.3 Förtydligat krav på hamnar

Transportstyrelsen anser att förtydligandet av det befintliga mottagningskravet för fritidsbåtshamnar som skulle följa med ett

utsläppsförbud ska ställas på samtliga fritidsbåtshamnar som anlöps av båtar med behov av att lämna sitt toalettavfall till land. De hamnar som normalt inte möts av detta behov bör istället ges möjlighet till ett frivilligt anläggande av mottagningsanordningar, eventuellt förenat med ett finansieringsstöd. Den nödvändiga inventeringen av hamnarnas behov av mottagande föreslås av Transportstyrelsen kunna göras utifrån de siffror och statistik en ny Båtlivsundersökning kan ge, tillsammans med befintligt underlag hos Sweboat, RGS och SBU.

Transportstyrelsen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka krav på mottagande av avfall fritidsbåtshamnar ska ha. Närmare föreskrifter om vilka hamnar som berörs av kravet bör pekas ut i förordning. Vad avser typ av mottagningsanläggning om ska finnas i hamnarna anser Transportstyrelsen att det är lämpligast att myndigheten själv får meddela föreskrifter om detta. Myndigheten anser att det ska finnas både sugtömningsstationer, utslagsvaskar och landtoaletter i den utsträckning som behövs utifrån avlämningsbehovet. Genom SJÖFS 2001:13 uppställs idag krav på att fritidsbåtshamnarna ska upprätta en avfallshanteringsplan. Planen ska bland annat innehålla en uppskattning av vilken typ av avfall och i vilken omfattning som hamnanläggningsinnehavaren hanterar detta. Transportstyrelsen godkänner idag dessa avfallshanteringsplaner vid behov, och bemyndigande finns i förordningen om åtgärder mot föroreningar från fartyg att införa ett sådant krav. Genom att Transportstyrelsen har ett sådant krav får myndigheten en uppfattning om antalet mottagningsanläggningar och huruvida typen är lämplig för den aktuella hamnen.

10.3.4 Tillsyn

Som framgår av ovan under förslag 1 föreslår Transportstyrelsen att myndigheten själv ges rätten till tillsyn, med möjlighet att delegera till Kustbevakningen. Det framgår av 5 § p. 7 förordning med instruktion för Kustbevakningen (2007:853) att Kustbevakningen i den utsträckning som följer av föreskrifter, och i förekommande fall efter överenskommelse med annan myndighet, bedriva tillsyns- och kontrollverksamhet i fråga om bland annat skydd av miljö- och naturvårdsintressen. Transportstyrelsen tolkar denna bestämmelse som att det faller inom Kustbevakningens kompetens att i fall där fritidsbåtsägare tas på bar gärning med att bryta mot förbudet att släppa ut toalettavfall i vattnet upplysa personen om det olagliga i detta samt anmäla detta till polis och/eller åklagare. Det krävs dock vissa regelförändringar som beskrivs under kapitel 9.

10.4 Överväganden förslag 1

Ett av förslagen till att införa förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar i svensk rätt är att göra en översyn av SJÖFS 2007:15 och ändra tillämpningen av denna så att bestämmelserna om toalettavfall även omfattar fritidsbåtar. Bemyndigandet omfattar möjligheten att i föreskriften

beakta regionala skillnader och meddela förbud endast för vissa regionala områden och tidpunkter på året.

SJÖFS 2007:15 uppställer konstruktionskrav för svenska fartyg. Således torde det inte medföra några problem att införa eventuellt nya konstruktionskrav för svenska fritidsbåtar. Vad avser möjligheten att uppställa konstruktionskrav på utländska fritidsbåtar som vistas på svenskt territorialhav måste hänsyn tas till Havsrättskonventionen (UNCLOS). Enligt artikel 24 är Sveriges möjlighet att ställa konstruktionskrav på utländska fritidsbåtar som vistas på svenskt territorialhav begränsad. En kuststat får enligt denna artikel inte ställa sådana krav på utländska fartyg som faktiskt medför att rätten till oskadlig genomfart förvägras eller inskränks. Kuststaten ges dock en möjlighet genom artikel 21 att anta lagar och andra författningar i enlighet med bestämmelserna i Havsrättskonventionen och andra folkrättsliga bestämmelser rörande oskadlig genomfart av territorialhavet med avseende på bland annat bevarande av kuststatens miljö samt förhindrande, begränsning och kontroll av föroreningar därav. Lagarna och författningarna får dock inte avse utformning, konstruktion, bemanning eller utrustning på utländska fartyg om de inte ger uttryck åt en allmänt accepterad internationell regel eller standard. Förbudet att släppa ut toalettavfall återfinns internationellt i MARPOL, annex IV. Kapitlet omfattar dock endast fartyg med en bruttodräktighet om 400 eller mer. Således torde de flesta fartyg som används som fritidsfartyg inte omfattas av MARPOL:s bestämmelser. Kraven finns också internationellt i Östersjöstrategin/ Helsingforskonventionen. Frågan om huruvida Sverige kan uppställa konstruktionskrav på utländska fritidsbåtar är således avhängig på om man anser att konstruktionskraven har stöd i en allmänt accepterad internationell regel eller standard. Om slutsatsen nås att Sverige har möjlighet att ställa upp konstruktionskrav för utländska fartyg bör man också ta hänsyn till direktiv 94/25/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar i fråga om fritidsbåtar.

Det som redovisats ovan avser konstruktionskrav för båtar som vistas på svenskt territorialhav. På svenskt inre vatten, till exempel i de svenska hamnarna, finns inga begräsningar i vilka konstruktionskrav som kan ställas på utländska båtar.

Transportstyrelsen anser att om förbudet införs i enlighet med förslag 1 bör det i samband därmed göras en översyn om vilka miljöbestämmelser som rör fritidsbåtar specifikt och samla samtliga bestämmelser i ett gemensamt kapitel i föreskrifterna. Detta skulle medföra att även bestämmelserna i Sjöfartsverkets föreskrifter (SJÖFS 2001:13) om mottagning av avfall från fritidsbåtar bör införlivas i det gemensamma kapitlet. SJÖFS 2001:13 hämtar sitt bemyndigande i 1 kap. 2 §, 3 kap. 11 och 13 §§ samt i 9 kap. 1 § vattenföroreningsförordningen.

Transportstyrelsen anser vidare att det bör övervägas huruvida förbudet om att släppa ut olja ska omfatta även fritidsbåtar. Fritidsbåtar är idag

undantagna från bestämmelserna härom genom 2 kap. 8 § vattenföroreningsförordningen.

Transportstyrelsen är av uppfattningen att tillsynen som utövas inom ramen för dagens regelverk kan utökas till att även omfatta ett förbud om konstruktionskrav på båttoaletter och hamnar utan att någon lag- eller förordningsändring krävs. Kustbevakningen ansvarar redan idag för att beivra brott som rör den marina miljön och torde således inom ramen för regelverket kunna anmäla person som släpper ut toalettavfall i vattnet till polis eller åklagare. Kustbevakningen är den myndighet som ”är på plats” och de är enligt Transportstyrelsen troligen mest lämpade att utöva den faktiska tillsynen i denna del.
Vad avser tillsynen över konstruktionen av båttoaletterna anser Transportstyrelsen att Kustbevakningen bör kunna delegeras rätten till tillsyn. Om det visar sig att Kustbevakningen idag saknar direkt bemyndigande för en sådan tillsyn erbjuder 6 kap. 1 § vattenföroreningsförordningen möjlighet att ingå överenskommelse härom.

Transportstyrelsen anser slutligen att tillsynen över hamnarna och mottagningsanläggningarna ska utövas av Transportstyrelsen. Detta ligger i linje med den verksamhet som myndigheten utför idag.

10.5 Överväganden förslag 2

Det andra förslaget är att ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsfartyg med tillhörande bestämmelser om mottagningsanläggningar skulle kunna införas i en omarbetad version av lag, förordning och föreskrifter för vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar.

10.6 Överväganden förslag 3

Det tredje förslaget är att förbudet mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar tas om hand genom att en ny lag och tillhörande förordning skapas som endast reglerar utsläppsförbudet, krav på konstruktionen av båttoaletter samt krav på att de särskilt utpekade hamnarna är försedda med mottagningsanordningar i tillräcklig utsträckning samt av rätt typ.

Eftersom bestämmelserna i MARPOL är internationellt tillämpliga torde Transportstyrelsen vid behov kunna ställa krav på toaletternas konstruktion även vad gäller utländska fritidsbåtar som vistas inom svenskt sjöterritorium. Transportstyrelsen erfar emellertid att en sådan reglering medför vissa praktiska problem vad gäller tillsyn och efterlevnad. Om tillsynsmyndigheten ges möjlighet att ställa krav på utländska fritidsbåtars konstruktion skulle dessa i praktiken kunna stoppa utländska fritidsbåtar från att få tillträde till svenskt sjöterritorium. Vidare skulle tillsynsmyndigheten kunna kräva att en båts toalett inom svenskt

sjöterritorium byggs om alternativt ej får användas. Bestämmelserna skulle dock kunna utgöra ett hinder mot fri rörlighet för utländska fritidsbåtar, vilket bör ses över vid införandet av ett eventuellt förbud.

Vidare bör hänsyn tas till direktiv 94/25/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar i fråga om fritidsbåtar. Transportstyrelsen anser det dock inte vara problematiskt att ett förbud mot utsläpp av toalettavfall omfattar även utländska fritidsbåtar. Enligt befintlig information har många av de besökande utländska båtarna redan erforderlig utrustning ombord för att kunna tömma sitt toalettavfall till land, om inte får de precis som svenska båtägare avstå från att använda sina båttoaletter när de vistas inom svenskt sjöterritorium. En stor del av dessa turistbåtar kommer från Tyskland, där systemet för ilandlämning av toalettavfall redan är väl utbyggt. Detsamma gäller för majoriteten av finska och danska båtar. Transportstyrelsen anser således inte att detta krav på båtarnas toaletter skulle medföra en minskning av besökande utländska båtturister, utan snarare tvärtom då det ger en positiv bild av Sveriges vatten och hamnar som mer hygieniskt, miljömässigt och estetiskt tilltalande.

Vad avser tillsyn över konstruktionen av fritidsbåtstoaletter bedömer Transportstyrelsen även under detta förslag att denna tillsyn lämpligen i praktiken bör utföras av Kustbevakningen, genom delegering. Kustbevakningen är den myndighet som är ”på plats” och som i dag utför en stor del av tillsynen vad avser miljöfrågor till havs. Kustbevakningen har angivit att de delar Transportstyrelsens inställning om vem som ska ha tillsynsansvaret. Tillsynsansvaret regleras lämpligen genom att Transportstyrelsen får möjlighet att genom beslut i samråd med Kustbevakningen överlåta en del av tillsynsansvaret. Tillsyn över efterlevanden av bestämmelser om fartygs konstruktion, utrustning och drift avseende föroreningar från fartyg utövas i dag av Transportstyrelsen enligt 6 kap. 1 § vattenföroreningsförordningen. Transportstyrelsen har emellertid enligt 2 stycket rätt att genom beslut i samråd med Kustbevakningen överlåta en del av tillsynen till Kustbevakningen.

Vad avser tillsynen över hamnanläggningarna så anser Transportstyrelsen att denna tillsyn bör tillkomma Transportstyrelsen. Transportstyrelsen utövar i dag tillsyn över de hamnanläggningar som faller inom tillämpningen av SJÖFS 2001:12 i den utsträckning tillsynsansvaret inte tillkommer annan aktör.

Transportstyrelsen anser vidare att det är lämpligt att tillsynsmyndigheterna får möjlighet att meddela de förbud och föreläggande som krävs för att bestämmelserna ska följas. Myndigheten tänker i första hand på möjligheten att förelägga fritidsbåtsägare och hamnanläggningsinnehavare att anpassa sin båt respektive hamn efter gällande regelverk. Transportstyrelsen önskar att förbuden och föreläggandena bör kunna förenas med vite. Myndigheterna bör dock, speciellt vid hanteringen av föreläggande som riktar sig till fritidsbåtsägare, ta hänsyn till proportionalitetsprincipen.

Transportstyrelsen anser att det är lämpligt att det nya regelverket träder i kraft i den 1 januari det år reglerna ska börja tillämpas. På så sätt är reglerna väl på plats till båtsäsongen börjar. Genom att låta regelverket vara färdigt i god tid, uppskattningsvis minst 1 år, innan ikraftträdandedatumet möjliggör man för fritidsbåtsägare och hamnanläggningsinnehavare att planera för de kommande reglerna.

10.7 Transportstyrelsens överväganden

Transportstyrelsen anser att ett förbud mot att tömma toalettavfall från fritidsbåtar i vattnet även bör medföra krav på hur båtarnas toaletter ska vara konstruerade, vilka ska ha tank som sedan ska kunna tömmas till land via däcksanslutning för att få fortsätta användas, alternativt kunna bäras i land för tömning. Om inget av dessa krav uppnås och båtägaren inte vill konvertera sin båttoalett måste den antingen tas bort från båten, eller så får den inte användas.

Förbudet bör enligt Transportstyrelsen även innefatta ett förtydligande av det befintliga mottagningskravet på att fritidsbåtshamnar har möjlighet att kunna ta emot toalettavfall från fritidsbåtar, i den utsträckning som motsvarar det faktiska behovet hos båtägarna av att lämna det till land. Detta bör omfatta mottagande både i form av sugtömning från båtarnas däcksbeslag, utslagsvask för tömning av portabla toaletter/tankar, samt landtoaletter som ett alternativ till att använda båtens toalett och för båtägare som helt saknar toalett ombord, om sådant behov finns.

10.7.1 Utvärdering av förslag 1-3

Transportstyrelsen anser att det är viktigt att välja det författningsförslag som uppskattas ha möjlighet att få högst grad av efterlevnad samt ger mest positiva konsekvenser. Transportstyrelsen är av den uppfattningen att ett sammanhållet regelverk i enlighet med förslag 1 där de bestämmelser som rör fritidsbåtar i så stor utsträckning som möjligt samlas på samma ställe leder till bäst överblick och får som följd bäst möjlighet till efterlevnad. Således gör Transportstyrelsen den bedömningen att förslag 1 är att föredra. Positivt med detta alternativ är, förutom möjligheten att samla bestämmelserna om miljökrav på fritidsbåtar i ett kapitel i SJÖFS 2007:15, att lag och förordning redan idag ger utrymme för att genomföra ändringarna. Regelverket är dessutom redan i dag anpassat till MARPOL och Östersjöstrategin. Genom en omarbetning av SJÖFS 2007:15, eventuellt i kombination med SJÖFS 2001:12, skulle man kunna upphäva SJÖFS 2001:13.

Transportstyrelsen har även övervägt om det skulle vara lämpligt att införa de nya bestämmelserna i en omarbetad version av lagen om vissa säkerhets- och miljökrav på fritidsbåtar, i enlighet med förslag 2. Transportstyrelsen anser som tidigare nämnt att det skulle vara positivt att samla reglerna kring fritidsbåtar i ett sammanhängande regelverk men bedömer det som mindre

lämpligt att införa de nya bestämmelserna i nämnda lag. Lagen har tillkommit som ett resultat av ett EG-direktiv och omfattar endast kravbilden när en båt släpps ut på marknaden. En omfattande omarbetning av regelverket krävs således. I ljuset av detta ter sig övriga förslag som mer lämpade.

Slutligen har myndigheten övervägt om det vore lämpligt att införa de nya bestämmelserna genom att skapa ett helt nytt regelverk, i enlighet med förslag 3. Utkast med förslag till lag och förordning bifogas i bilaga 10. Utkastet är inte färdigarbetat men kan användas som en utgångspunkt för fortsatt arbete. Många av bestämmelserna har sitt ursprung i vattenföroreningslagen.

Transportstyrelsen anser att ett helt nytt regelverk är det näst bästa alternativet efter att infoga bestämmelserna i vattenföroreningslagen. Mot bakgrund av att fritidsbåtarna skiljer sig åt avseende storlek och konstruktion kan man argumentera för att det är mer lämpligt att skapa ett enskilt regelverk som rör toalettavfall från fritidsbåtar än att infoga det i redan existerande regelverk som till stor del siktar in sig på större fartyg.

Sammanfattningsvis anser Transportstyrelsen att övervägande skäl talar för att de nya bestämmelserna lämpar sig bäst i regelverket om vattenförorening.

10.7.2 Övergångsbestämmelser

För att ett förbud mot att släppa ut toalettavfall från fritidsbåtar ska kunna efterlevas anser Transportstyrelsen att det är viktigt att det föregås av en utbyggnad av mottagningsanordningar i land. Detta bör innefatta både landtoaletter, utslagsvaskar och sugtömningsstationer i den utsträckning som respektive hamn har eller kommer att ha behov av. Det är inte rimligt att ställa upp krav för enskilda personer som de i praktiken inte kan leva upp till på grund av att det inte finns möjligheter att kunna lämna sitt avfall i land. Därför bör ett förbud införas först efter att så lång tid som det rimligen kan beräknas ta för berörda fritidsbåtshamnar att kartlägga sina respektive behov, upphandla, införskaffa och igångsätta de mottagningsanordningar som de ska ha. Enligt Transportstyrelsen bör ett utsläppsförbud samt konstruktionskrav kunna införas två år efter att beslut härom tagits för de mer känsliga områdena, och fyra år efter beslut för de mindre känsliga områdena.

11 Sanktioner

Uppdragets sista moment innebär att Transportstyrelsen ska föreslå hur förbudet lämpligast bör sanktioneras.

Eftersom ett eventuellt förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar skulle vara svårt att upptäcka och beivra och därför medföra problem med tillsyn och kontroll har regeringen ansett att straffrättsliga sanktioner av förbudet kan framstå som olämpliga. Därför har Transportstyrelsen noga övervägt vilka andra sanktionsformer än straffrättsliga som skulle kunna vara lämpliga, så som sanktionsavgift, vid sidan av vilka straffrättsliga sanktioner som skulle passa, så som böter, strafföreläggande och ordningsbot.

11.1 Miljöbalkens respektive Vattenföroreningslagens påföljdsbestämmelser

Ett förbud mot utsläpp av toalettavfall syftar till att skydda den marina miljön. Syftet med förbudet medför att man torde kunna sortera in förbudet i samma kategori som de förbud som återfinns i miljöbalken (1998:808). Miljöbalkens påföljdsbestämmelser kan tjäna som förebild för hur ett förbud mot utsläpp av toalettavfall bör sanktioneras. Transportstyrelsen anser dock att påföljden för utsläppsförbudet och konstruktionskravet bör införas i Vattenföroreningslagen (1980:424) eftersom förbudet föreslås stadgas där.

11.1.1 Sanktionsavgift

Miljöbalkens påföljdsbestämmelser tar sig uttryck i rent straffrättsliga bestämmelser, såsom böter och fängelse (kapitel 29), men balken innehåller också bestämmelser om straffavgift (kapitel 30). Skillnaden mellan dessa olika bestämmelser är i huvudsak teoretisk: Straff är en påföljd för ett brott medan straffavgiften är en sanktionsavgift som erläggs för klandervärt beteende. Tanken bakom de båda systemen i miljöbalken är att straff ska utdömas för allvarligare brott medan mindre förseelser och klandervärt beteende ska motverkas genom sanktionsavgift.[82]

Sanktionsavgiften, även kallas miljösanktionsavgift, kunde före 2007 års lagändring endast åläggas näringsidkare men kan numera även tillämpas på privatpersoner. Bestämmelserna om miljösanktionsavgift återfinns i 30 kap. 1 § MB.

Sanktionsavgift som påföljd återfinns också i den på området närliggande lagen om vattenföroreningar, *lag (1980:424) om åtgärder mot förorening*

[82] Prop. 2005/06:182

från fartyg. Ägaren eller redaren som gör sig skyldig till vattenförorening genom oljeutsläpp påförs så kallad vattenföroreningsavgift enligt 8 kap. Storleken på avgiften bestäms med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets storlek. Avgiften påförs av Kustbevakningen.

11.1.2 Böter, strafföreläggande och ordningsbot

Miljöbalken innehåller som ovan nämnt också påföljdsbestämmelser i form av böter. Böter används även till exempel vid miljöbrott enligt kap 10 § 2 Vattenföroreningslagen, vilket till viss del liknar utsläpp av toalettavfall.

Om påföljden för ett brott är penningböter och den misstänkte erkänner brottet kan åklagaren meddela strafföreläggande. Saken leder då aldrig till åtal. Strafföreläggande är vanligt vad avser trafikförseelser. (se kapitel 48 RB)

Ordningsbot är en typ av böter som får utfärdas direkt av bland annat polis, tulltjänsteman och kustbevakningsinspektör på plats. (se 48 kap. RB samt ordningsbotskungörelsen (1968:199)). Det är endast brott med penningböter eller normerande böter i straffskalan som kan komma i fråga för ordningsbot. Riksåklagaren bestämmer i samråd med Rikspolisstyrelsen vilka brottstyper som ska omfattas av ordningsboten. Beloppet för ordningsbot är lägst 200 och högst 4000 kr, eller gemensamt för flera brott högst 10 000 kr. Om den som får boten godkänner den så motsvarar boten en dom som vunnit laga kraft.[83] Kustbevakningen har rätt att utfärda föreläggande om ordningsbot i fråga om brott mot 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300) och 16 § tredje stycket lagen om (2006:263) om transport av farligt gods.

11.1.3 Överväganden sanktionsavgift

För det fall Kustbevakningen, sjö- eller landpolis upptäcker en överträdelse meddelar de detta till Transportstyrelsen som därefter måste fatta beslut om huruvida sanktionsavgift ska påföras eller ej. Detta kan föranleda att en utredning måste vidtas. Beslutet om sanktionsavgift ska meddelas den avgiftsskyldige som ska betala avgiften efter viss tid. Myndigheten måste kontrollera att betalning kommer in.

Om det ska införas ett system med sanktionsavgift bör man fundera vidare på om en ändring av 30 kap. MB är nödvändig. En ändring skulle innebära att lagstöd även fanns i MB. Antagligen är en sådan ändring inte nödvändig.

[83] www.aklagare.se

11.1.4 Överväganden böter, strafföreläggande och ordningsbot

För det fall Kustbevakningen eller sjö- eller landpolis upptäcker en överträdelse meddelar de detta till Transportstyrelsen som därefter skriver en åtalsanmälan. Åklagare har sedan att ta ställning till huruvida åtal ska väckas. Det aktuella brottet torde vara lämpligt att beivra genom strafföreläggande om den misstänkte erkänner.

För det fall Kustbevakningen eller sjö- eller landpolis upptäcker en överträdelse har de möjlighet att på plats förelägga personen att betala ordningsbot.

Kustbevakningen har redan idag kompetensen av att förelägga om ordningsbot, enligt 2 § 3 st. *Ordningsbotskungörelse (1968:199).* För att Kustbevakningen ska få rätt att belägga en överträdelse av utsläppsförbudet eller konstruktionskravet krävs att dessa förs in i 5 kap. 1 § Sjötrafikförordningen (1986:300). Det måste också undersökas hur man får riksåklagaren tillsammans med rikspolisstyrelsen att fatta beslut om att brottet ska beivras genom ordningsbot. Även Transportstyrelsens delegering till Kustbevakningen bör ses över.

11.2 Transportstyrelsens överväganden

I bedömningen av vilken påföljd som är mest lämplig för det aktuella brottet måste hänsyn tas till vem som ska utöva tillsyn, svårigheten att upptäcka brottet, handläggningen av ett ärende samt överträdelsens art.

Det är Transportstyrelsens uppfattning att Kustbevakningen och sjö- och landpolisen i praktiken kommer vara de aktörer som har störst möjlighet att upptäcka en överträdelse. Havet är stort och risken att bli påkommen är liten. För de fall en överträdelse uppmärksammas är det viktigt att staten visar att beteendet är oacceptabelt. En snabb och smidig handläggning av ärendet är därför viktigt. Påföljden av överträdelsen måste stå i proportion till arten av överträdelsen. De påföljder som således kan komma i fråga är enligt Transportstyrelsen böter (eventuellt genom formerna strafföreläggande eller ordningsbot) eller sanktionsavgift.

Med hänsyn till ovannämnda kriterier anser Transportstyrelsen att den lämpligaste påföljden vore böter genom ordningsbot. Administrationen kring utfärdandet av denna är låg, den kan utfärdas på plats av Kustbevakningen eller sjö- och landpolis och den är proportionerlig. Då Kustbevakningen redan idag har kompetensen att utfärda ordningsbot i sin befintliga verksamhet torde det inte innebära några större insatser eller kostnader att införa det även på detta område. Fördelen är att den som begått överträdelsen genast drabbas av påföljden. Detta är det system man använder vad avser många trafikbrott och som där fungerar bra. Det ska i

sammanhanget påpekas att Finland har infört böter som påföljd för utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar.

Näst efter ordningsbot är böter genom strafföreläggande att föredra. Handläggningen blir något mer omfattande och det tar längre tid men man slipper en domstolsprövning.

Transportstyrelsen gör bedömningen att sanktionsavgift lämpar sig mindre väl för den aktuella överträdelsen. Handläggningen blir mer omfattande, det tar längre tid och själva påföljden lämpar sig inte för denna typ av överträdelse.

Transportstyrelsen anser trots att andra sanktionsmöjligheter övervägts är det lämpligast att den som bryter mot förbudet att släppa ut toalettavfall i vattnet eller mot en bestämmelse om konstruktion av toaletter döms till böter. Transportstyrelsen ser vidare att det hade varit önskvärt vad avser bötesstraffet vid olovligt utsläpp att detta hade kunnat beivras genom ordningsbot utfärdat av Kustbevakningen på plats.

Transporstyrelsen anser vidare att även hamnanläggningsinnehavare som inte uppfyller de krav som ställs ska kunna dömas till böter.

Transportstyrelsen är tillsynsmyndighet vad avser frågan om toalettavfall för fritidsbåtar. Myndigheten utför idag inga inspektioner av fritidsbåtar. Säkerhets- och miljökraven kontrolleras genom marknadskontroll, i form av stickprovskontroller. Transportstyrelsen anser att ingenting talar för att inspektioner av myndigheten själv skulle uppnå effekten av att förhindra utsläpp från fritidsbåtar. I praktiken är det istället Kustbevakningen och sjö- och landpolis som har en reell möjlighet att upptäcka överträdelser av förbudet. Detta bör beaktas i val av påföljd.

Om det blir aktuellt med påföljden böter genom ordningsbot för brott mot utsläppsförbudet samt konstruktionskravet bör sanktionen införas i Vattenföroreningslagen eftersom det är där förbudet föreslås införas. Om det däremot blir påföljden sanktionsavgift bör den införas i Miljöbalken där regler om miljösanktionsavgifter återges.

12 Samråd

För att kunna ge en så sanningsenlig bild som möjligt av hur båtlivet ser och skulle kunna tänkas påverkas av ett eventuellt förbud har Transportstyrelsen haft som mål att samråda med så många olika aktörer som möjligt och på olika nivåer för att få deras synpunkter i frågan. Det har inkluderat allmänhet, organisationer, stiftelser, klubbar, myndigheter, kommuner m.fl. Nedan finns en kortare sammanställning vad som i huvuddrag har framkommit genom dessa samråd, och av utrymmesskäl kan inte samtliga inkomna synpunkter i frågan återges i rapporten, vilka dock finns hos Transportstyrelsen.

12.1 Naturvårdsverket och Sjöfartsverket

Eftersom det i regeringens uppdragsbeskrivning angavs att Transportstyrelsen skulle utreda förutsättningarna för ett införande av ett utsläppsförbud i samråd med Naturvårdsverket och Sjöfartsverket har dessa myndigheter under arbetets gång beretts möjlighet att ta del av utredningsmaterialet och att lämna synpunkter på den slutliga rapporten. Naturvårdsverket och Sjöfartsverket står bakom Transportstyrelsens förslag i rapporten. Sjöfartsverket har dock framhållit att det bör beaktas att det enligt vad som framkommit av den samhällsekonomiska konsekvensbeskrivningen inte är försvarbart kostnadsmässigt att genomföra ett föreslaget förbud då utsläppen är för små.

12.2 Allmänhet

Transportstyrelsen vände sig till allmänheten för att få in synpunkter och funderingar, vad gäller uppdraget om utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar, genom webbsidan ”Vad tycker du?” (se bilaga 7). Sammanfattningsvis kan nämnas att av de 164 svar som inkom till myndigheten under perioden 13/8 – 9/10 vill majoriteten inte ha något totalförbud. Det är 100 svaranden som är emot ett totalförbud, och 41 st. som är för. Vid de resterande 23 svaren framgår inget tydligt ställningstagande i frågan om totalförbud eller inte. Enstaka svar har hänvisat till *Helsingforskonventionen*, i vilken regler om utsläpp i Östersjön redan finns och att en bestämmelse om toalettavfall från fritidsbåtar inte kräver ett riksdagsbeslut utan istället är en fråga om vilka åtgärder inklusive tvingande bestämmelser som är lämpliga och rimliga att införa.

Vid frågan om förbudets utformning har övervägande del svarat att det bör finnas begränsningar mot att släppa ut toalettavfallet i särskilt känsliga områden. Sådana områden omfattar hamnar, naturhamnar, mindre sjöar, kanaler, badområden och andra liknande områden. Flertalet svaranden har också föreslagit att det bör finnas avståndsbegränsningar till land.

Vid frågan om en avvägning av miljö- respektive ekonomiaspekterna har det angivits att båda aspekterna är viktiga, dock att miljöpåverkan bör prioriteras framför de ekonomiska aspekterna. Det är enligt många viktigt att hitta en balans för att dels etablera avgiftsfria sugtömningsanläggningar i gästhamnar, marinor och vid sjömackar och dels att utöka antalet toaletter på land. Enstaka svaranden har uppgett att det är ett problem för äldre att bygga om sin fritidsbåt enligt förbudets regler, vilket i värsta fall kan resultera i att dessa utestängs från båtlivet.

På frågan om förbudet för sjön bör ha liknande utformning som motsvarande regler för land tycker flertalet att reglerna bör ha samma innebörd. Båtfolket överlag vill värna om miljön, dock bör det finnas ändamålsenliga regler för båtlivet eftersom det är svårt att jämföra med exempelvis ett fritidshus.

Frågan om befintliga mottagningsanordningars kapacitet besvaras överlag med att det saknas tillräckligt med både sugtömningsstationer och landtoaletter för att kunna lämna toalettavfallet i land. Om det fanns en acceptabel infrastruktur för att tömma toalettankar samt toaletter på land skulle majoriteten båtägare på frivillig väg minska sina utsläpp i vattnet. I svaren har det även framkommit kritik mot att många av landtoaletterna vid populära naturhamnar under högsäsongen oftast är överfulla, vilket innebär att många väljer att använda toaletten ombord i båten istället.

Den sista frågan som ställdes handlade om vilken den viktigaste faktorn var för att få folk att i högre utsträckning använda befintliga mottagningsanläggningar. Överlag framgår det av svaren att tillgänglighet och användarvänlighet är en viktig del. En annan vanligt förekommande synpunkt var att toaletter och mottagningsstationer borde vara tydligt utmärkta i sjökort samt synas ordentligt från sjön. Att använda mottagningsanläggningarna bör enligt många också vara kostnadsfritt. Något som angivits skulle kunna bidra till dramatiskt minskat antal tömningar av toalettavfall till sjön vore en subvention till båtklubbar för installation av mottagningsanläggning, samt ett system där det lönar sig ekonomiskt för båtägaren att tömma sitt toalettavfall i land. Det finns också synpunkter på att förtöjningen ska vara enkel och skyddad mot svall.

12.3 Båtmiljörådets representanter

Båtmiljörådet är ett råd som består av 19 myndigheter, organisationer och föreningar. Rådet har antagit ett program som omfattar 12 punkter för att minska miljöpåverkan från landets fritidsbåtar. Frågan om ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar togs upp under Båtmiljörådets möten den 11 juni och den 30 september. De synpunkter som framkom under dessa båda möten har till viss del legat till grund för Transportstyrelsens överväganden i delarna om; kartläggning av ytterligare behov av mottagningsanläggningar (kap 4), förvaltning och ansvarsfördelning för mottagningsanläggningar (kap 7) samt förbudets utformning (kap 8).

Samtliga av rådets medlemmar har därefter ombetts inkomma med respektive organisations/stiftelses/myndighets officiella ståndpunkter i frågan, vilka i korthet återges nedan.

12.3.1 Svenska Båtbranschens Riksförbund

Svenska Båtbranschens Riksförbund, Sweboat, under ledning av VD Mats Eriksson, har lämnat sina synpunkter till Transportstyrelsen angående ett eventuellt införande av förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar.

Kortfattat anser de att ett förbud måste anses som en sista utväg - när allt annat är prövat och man ändå inte har lyckats. De menar att alla vet att den stora boven i övergödningsdramat inte är båtlivet, vilket dock inte ger anledning att ducka och skylla på andra. Självklart ska båtägare ta ansvar för sin lilla del av problemet och bidra till en bättre miljö. De anser att man inte ska tvinga båtägarna att gå med sin båt flera sjömil för att tömma vid en sugtömningsstation. De antal liter bränsle som går åt för att transportera några liter toalettavfall ger betydligt mer negativ miljöpåverkan än nytta. De anser vidare att det är en god idé att lägga ut mobila tömningsstationer i de mest besökta hamnarna, men ifrågasätter miljövinsten eftersom detta skapa mer landtransporter. Deras förslag till lösning är att i större utsträckning satsa på de anläggningar som redan finns och fungerar och som bara behöver förfinas och byggas ut; alltså toaletterna i land. När det finns toalett i land så är det som används. Sweboat vill poängtera att det trots allt bara är 10-15% av alla båtar som har toalett ombord, och att resterande 85-90% är tvungna att använda toalett i land. Tömningsstationer anser de är bra vid stora marinor på fastlandet med kommunalt avlopp, och att om man får till denna helhet behöver båtägarna inte använda och tömma sin båttoalett annat än i nödläge och på långa turer. Detta skulle göra att havet skulle klara av att ta emot den lilla mängden som nöden kräver.

12.3.2 Svenska Kryssarklubben

Svenska Kryssarklubben, SXK, har lämnat sina officiella ståndpunkter till Transportstyrelsen, under ledning av Lennart Falck.

Kortfattat kan anges att de inte tror på förbud, dock på tydliga rekommendationer och information, samt menar att införandet av flera hänsynsområden vore bra. När det gäller samhällsnyttan och minskning av miljöpåverkan anser de att det finns betydligt bättre investeringar man kan göra, så som handelsflottan, kryssningsfartygen, reningsverken etc. De anser att det finns ett stort ytterligare behov av både toaletter i land och tömningsanordningar med hög tillgänglighet. För övrigt anser de att Transportstyrelsen med så stort ansvar, borde ta ett helhetsgrepp på denna fråga, som de i första hand betraktar som en estetisk fråga.

12.3.3 Skärgårdsstiftelsen

Skärgårdsstiftelsen har lämnat sina synpunkter på frågan under ledning av miljöhandläggare Cecilia Wibjörn.

Kortfattat anser Skärgårdsstiftelsen att det i de svenska skärgårdarna inte längre bör vara tillåtet att släppa ut toalettavfall från fritidsbåtar. De anser dock att förbudet bör införas på några års sikt, så att båtägarna hinner installera septiktankar ombord alternativt tömningsventiler ovan däck. För att möjliggöra efterlevandet av ett förbud i praktiken anger de att nätet iland med sopmajor (sop- och toalettbodar) måste byggas ut och att sugstationer för båttoaletter i land byggas ut väsentligt. Till dessa investeringar anser de bör utgå statsbidrag. Skärgårdsstiftelsen anser att sugstationerna i första hand bör läggas på fastlandet i marinor och båtklubbar med möjlighet till uppkoppling till reningsverk. Det är på fastlandet sådana anläggningar i första hand bör finnas för att nedbringa transporter i skärgården av slam. I andra hand anser de att sugstationerna bör ligga i skärgårdens gästhamnar som har anslutning till reningsverk. Den senare principen har Skärgårdsstiftelsen tillämpat då de har placerat sina hittillsvarande sugstationer på öar med lokala reningsverk, så som Utö, Finnhamn, Grinda och Fejan. I tredje hand anser de att man kan lägga ut mobila sugstationer, t.ex. den finskbyggda pontontanken Septicon. Den har dock nackdelen att den föder en del transporter, eftersom den ska slamsugas med viss regelbundenhet. På försök har nu stiftelsen och Haninge kommun i samarbete lagt ut en sådan anläggning vid Huvudskär. Skärgårdsstiftelsen undersöker nu också möjligheten att i en större gästhamn (troligen Utö) installera ett fast toatömningssystem där tömning kan ske från varje gästplats. De anser att det givetvis är viktigt med en kraftfull information om varför tömning i havet inte är tillåtet, var dessa tömningsanläggningar finns, och hur de ska användas. Men enligt dem är det viktigast av allt att anläggningarna verkligen har en god tillsyn och fungerar. De anger att de under den gångna sommaren har fått många rapporter om sugstationer (dock ej stiftelsens) som inte fungerar.

12.3.4 Svenska Båtunionen

Svenska Båtunionen, SBU, har genom sin ordförande Bengt Gärde, Miljökommitténs ordförande Bengt Hallberg samt generalsekreterare Hans W Berglund, lämnat följande synpunkter till Transportstyrelsen.

SBU driver sedan mer än 20 år framgångsrikt arbetet med det goda båtlivets miljöfrågor. De har enligt dem själva ett förtroendefullt samarbete med myndigheter, organisationer och media. Med sina 24 båtförbund och 900 båtklubbar med ca 150,000 medlemmar, är SBU en av Sveriges största konsumentorganisationer. De anser att deras medlemmar påverkas direkt av ett regeringsbeslut i båttoalettfrågan.

SBU har från början inte engagerats i utredningsarbetet utan i huvudsak kunnat framföra synpunkter i frågan under diskussioner i Båtmiljörådet.

Först under hösten 2009 har SBU mera aktivt tillfrågats om att kvalitetsgranska, av konsulter framtagna, stora inventeringsunderlag i utredningen.

Enligt SBU har de allt sedan förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar har aktualiserats i HELCOM medverkat till en pragmatisk syn på frågan tillsammans med Sjöfartsverket, vilka vid ett par tillfällen 2006 och 2008 meddelat regeringen att inte tillstyrka något förbud, då det inte ansetts vara samhällsekonomiskt försvarbart mot små vinster för den marina miljön och svårt att övervaka. Däremot har det föreslagits frivillighet för att minska utsläpp baserat på information, utbyggnad av landbaserade toaletter och fler mottagningsanläggningar för toalettavfall i lämpliga hamnar.

SBU anser att fler toaletter i land ger snabbast och mest kostnadseffektivt resultat och ska ingå i den samhällsfinansierade infrastrukturen på land. Detta är särskilt viktigt för den stora majoriteten fritidsbåtar som inte har toalett ombord och som är del av rörliga friluftslivet. De anser vidare att båt med vattentoalett ombord ska ha hålltank, helst tömningsbar över däck. Onödig tömning av hålltank i havet ska undvikas, och ingen toatömning ska ske i inlandsvatten. Tömning av hålltank får ske till nöds, och då minst 500 m. från land, till havs och under gång. SBU förespråkar att lokala väl motiverade, avgränsade förbud kan godtas, t ex naturhamnar, strandnära lägen.
SBU vill ha fler och väl tillgängliga tömningsstationer som del av samhällsfinansierad infrastruktur. De efterfrågar tidigt samråd med båtorganisationer före myndighetsbeslut i båtmiljöfrågor. Myndighetsbeslut ska vara underbyggda av kvalitetssäkrade utredningar i samverkan med båtorganisationerna.

12.3.5 Riksföreningen Gästhamnar Sverige

Riksföreningen Gästhamnar Sverige, RGS, som på uppdrag av Transportstyrelsen genomförde inventering av befintliga mottagningsanläggningar i Sverige, genom Björn Altnäs och Lars-Göran Forss, har med anledning därav lämnat nedan angivna synpunkter. Föreningen har dessutom varit representerad vid Båtmiljörådet.

RGS menar att den tidsperiod som båtlivet belastar svenskt vatten sträcker sig från mitten av juni till mitten av augusti, d.v.s. ca åtta veckor. Före och efter denna högsäsong, så är belastningen beroende på vårt klimat mycket liten. Detta skall jämföras med hur färjetrafiken mellan Sverige och kringliggande länder/öar hanterar samma problem. Dessa färjor går dagligen och har ett stort antal passagerare. Väl utanför 12-milsgränsen, så får man pumpa ut sitt toalettavfall 365 dagar om året. Här borde krav och riktade insatser, göra betydligt större nytta än ett totalt utsläppsförbud för båtlivet.

RGS har framfört följande förslag till åtgärder;
– Bygg om befintliga torrtoaletter till mulltoa ute på skärgårdsöar/naturhamnar för att minska hanteringen av toalettavfallet.

– Kommuner, Länsstyrelser, Stiftelser, Klubbar m.fl. får i uppdrag att lämna kompletterande uppgifter på toaletter i skärgården/naturhamnar. Dessa uppgifter sammanställs och publiceras områdesvis på olika Internetsidor och andra ställen, t.ex. Gästhamnsguiden, beskrivande böcker för naturhamnar.
– Komplettera klubbhamnar/gästhamnar/naturhamnar med möjlighet att tömma Porta Potti i utslagsvask. Med hjälp av ekonomiskt bidrag kan detta troligen genomföras av respektive klubb i de flesta klubbhamnar.
– Ta fram enkel teknisk lösning för att kunna tömma befintliga hålltankar/septiktankar som ej är avsedda för sugtömning/vacuumsug.
– Informera i gästhamnar/klubbhamnar/naturhamnar att båtägaren skall tömma sin tank/Porta Potti innan denne går till sjöss.
– Utöka antalet sugtömningsstationer i våra stora gästhamnar längs kusterna. Avståndet mellan dessa bör ej vara längre än motsvarande två dags etapper dvs. 30-40 distansminuter. Man skall kunna ligga ute i skärgården 2 nätter innan septiktanken behöver tömmas och då får det inte vara ett långt avstånd till en tömningsstation.

12.4 Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har genom Bo Rutberg på Avdelningen för Tillväxt och Samhällsbyggnad lämnat nedanstående synpunkter angående problematiken kring utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar.

SKL medger att problemet finns, men anser att det inte är stort sett ur ett övergödningsperspektiv. Tillförsel av fosfor från denna källa lär enligt myndigheten uppgå till maximalt ca 1 % av det totala tillskottet i Östersjön. De organisationer som organiserar båtlivet i olika former framhåller enligt SKL att de flesta båtägare inte har behov att tömma toaletter i tömningsanordningar av den typ som diskuteras, eftersom de vistas kortare perioder på sjön och vanligen utnyttjar de landtoaletter som finns i skärgårdarna. De båtar som har/kan ha toaletter med tömningsanordningar är få sett mot det totala antalet fritidsbåtar.

SKL anser vidare att möjligheten att få båtägare att besöka hamnar med tömningsmöjligheter av det slag som diskuteras i projektet måste analyseras. De framför ett antal frågeställningar; är det troligt att man kan få båtägare att gå långa sträckor för att komma till en hamn med tömningsmöjligheter om man inte i sig placerat färden via en sådan hamn? Alternativt, är det rimligt, ekonomiskt och organisatoriskt, att anlägga så många tömningsanordningar att tillgänglighetsproblemet löses? Hur ska efterlevnaden av ett tvingande regelverk säkerställas och vem ska utöva den tillsyn som skulle garantera efterlevnaden? Hur ska pris på tömningstjänsten sättas? Den måste ju inkapslas i de hamnavgifter som idag tas ut i hamnarna. Ska det vara lika för alla oavsett om man har en båt med eller en utan toalett? Vem ska etablera och driva tömningstjänsterna? Ska det vara kommunerna? Hur ska detta finansieras? Som en kommunal VA-lösning?

SKL anser att om kommunalt förväntas lösa detta måste man studera Vattentjänstlagen. Därur kan konstateras att kommunalt VA i denna typ av lägen sannolikt blir mycket dyr, eftersom extraordinära kostnader i lägen som medför jämförelsevis höga kostnader, ska debiteras den verksamhet som genererar den högre kostnaden. SKL befarar då att resultatet blir anläggningsavgifter på storleksordningen några hundra tusen kronor för en typ av anläggning som brukas under en bråkdel av året. Vidare anser myndigheten att om kommunerna förväntas vara huvudmän för att lösa problemet utan att det ska vara fråga om kommunalt VA, måste man finna en annan finansieringslösning. SKL vill här hänvisa till finansieringsprincipen som återfinns i bilaga 12.

12.5 Sjöbjörnarnas Sverigekrets

Sjöbjörnarnas Sverigekrets har genom ordförande Lena Eklund lämnat nedanstående synpunkter angående frågan om förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar.

Sjöbjörnarnas Sverigekrets tycker att utsläpp av orenat toalettavfall är oförenligt med gott sjömanskap. Utpumpning förorenar och göder vattnet, speciellt lokalt i skärgårdar, som är hårt frekventerade av fritidsbåtar, vilket framgår av flera studier. De hänvisar även till en utredning som visat att fosfor- och kväveutsläpp från fritidsbåtar är omfattande även i jämförelse med utsläpp från jordbruk och övriga källor. Dessutom menar de att utspolning av latrin kan innebära smittfara i badvatten, vilket strider mot EU:s regler om dessa.

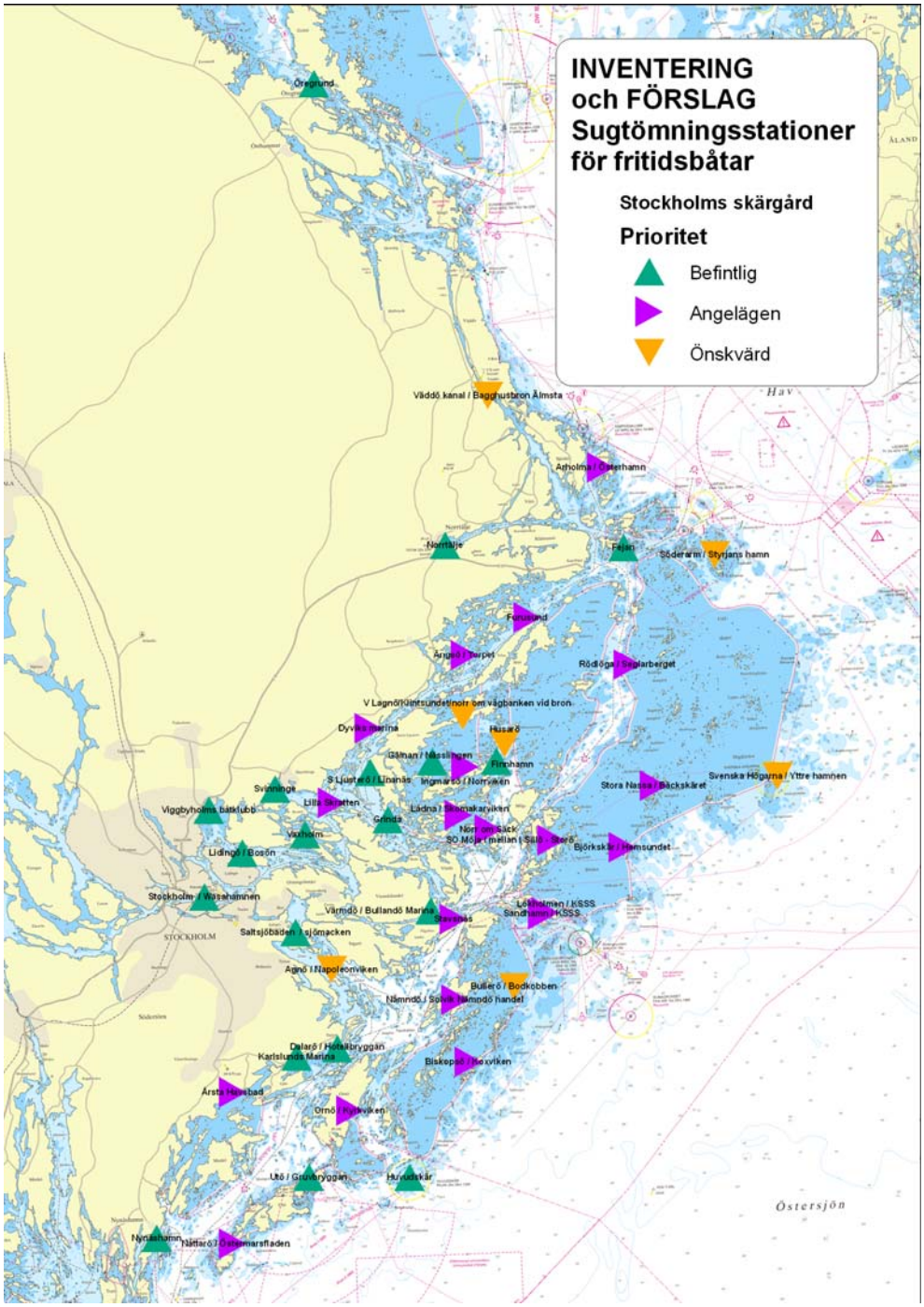
Sjöbjörnarnas Sverigekrets medlemmar har genom seglingar i Finland upplevt hur lagstiftningen kommit att generera ett nytt beteende bland båtfolket samt utveckla ett nät av sugtömningsstationer. Deras finländska seglarvänners reaktioner på förbudet, att med omedelbar verkan förbjuda utpumpning av toalettavfall, var att lagstiftningen borde ha föregåtts av en övergångsperiod med utbyggnad av sugtömningsstationer och toaletter i skärgårdarna. Båtfararna tyckte inte om att bli lagbrytare och/eller vänta mycket länge vid de få sugtömningsstationerna. Nu när nätet byggts ut har förbudet bland fritidsbåtsägarna vunnit stor acceptans och anses som en självklarhet.

Mot denna bakgrund anser Sjöbjörnarna att någon form av lagstiftning om förbud mot utsläpp successivt bör införas i Sverige. En lagstiftning skulle sporra medvetandet i denna fråga speciellt i kretsar som är ambivalenta. Deras uppfattning är dock att ett förbud bör införas först sedan ett väl fungerande nät av sugtömningsstationer och torrtoaletter byggts ut. Ett regelverk för var och hur detta skall ske på bästa sätt bör föregå lagstiftningen. För att möjliggöra denna utbyggnad bör staten, på samma

sätt som Miljöministeriet i Finland samt EU, initialt lämna investeringsbidrag för detta ändamål.

Eftersom Sverige i vissa delar har ett mycket glest båtbestånd kan Sjöbjörnarna tänka sig att undantag från lagstiftningen kan gälla i vissa regioner. Då det i det svenska båtbeståndet finns många mindre små/äldre båtar som endast har kassettömningssystem eller har en spolad toalett utan däcktömningsutrustning bör ett regelverk klargöra deras skyldigheter när det gäller tömning av kassetterna respektive installation av däcktömningsanslutning. Genom en ganska omfattande kartläggning av läget avseende däcktömning rent tekniskt kan konstateras att de flesta nya båtar är sedan tiotals år utrustade med däcktömning, som inte används. Sjöbjörnarna anser att någon form av lagstiftning är nödvändig för att få till stånd denna kursändring samt att bidrag från statsmakternas sida är en nödvändig förutsättning för att kunna bygga ut ett välfungerande nät av tömningsstationer och toaletter. Dessa frågor går hand i hand. De anser även att det är en självklarhet att Sverige skall ratificera Helcom-överenskommelsen.

Sjöbjörnarnas Sverigekrets har, med hjälp av Sjöfartsverket, tagit fram en kartbild (se nedan) över Stockholms skärgård som visar befintliga mottagningsanordningar samt förslag på vilka ytterligare anläggningar som skulle behövas vid ett förbud. Denna illustration kan ses som ett exempel på hur man kan jobba med frågan om ytterligare mottagningsanordningar även i andra fritidsbåtshamnar.


INVENTERING
och FÖRSLAG
Sugtömningsstationer
för fritidsbåtar
Stockholms skärgård
Prioritet
Befintlig
Angelägen
Önskvärd
Öregrund
Väddö kanal / Bagghusbron Älmsta
Arholma / Österhamn
Norrtälje
Fejan
Söderarm / Styrjans hamn
Forusund
Ängsö / Torpet
Rödlöga / Seglarberget
V Lagnö/Kintsundet/norr om vägbanken vid bron
Dyviks marina
Husarö
Gälnan / Nässlingen
Finnhamn
S Ljusterö / Linanäs
Ingmarsö / Norrviken
Svinninge
Lilla Skratten
Viggbyholms båtklubb
Grinda
Ladna / Skomakaryiken
Vaxholm
Norr om Säck
SO Möja i mellan i Sälö
Storö
Björkskär / Hamsundet
Stora Nassa / Bäckskäret
Svenska Högarna / Yttre hamnen
Lidingö / Bosön
Stockholm / Wasahamnen
Värmdö / Bullandö Marina
Stavsnäs
Lökholmen / KSSS
Sandhamn / KSSS
Saltsjöbaden / sjömacken
STOCKHOLM
Agnö / Napoleonviken
Bullerö / Bodkobben
Nämndö / Solvik Nämndö handel
Dalarö / Hotellbryggan
Karlslunda Marina
Biskopsö / Koxviken
Årsta Havsbad
Ornö / Kyrkviken
Utö / Gruvbryggan
Huvudskär
Östersjön
Nynäshamn
Nåttarö / Östermarsfladen

13 Avslutande analys

Utifrån de fakta och synpunkter som presenterats i kapitlen 2-12 samt utifrån Transportstyrelsens överväganden av dessa kapitels innehåll har myndigheten dragit ett antal övergripande slutsatser. Dessa har resulterat i *Transportstyrelsens förslag till förbud* och *Transportstyrelsens huvudargument för ett förbud.*

13.1 Transportstyrelsens förslag till förbud

Transportstyrelsen kan sammanfatta myndighetens förslag till förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar enligt följande tre delar;

- Ett generellt förbud som stadgar att fritidsbåtar med fast toalettinstallation inte får släppa ut toalettavfall. Detta gäller fritidsbåtar inom Sveriges sjöterritorium och svenska fritidsbåtar inom andra vattenområden. Svenska fritidsbåtar som befinner sig i farvatten under en annan stats jurisdiktion och den staten tillåter utsläppet får släppa ut toalettavfall.
- Ett konstruktionskrav att samtliga fritidsbåtar med fast toalettinstallation ska ha en tank med möjlighet till sugtömning till mottagningsanordning i land. Ingen koppling får finnas som går direkt från toalett till havet.
- Ett förtydligande att samtliga fritidsbåtshamnar ska ha mottagningsanordningar som kan ta emot det toalettavfall som de fritidsbåtar som anlöper hamnen har behov av att lämna dit, vilket kan omfatta landtoaletter, utslagsvaskar och sugtömningsanläggningar om behov föreligger för sådan lämning.

Dessa tre delar av förbudet samt konsekvenser av desamma har beskrivits mer utförligt under kapitlen 2-12, och återfinns även kortfattat i detta kapitel nedan.

13.1.1 Generellt utsläppsförbud

Av vad som framkommit under kapitlen om omvärldsanalys (kap 2), samhällsekonomiska konsekvensanalys (kap 3), förbudets utformning (kap 8), författningsförslag (kap 10) och sanktioner (kap 11) drar Transportstyrelsen slutsatsen att det bör införas ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar.

Transportstyrelsen föreslår att det införs ett generellt förbud som stadgar att fritidsbåtar med fast toalettinstallation inte får släppa ut toalettavfall. Detta gäller fritidsbåtar inom Sveriges sjöterritorium och svenska fritidsbåtar inom andra vattenområden. Svenska fritidsbåtar som befinner sig i farvatten

under en annan stats jurisdiktion och den staten tillåter utsläppet får släppa ut toalettavfall.

De bakomliggande motiven är flera och kan sammanfattas i de fyra huvudargumenten för införandet av ett förbud som mer ingående återges under *Transportstyrelsens huvudargument för ett förbud*; det rättsliga, det miljömässiga, det estetiska, hygieniska och sanitära, samt det etiska och moraliska argumentet.

13.1.2 Konstruktionskravet

Utifrån vad som framkommit under kapitlen omvärldsanalys (kap 2), teknik för båttoaletter (kap 5), förbudets utformning(kap 8), och författningsförslag (kap 10) drar Transportstyrelsen slutsatsen att det behövs ett konstruktionskrav som följer med ett införande av utsläppsförbud.

Transportstyrelsen föreslår att konstruktionskravet föreskriver att samtliga fritidsbåtar med fast toalettinstallation ska ha en tank till denna. Detta medför att man kan förhindra att toalettavfallet släpps direkt ut i vattnet vid toalettens användande. Om tank saknas måste båten antingen byggas om eller i annat fall måste toaletten tas bort från båten. Om det finns en tank ska den förses med slang så den kan tömmas till land via sugtömning. De normer som gäller för hur toalettsystemen i båtarna ska vara utförda finns i ISO 8099:2000, i vilka det framgår vilka krav som ställs på septiktankar och toalettsystemen i övrigt. Alternativet är att ha en portabel eller bärbar tank till toaletten som kan tas i land för tömning.

Motiven bakom det föreslagna konstruktionskravet är flera. Först kan nämnas att det återfinns i andra HELCOM-länder. Anledningen till att Transportstyrelsen inte har valt att gå längre i kravet på utrustning genom att helt ta bort möjligheten till tömning via bottenventilen är att det kan behövas vid en nödsituation, samt att det är tillåtet att använda denna tömningsmöjlighet utanför 12 nautiska mil. Dessutom befarar Transportstyrelsen att ett mer långtgående konstruktionskrav skulle kunna utgöra ett handelshinder gentemot övriga medlemsländer inom EU. Frågan huruvida det här angivna konstruktionskravet står i strid med gällande Fritidsbåtsdirektiv, som endast ställer krav på utrymme för en tank, bör ytterligare utredas innan ett eventuellt införande i nationell rätt.

Transportstyrelsen anser att det är viktigt att arbetet med ett framtida totalförbud för utsläppande av toalettavfall och annat avfall från samtliga fartyg fortsätter, och främst för att skydda Östersjön. I ett längre perspektiv bör Sverige även arbeta för att ett sådant totalförbud införs i samtliga medlemsländer för att skydda vattenmiljön. Då kan även konstruktionskravet skärpas så att inget toalettavfall kan släppas ut i sjön via bottenventil.

13.1.3 Förtydligat krav på hamnar

Enligt vad som framkommit genom kapitlen om omvärldsanalys (kap 2), kartläggning av ytterligare behov av mottagningsanordningar (kap 4), förvaltning och ansvarsfördelning för mottagningsanläggningar (kap 7), författningsförslag (kap 10), samt sanktioner (kap 11) kan Transportstyrelsen dra slutsatsen att det befintliga kravet på mottagande av avfall i hamnar behöver förtydligas i och med införandet av ett utsläppsförbud.

Transportstyrelsen föreslår att det befintliga mottagningskravet förtydligas genom att peka på att alla fritidsbåtshamnar som besöks av båtar med behov av att lämna toalettavfall direkt från båten genom däcksbeslag har erforderlig kapacitet för att kunna ta emot toalettavfallet genom sugtömning, samt har tillgång till landtoaletter och utslagsvaskar i motsvarande utsträckning som befintligt behov utgör.

Motivet härför är att dagens huvudregel utpekar en skyldighet för alla fritidsbåtshamnar att kunna ta emot avfall från de fritidsbåtar som använder hamnen, vilket idag inte efterlevs i flertalet hamnar. Behovet av att lämna avfall ska styra omfattningen och utformningen på mottagningsanordningarna.

Detta mottagningskrav ska gälla oavsett om fritidsbåtshamnen är en gästhamn, kommersiell marina, klubbhamn, hemmahamn eller kommunal hamn, det är istället de anlöpande fritidsbåtarnas behov som avgör. Mottagningsanordningarnas kapacitet ska sedan avgöras utifrån det behov som de anlöpande fritidsbåtarnas avlämningsbehov utgör. Vid mindre behov kan det räcka med en enklare sugtömningsanläggning och enstaka landtoaletter och för hamnar med stora behov kan det krävas mer kraftfulla sugtömningsstationer och ett flertal landtoaletter. Transportstyrelsen anser att det är viktigt att det byggs ut landtoaletter i den omfattning som behövs för att möta befintligt behov för både båtburna besökare med fast toalettinstallation ombord men som föredrar att gå på toalett i land, för båtburna besökare som saknar fast toalettinstallation ombord, samt för icke båtburna besökare som vistas i hamnen.

Dagens krav på mottagande av avfall utgår från definitionen av fritidsbåtshamn, vilken enligt SJÖFS 2001:13 anges vara ”En plats eller geografiskt område som inrättats för att ge service till fritidsbåtar, dock inte små bryggor och enkla förtöjningsplatser”. De mest tydliga exemplen på fritidsbåtshamn är klubbhamnar, gästhamnar, marinor och allmänna hamnar som tar emot fritidsbåtar. De naturhamnar och uthamnar/klubbholmar som har karaktären av enkla förtöjningsplatser faller utanför begreppet fritidsbåtshamn, vilka således inte heller kommer omfattas av kravet på mottagande av toalettavfall. Transportstyrelsen anser att det vid bedömningen av vilka hamnar som ska anses omfattas av definitionen och därigenom kravet på mottagande, bör tas hänsyn till bl.a. vilka typer av båtar som mest frekvent använder hamnen så att någon form av

proportionalitet används . Myndigheten anser inte själv att den ska komma fram till en lämplighets- eller proportionalitetsbedömning härav, men vill visa på en möjlig väg som det finska förslaget med storleks/kapacitetsnivå på fritidsbåtshamnen kan utgöra.

Transportstyrelsen föreslår att myndigheten själv ska ha rätt att ställa detta utrustningskrav för mottagande av toalettavfall på fritidsbåtshamnar, och att det sedan är upp till respektive hamn att avgöra vilken typ av anläggning som är mest lämplig för att möta det befintliga behovet.

13.2 Transportstyrelsens huvudargument för ett förbud

Transportstyrelsen har genom sina slutsatser kommit fram till fyra huvudargument till varför ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar bör införas. Sammanfattningsvis kan dessa anges som;

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

Dessa huvudargument återges nedan genom *Transportstyrelsens slutsatser* och inom respektive arguments problemområde, åtföljda av övriga aspekter inom ämnesområdet.

13.3 Transportstyrelsens slutsatser

Utifrån de fakta och synpunkter som presenterats i kapitlen 2-12 samt utifrån ”Transportstyrelsens överväganden” av dessa kapitels innehåll har myndigheten dragit ett antal övergripande slutsatser som presenteras nedan.

13.3.1 Rättsliga aspekter

Av omvärldsanalysens regelavsnitt (kap 2) kan slutsatsen dras att Sverige redan idag omfattas av ett åtagande om att införa ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar enligt HELCOM samt MARPOL, vilket skulle ha implementerats i svensk rätt senast år 2005. Av olika anledningar har dock så ej skett med motiveringen att man först velat uttömma möjligheten att förmå båtägare att upphöra med sådana utsläpp på frivillig väg. Trots det arbete som gjorts med försök att få båtägarna att på frivillig väg använda befintliga mottagningsanläggningar i land har det visat sig att så inte har skett i någon större utsträckning. Det är en synpunkt som förekommit flertalet gånger i Transportstyrelsens undersökning av allmänhetens synpunkter att problematiken bör kunna lösas på frivillig väg och att ett förbud inte är nödvändigt för att få folk att sluta tömma sitt toalettavfall i vattnet. Då de uppgifter som framkommit visat på att så inte har skett har

något större antal nya anläggningar inte uppförts och tekniken har inte vidareutvecklats.

Transportstyrelsen anser att det i nuläget är nödvändigt att det nationellt införs ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar, dels för att Sverige i annat fall fortsätter att bryta mot gällande regelverk, och dels för att sätta kraft bakom budskapet att toalettavfall från fritidsbåtar inte ska släppas ut i vattnet vilket inte lyckats på frivillig väg. Genom förbudets införande har Transportstyrelsen förhoppning om att det befintliga mottagningskravet för fritidsbåtshamnar blir mer tydligt och ger ökad efterlevnad.

13.3.2 Miljömässiga aspekter

Av vad som framkommit i kapitlet om förbudets utformning (kap 8) kan Transportstyrelsen dra slutsatsen att frågan om utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar är att anse som en viktig miljöfråga.

Den totala mängden toalettutsläpp från fritidsbåtar utslagen på hela landet och under hela året är mindre än andra miljöproblem, vilket har skapat argument som att kostnader för utbyggnad av mottagningsanordningar inte är acceptabla utifrån den lilla miljövinst det ger. I vissa särskilt högbelastade områden under högsäsong blir det dock en stor miljöpåverkan lokalt och under den tid på året då det är särskilt skadligt för miljön. Det är också viktigt att hänsyn inte enbart tas till de allra största miljöproblemen utan att även de mindre utsläppen förebyggs och åtgärdas. Om vi inte gör någonting åt detta område idag kan det växa till ett större problem i framtiden då det enligt många aktörer inom båtlivet kommer att finnas ett mycket större antal båtturister i svenska vatten. Utifrån det underlag Transportstyrelsen tagit fram med hjälp av Vattenmyndigheten Södra Östersjön, samt BSAP, kan slutsatserna dras att samtliga kustvatten och sjöar och inre vattendrag redan idag är, eller kommer vara inom en snar framtid, i behov av skydd mot ytterligare negativ miljöpåverkan, som exempelvis utsläpp av toalettavfall.

Den samhällsekonomiska analysen visar att den kostnad ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar medför inte står i paritet med nyttan sett ur ett kust/Österjöperspektiv. Transportstyrelsen anser dock att förbudet istället måste ses utifrån den nytta ett förbud skulle innebära sett ur det lokala miljömässiga perspektivet. Enligt både Vattendirektivet och BSAP har Sverige åtagit sig att aktivt arbeta för en bättre vattenmiljö, och detta är initiativ som Transportstyrelsen ställer sig bakom. Myndigheten anser sig vara ålagd att utföra de åtgärder som finns tillgängliga för att på så sätt skapa så goda förutsättningar som möjligt för miljön i och kring vatten.

Transportstyrelsen drar slutsatsen att det förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar som föreslås införas bör vara nationellt omfattande och inte medge regionala undantag. Motivet är att dels skydda de områden som redan i nuläget har måttlig, otillfredsställande eller dålig ekologisk status så att de inte riskerar att försämras ytterligare, och dels att förhindra att de

områden som i nuläget har god eller hög ekologisk status hamnar i en sämre status i framtiden. Detta förbud bör införas i två steg. Det första steget, med utsläppsförbud i de miljömässigt mer känsliga områdena; Egentliga Östersjön, Skagerak, Kattegat och Öresund, samt sjöar och inre vattendrag, föreslås träda i kraft den 1 januari två år efter att ett formellt beslut tagits. Det krav på hamnarnas mottagningsanordningar bör då ha hunnit komma ut till berörda genom riktade informationsinsatser och anläggningar byggas ut i tillfredsställande omfattning (se krav på hamnar under kapitel 4, 9 och 10). Det andra steget, med utsläppsförbud i de miljömässigt mindre känsliga områdena Bottenviken och Bottenhavet, föreslås träda i kraft den 1 januari fyra år efter ett formellt beslut. Då bör utvärdering hunnit göras av införandet av förbudets första del, samt tekniken utvecklats och effektiviserats.

Då åtgärderna enligt BSAP, (se kapitel 2), för att minska utsläpp som kan orsaka övergödning i huvudsak vara genomförda senast 2016 anser Transportstyrelsen att utsläppsförbudet för fritidsbåtars toalettavfall bör införas så snart det är möjligt.

Enligt förordning (2009:381) om statligt stöd till lokala vattenvårdsprojekt kommer de s.k. LOVA-bidragen enligt 2 § 1 inte beviljas för åtgärder i Bottenhavet och Bottenviken. Utifrån övergödningssituationen i Östersjön kan åtgärder i dessa vattendistrikt enligt Naturvårdsverket inte bedömas som kostnadseffektiva. Detta ligger således i linje med Transportstyrelsens förslag om förbudets omfattning med hänsyn till miljökänslighet i olika vattendistrikt.

Samtidigt som förbudet införs genom steg 1 bör även meddelas att det ska gälla samtliga båtar inom svenskt territorium samt att förbudet och även ska gälla för utländska båtar inom svenskt sjöterritorium. (Se konstruktionskravets beskrivning under kapitel 5 och 10)

En ofta förekommande synpunkt som Transportstyrelsen har fått från allmänheten är att båtägare utmålas som miljöbovar och att man istället borde ägna tid och resurser åt de stora miljöproblemen så som exempelvis jordbruk. Transportstyrelsen anser att dock att samtliga miljöproblem bör omhändertas på bästa möjliga sätt och att ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar är ett av dessa. Transportstyrelsen anser att det är lika viktigt med lokala vattenskyddsåtgärder som större vattenskyddsåtgärder för att förbättra vattenkvaliteten i skärgården och att dessa inte bör utesluta varandra. Det är en förutsättning för en bättre vattenkvalitet att det kontinuerligt arbetas med vattenskydd på alla nivåer; lokalt i skärgården, inom tillrinningsområdena, nationellt genom bl.a. lagstiftning och internationellt genom bl.a. samarbetsavtal.

13.3.3 Estetiska, hygieniska, och sanitära aspekter

Genom vad som framkommit under kapitlen om omvärldsanalys (kap 2), samhällsekonomisk konsekvensbeskrivning (kap 3) och om förbudets utformning (kap 8) drar Transportstyrelsen slutsatsen att införandet av ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar även innefattar hygieniska, estetiska och sanitära skäl. Enligt Vattendirektivet måste vattnet vid stranden uppnå vissa godkända nivåer för att vara tillräckligt bra att bada i utan att riskera hälsan. Vid de stränder där det under högsäsong vistas ett större antal båtar kan vattenkvaliteten bli så dålig på grund av utsläppen att det är hälsovådligt att bada där. Lokala utsläpp av toalettavfall i större mängder medför även att det upplevs som otrevligt och inte estetiskt tilltalande att vistas i närheten. Även om toalettavfallet i de flesta fall finfördelas innan de släpps ut i vattnet leder föroreningen till följdproblem som försämrad vattenkvalitet och i förlängningen till ökad förekomst av alger.

När obehandlat toalettavfall släpps ut i närheten av badvatten kan sanitära problem uppstå om koncentrationen av smittspridande bakterier och virus i vattnet blir tillräckligt hög. Toalettavfallet kan ge upphov till både mag-, tarm-, öron-, näs-, hals- och hudinfektioner, smittan sker via sår eller genom att badande sväljer vatten. Enligt WSP:s beräkningar krävs dock att toalettavfallet sprids ut tillräckligt mycket för att halterna av bakterier och virus ska vara så låga att de är ofarliga; innehållet i en 40-liters septiktank behöver t.ex. spridas ut i en vattenvolym om ca 27 000 m^3 för att koncentrationen av E. Coli-bakterier ska vara tillräckligt låg. Som en jämförelse är vattenvolymen i Egentliga Östersjön ca 14 900 km^3. Med andra ord skulle i ett hypotetiskt fall om inga andra källor fanns till E. Coli-bakteriespridning ca 552 miljoner fritidsbåtar – om de var väl utspridda – kunna tömma sina 40-l latrintankar över Egentliga Östersjön. I praktiken samsas nära 53 000 svenska fritidsbåtar och ett okänt antal utländska fritidsbåtar med direkttömning eller som saknar möjlighet att lämna toalettavfallet till land, framför allt i vikar längst svensk kustvatten där vattengenomströmningen är förhållandevis låg.

13.3.4 Etiska och moraliska aspekter

Av vad som framkommit enligt kapitlen om omvärldsanalys (kap 2) och samråd (kap 12) kan Transportstyrelsen dra slutsatsen att det trots försök inte har lyckats att få till ett minskat utsläppande av toalettavfall från fritidsbåtar på frivillig väg. Därför behövs det nu en kraftfullare åtgärd för att få till stånd en attitydförändring i samhället. Transportstyrelsen anser att det inte går att rättfärdiga att släppa ut sitt toalettavfall rakt ut i naturen när det finns möjlighet att istället ta hand om det i land. Det är myndighetens uppfattning att när det finns ett tillräckligt utbyggt system av toaletter, utslagsvaskar och sugtömningsstationer i land kommer problemet för båtägarna att lämna sitt toalettavfall i land lösas och förhoppningen är att dessa då kommer att välja att agera i enlighet med det föreslagna förbudet.

Förhoppningen är att förbudet medför ett ökat medvetande hos aktörerna och en attitydförändring att det anses moraliskt fel att släppa ut sitt avfall i naturen. Förhoppningen är även att det förtydligade kravet på att hamnar måste anlägga mottagningsanordningar om det finns behov härför leder till att möjligheten för båtägarna att faktiskt kunna tömma sitt avfall till land underlättas samt att tekniken för anläggningarna utvecklas och blir mer användarvänliga och hållbara.

Även om det kan tänkas bli svårt att utöva tillsyn och kontrollera överträdelser av ett utsläppsförbud anser Transportstyrelsen det ändå nödvändigt att ett sådant förbud införs i Sverige. Genom att reglera det i lag, tillsammans med informationsinsatser och ökad tillgänglighet av mottagningsanordningar, tror Transportstyrelsen att det går att få till stånd en normförändring i samhället som människor vill leva upp till oavsett graden av tillsyn och sanktioner.

13.3.5 Övriga aspekter av ett införande av ett utsläppsförbud

Nedan presenteras de övriga aspekter av ett införande av ett utsläppsförbud som Transportstyrelsen beaktat, vilka inte direkt ingår i något av de fyra huvudargumenten. Transportstyrelsen anser även dessa aspekter vara viktiga att ta hänsyn till vid utredningen av ett eventuellt förbud.

13.3.5.1 Goda förutsättningar för mottagande

Av omvärldsanalysens avsnitt om andra länders status på området (kap 2) kan slutsatsen dras att det är viktigt att skapa goda förutsättningar i land för mottagande, och detta redan vid övergången till det nya systemet. En lärdom som kan dras genom införandet av förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar i Finland och på Ålands är att så inte skedde helt smärtfritt eftersom sugtömningsstationerna var för få eller kapaciteten för liten när förbudet trädde i kraft, vilket försvårade lämnandet av toalettavfallet i land.

Av inventeringen av befintliga anläggningar i land samt ytterligare behov härav (kap 4) kan slutsatsen dras att en förutsättning för att båtlivets aktörer ska ha möjlighet att praktiskt kunna efterleva ett eventuellt förbud är en nödvändig förutsättning att det finns ett välutvecklat system av mottagningsanordningar i land, i form av både toaletter, utslagsvaskar och sugtömningsstationer. Det är Transportstyrelsens uppfattning att människor med båt i allmänhet inte medvetet väljer att släppa ut sitt toalettavfall i naturen om goda förutsättningar för att tömma det till land finns, och att majoriteten föredrar att uträtta sina behov på en toalett i land framför båtens toalett om sådana anläggningar finns inom räckhåll.

13.3.5.2 Skärgårdsstiftelsen som förebild

Av omvärldsanalysens (kap 2), teknik för mottagningsanordningars (kap 6) och samrådets (kap 12) avsnitt om Skärgårdsstiftelsen kan slutsatsen dras att denna stiftelse utför ett bra arbete på området och kan ses som en förebild. Skärgårdsstiftelsens anläggningar är ofta även dimensionerade och placerade så att de kan nyttjas av linjetrafikbåtarnas resenärer och vandrarhem, vilket visar på deras intresse av att ge service åt samtliga personer som vistas i skärgården, oavsett om dessa har båt eller inte. Deras anläggningar placeras i möjligaste mån i nära anslutning till befintliga reningsverk så att hela hanteringskedjan ska fungera och så det ska bli så lite övriga transporter som möjligt. De har en helhetssyn på avfallsproblematiken som Transportstyrelsen ser som föredömligt. Deras arbete sker även utifrån både miljö- och serviceaspekter till allmänheten och har visat sig vara mycket uppskattat från olika håll, bl.a. genom de synpunkter som inkommit till Transportstyrelsen via webben.

13.3.5.3 Teknik mottagningsanordningar

Av kapitlet om teknik för mottagningsanordningar (kap 6) kan Transportstyrelsen dra slutsatsen att det inte är den befintliga tekniken i sig som är orsaken till att anläggningarna inte används i så stor utsträckning, utan att det beror på andra bakomliggande orsaker. Tekniken måste bli mer lättillgänglig och användarvänlig, vilket hör ihop med krav på hamnarnas mottagningskapacitet och attityden från båtägarnas sida. Transportstyrelsen förespråkar att samtliga sugtömningsanläggningar om möjligt förses med ett räkneverk så det går att följa upp och utvärdera användningen av dessa. Detta är även ett önskemål från Naturvårdsverket, eftersom det därigenom skulle vara möjligt att följa upp hur stora mängder avfall som tas om hand och hur många som utnyttjar anläggningen. Alla anordningar för mottagande av toalettavfall bör även förses med den internationella märkningen härför så att samtliga hamnbesökare blir upplysta om att dessa anläggningar finns, samt en tydlig instruktion hur dessa ska användas.

I Fritidsbåtsdirektivet finns en internationell standard för hur nybyggda fritidsbåtars toaletter ska vara konstruerade, vilken alla medlemsländer i EU måste följa. Motsvarande standard för mottagningsanordningarna i land saknas. Detta medför problem att mottagningsanordningar har olika tekniska konstruktioner i olika länder och inte är anpassade för olika typer av båtar. Därför kan det uppstå problem när utländska båtar vill lämna sitt toalettavfall till en mottagningsanordning i ett annat land. Detta är en problematik som Transportstyrelsen anser bör uppmärksammas i det internationella arbetet angående fritidsbåtsfrågor.

13.3.5.4 Författningsförslag

Av vad som framkommit av kapitlen om författningsförslag (kap 10) och sanktioner (kap 11) drar Transportstyrelsen slutsatsen att utsläppsförbudet samt tillhörande konstruktionskrav och sanktioner bör införas i ett sammanhållet regelverk. Anledningen härför är att de bestämmelser som rör

fritidsbåtar i så stor utsträckning som möjligt bör samlas på samma ställe så att det ger en god överblick och får som följd bäst möjlighet till efterlevnad.

Det regelverk som Transportstyrelsen föreslår att dessa bestämmelser bör iföras i är Vattenföroreningslagen, vilken redan i dag är anpassad till MARPOL och Östersjöstrategin.

Vad gäller valet bedömningen av vilken påföljd som är mest lämplig för det aktuella brottet måste hänsyn tas till vem som ska utöva tillsyn, svårigheten att upptäcka brottet, handläggningen av ett ärende samt överträdelsens art. Transportstyrelsen anser att den lämpligaste påföljden är böter genom ordningsbot.

Anledningen härtill är att det finns en fördel genom att den som begått överträdelsen genast drabbas av påföljden. Detta är det system man använder vad avser många trafikbrott och som där fungerar bra. Det ska i sammanhanget påpekas att Finland har infört böter som påföljd för utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar. Vad gäller administrationen kring utfärdandet av böter genom ordningsbot denna är låg, den kan utfärdas på plats av Kustbevakningen eller sjö- och landpolis och den är proportionerlig. Då Kustbevakningen redan idag har kompetensen att utfärda ordningsbot i sin befintliga verksamhet torde det inte innebära några större insatser eller kostnader att införa det även på detta område, om Transportstyrelsen väljer att delegera ansvaret till dem.

Transporstyrelsen anser vidare att även hamnanläggningsinnehavare som inte uppfyller de krav som ställs ska kunna dömas till böter.

13.3.5.5 Konsekvenser för kommuner

Transportstyrelsen är positiv till det gensvar som webbundersökningen med frågor om toalettavfall från fritidsbåtar gav, under kapitel 7 och 9. Frågorna gick ut till samtliga 290 kommuner, och av dessa inkom totalt 207 svar till Transportstyrelsen. 97 kommuner svarade att de ej ansåg sig vara berörda av frågorna, medan 110 kommuner svarade att de ansåg sig berörda av området fritidsbåtar och toalettavfall.

Transportstyrelsen ser det som positivt att de flesta kommunerna svarat att de anser sig kunna möta det ökade behovet av mottagande av toalettavfall i fritidsbåtshamnar som ett utsläppsförbud skulle medföra. Dock är det problematiskt hur detta ska kunna finansieras.

Transportstyrelsen framhåller att det är viktigt att det för båtägarna inte kostar något extra att lämna sitt toalettavfall i land, vilket skulle motverka användandet av dessa anläggningar. Kommunerna bör inte heller i framtiden få ta ut en specifik kostnad för t.ex. användning av sugtömning, utan istället uppmuntra båtägarna att agera miljövänligt. Finansieringen av de hamnar som blir aktuella utifrån kapacitet och/eller besöksfrekvens ökade kostnader

för att kunna ta emot toalettavfallet direkt från båtarnas däcksbeslag via sugtömning bör istället finansieras genom viss höjning av generella avgifter.

Enligt den kommunala finansieringsprincipen bör kommuner och landsting inte åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Principen gäller när riksdag, regering eller myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för verksamhet. Kravet på mottagande av avfall från fritidsbåtar i kommunala hamnar finns redan idag, vilket dock kommer att utökas och kompletteras för vissa hamnar, om utsläppsförbudet införs på det sätt som Transportstyrelsen föreslår, tillsammans med krav på konstruktion av båtar och krav på mottagande i hamnar. Dock ser Transportstyrelsen möjligheten för dessa hamnar att få finansieringsstöd genom LOVA-bidraget som en partiell lösning.

De flesta kommunerna pekar i sina svar till Transportstyrelsen på miljöaspekten som den största fördelen med ett förbud. I stort sett samtliga kommuner anser att det ska gälla totalförbud och att undantag inte ska medges. Detta är något som Transportstyrelsen tagit fasta på och i myndighetens egna förslag förespråkas både miljöaspekten och ett nationellt förbud.

13.3.5.6 Konsekvenser för Kustbevakning

Enligt vad som framkommit under kapitlen om Kustbevakningen (kap 9, 10 och 11) kan Transportstyrelsen dra slutsatsen att kostnadskonsekvenserna för Kustbevakningen kommer bli marginell då de redan idag har liknande verksamhet och befogenheter som med viss justering går att använda även för denna tillsyn. De har även ett fungerande system för att kunna sanktionera överträdelser genom ordningsbot.

En annan problematik som framkom vid webbundersökningen till kommunerna var att många kommuner ser svårigheter med att kontrollera att förbudet efterlevs. Det är en synpunkt som tagits upp på flera håll och Transportstyrelsen är av samma uppfattning. Även om det kan tänkas bli svårt att utöva tillsyn och kontrollera överträdelser av ett utsläppsförbud anser Transportstyrelsen att det inte är något skäl för att låta bli att införa ett sådant förbud. Transportstyrelsen är av den uppfattningen att det går att få till stånd en normförändring i samhället som människor vill leva upp till oavsett graden av tillsyn och sanktioner.

13.3.5.7 Samråd

Av vad som framkommit genom samråd med andra av båtlivets aktörer kan Transportstyrelsen dra slutsatsen att det finns många skilda uppfattningar på området med utsläppsförbud av toalettavfall. Transportstyrelsen anser att det är betydelsefullt att få synpunkter från dem som i praktiken kommer att beröras av ett förbud för att få en bättre förståelse för frågans komplexitet och inte missa viktiga aspekter härav. Förhoppningen är att myndigheten

genom denna öppenhet och möjlighet att vara med och påverka beslut innan de tas även kan vinna förankring hos allmänheten och att därigenom så många som möjligt kan bli nöjda med resultatet. Transportstyrelsen har uppfattningen att det generellt kan sägas att huvuddelen av båtlivets olika aktörer ställer sig positiva till ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar, under förutsättning att det skapas bättre möjligheter för mottagande av avfallet i land samt möjlighet till finansieringsstöd för sådant utbyggande. Den nästan genomgående största fördelen som framförts är att miljön sätts i fokus, samtidigt som den största nackdelen är ökade kostnader för samhället och känslan av att båtlivets aktörer får en negativ stämpel.

13.3.5.8 Informationsinsatser

För att införandet av ett förbud mot att släppa ut toalettavfall från fritidsbåtar ska kunna genomföras och mottagas med förståelse är det Transportstyrelsens uppfattning att det bör föregås av en kraftfull informationsinsats. Denna bör rikta sig till berörda fritidsbåtshamnar om vad som kommer gälla dem och hur de på bästa sätt kan ta hand om frågan. Fritidsbåtshamnarna bör också få stöd genom information om var mottagningsanordningarna lämpligast bör placeras samt vilken slags teknik som lämpar sig bäst för olika situationer eller platser. Eftersom de nya bestämmelserna föreslås föras in i ett redan existerande regelverk som i dag inte primärt har fritidsbåtsägarna som tillämparkrets anser Transportstyrelsen det vara av stor vikt att i samband med regeländringen genomföra en större informationskampanj kring regelverket och det nya förbudet riktat till allmänheten.

Det bör även ytterligare informeras om möjligheten om att söka finansieringsbidrag för att skaffa en mottagningsanläggning, både för de hamnar som kommer att bli skyldiga att ha en sugtömningsstation och för de hamnar som på frivillig väg avser att anlägga en sådan.

Bilaga 1

Uppdrag om utsläpp av toalettavfall från fritidsbåt, Näringsdepartementet, Regeringen, 2009-03-12, Dnr: 06.02.16TSS2009-2249

Bilaga 2

Information om toalettuppdraget för handelsfartyg, Karin Fransson, Transportstyrelsen, 2009-10-20

Bilaga 3

Samhällsekonomisk konsekvensanalys av införande av ett förbud mot att släppa ut toalettavfall från fritidsbåtar, WSP Analys & Strategi, 2009-10-28

Bilaga 4

Inventering av mottagningsanordningar i gäst- och klubbhamnar, *Inventering av mottagningsanordningar i naturhamna*, Björn Altnäs och Lars-Göran Forss, samt *Regionindelning*

Bilaga 5

Toalettsystem i fritidsbåtar – Kostnad för konvertering av befintligt toalettsystem, Alexander Johansson, 2009-09-04

Bilaga 6

Mottagninganordningar för toalettavfall från fritidsbåtar, Affärsconcept
Lennart Borghagen, 2009-09-15, Dnr: 06.02.16TSS2009-4452

Bilaga 7

Webbundersökning samt svarssammanställning på frågor till kommuner om toalettavfall från fritidsbåtar, Pia Karlsson, Helena Hellberg-Petersson, Lina Petersson

Bilaga 8

Kustklassningar Sverige, Vattenmyndigheten Södra Östersjön, 2009-10-14

Bilaga 9

Yttrande över frågor från Transportstyrelsen avseende förutsättningar för införande av ett förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar, Kustbevakningen, Martin Ratcovich, 2009-10-01

Bilaga 10

a. Inventering av författning, Andrea Ahlberg, 2009-10-13

b. Lag (2010:XX) om utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar m.m., Andrea Ahlberg, 2009-10-14

c. Förordning om förbud mot utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar m.m., Andrea Ahlberg, 2009-10-14

Bilaga 11

Webbundersökning – Frågor till allmänheten om toalettavfall från fritidsbåtar, Lina Petersson

Bilaga 12

Den kommunala finansieringsprincipen, Sveriges Kommuner och Landsting, 2007-04-16

Bilaga 13

ICOMIA, monitoring site for the regulatory reference guide
http://dev.ulb.ac.be/besmac/icomia/index.php?page=consultation&idCriteria=3&orderBy=update&PHPSESSID=3dbe4a4066096f2a1e085fee2a7465c4

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Proposition 1999/2000:133 *Genomförande av Östersjöstrategin*
Prop.2008/09:170. *En sammanhållen svensk havspolitik*
Prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2 Finansieringsprincipen.
Prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1 Finansieringsprincipens tillämpning.
Prop. 2005/06:182

Båtlivsundersökningen 2004 – En undersökning om svenska fritidsbåtar och hur de används, Statistiska Centralbyrån, 2004
Den kommunala finansieringsprincipen, Sveriges Kommuner och Landsting, 2007-04-16
DN, 080802
En jämförelse mellan 15.1 2003 och 15.1 2007, Finska Håll Skärgården Ren,
Fakta om båtlivet i Sverige, 2009
Fakta om turismen på Åland, broschyr, 2004
Förvaltningsplan Södra Östersjöns vattendistrikt, Vattenmyndigheten Södra Östersjön, 2009-02
Gästhamnsguiden
Miljön i Finland 31, Malin Lönnroth, Katja Holttinen, Helsingfors 2007
Non paper on a possible approach towards preparing a draft proposal for further amending the RCD, 2009-03-22
Sveriges åtagande i Baltic Sea Action Plan, rapport 5985, Naturvårdsverket, 2009-07
Sveriges åtaganden i Baltic Sea Action Plan, konsekvensanalyser, rapport 5984, Naturvårdsverket 2009-07
The economic value of ecosystem services provided by Skagerrak and the Baltic Sea, rapport 5874, Naturvårdsverket, 2008
Utsläpp av toalettavfall från fritidsbåtar, Narine Svensson, Sjöfartsverket, Dnr. 0602-06-02596, 2006-09-29
Vägledning för stöd till lokala vattenvårdsprojekt, Naturvårdsverket, Gunnel Horm, 2009-08-01

Internetkällor

www.aklagare.se
European Boating Association, http://eba.eu.com/
http://www.campingsverige.se/Vatten-artiklar/Porta-Potti-toaletterna-fraan-Thetford.html
http://dev.ulb.ac.be/besmac/icomia/index.php?page=consultation&idCriteria=3&orderBy=update&PHPSESSID=3dbe4a4066096f2a1e085fee2a7465c4

http://www.havet.nu/?d=43
http://www.pidasaaristosiistina.fi
http://portal.fma.fi/sivu/www/fma_fi_se/tjanster/miljoskydd/finlands_nationella_lagstiftning
http://www.hsr.se/documents/NY_Vartarbete/Miljomedvetet_batliv/Gront_batliv_webb.pdf
www.lansstyrelsen.se
http://www.naturskyddsforeningen.se/natur-och-miljo/hav-och-fiske/marina-miljon/helcom/
http://www.smf.su.se/havet/fakta/siffror.html
http://www.transportstyrelsen.se/sv/Sjofart/Fritidsbatar/Batlivets-miljofragor/Avfallsmottagning/
http://www.transportstyrelsen.se/sv/Sjofart/Fritidsbatar/Batlivets-miljofragor/Avfallsmottagning/Information--skyltning/
http://www.transportstyrelsen.se/sv/Sjofart/Fritidsbatar/Batlivets-miljofragor/Avfallsmottagning/Vem-ar-ansvarig/
http://www.transportstyrelsen.se/sv/Sjofart/Fritidsbatar/Tillfallig-sida-fakta-om-batlivet/Batlivsundersokningen-2004/
http://www.visitdenmark.dk