



Handläggare: Susanna Karlsson
Telefon: 08-508 28 855

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2011-08-30 p. 18

Tillsyn av båtklubbar

Svar på skrivelse från Per Bolund m.fl. (MP)

Förslag till beslut

- 1 Godkänna miljöförvaltningens svar på skrivelsen och översända den till idrottsförvaltningen samt till Saltsjö-Mälarens Båtförbund för kännedom

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Pia Winbladh Högfors
Avdelningschef

Sammanfattning

Per Bolund m.fl. (MP) har till miljö- och hälsoskyddsnämnden ställt frågor om vilka miljöproblem som kan komma att uppstå på grund av bristande egenkontroll hos båtklubbar i Stockholm. Vidare har det efterfrågats hur provtagning av prioriterade ämnen från båtbottnfärger kan utökas för att undersöka om dessa ämnen ökar genom användande av bottenfärger eller genom klubbarnas aktiviteter.

Miljöförvaltningen anser att underhåll av båtar som sker i klubbarna sannolikt medför ett tillskott av olika metaller i närområdet. Det är därför motiverat att ställa krav på åtgärder avseende underhåll och båtvätt. Utformning och skick på klubbarnas miljöstationer är av varierande kvalitet vilket kan innebära en risk för miljön.

Flertalet av de klubbar som saknar kommunalt VA har bristfälliga avloppslösningar, men miljöpåverkan härav är relativt liten.

Bakgrund

I Stockholm finns ett 80-tal båtklubbar. Båtklubsverksamheten har gamla anor. De flesta båtklubbarna har funnits sedan början av 1900-talet och verksamheterna har bedrivits ungefär på samma sätt och plats sedan dess.

Flertalet av klubbarna bedriver sin ideella föreningsverksamhet på mark tillhörande staden. Denna mark samt i vissa fall klubbhus och bryggor utarrenderas av idrottsförvaltningen.

Under perioden 1991-1994 arbetade miljöförvaltningen tillsammans med fritidsförvaltningen och Saltsjö-Mälarens Båtförbund (SMBF) i ett gemensamt projekt riktat till båtklubbar i staden. Projektet utmynnade i skriften "Råd enligt miljöskyddslagen om avfallshantering vid småbåtshamnar" vilken delades ut till båtklubbarna. Skriften informerade bland annat om skyldigheter för småbåtshamnar att omhänderta farligt avfall samt på vilket sätt det skulle göras. Klubbarna skulle enligt skriften uppfylla vissa minimikrav gällande hantering av farligt avfall och de skulle även inkomma med en skriftlig beskrivning över hur råden uppfylldes.

En uppföljning av arbetet i början av 90-talet gjordes av miljöförvaltningen under 1996, kallat "Båt 96", och till hjälp hade förvaltningen två ALU-anställda personer som var en del av stadens Agenda 21-arbete. Ett av målen med projektet var att samtliga båtklubbar i staden skulle ha en miljöstation samt ett miljöombud. Skriften "Ren och skär information" togs fram och skickades till båtklubbarna i staden. I skriften fanns information om vilken miljöpåverkan användningen av fritidsbåtar kan ha när det gäller bland annat avfallshantering, underhåll och val av båtbottnfärg. En stor del av båtklubbarna i staden besöktes vid 1996 års uppföljning och klubbarna informerades om deras ansvar när det gäller miljöfarligt avfall. I de fall brister uppmärksammades så noterades detta. Projektet avslutades med rapporten "Miljöinformation till båtklubbar i Stockholm, Båt 96 – en uppföljning av projekt småbåtshamnars avfallshantering 91/92".

Under perioden 2004-2006 medverkade miljöförvaltningen i Interreg IIIA-projektet Skärgårdsmiljö, vilket var ett EU-projekt som syftade till en förbättrad miljö i Östersjön. Ett av projektets huvudteman var båtlivets miljöpåverkan och då framförallt från fritidsbåtstrafiken. Information och utställningsmaterial togs fram och distribuerades till enskilda båtägare och båtklubbar, bland annat på båtmässan "Allt för sjön" i Älvsjö.

Inom ramen för Interreg IIIA-projektet inledde miljöförvaltningen ett regionalt samarbete med ett flertal kommuner i länet samt miljösamverkan i Stockholms län (MSL). Den checklista som miljöförvaltningen använder vid tillsynen av båtklubbar idag är baserad på den checklista som togs fram vid detta samarbete.

Riksorganisationen för båtklubbar, Svenska Båtunionen, tog år 2007 fram en checklista för egenkontroll av hamnar för fritidsbåtar och Saltsjö-Mälarens Båtförbund har en miljöpolicy från 2009. Miljöförvaltningen håller kontakt med branschorganisationerna och har också utlovat att bidra med synpunkter och information till deras miljöpolicy och egenkontrollprogram.

Under 2008 deltog miljöförvaltningen i arbetet med att ta fram ett informationsblad om båtbottentvättar. Arbetet gjordes tillsammans med andra kommuner i länet, SMBF, Naturskyddsföreningen och Håll Sverige Rent.

Förutom att delta i ovannämnda projekt så har miljöförvaltningen under 2000-talet även utövat en viss tillsyn på båtklubbar. Det var främst hanteringen av farligt avfall som kontrollerades och brister kunde då konstateras. Ingen uppföljning gjordes av förvaltningen och vid tillsynen under 2010 framgår att brister vid hantering av farligt avfall fortfarande kvarstår.

Sedan 2010 bedriver miljöförvaltningen riktad tillsyn på båtklubbarnas egenkontroll. Under 2010 besöktes 10 verksamheter runt om i staden. Under 2011 kommer ytterligare 20 verksamheter att besökas, detta år endast varvsverksamheter och klubbar med vinterförvaring. Under tillsynsbesöken kontrolleras ett antal punkter utifrån en i förväg utskickad checklista. Dessa härrör från områdena:

- Underhåll och båttvätt
- Kemiska produkter och avfallshantering
- Sanitära anläggningar
- Anmälningsplikt och egenkontroll

Samtliga inspekterade verksamheter har fått en eller flera anmärkningar gällande egenkontroll, avfallshantering, avloppslösningar eller rutiner vid underhåll av båtar. Flertalet båtklubbar saknar dokumentation som visar på en systematiserad egenkontroll med avseende på miljö- och hälsoskydd.

Mot bakgrund av miljöförvaltningens tillsyn på båtklubbar har Per Bolund m.fl. (MP) i en skrivelse till miljöförvaltningen efterfrågat:

- En djupare analys av vilka miljöproblem som den bristande egenkontrollen vid båtklubbar och båtuppläggningsplatser kan leda till.
- Förslag på hur provtagningen av prioriterade ämnen från båtbottnfärg kan utökas för att undersöka om förekomsten av dessa ämnen ökar genom användandet av förbjuden båtbottnfärg eller om läckage sker av giftiga ämnen som ackumulerats i marken vid båtklubbarna.

Förvaltningens synpunkter

Underhåll och båttvätt

Flertalet klubbar där medlemmar underhåller och vinterförvarar sina båtar saknar rutiner eller krav på att skyddsåtgärder ska vidtas vid underhåll. Underhåll såsom slipning eller skrapning av båtbottnen, rengöring med högtryckstvätt och oljebyte utförs direkt på marken i omedelbar närhet till vattnet. Bortskrapad färg och oljerester sköljs antingen genom spolning, med regn (ytavrinning) ut i recipienten eller infiltreras ner till grundvattnet.

Aktuell forskning och provtagning visar att metaller som är vanligt förekommande, eller har varit, i båtbottnfärger bl.a. zink, koppar och tenn finns i måttligt höga halter till höga halter i Mälaren och Saltsjön. Institutet för tillämpad miljöforskning vid Stockholms Universitet, har med Trosa kommun som uppdragsgivare genomfört analys av bl.a. metaller och organiska tennföreningar i sediment vid båtupptagningsplatser och i anslutning till båttvätt (2005) samt i uppsamlingsbassäng (2007) till båttvätt i Trosa hamn. Denna studie visade att halterna av koppar och zink i sediment i anslutning till båttvätten (2005) ökade under båtsäsongen och att halterna var signifikant förhöjda jämfört med andra yttre provtagningsstationer i slutet av säsongen. Även sedimentprover tagna vid ett antal båtupplägningsplatser analyserades. Halterna av koppar, zink och bly var här så mycket som upp till 4-5 gånger högre än halterna som uppmätts vid båttvätten. Sedimentet från uppsamlingsbassängen (2007) visade mycket höga halter av metallerna koppar och zink och var cirka 100 gånger högre i bassängen jämfört med halterna i övriga hamnområdet. Vidare kontrollerades halterna av tennorganiska föreningar där förhöjda halter uppmättes i sediment utanför båtupptagningsplatserna samt vid båttvätten medan de övriga i Trosa hamnområde var relativt låga. Sammantaget innebär det att hanteringen med avspolning av båtar, båttvätt samt skrapning och slipning av båtar sannolikt medför ett starkt tillskott av olika metaller i närområdet.

Tributyltenn, TBT, är giftigt för vattenlevande organismer även vid mycket låga halter. Nätsnäckan påverkas till exempel vid så låg halt som ett nanogram per liter med förändringar i hormonsystemet som leder till imposex, det vill säga att honor utvecklar hanliga könsorgan. TBT förbjöds från 1989 för båtar under 25 meter p.g.a. deras kustnära användning. Koppar och zink finns naturligt i vår miljö men i höga koncentrationer är det giftiga för vattenlevande organismer. 1998 införde Kemikalieinspektionen restriktioner för användning av giftläckande båtbottnfärger. Kopparbaserade båtbottnfärger (västkustfärg) är numera endast tillåtna för fartyg och för fritidsbåtar på västkusten. 2001 kom de fysikaliskt

verkande färgerna, s.k. ostkustfärg, ut på marknaden och i dessa ingår zink i höga halter. När båtar målade med zinkbaserad färg tvättas lossnar en hel del färg med tillhörande aktiva substanser och detta ansamlas i mark och i närliggande recipient. Kemikalieinspektionen vill fr.o.m. hösten 2011 förbjuda även zinkbaserade båtbottnfärger eftersom det säkerställts att även dessa är giftläckande och inte enbart fysikaliskt verkande.

Förvaltningen anser att det är motiverat att ställa krav på åtgärder avseende underhåll och båttvätt. Klubbar som inte vidtar tillräckliga skyddsåtgärder kommer att uppmanas att inkomma med förslag på förbättrande åtgärder gällande hanteringen av tvättvatten från tvättning av båtar. Sådana åtgärder skulle kunna vara inrättande av spolplattor med efterföljande rening. Om detta inte är genomförbart ska klubben redogöra för hur de i stället kan motverka att skadliga ämnen från båtbottnfärger sprids. Vidare anser förvaltningen att klubbarna ska ta fram en policy för vilken färg som medlemmarna får använda inom klubbens aktivitet. Där bör det tydligt framgå att förbjudna båtbottnfärger inte accepteras och att användande av sådana kan innebära uteslutning ur klubben. Detta är ett bra påtryckningsmedel för att styra över användandet till mer miljövänliga alternativ och få bort eventuell illegal hantering.

Kemiska produkter och avfallshantering

När det gäller avfallshantering saknar flera av klubbarna mottagning för hushållsavfall och/eller farligt avfall. Klubbarnas medlemmar får i stället själva ta hand om och bortforsla det avfall som uppstår i verksamheten. Av dem som har mottagning av farligt avfall saknas många gånger journalföring av insamlade fraktioner samt absorbent i stationen.

Utformning och skick på klubbarnas miljöstationer är av varierande kvalitet. Många av stationerna saknar hårdgjort golv, invallning eller dubbla fat. Vid ett eventuellt läckage skulle detta kunna medföra att avfall såsom spillolja, glykol, diesel och lösningsmedelsrester rinner ut och antingen infiltreras i marken eller via avrinning når vattnet.

Många klubbar har valt att inte samla in uttjänta batterier eftersom dessa omfattas av producentansvaret. Under tillsynsbesöken har det visat sig att detta är ett problem eftersom medlemmarna har behov av att lämna batterier vid klubbens insamling. Dessa ställs i stället utanför stationen eller någon annanstans på området vilket kan innebära en risk för miljön.

Förvaltningen anser att om klubbarna har miljöstationer ska de vara utformade så att ingen risk uppstår för människors hälsa och miljön. I stationerna ska det finnas någon form av absorbent om ett läckage skulle uppstå eller vid eventuellt spill. Klubbarna ska även ha en upprättad avfallsplan. Planen ska uppdateras genom att klubben kontinuerligt inventerar vilket avfall medlemmarna har behov av att lämna.

Sanitära anläggningar

Bad-, disk- och tvättvatten (BDT): Flertalet av de klubbar som saknar kommunalt VA har bristfälliga avloppslösningar för BDT-vatten. I många fall går BDT-vattnet rakt ut i recipienten. I några fall har klubbarna ingen kännedom om vilken avloppslösning som finns då de övertagit byggnaderna av staden med befintliga lösningar.

Det bör påpekas att miljöpåverkan från dessa aktiviteter är relativt liten. Vanligtvis handlar det om kaffekokning i pentryt och vanlig handtvätt. Förvaltningen anser att de klubbar som inte har någon kännedom om vilken avloppslösning de har för BDT-vatten bör utreda frågan. Miljöförvaltningen har under hand inhämtat synpunkter från Stockholm Vatten och konstaterar att de inte har någon generell policy för hur BDT-avlopp inom VA-området ska bedömas – påverkan på vattenkvaliteten varierar och därmed måste även kravnivån avgöras från fall till fall.

Latrin: För latrin finns ett antal olika lösningar såsom sluten tank, byggtoa eller torrtoa. Flertalet av de klubbar som har sluten tank saknar överflyllnadslarm och rutiner för kontroll av överflyllnadslarm. I ett fall hade klubben en pissoar med avrinning ut på marken. Många av klubbarna ligger i anslutning till badplatser. Vid ett eventuellt läckage av latrin kan intilliggande badplats kontamineras av fekala bakterier, e-colibakterier, och badgästerna löper då risk att drabbas av magsjuka.

Miljöförvaltningen anser att de klubbar som har sluten tank för uppsamling av latrin ska ha ett överflyllnadslarm installerat samt rutiner för kontroll av detta. I närheten av toaletten/överflyllnadslarmet ska det även finnas anslag med kontaktuppgifter att använda vid ett eventuellt larm. Anslag med kontaktuppgifter bör även finnas i anslutning till byggtoaletter. Huruvida det är motiverat att ställa krav på anslutning till kommunalt VA behöver utredas vidare och måste avgöras från fall till fall.

Provtagning

Undersökningar av prioriterade ämnen i ytsediment har genomförts på ett antal platser. Dessa presenteras i rapporten "Miljökvalitet och trender av metaller och

miljögifter i sediment inom Stockholms stad och Stockholms län – regional kustvattenkontroll 2007” som tagits fram av SGU på uppdrag av Stockholms stad och länsstyrelsen. Här framgår exempelvis att inom hela skärgårdshavet har mellan 1997-2001 till 2007 halten tenn (Sn) ökat med över 200 %. I Stockholm-Mälarsgradienten uppvisar tenn den största koncentrationsökningen (ca 800 %). Orsakerna till denna ökning är svårbedömd, men det är enligt rapporten inte osannolikt att källan kan vara båtbottnfärger innehållande de numera förbjudna organiska tennföreningarna, t.ex tributyltenn (TBT). Att dessa föreningar användes efter förbudet har konstaterats i andra undersökningar, men framförallt kan orsaken vara att båtägare skrapat bort dessa färger på upptagningsplatser och ersatt dem med tillåten färg. Den bortskrapade färgen sköljs antingen genom spolning eller med regn (ytavrinning) ut i havet.

Kopparhalten har, enligt samma rapport, i medelvärde ökat från ca 30 till ca 60 mg/kg torrsubstans (ts). I Stockholmsgradienten konstaterades en koncentrationsökning med ca 100 %. Enligt svenska bedömningsgrunder för kust- och havssediment (Naturvårdsverket 1999) uppvisar ytsedimentet 2007 stor till mycket stor avvikelse, klass 4-5. Även när det gäller zink så uppvisar ytsedimentet 2007 en stor till mycket stor avvikelse, klass 4-5, jämfört med svenska bedömningsgrunder för kust- och havssediment.

1998 genomfördes en markundersökning vid 5 båtuppläggningsplatser i Stockholm av J&W med miljöförvaltningen som uppdragsgivare. I denna undersökning framkom exempelvis att vid en av båtuppläggningsplatserna var halten koppar upp till 40 gånger så hög som Naturvårdsverkets riktvärden för känslig markanvändning och halten zink upp till 30 gånger så hög (Naturvårdsverkets rapport 4638). De åtgärdsförslag som lämnades i J&W-rapporten var att en kompletterande undersökning borde genomföras på grund av förhöjda halter tungmetaller inom respektive område. 2005 gjordes en uppföljande studie i form av ett examensarbete. Provtagning utfördes på ett mindre antal mätpunkter på de 5 båtuppläggningsplatserna och dessa visade på något lägre halter än tidigare.

Miljöförvaltningen deltog i ett forskningsprojekt på 90-talet, ”Metaller i stad och land”, där flöden av bl. a koppar kartlades. Båtbottnfärgerna utgjorde en mindre del av det totala utläckaget i Stockholm och uppskattades till < 10%. De största bidragen kom från tappvattensystem, bilbromsar och tak. Lokalt i båthamnarna kan naturligtvis kopparläckaget vara den största källan vid användning av sådana färger.

Vad gäller TBT så har flödesanalyser genomförts och man känner till flödesvägarna, men man kan utifrån befintlig forskning inte storleksbestämma fritidsbåtarnas relativa bidrag till problemet.

Även vatten har analyserats för sex utvalda metaller i tre olika lokaler i Stockholm. Resultaten presenteras i miljöförvaltningens tjänsteutlåtande från 2011-06-14, dnr 2009-7080. Här framgår att lösta medelhalter av kadmium, nickel och bly låg med marginal under respektive miljökvalitetsnorm, och årsmedelhalten för krom, koppar och zink låg under föreslaget gränsvärde för ytvatten.

Miljöförvaltningens policy gällande marksanering och sanering av förorenade sediment är att dessa endast genomförs vid förändrad markanvändning, vid planering av utbyggnad samt om en verksamhetsutövare lokaliserar om sin verksamhet. Krav på sanering kan även ställas i de fall halterna uppmätta föroreningar är så höga att det finns risk att det sprider sig till intilliggande fastigheter eller recipient. Att genomföra en sanering av förorenad mark eller sediment innebär mycket höga kostnader samt att det i vissa fall kan medföra en negativ miljöpåverkan då skadliga ämnen frisläpps.

Diskussion och slutsatser

Ovanstående fakta är hämtade från några av de undersökningar och forskning som genomförts. För att kunna avgöra huruvida provtagningen av prioriterade ämnen behöver utökas, behövs dock en mer fullständig sammanställning av vilket kunskapsunderlag som redan finns. Att göra en sådan sammanställning är en stor och tidskrävande uppgift. Förvaltningen anser dock att man redan utifrån de fakta som presenteras ovan kan konstatera att prioriterade ämnen från båtbottnfärger sannolikt fortfarande frisläpps i vattendrag och i mark i någon omfattning. Miljöbalkens försiktighetsprincip innebär att redan risken för negativ påverkan på människors hälsa och miljön, gör att verksamhetsutövaren är skyldig att vidta åtgärder för att förhindra en störning. Det är därför motiverat att bedriva tillsyn på båtclubbarna. Miljöförvaltningen anser även att störst miljönytta uppnås om tillflödet stoppas vid källan, det vill säga genom att reglera aktiviteterna i båtclubbarna.

Kunskapsunderlaget för miljöförvaltningens bedömning av båtclubbarnas miljöpåverkan vilar dock på ett ofullständigt underlag och det vore därför angeläget att få till stånd nya provtagningar vid ett antal båtclubbar för att se bidragen både till mark och sediment och avgöra om det är färska eller gamla bidrag. Särskilt intressant är det för tennorganiska föreningar eftersom det finns

några vattenförekomster där miljökvalitetsnormen för god kemisk status överskrids, det är Mälaren (Rödstensfjärden och Norrström) samt Saltsjön (Strömmen och Lilla Värtan). Detta arbete täcks inte av förvaltningens nuvarande budget så extra anslag är en förutsättning för att ett sådant projekt ska kunna komma till stånd.

Miljöförvaltningen bedömer vidare att de båtklubbar som finns i staden har goda möjligheter att uppnå en god egenkontroll. Dock har ett antal brister uppmärksamats. Förvaltningen anser att utifrån aktuell lagstiftning och utifrån kraven på en systematiserad egenkontroll att det är motiverat att ställa krav avseende de konstaterade bristerna. Förhoppningen är också att tillsynen ska entusiasmera klubbarna till att själva bedriva verksamheten utifrån ett mer miljöinriktat perspektiv i framtiden. Utifrån kravet på rimlighetsavvägning i 2 kap. 7 § miljöbalken, får det avgöras från fall till fall vilka krav som kan ställas på båtklubbarna, som ju är ideella föreningar med begränsade resurser.

För att uppnå en radikal minskning av båtklubbarnas miljöpåverkan behövs sannolikt investeringar i olika anläggningar. Det faktum att båtklubbarna bedriver sin verksamhet på stadens mark komplicerar ansvarsfrågan. Än så länge har båtklubbarna endast uppmanats att yttra sig över inspektionsrapporterna och ta fram kostnadsberäkningar för olika lösningar, men det kan framgent bli aktuellt att ställa krav på åtgärder och då bör ansvarsfrågan vara utredd. För att på sikt förbättra situationen bör man överväga att staden utrustar båtklubbarna med tillräckliga hanteringsanläggningar, exempelvis spolplatta med efterföljande rening, och sedan reglerar detta gentemot båtklubbarna via upplåtelseavtalen.

Slut

Bilaga 1 Per Bolunds (MP) m fl skrivelse