

Upprättad av
Stina Paulin
Sjöfartsavdelningen
Fartygstekniska enheten
Miljösektionen

**Redovisning av regeringsuppdrag
N2010/8029/TE, N2010/7042/TE,
N2010/1313/TE att undersöka de
svenska hamnarnas förmåga att ta
emot avfall från alla fartyg som vill
lämna avfall i land**



INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	4
Uppdraget	4
Sammanfattning av rapportens slutsatser	4
Sammanfattning av rapportens förslag	5
1 INLEDNING	6
1.1 Avgränsningar	6
1.2 Genomförandet av uppdraget	7
1.2.1 Enkät till berörda aktörer	8
1.2.2 HELCOM-samarbete om uppgradering av mottagningsanläggningar för toalettavfall	8
2 GÄLLANDE BESTÄMMELSER, DESS TILLÄMPNING OCH KOMMANDE FÖRÄNDRINGAR	9
2.1 Gällande reglering och bakomliggande principer	9
2.2 Kommande regelförändringar	10
2.3 Tillämpning av obligatorisk ilandlämning och no-special-fee i hamnar i Östersjöområdet och i Nederländerna	11
2.3.1 Danska regler och dess tillämpning i Århus hamn	11
2.3.2 Finska regler och dess tillämpning i två finska hamnar	12
2.3.3 Tillämpning av regler för avfallsmottagning i hamnar i Estland, Tyskland, Polen och Nederländerna	13
2.3.4 Svenska regler och tillämpning i två svenska hamnar	14
2.3.5 Göteborgs och Stockholms hamnar	14
2.4 Kontroll/inspektion av avfallsavlämning och fartygens avfallshantering	15
2.5 Avfallsstatistik	15
3 BRISTER OCH PROBLEM MED NUVARANDE REGELTILLÄMPNING	17
3.1 Tillämpning av obligatorisk ilandlämning och no-special-fee	17
3.2 Undantag från avfallsavlämning	18
3.3 Anmälan om avfallsavlämning	19
3.4 Avfallsminimering och sortering	19
3.5 Sludge	20
3.6 Andra avfallsslag som fartygen önskar lämna	21
3.7 Transportstyrelsens bedömning av hamnars förmåga att ta emot avfall	21
4 KONSEKVENSER AV KOMMANDE REGELFÖRÄNDRINGAR	23
4.1 Toalettavfall	23
4.2 Spolvatten/tvättvatten och skrubberavfall	25
5 SLUTSATS OCH FÖRSLAG PÅ FÖRBÄTTRINGSÅTGÄRDER	26
5.1 Förslag på förbättringsåtgärder ur ett långsiktigt perspektiv	27
5.2 Åtgärder ur ett kortsiktigt perspektiv	31
5.3 Övriga åtgärder	33
REFERENSLITTERATUR	34
INTERNETSIDOR	35

BILAGOR.....36

Bilaga 1 – Synpunkter samt utstående frågor från samråd med Sjöfartsverket och Havs- och vattenmyndigheten samt Sveriges Kommuner och Landsting

Bilaga 2 – Sjöfartsverkets samrådssvar

Bilaga 3 - Svenska hamnars svar på enkätutskick

Bilaga 4 – Enkätfrågorna besvarade av Göteborgs hamn

Bilaga 5 - Svenska redares svar på enkätutskick

Bilaga 6 – Statistik från Göteborgs hamn över antal avlämningar samt mängder sludge och senaste avgångshamn, där mängden överstigit 10 m³

Sammanfattning

Uppdraget

Transportstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att undersöka de svenska hamnarnas förmåga att ta emot avfall från alla fartyg som vill lämna avfall i land. Om möjligt ska även en jämförelse mellan de svenska hamnarnas och andra hamnar i östersjöområdet genomföras. Uppdraget innebär även att redovisa de brister och problem som idag förekommer vad gäller avfallshantering i svenska hamnar samt om möjligt föreslå lösningar på dem.

Sammanfattning av rapportens slutsatser

Transportstyrelsen är av den uppfattningen att de svenska hamnarnas förmåga att ta emot avfall i enlighet med gällande lagstiftning är god men att den striktare svenska tillämpningen av reglerna för obligatorisk ilandlämning och no-special-fee än övriga Östersjöländer och vad som är reglerat i EG-direktivet är problematisk då den innebär höga kostnader och konkurrensnackdelar för svenska hamnar, samt innebär att fartygen som anlöper svenska hamnar saknar incitament att sortera och minimera sitt avfall. Tillämpningen gör även att hamnarna saknar incitament att bygga ut och effektivisera sina mottagningsanläggningar eftersom hamnarna då riskerar att få ta emot större avfallsmängder från fartyg som låter bli att lämna i andra hamnar och istället spar sitt avfall för att lämna i svenska hamnar som har smidig och effektiv mottagning av avfall.

Dessutom innebär de nya bestämmelserna för fartygsgenererat avfall i MARPOL att fler avfallslag blir förbjudna att släppa ut i havet och därmed obligatoriska att lämna iland, och avfallsmängderna som ska tas om hand kommer att öka. De nya avfallslagen kan kräva investeringar i ny infrastruktur i hamnarna med mellanlagringstankar och rörledningar kopplade till kommunala reningsverk. Omhändertagandet av till exempel spolvatten från lastutrymmen som innehåller ämnen som är skadliga för den marina miljön och skrubberavfall riskerar att bli dyrt då de troligtvis måste behandlas som farligt avfall.

Såsom lagstiftningen ser ut idag så kommer de nya avfallslagen och mängderna att ingå i definitionen för sådant avfall som ska tas emot under no-special-fee. Det kommer att innebära att alla fartyg (såvida de inte har undantag från avfallsavlämning) måste vara med och betala för några få fartygs avfall. Om skrubberavfall ingår i no-special-fee så subventioneras skrubberanvändning i förhållande till lågsvavligt bränsle.

Med anledning av ovan identifierade problem anser Transportstyrelsen att det föreligger ett behov att förändra de gällande reglerna för avfallsmottagning från fartyg.

För att nå största möjliga räckvidd bör Sverige verka för att revideringen av EG-direktivet resulterar i ett legalt bindande instrument som harmoniserar avfallshantering från fartyg samt detaljstyr villkoren för avgiftssystemet, möjligheten till undantag och den obligatoriska ilandlämningen av avfall. Därutöver behöver direktivet främja incitament för avfallsminimering och sortering i större utsträckning än idag.

Detta är dock en långsiktig lösning som ligger flera år framåt i tiden. I avvaktan på att revideringen av EG-direktivet blir slutfört och bestämmelserna kan träda i kraft, alternativt om utkomsten av förhandlingarna inte motsvarar de lösningar Transportstyrelsen förordar ovan, så bör en kortsiktig åtgärd vidtas för att utan dröjsmål komma tillrätta med problematiken som lyfts fram i denna rapport.

Transportstyrelsen föreslår därför att Sverige gör avsteg från den strikta tillämpningen av no-special-fee genom att den svenska tolkningen av reglerna för no-special-fee harmoniseras med våra grannländers för att åstadkomma en rättvisare spelplan för svenska hamnar. Detta kan göras genom en ändring i Transportstyrelsens föreskrifter. Det har varit en stark politisk vilja i Sverige att inte förändra utformningen och tillämpningen av no-special-fee-principen alltsedan 80-talet. Detta, enligt Transportstyrelsen, har varit en adekvat och korrekt strävan i ljuset av det miljöskyddsbehov och det problem med illegala utsläpp som då förelåg. Detta är också bakgrunden till varför inte Transportstyrelsen har vidtagit någon sådan förändringsåtgärd i ett tidigare skede.

Enligt Transportstyrelsens uppfattning behöver även samverkan förbättras inom avfallskedjan för att åstadkomma en funktionalitet och få en helhetsbild av de krav och behov som redan finns och kommer finnas med de nya reglerna från MARPOL gällande avfallsmottagning i hamnar.

Sammanfattning av rapportens förslag

- Verka för att revideringen av EG-direktivet resulterar i ett legalt bindande instrument som harmoniserar avfallshantering från fartyg vad gäller villkoren för avgiftssystemet, möjligheten till undantag och den obligatoriska ilandlämningen
- Avsteg bör göras från den strikta tillämpningen av no-special-fee genom att den svenska tillämpningen av regeln harmoniseras med våra grannländers för att åstadkomma en rättvisare spelplan för svenska hamnar
- Verka för att förbättra helhetssynen inom hela avfallskedjan

1 Inledning

Sedan införlivandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester (hädanefter kallat EG-direktivet) har flertalet problem identifierats som beror på att EG-direktivet tillämpas på olika sätt i EU:s medlemsländer. Det gäller bland annat tillämpningen av avgiftssystem och kravet på obligatorisk ilandlämning av avfall i hamn.

EG-direktivet står inför en eventuell revidering. Utöver detta har IMO (Internationella sjöfartsorganet) beslutat om flera ändringar i MARPOL (konventionen om förhindrande av förorening från fartyg) avseende avfallshantering, vilket kommer att ställa nya krav på hamnars förmåga att ta emot avfall. Sjöfartsverket har tidigare konstaterat¹ att den tillgängliga statistiken över vilka avfallsmängder som lämnas till svenska hamnar innehåller en mängd felaktigheter vad gäller inrapporterade mängder. Detta i sin tur har medfört ett osäkert bedömningsunderlag vid analysen av hamnarnas förmåga att ta emot avfall.

Mot bakgrund av den eventuella revideringen av EG-direktivet och den otillfredställande statistiken över avlämnade mängder avfall i svenska hamnar har Transportstyrelsen fått i uppdrag av regeringen (N2010/8029/TE, N2010/7042/TE, N2010/1313/TE) att i samråd med övriga berörda aktörer undersöka de svenska hamnarnas förmåga att ta emot avfall från alla fartyg som vill lämna avfall i land. Om möjligt ska Transportstyrelsen även jämföra de svenska hamnarnas förmåga med andra hamnar i Östersjöområdet. Transportstyrelsen ska även redovisa de brister och problem som idag förekommer samt om möjligt föreslå lösningar på dem. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 30 juni 2012.

1.1 Avgränsningar

Alla hamnar omfattas av samma regler vad gäller mottagning av fartygsgenererat avfall dock har Transportstyrelsen avgränsat rapporten till att gälla handels- och industrihamnar då de största avfallsströmmarna går genom dessa hamnar.

I ett tidigare uppdrag (N2009/2088/TR) har Transportstyrelsen redogjort för förhållandena för avfallsmottagning gällande fritidsbåtar.

I uppdraget så har Transportstyrelsen identifierat svenska hamnar och rederier som främsta berörda aktörer.

När Östersjön är beskrivet i uppdraget menas det område som är inkluderat i MARPOL's definition av *the Baltic Sea* och innebär hela innanhavet från bottenviken och finska viken ner till en gräns strax norr om Göteborg parallell med Skaw i Skagerack vid 57°44.8' N.

¹ Regeringens skrivelse 2009/10:213 "Åtgärder för levande hav"

1.2 Genomförandet av uppdraget

Transportstyrelsen har vid genomförandet av detta uppdrag valt att främst fokusera på de nya internationella krav gällande fartygsgenererat avfall som kommer att träda i kraft de närmaste åren då det innebär nya krav på hamnarnas avfallsmottagning, samt på de problem som hamnar och rederier upplever i samband med avfallsavlämning.

I uppdraget så har Transportstyrelsen identifierat svenska hamnar och rederier som främsta berörda aktörer. Dessa har involverats genom att enkäter har skickats ut till svenska hamnar och rederier via respektive branschorganisation; Sveriges Hamnar², Sveriges redareförening³ och Skärgårdsredarna⁴ (SWEREF) samt genom diskussioner med representanter för ovan nämnda branschorganisationer och med enskilda hamnar under arbetets gång.

Ett utkast av rapporten har samrått med Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Sjöfartsverket. Deras synpunkter har till viss del tagits med i uppdraget, några synpunkter är utstående och är redovisade i bilaga 1. Sjöfartsverkets svar från samrådet är i sin helhet redovisat i bilaga 2.

Transportstyrelsen har inte fått in några relevanta rapporter om inadekvata mottagningsanordningar eller andra indikationer som tyder på problem med hamnarnas förmåga att ta emot avfall enligt gällande lagstiftning, som skulle kunna ligga till grund för en analys av brister i hamnarnas befintliga förmåga att ta emot avfall, däremot har vi fått kunskap om problem som är orsakade av tillämpningen av lagstiftningen.

Det generella avgiftssystemet, (no-special-fee), tar upp en stor del av rapporten. No-special-fee hänger förvisso inte direkt samman med hamnarnas faktiska förmåga att ta emot avfall. Avgiftssystemet påverkar dock aktörerna finansiellt i stor utsträckning och ses därmed som en viktig pusselbit i förståelsen kring hamnarnas avfallsmottagning.

För att genomföra uppdraget har Transportstyrelsen inkluderat erfarenheter och kunskaper från en samarbetsplattform inom HELCOM vars syfte är att uppgradera mottagningsanordningar för toalettavfall inom Östersjön. Detta arbete beskrivs mer under 1.2.2.

I rapporten redovisar Transportstyrelsen information om avgiftssystem och obligatorisk ilandlämning i några stora hamnar inom Östersjön samt Rotterdams hamn. Denna information är värdefull för en vidare förståelse för svenska hamnars situation, även om hamngenomgången på intet vis är heltäckande. Genomgången beskrivs under 2.3.

² Sveriges Hamnar – hamnföretagens bransch- och arbetsgivarorganisation

³ Sveriges Redareförening, branschorganisation för svensk sjöfartsnäring och representerar svenska rederier med verksamhet över hela världen

⁴ Sveriges Redareförening för mindre passagerarfartyg, branschorganisation för rederier med färjor och passagerarfartyg med upp till 500 passagerare i nationell fart

1.2.1 Enkät till berörda aktörer

Som ett led i regeringsuppdraget gjordes en enkätstudie. Enkäterna skickades ut till hamnar som är medlemmar i branschorganisationen Sveriges Hamnar, och till rederier inom Sveriges redarförening och SWEREF. 31 hamnar (cirka 60 % av de tillfrågade) och 9 rederier (ca 40 % av de tillfrågade) besvarade enkäten.

Frågeställningar i enkäterna var tre öppna frågor samt möjlighet att lämna övriga synpunkter eller kommentarer. Frågorna gällde vilka brister och problem som aktörerna upplever med nuvarande system för mottagning och avlämning av avfall, vad de nya kraven på avfallshantering kommer att innebära samt hur aktörerna ser på det generella avgiftssystemet.

Enkätens utformning och syfte har gjort att enbart en kvalitativ analys av svaren har utförts. Resultaten från enkäten har använts för att få en djupare förståelse för den problematik som aktörerna själva upplever. I kapitel 3 och 4 är citat från enkätsvaren inskrivna för att exemplifiera understryka och exemplifierade identifierade problemområden. Svaren redovisas dessutom i sin helhet i bilaga 3 för svaren från hamnarna och i bilaga 4 för svaren från redare.

1.2.2 HELCOM-samarbete om uppgradering av mottagningsanläggningar för toalettavfall

På HELCOMs ministermöte i Moskva 2010 antogs en handlingsplan, ”Road Map”, för att uppgradera mottagningsanordningar för toalettavfall i vissa prioriterade hamnar inom Östersjöområdet. Inom ramen för HELCOM-samarbetet etablerades även en så kallad ”Cooperation Platform” för att implementera handlingsplanen. Cooperation Platform består av företrädare för nationella administrationer och kommunala myndigheter från de prioriterade hamnarnas länder samt ett antal intressenter från branschorganisationer och NGOs mm. Sverige har tillsammans med WWF haft till uppgift att inom ramen för plattformen leda arbetet med att bygga en gemensam förståelse bland relevanta aktörer kring tekniska och operativa aspekter på avlämning av toalettavfall och att utveckla en gemensam vägledning. I det arbetet skickade transportstyrelsen och WWF ut en enkät till alla medlemmar av Cooperation Platform och en workshop arrangerades under hösten 2011. Därutöver leder Transportstyrelsen en pågående korrespondensgrupp med syfte att ta fram en vägledning för att främja funktionalitet och undanröja problem vid ilandlämning av toalettavfall. De erfarenheter och kunskaper som Transportstyrelsen hittills har erhållit vid arbetet med plattformen har inkluderats i redovisningen av ifrågasvarande uppdrag.

2 Gällande bestämmelser, dess tillämpning och kommande förändringar

2.1 Gällande reglering och bakomliggande principer

Till grund för den svenska lagstiftningen som omfattar fartygens avfallslämning och hamnarnas avfallsmottagning ligger EG-direktivet 2000/59/EG samt MARPOL. MARPOL har förhandlats fram inom IMO. Dessa har implementerats i svensk lagstiftning genom lagen⁵ och förordningen⁶ om åtgärder mot förorening från fartyg samt Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd⁷ om åtgärder mot förorening från fartyg och Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd⁸ om mottagning av avfall från fartyg

Östersjöländerna har antagit gemensamma regler för att harmonisera hanteringen av avfall från fartyg inom Östersjöområdet genom Helsingforskonventionen⁹ (HELCOM) och dess rekommendationer. Dessa är i vissa fall striktare än vad som står i EG-direktivet. I HELCOM-rekommendationen 22/3 anges gemensamma tolkningar av hur reglerna ska tillämpas inom Östersjön för att säkerställa en harmoniserad och effektiv avfallshantering i hamn.

Det gällande svenska regelverket för avfallshantering och mottagning av avfall från fartyg inbegriper ett antal principer som beskrivs nedan.

Adekvata mottagningsanordningar

Hamnarna är skyldiga att ha mottagningsanordningar för de typer och mängder av fartygsgenererat avfall och lastrester från de fartyg som normalt använder hamnen. Fartygen ska kunna lämna avfallet i land utan att orsakas förseningar.

Obligatorisk avlämning av avfall i hamn

Fartyg ska innan de lämnar hamnen avlämna allt fartygsgenererat avfall till en mottagningsanordning i hamnen. I EG-direktivet medges dock att fartyg får fortsätta till nästa hamn utan att avlämna avfall om de har tillräcklig lagringskapacitet för det avfall som har ackumulerats och som kommer ackumuleras under fartygets planerade resa till avlämningshamnen.

Inom HELCOM har man kommit överens om att endast mindre mängder avfall får behållas ombord och gemensamma tolkningar¹⁰ har tagits fram av

⁵ Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

⁶ Förordning (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg

⁷ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:96) om åtgärder mot förorening från fartyg

⁸ Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd (SJÖFS 2001:12) om mottagning av avfall från fartyg

⁹ Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1992

¹⁰ HELCOM recommendation 22/3 Unified interpretations to ensure a harmonized and effective implementation of the strategy for port reception facilities for ship-generated wastes and associated issues

vad som menas med ”mindre mängder”. För oljehaltigt avfall (sludge) räknas mindre mängder som högst 25 % av fartygets totala lagringskapacitet.

Generella avgifter för mottagning av avfall (no-special-fee)

För att ta emot avfall från fartyg får hamnarna endast debitera fartygen no-special-fee, det vill säga generella avgifter som är oberoende av vilken typ och mängd avfall som fartygen lämnar¹¹. Fartygen är skyldiga att alltid betala avgiften oavsett om de lämnar avfall eller ej, och ska på så sätt sakna ekonomiska incitament att släppa ut avfall i havet.

Hamnen bestämmer nivån på avgiften, lagkravet är att kostnaden är oberoende av typ och mängd. Avgiften kan differentieras beroende på fartygets typ och kategori. Enligt EG-direktivet måste minst en tredjedel av kostnaderna för avfallshantering täckas genom no-special-fee medan resterande två tredjedelar kan debiteras beroende på mängd och avfallstyp. Östersjöländerna har beslutat inom HELCOM att avfallsavlämning till hundra procent ska ingå i no-special-fee. Sverige tillämpar no-special-fee enligt HELCOM:s rekommendationer.

Obligatorisk anmälan om avfallsavlämning

Fartygen har en skyldighet att rapportera vilka mängder avfall de vill lämna och detta ska notifieras till hamnen 24 timmar innan ankomst eller senast då fartyget lämnar föregående hamn. Behörig myndighet i respektive land utfärdar undantag efter ansökan från fartygen.

Undantag från de obligatoriska kraven att betala avfallsavgift, anmäla avfallsavlämning samt avlämna avfall

Fartyg som går i fast tidtabellsbunden trafik kan ges undantag från kravet på obligatorisk avfallsavlämning, kravet att betala no-special-fee samt kravet om att anmäla om avfallsavlämning. Detta förutsatt att fartyget säkerställer och anordnar mottagningen av avfall på annat sätt.

2.2 Kommande regelförändringar

År 2008 och 2011 beslutades om ändringar i MARPOL av Annex IV (toalettavfall), V (fast avfall) och VI (luftemissioner). De nya bestämmelserna innebär att fler avfallsslag blir förbjudna att släppa ut i havet och därmed obligatoriska att lämna iland, vilket betyder att avfallsmängderna som ska tas emot av hamnarna kommer att öka. I korthet innebär förändringarna, som påverkar avfall, följande;

Toalettavfall - MARPOL Annex IV

Östersjön blir ett specialområde där det blir förbjudet att släppa ut obehandlat toalettavfall från passagerarfartyg med fler än 12 passagerare. Reglerna träder i kraft den 1 januari 2015 men tillämpas på nya fartyg från den 1 januari 2016 och för befintliga fartyg från den 1 januari 2018.

¹¹ Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

Fast avfall – MARPOL Annex V

Det blir ett generellt förbud mot att släppa ut fast avfall i havet, med några få undantag till exempel för matavfall. Tidigare var vissa avfallsslag tillåtna att släppa ut, förutom inom bestämda specialområden såsom exempelvis Östersjön. Den största skillnaden mot nu gällande bestämmelser är att lastrester och spolvatten från rengöring av lastutrymmen som innehåller ämnen som klassificerats som skadliga för den marina miljön inte får släppas ut. Förändringarna börjar gälla från 1 januari 2013.

Luftemissioner – MARPOL Annex VI

Östersjön blir ett svavelkontrollområde där svavelhalten i utsläppen från fartyg begränsas till 0,10 viktprocent. Om fartyg väljer att installera en reningsanläggning för avgaser (s.k. skrubberanläggning) för att klara de lägre svavelgränserna så blir avfallet från denna (skrubberavfallet) obligatorisk att lämna till mottagningsanläggning. Reglerna börjar gälla den 1 januari 2015.

2.3 Tillämpning av obligatorisk ilandlämning och no-special-fee i hamnar i Östersjöområdet och i Nederländerna

Transportstyrelsen har gjort en genomgång av lagstiftningen gällande avfallsavlämning i Danmark och Finland samt regler för avfallsavlämning i några stora hamnar inom Östersjön samt Rotterdam. Beskrivningen av andra hamnars system ger en bild av hur olika hamnarna inom Östersjön tillämpar obligatorisk ilandlämning och generella avgifter. I slutet av kapitlet står en kort beskrivning av två svenska hamnar.

2.3.1 Danska regler och dess tillämpning i Århus hamn

I den danska lagstiftningen¹² finns regler om obligatorisk ilandlämning med möjlighet till undantag för mindre mängder som det är miljömässigt försvarligt att behålla ombord. Lagstiftningen säger också att om fartyget har kapacitet att förvara ombord både redan uppkommet avfall och den mängd som beräknas uppstå under resan till nästa hamn, så kan fartyget välja att vänta med avfallsavlämningen. Vad gäller kostnaden så skall den vara oberoende av lämnad mängd och typ av avfall, men om mängden fartygsgenererat avfall som lämnas är större än vad som borde uppstått vid normal drift sen avgångshamnen (med hänsyn till fartygets storlek och typ) så får extra avgifter tas ut. Detsamma gäller om fartyget inte har nödvändig pumpkapacitet för oljehaltigt maskinrumsavfall. För undantag gäller samma regler som i Sverige.

"Afhentning af den del af affaldet, der er relateret til skibets drift, sker under 'no special fee', såfremt der er tale om rimelige mængder, både med hensyn til skibets størrelse og dets normale fart. Ved afhentning af uforholdsmæssig store mængder afregnes på grundlag af de af havnen til enhver tid fastsatte takster". (Bekendtgørelse om modtagefaciliteter for affald fra skibe, om skibes aflevering af affald og havnes affaldsplaner, Miljøministeriet)

¹² <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=141265>

Anledningen till Danmarks sätt att ta ut avgift är att HELCOM's definition av no-special-fee bland annat innehåller ett krav på att avfallet ska ha uppkommit under fartygets normala drift. "Normal drift" anser Danmark innefatta obligatorisk ilandlämning i varje hamn, varför det avfall som inte lämnats iland i en föregående hamn inte heller anses uppkommit under fartygets normala drift.¹³

Århus hamn

Århus hamn¹⁴ tar emot fartygsgenererat avfall, toalettavfall och sludge som rimligtvis genererats sedan föregående hamn under no-special-fee (med hänsyn till fartygets storlek och hastighet). Mängden toalettavfall som tas emot under no-special-fee är dock begränsad till 15 ton toalettavfall. För sludge gäller att fartygen måste ha en pumpkapacitet på 9 m³/h och mängderna får vara högst 5 m³ om sista avgångshamn ligger öster om linjen Wilhelmshaven/Kristiansand och högst 10 m³ om sista avgångshamn ligger väster om samma linje för att ingå i no-special-fee. Mottagningen av sludge inom no-special-fee görs inom hamnens öppettider 07-15 på vardagar, annars mot tillägg.

2.3.2 Finska regler och dess tillämpning i två finska hamnar

I den finska lagstiftningen gäller obligatorisk avlämning med samma tolkning som i den svenska lagstiftningen; små mängder behöver inte lämnas och dessa är definierade för sludge som den större av 25 % av volymen på fartygets spilloljetankar eller 5 m³. Avfallshanteringen skall täckas av no-special-fee som fartyget ska betala oavsett om fartyget lämnar avfall eller inte. Trots denna skrivning i lagen så får finska hamnar debitera extra då fartyg lämnar orimligt stora mängder sludge.

Undantag ges enligt samma kriterier som i Sverige förutom att det även kan ges till kryssningsfartyg vilket inte är möjligt i Sverige.

Helsingfors och Åbo hamnar

Helsingfors hamn¹⁵ tar emot allt fartygsgenererat avfall under no-special-fee men om mängderna är extremt stora så debiteras fartyget extra. För de fartyg som fått undantag av finska administrationen från att lämna sludge men inte från fast avfall så minskas no-special-fee med sjuttio procent.

Åbo hamn¹⁶ har samma tolkning som Helsingfors vad gäller sludge, om avfallsmängd och pumpningstid avviker från det normala debiteras fartyget för de uppkomna kostnaderna. Gränsen är satt till tjugo kubikmeter och två timmars pumpstid.

¹³ Genomförande av Östersjöstrategin i Sverige – redovisning av regeringsuppdrag. Sjöfartsverket.

¹⁴ http://www.aarhushavn.dk/download/filer_til_download/modtageordning_2011.pdf

¹⁵ http://www.portofhelsinki.fi/port_of_helsinki/price_list

¹⁶ <http://www.port.turku.fi/portal/se/taxor/>

2.3.3 Tillämpning av regler för avfallsmottagning i hamnar i Estland, Tyskland, Polen och Nederländerna

Tallins hamn

I Tallins¹⁷ hamn råder obligatorisk ilandlämning om fartyget har mer än 10 m³ ombord eller mer än 25 % av fartygets avfallsutrymmen är fyllda. Avfallet tas emot under no-special-fee. Mängden toalettavfall som ingår i no-special-fee är begränsad till 7 m³. Hamnen har en klausul som säger att om no-special-fee inte täcker kostnaderna för att hantera det avlämnade avfallet så har hamnen rätt att ta ut de verkliga kostnaderna.

"If the expenses of the port owner for the reception of waste delivered by the vessel are extremely high (compared to the expenses for the reception of waste usually delivered by the analogous vessel) the uncovered part of the expenses of the port owner may be covered based on the type and amount of ship generated waste actually delivered." (Port Rules and Regulations, Charges and Fees, Port of Tallinn)¹⁸

Rostock

I Rostock¹⁹ gäller obligatorisk ilandlämning av avfall enligt en generell avgift som gäller för begränsade mängder. Fartyg som besöker många hamnar på kort tid och som lämnar sitt avfall i sista avgångshamn får reducerad avgift. Fartyg kan också ansöka om undantag enligt kriterierna som är överenskomna inom HELCOM. Vad gäller oljeavfall så finns det maxgränser både för mängd och för vilken tid det får ta att pumpa iland avfallet. Som exempel så får ett fartyg på upp till 5000 GT pumpa iland högst 2 m³ på högst 24 minuter. Det motsvarar en pumphastighet på 5 m³/h. Mängder och tid utöver detta debiteras separat.

"Should a case occur in which extremely large amounts of waste are declared and it can be assumed that the waste does not stem from normal ship operations, the port operator may charge the ship's command additionally for the amount exceeding the average amount." (Waste management plan of Rostock)²⁰

Kiels hamn

I Kiel²¹ tas det ut en generell avfallsavgift som berättigar till att lämna förutbestämda mängder fast avfall, och mängder utöver det debiteras extra. För sludge och toalettavfall kan avlämnaren välja annan avfallsmottagare än hamnens, och får då tillbaka pengar motsvarande den del av no-special-fee som beräknas för dessa avfall, vid uppvisande av kvitto. Fartyg med undantag från avfallsavlämning betalar 30 % av den generella avfallsavgiften.

¹⁷ <http://www.portoftallinn.com/>

¹⁸ <http://www.portoftallinn.com/rules-rates>

¹⁹ http://www.rostock-port.de/fileadmin/user_upload/pdf/entgelte_eng/waste_mgt_plan_05_2011.pdf

²⁰ http://www.rostock-port.de/fileadmin/user_upload/pdf/entgelte_eng/waste_mgt_plan_05_2011.pdf

²¹ http://www.port-of-kiel.de/tl_files/port-of-kiel/user_uploads/1%20PORT%20OF%20KIEL/Tarife/Port_and_Quay_Tariff_2012.pdf

Gdynias hamn²²

Enligt Polsk lag är det obligatoriskt med avlämning av avfall förutom om fartyget har mindre mängder ombord eller har ett undantag från avlämning. Mängderna som tas emot under den generella avfallsavgiften är kvantifierade beroende på avståndet till senaste avgångshamn. Vad gäller till exempel sludge så får fartyget lämna 3 m³ om det kommer från en hamn inom Östersjön, 7 m³ från en hamn inom Nordsjön, Skagerack och Kattegatt, samt 12 m³ från övriga hamnar. Motsvarande tabell finns för alla avfallsslag. Överskjutande mängder betalas separat.

"Ships that either do not fulfil the terms of waste delivery in Port of Gdynia or deliver large quantities of waste exceeding limits set by Port of Gdynia, shall pay additional fees according to the table." (Ship waste – additional fees, Port of Gdynia)²³

Rotterdams hamn

I Rotterdams hamn²⁴, som inte omfattas av HELCOMs rekommendationer eftersom det ligger utanför HELCOM-området, bestämmer kaptenen om avfall skall avlämnas eller inte. Om fartygen har tillräcklig kapacitet att behålla avfallet ombord till nästa hamn är det accepterat.

2.3.4 Svenska regler och tillämpning i två svenska hamnar

I Sverige gäller obligatorisk ilandlämning av allt fartygsgenererat avfall innan avfärd förutom då mängderna är så små att det är orimligt att avlämna, samt då mängden sludge är mindre än 25 % av förvaringskapaciteten. Hamnarna får enbart ta ut generella avgifter för avfallsmottagningen och Transportstyrelsen kontrollerar avgifterna då hamnen lämnar in ny avfallshanteringsplan. Undantag från obligatorisk ilandlämning av avfall och avfallsanmälan kan ges då fartyg går i linjetrafik och anländer hamnen minst var fjortonde dag.

Göteborgs och Stockholms hamnar

I Göteborgs²⁵ och Stockholms²⁶ hamnar tas allt avfall emot som uppkommit under fartygets normala drift, till onormal drift räknas avfall från reparationsarbeten och kasserad elektronisk utrustning, allt annat tas emot, oavsett vilka mängder som kommer. Pumpkapaciteten för sludge är satt till minst 5 m³/h annars tillkommer timkostnad för tankbilen.

²² <http://www.port.gdynia.pl/en/enviromental-protection/ship-generated-waste/133-odbior-odpadow?start=7>

²³ <http://www.port.gdynia.pl/en/enviromental-protection/ship-generated-waste/133-odbior-odpadow?start=7>

²⁴ <http://www.portofrotterdam.com/SiteCollectionDocuments/Port-Waste-Handling-Plan2010.pdf>

²⁵ <http://www.goteborgshamn.se/Documents/PDF-bank/Allmanna%20Hamnforeskrifter%20SE.pdf?epslanguage=sv>

²⁶ <http://www.stockholmshamnar.se/Documents/SH%20Prislista%202012.pdf>

2.4 Kontroll/inspektion av avfallsavlämning och fartygens avfallshantering

För att få en helhetsbild över vilka tillsynsaktiviteter som ingår inom ramen för avfallshanteringen beträffande fartyg så redogörs nedan kortfattat för de kontrollmöjligheter som finns.

Fartygen kan kontrolleras inom ramen för hamnstatskontroll, vilket följer procedurer som beslutats inom Paris MoU (Paris Memorandum of Understanding)²⁷. Under hamnstatsinspektionen går man igenom all dokumentation, manualer, loggböcker etc. I Paris MoU saknas riktlinjer för hur kontrollen av ilandlämning av avfall ska ske.

MARPOL Annex V reglerar fartygens hantering av avfall och bestäms av fartygets bruttovikt och antal passagerare. Fartyg med större eller lika med 400 brutto och fartyg som tar minst 15 personer ombord ska ha avfallshanteringsplan, om det går i internationell trafik skall det även ha en avfallsdagbok ombord. Fartyg längre än 12 m ska ha skyltar som beskriver dess avfallshantering. Särskild ansvarig person ska finnas ombord. Avsaknad av avfallshanteringsplan kan vara grund för nyttjandeförbud, övriga fel läggs som brister som ska åtgärdas. Utifrån ovanstående så kan följande kontrolleras vid hamnstatskontroll;

1. Kontroll att fartyget har en godkänd och uppdaterad avfallshanteringsplan
2. Kontroll av att ”avfallsdagbok” finns och är ifylld enligt givna direktiv
3. Kontroll av att ”oljedagbok” finns ombord och är ifylld som den ska
4. Kontroll att avfallsstationen ombord är i enlighet med MARPOL Annex V samt att föreskriven sortering finns
5. Kontroll av att skyltar är uppsatta och besättningen har kännedom om avfallshanteringen
6. Kontroll att avfall (sludge, oljeförorenat lämsvatten, toalettavfall och fast avfall) lämnats till mottagningsanläggning i land (enligt kvitto). Om inte så skett kontrolleras villkoren för undantag

Hamnar har en skyldighet att upprätta avfallshanteringsplan som ska förnyas minst vart tredje år. Industri- och handelshamnarnas avfallshanteringsplaner lämnas till Transportstyrelsen för godkännande och kontrolleras då enligt gällande föreskrift²⁸.

2.5 Avfallsstatistik

Transportstyrelsen upprättar varje år statistik över vilka avfallsmängder som lämnats till svenska hamnar, baserad på rapporter från hamnarna. Den upprättade statistiken exkluderar de fartyg i linjetrafik som själva arrangerar

²⁷ Paris Memorandum of Understanding of Port State Control

²⁸ Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd (SJÖFS 2001:12) om mottagning av avfall från fartyg

sin avfallsmottagning med egna avfallsentreprenörer och därför erhållit undantag från obligatorisk avfallsavlämning i hamn. Av den anledningen är avfallsstatistiken i nuläget inte användbar som grund för analys. Det pågår ett arbete inom myndigheten för att erhålla ett mer rättvisande statistiskt underlag genom att inkludera det avfall som i dagsläget tas emot av avfallsentreprenörer.

3 Brister och problem med nuvarande regeltillämpning

I nedanstående redovisning av de brister och problem som Transportstyrelsen har fått kännedom om avseende avfallsmottagningen i hamnar, återfinns citat från den enkätundersökning som genomförts. Citaten är inskrivna i kursiv stil för att exemplifiera de identifierade problemområdena.

3.1 Tillämpning av obligatorisk ilandlämning och no-special-fee

Transportstyrelsen får kontinuerligt ta emot synpunkter från både enskilda hamnar och branschförbundet Sveriges Hamnar om att den strikta svenska tillämpningen av obligatorisk ilandlämning och no-special-fee, jämfört med EG-direktivet och övriga HELCOM-länder, leder till att svenska hamnar får ta emot oproportionerligt stora mängder avfall i jämförelse med hamnar i andra länder.

"No-special-fee systemet måste möjliggöra att hamnarnas uttag av avgifter är rättvist." (Hamn)

Den mindre strikta tillämpningen av principen "obligatorisk ilandlämning" i andra länder innebär att fartyg kan låta bli att lämna iland sitt avfall i deras hamnar men måste lämna när de anländer till en svensk hamn.

"Många fartyg har satt i system att vänta med att lämna avfall tills de kommer till en svensk hamn pga. ekonomiska orsaker." (Hamn)

Enligt svensk lagstiftning så måste hamnarna ta emot allt fartygsgenererat avfall som hamnen och debitera no-special-fee, även om fartyget brustit i sina skyldigheter i föregående hamnar, därför skapas en så kallad "avfallsturism" där fartyg på internationell resa av ekonomiska skäl spar sitt avfall tills de anlöper en svensk hamn. Av samma orsak förekommer det även att fartyg läktrar (det vill säga överför) sludge till fartyg som ska gå till Sverige. Denna tillämpning av no-special-fee medför stora kostnader för svenska hamnar. I bilaga 6 redovisas statistik från avlämningar av sludge i Göteborgs hamn under tre månader, där mängden sludge varit större än 10 m³. I de flesta fall borde mängden ligga på runt 3 m³ om fartyget hade lämnat i föregående hamn. Statistiken kommer från Göteborgs hamn.

"Vissa hamnar gör det besvärligt för fartyget med påföljd att man tar med sig avfall till svensk hamn." (Hamn)

Svenska hamnar tvingas på grund av ovan nämnda orsaker att ta emot betydligt mer avfall än vad som skulle bli fallet om fartygen hade lämnat sitt avfall i varje föregående hamn. Hamnarna har svårt att täcka sina kostnader genom no-special-fee och dessutom minskar förutsägbarheten och förmågan

att i förväg kunna planera för kostnadstäckningen gällande avfallshanteringen.

"Hamnen borde få rätt att ta ut avgift för det avfall som borde ha lämnats i föregående hamn, nuvarande system är en ekonomisk belastning för den mottagande hamnen." (Hamn)

"Systemet slår orättvist, de hamnar som har en effektiv och säker avfallshantering får som tack ökade avfallsmängder och i kölvattnet även högre kostnader." (Hamn)

Resultatet blir att det blir dyrare för svenska hamnar att hantera fartygs avfall och att de följaktligen måste ta ut en högre no-special-fee, vilket drabbar alla fartyg som anländer hamnen och kan bli en konkurrensnackdel för hamnen.

"Avgifterna behöver styras upp och harmoniseras så det är lika i alla hamnar, åtminstone runt Östersjön, annars blir det en konkurrensnackdel för svenska hamnar." (Hamn)

"Lagstadgade krav med kostnader som följd i affärsdrivande verksamhet är ett problem om inte alla hamnar/länder gör samma. Det gör att eventuella avgiftssystem blir en del i affärsuppgörelsen." (Hamn)

"Administrering av avgiftssystemet samt redovisningen är krånglig bl a med avseende på att få rätt mängdenhet från aktörerna." (Hamn)

I vissa enkätsvar framhålls att det nuvarande systemet med no-special-fee och obligatorisk avfallsavlämning borde ersättas med ett system som gör det möjligt för fartygen att lämna avfallet där det passar dem bäst och att hamnarna ska ha möjlighet att ta direkt betalt för avfallet som lämnas.

"Vi anser att no-special-fee-systemet med nu befintliga miljökrav och medventhet är förlegat och bör ersättas med ett rättvisare system som "user-pay". Nuvarande system är komplicerat bla med avseende på att kategorisera fartygen." (Hamn)

"Stelbent system med lämningskrav i alla hamnar, då det inte passar redarnas logistiksystem" (Hamn)

"En bra lösning anser vi är att fartygen lämnar där det passar bäst och betalar för utnyttjad tjänst." (Hamn)

3.2 Undantag från avfallsavlämning

Möjligheten att ge undantag från den obligatoriska ilandlämningen används olika trots att länderna inom HELCOM har kommit överens om en gemensam tolkning. Dessutom skall den östersjöstat som ger undantag till ett fartyg på internationell resa inom Östersjön meddela detta till andra stater på fartygets rutt men detta sker inte. Det innebär att dels att ett fartyg i teorin skulle kunna ansöka om undantag i alla hamnar längs dess rutt utan att det finns kontrollmekanismer som hindrar det, samt att i de fall då fartyget innehar undantag i en hamn så belastas den andra hamnen med alla avfallsmängder utan att kunna ta betalt för detta. Det sistnämnda har egentligen ingen betydelse för svenska hamnar eftersom de i vilket fall inte får debitera fartygen för dess verkliga mängder.

De flesta fartyg som har möjlighet att ansöka om undantag gör det eftersom deras kostnader för avfallshantering då oftast blir lägre. Detta leder till att de hamnar och de fartyg som inte är undantagna från regeln om obligatorisk ilandlämning kommer att belastas med allt högre avfallskostnader genom att de frekventa undantagen underminerar den ekonomiska basen för avfallsmottagningen i hamnarna.

"Förmånligast är att ha kontrakt med avfallshanteringsbolag och ansöka om undantag från no-special-fee. Så gör de flesta med liknande trafikmönster." (Redare)

3.3 Anmälan om avfallsavlämning

Fartygen har en lagstadgad skyldighet att anmäla avfallsavlämning innan ankomst, men från hamnarnas sida har det förts fram klagomål på att anmälan inte korrekt speglar vilka mängder som fartygen lämnar. I just de fall som fartygen anmält felaktiga mängder har dock hamnarna rätt att ta betalt för de verkliga mängderna avfall om avfallsanmälan är felaktig. För närvarande sker ingen periodisk kontroll av avfallsanmälan och därför finns ingen information om hur stort problemet är.

"Många gånger notifieras för små mängder avfall vilket resulterar i att hamnarna sätter ut för små kärl. Anledningen är antagligen att det är mäklarna som anmäler långt i förväg och enligt standardmängder." (Hamn)

"Ibland missar fartygen att notifiera." (Hamn)

3.4 Avfallsminimering och sortering

Nästan hälften av alla hamnar som svarade på Transportstyrelsens enkät påpekar att det saknas regler för hur det fasta avfallet ska sorteras. Det blir ett problem för hamnarna eftersom det innebär att fartygen lämnar iland osorterat eller dåligt sorterat avfall. Fartygens intresse för sortering anges som lågt. Osorterat avfall är dyrare för hamnen och sämre för miljön. Några hamnar har löst problemet med att de möter upp fartygen och själva sorterar fartygets avfall och andra står bredvid och ger direkt handledning. Båda alternativen kräver dock personalresurser och fördyrar hanteringen för hamnen.

"Stor sorteringsovana, mycket blir felsorterat trots god skyltning." (Hamn)

Sorteringsproblemet är grundat i två saker, den ena är avsaknad av internationella krav vad gäller avfallssortering och det andra är att inom Sverige så beslutar varje kommun i sin renhållningsordning hur avfallet inom kommunen ska sorteras. Fartyg trafikerar oftast en rad olika hamnar belägna i olika kommuner. Det blir i dessa situationer svårt för fartygstrafiken att följa olika avfallssorteringsregler i olika kommuner.

"Hamnen får in det fasta avfallet i stora sopsäckar, omöjligt att sortera i efterhand." (Hamn)

"Befälet ombord behöver ta större ansvar för att sorteringen ska bli rätt." (Hamn)

Vad gäller farligt avfall är sorteringen speciellt knepig att få till på ett bra sätt, vilket kan bli ett arbetsmiljöproblem både för hamnen och för den som hämtar avfallet.

"Vad gäller farligt avfall lämnas ibland helt omärkta dunkar." (Hamn)

Hamnarna har rätt att ge kostnadsreduceringar då fartyg genomför avfallsminimerande åtgärder men oförutsägbarheten i systemet gör det svårt i praktiken. Oförutsägbarheten består i att hamnen måste göra en kostnadsberäkning i förtid för att beräkna no-special-fee vilket gör det administrativt svårhanterligt att ge kostnadsreducering till de fartyg som sorterar. Däremot är det möjligt och sker också ibland att fartyg kan få reducerad avfallsavgift om de är miljöcertifierade till exempel genom Clean Shipping Index eller motsvarande system, där sortering och minimering av avfall ingår som parametrar.

"Det avgiftssystem som är idag gynnar inte miljöförbättrande åtgärder i den nivå som det behövs. För t.ex. katalysatorinstallationer" (Redare)

3.5 Sludge

Mot bakgrund av den information som Transportstyrelsen fått så är sludge det avfall som vållar störst ekonomiska bekymmer för hamnarna. Många fartyg lämnar iland stora mängder sludge med hög vattenhalt. För att minska vattenhalten ska fartygen använda sina länsvattenseparatorer. Många fartyg underlåter att använda dessa, i synnerhet fartyg med äldre modeller av separatorer som har låg driftsäkerhet och kräver ständig passning av besättningen.

I vissa östersjöländer är det förbjudet att använda separatorer, till exempel i Danmark och Finland.

Transportstyrelsen har mottagit statistik från Göteborgs hamn som visar hur omfattande det är att fartyg lämnar mycket stora mängder sludge i nämnda hamn, se bilaga 6. I statistiken står att utläsa vilken som var senaste avgångshamn för dessa fartyg. Normalt bör dessa fartyg generera mellan 1-3 kubikmeter sludge på sin resa sedan senaste hamn. Många hamnar skulle vilja ta ut högre avgifter för sludge med hög vattenhalt, vilket inte svensk lagstiftning tillåter.

"Vattenmängden i sludgen är hög och det har dessutom noterats en uppåtgående trend av procentandelen vatten de senaste månaderna." (Hamn)

"Länsvattenseparatorerna används för lite och lämnar istället sludge med höga vattenhalter." (Hamn)

"Regeln att de får lämna en hamn med max 25 % sludge följs inte." (Hamn)

Vid den fysiska mottagningen av sludge uppstår ett annat problem. Oftast hämtas den med tankbil och det är fartygets pump som används för att pumpa iland sludgen. Avfallsföretag tar oftast betalt av hamnarna för både mängd och den tid som det tar för sludgebilen att hämta avfallet och när

vissa fartyg har dålig kapacitet på sina pumpar får hamnen högre kostnader för omhändertagandet av avfall. Det vattenhaltiga oljeavfallet får sedan ofta transporteras långa sträckor från hamn till avfallsbolag som har anläggning för slutbehandling.

3.6 Andra avfallsslag som fartygen önskar lämna

I enkätsvaren från redare och även från den information vi samlat på oss från uppdraget med att uppgradera toalettavfallsmottaningar har det framkommit att vissa rederier önskar lämna mer avfall i hamn än vad som idag är förbjudet att släppa ut till havs. Redare har påpekat att de skulle vilja lämna iland till exempel så kallat gråvatten (avloppsvatten från bad, disk och tvätt), spolvatten/tvättvatten från lastutrymmen, en mix av gråvatten och sludge, biologiskt restmaterial som kommer från toalettavfallsreningsanläggningar ombord, samt toalettavfall mixat med matavfall.

Enligt MARPOL ska alla hamnar ha adekvata mottagningsanläggningar för de fartyg som normalt anlöper hamnen, och i samråd med dessa fartyg ska varje hamn göra upp en avfallshanteringsplan för att kunna ta emot avfallet från dessa fartyg. I de fall avfallsslag är sammanblandade och det ena avfallsslaget är förbjudet att släppa ut räkas den totala avfallsmassan som det förbjudna avfallet. Dessa sammanblandningar kan dock vara svåra för hamnen att ta emot då de inte har organiserad mottagning för dem. Det blir ett principiellt problem i de fall redare vill lämna iland avfall som enligt reglerna är tillåtna att släppa ut, till exempel gråvatten, eftersom sådant avfall också måste också tas emot under no-special-fee. För hamnarnas räkning finns i dessa fall ytterst liten möjlighet till förutsägbarhet vilket gör det svårt vid planering av verksamheten.

Branschorganisationen Sveriges Hamnar har indikerat att de svenska hamnarna kan ta emot allt avfall som fartygen vill lämna, bara de får ta betalt för tjänsten.

3.7 Transportstyrelsens bedömning av hamnars förmåga att ta emot avfall

Hamnarnas kapacitet att ta emot avfall ska baseras på behoven hos de fartyg som normalt anlöper hamnen. Den faktiska kapaciteten för avfallsmottagning i hamn är med andra ord inte reglerad. Enligt gällande föreskrifter²⁹ ska hamnen ha en avfallshanteringsplan med information bland annat om uppskattat antal fartygsanlöp per år och uppskattad mängd och slag av avfall som dessa fartyg har behov av att lämna. I avfallshanteringsplanen skall det även finnas en beskrivning av mottagningsanordningarna, inklusive deras kapacitet. Planen skall uppdateras minst vart tredje år eller då fartygens behov av att lämna avfall till hamnen väsentligen förändras.

²⁹ Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd (SJÖFS 2001:12) om mottagning av avfall från fartyg

De svenska hamnarna har i allmänhet organiserat sin avfallsmottagning på ett bra sätt och med nuvarande lagstiftning anser Transportstyrelsen att hamnarnas förmåga att ta emot avfall är god. Detta baseras på inspektioner i hamnarna i samband med godkännande av deras avfallshanteringsplaner och kontakter med enskilda hamnar och rederier samt respektive intresseorganisationer inklusive den enkätundersökning som skickades ut till hamnar och rederier.

"I de svenska hamnar som vi trafikerar så fungerar avfallshanteringen bra. Men så är fallet tyvärr inte i övriga Europa." (Redare)

"Vårt rederi anlöper väldigt sällan svenska hamnar och de gångerna vi har gjort det anser jag att svenska terminaler ligger före övriga världen beträffande avfallshanteringen." (Redare)

Under den senaste treårsperioden har Sverige fått ett klagomål via IMO (från Bahamas) på inadekvat mottagningsanordning. Det klagomålet har Transportstyrelsen efter utredning ansett vara grundlöst och föranleder ingen åtgärd. Transportstyrelsen har inte heller noterat problem med avfallsavlämning från fartygen under fartygsinspektioner och besiktningar. Transportstyrelsen har den uppfattningen att medvetenheten kring avfallsåtervinning har ökat de senaste tio åren och att fartygens incitament att släppa ut avfall i haven är låg.

Kommissionen håller på och utvärderar om EG-direktivet ska revideras eller inte och även om Transportstyrelsen anser att de svenska hamnar har organiserat avfallsmottagningen bra så finns det områden som behöver uppmärksammas. Många problem är kopplade till skillnader i tillämpningen och tolkningen av regler mellan Sverige och övriga länder, andra är beroende av de principer som lagstiftningen är baserad på. De kommande förändringarna i MARPOL innebär att hamnarna måste tillhandahålla mottagning för nya avfallsslag som kan vara mycket kostsamma i omhändertagandet, detta måste tas i beaktande när hamnarnas mottagningsförmåga utvärderas.

4 Konsekvenser av kommande regelförändringar

När de nya reglerna i MARPOL Annex IV, V och VI träder ikraft så innebär det att fler avfallstyper och större avfallsmängder skall lämnas iland än tidigare. Störst påverkan på hamnarnas avfallsmottagning har sannolikt toalettavfall från passagerarfartyg, rester från avgasreningssystem (så kallat skrubberavfall) och spolvatten innehållande ämnen som är skadliga för den marina miljön.

De nya avfallsslagen kan kräva investeringar i ny infrastruktur i hamnarna med mellanlagringstankar och rörledningar kopplade till kommunala reningsverk. Omhändertagandet av spolvatten och skrubberavfall riskerar att bli dyrt då det troligtvis måste behandlas som farligt avfall.

De nya avfallsslagen genereras enbart av vissa fartyg. Om de nya avfallsslagen ska ingå i den generella avfallsavgiften får många fartyg vara med och betala för det avfall som enbart genereras av några få fartyg.

”I framtida hantering av skrubberavfall måste detta bekostas av de fartyg som har valt att installera skrubber istället för att använda ett bränsle med låg svavelhalt, annars subventionerar man skrubberanvändning i förhållande till annat bränsle” (Redare)

Nedan beskrivs närmare hur hamnarna påverkas av den nya lagstiftningen.

4.1 Toalettavfall

Det finns tre stora utmaningar med toalettavfallet, dessa beror på den svenska vattentjänstlagen³⁰, toalettavfallets komposition och mängderna avfall.

Enligt vattentjänstlagen är avloppsreningsverken inte skyldiga att ta emot utsläpp som kan skada avloppssystemet eller göra det omöjligt för dem att klara sina utsläppskrav eller ökade krav på slamkvalitet. En svår situation kan uppstå för hamnen genom att de har en skyldighet att ta emot fartygens toalettavfall samtidigt som de inte har någon rätt att ställa krav på fartygen om toalettavfallets innehåll. Om reningsverket nekar till att ta emot avfallet kommer hamnen i kläm.

”Problem finns rörande innehållet i/sammansättningen av det avloppsvatten som ska tas emot. Hamnen kan ej ställa krav på fartygen men samtidigt riskerar hamnen att inte få lämna avloppsvattnet vidare med det innehåll/den sammansättning som avloppsvattnet har. Hamnen är beroende av reningsverkens möjlighet/vilja att ta emot avloppsvattnet. En omöjlig situation kan uppstå för hamnen genom att hamnarna har en skyldighet att ta emot men ingen rätt att ställa krav på fartygen om avloppsvattnet innehåll och heller ingen möjlighet att lämna avfallet vidare pga. restriktioner hos kommunen/avloppsreningsverket” (Hamn).

³⁰ Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster

”Frågan om kommunernas skyldighet i omhändertagandet av avloppsvattnet måste utredas och klargöras.” (Hamn)

Toalettavfallens sammansättning från fartyg orsakar problem för reningsverken eftersom det är mycket mer koncentrerat än toalettavfall från hushåll, dessutom skiljer sammansättningen sig åt beroende på vilken fartygstyp det kommer ifrån, till exempel från ett kryssningsfartyg eller en passagerarfärja. Skillnaden ligger till exempel i koncentrationen men också på hur länge avfallet förvaras innan det lämnas iland (påverkar halten svavelväte), rörkonstruktioner och vilka faciliteter som är kopplade till systemet (påverkar halten metaller) och om fartyget har egna reningsanläggningar. I dagsläget så saknas detaljkunskap om hur sammansättningen i passagerarfartygens toalettavfall . Vissa undersökningar har gjorts av hamnar, men det finns ingen övergripande kartläggning av sammansättningen i toalettavfall från kryssningsfartyg och passagerarfärjor. Bristen på kunskap om toalettavfallens sammansättning gör att reningsverken kan ha svårt att ta ställning till om de kan ta emot avfallet eller inte. Det är främst risken för att avfallet innehåller tungmetaller och svavelväte som medför problem för reningsverken.

”Det finns inga avtal med reningsverken att ta hand om toalettavfall – fartygens reningsverks slam och det kommer att bli restriktioner på vad som kan lämnas för att ej störa den kommunala biologiska reningen och REVAQ-certifieringen av deras slam.” (Hamn)

Mängderna har också en påverkan på mottagningsproblematiken. Då en stor hamn är ansluten till ett litet reningsverk så kan reningsverket ha problem att ta emot sådana stora mängder som hamnen vill lämna. Det kan handla om mängder på upp till 700 m³ per fartyg som kryssningsfartyg och passagerarfärjor pumpar iland och ett stort kryssningsfartyg kan ha med sig upp till 1 200 m³ toalettavfall för avlämning. Representanter för kryssningsindustrin har uttryckt att hamnarna behöver ha ledningar som klarar två bars pumstryck samt en fast koppling till avloppsnätet för att ta emot deras toalettavfall. Detta kräver oftast stora investeringar i ny infrastruktur för hamnarna. Vissa hamnar kan behöva bygga hålltankar.

”Passagerarfartygen har tillräckligt med tankkapacitet att pumpa toalettavfallet i land men fler hamnar borde ha mottagningsanläggningar. Det är inte miljövänligt att anlita tankbilar för svartvatten” (Redare)

”Toalettavfallet pumpas till det kommunala spillvattennätet som dock har en begränsad kapacitet. Om kapacitetskraven ökar avseende större mängder på kortare tid kan det skapa stora problem med behov av eventuell mellanlagring.” (Hamn)

För de hamnar som endast tar emot fåtalet kryssningsfartyg varje sommar blir utbyggnaden kostsam.

4.2 Spolvatten/tvättvatten och skrubberavfall

De nya kraven innebär att fartygen inte längre får släppa ut spolvatten, det vill säga tvättvatten som uppstår vid rengörning av lastutrymmen, om det innehåller ämnen som är skadliga för den marina miljön. Det är sannolikt att sådant spolvatten kommer att klassificeras som farligt avfall enligt avfallsförordningen³¹ vilket gör att hamnarnas hantering blir kostsam.

Vad gäller skrubberavfall så har Transportstyrelsen i dagsläget inga uppgifter om hur många fartyg som kommer att välja att installera reningsanläggningar för avgaser, så kallade skrubberanläggningar, för att möta kommande krav gällande svavelutsläpp. Skrubberavfallets innehåll är inte heller klarlagt ännu, dock bedömer Transportstyrelsen det som sannolikt att avfallet kommer att klassificeras som farligt avfall. Mottagningen kommer troligtvis att ske med tankbil och innehållet kommer därefter att transporteras till därtill avsedd destruktionsanläggning för omhändertagande.

³¹ Avfallsförordning (2011:927)

5 Slutsats och förslag på förbättringsåtgärder

Transportstyrelsen anser att det föreligger ett behov att förändra de gällande reglerna för avfallsmottagning från fartyg. Detta är grundat på uppfattningen att den striktare svenska tillämpningen av reglerna för obligatorisk ilandlämning och no-special-fee än övriga Östersjöländer och än vad som är reglerat i EG-direktivet 2000/59/EG är problematisk då den innebär höga kostnader och konkurrensnackdelar för svenska hamnar, samt innebär att fartygen som anlöper svenska hamnar saknar incitament att sortera och minimera sitt avfall.

Främst är en harmonisering av HELCOM:s regelverk och EG-direktivet att förordas så att en ensad tillämpning råder inom hela Europeiska unionen. Detta för att stärka konkurrensneutraliteten och minska den ”avfallsturism” som idag drabbar svenska hamnar. Därutöver behöver systemet främja incitament för avfallsminimering i större utsträckning än idag. Oavsett vilka förändringsåtgärder som vidtas så är det av yttersta vikt att skyddet för miljön säkerställs, systematisk tillsyn och övervakning genomförs och att illegala utsläpp beivras.

Tillämpningen av no-special-fee gör att de svenska hamnarna saknar incitament att förbättra sina mottagningsanläggningar eftersom hamnarna riskerar att få ta emot än större avfallsmängder från fartyg som spar sitt avfall för att lämna i svenska hamnar som har smidigare och effektivare mottagning av avfall. Hamnarna har förvisso rätt att differentiera no-special-fee efter fartygstyp men det är svårt att kategorisera fartyg så att indelningen korrekt speglar fartygens avfallsmängder.

Eftersom reglerna för vad som är förbjudet att släppa ut till havs har ändrats i MARPOL, kommer avfallsmängderna öka och avfallsslagen bli flera framöver varför det är befogat med en översyn och förändring av både de bakomliggande regelverken och den svenska regleringen av avfallshantering från fartyg.

Analysen av gällande bestämmelser för ett antal hamnar runt Östersjön visar att de flesta hamnar, förutom de svenska, har avgiftssystem som bygger på no-special-fee men att hamnen har möjlighet att ta separat betalt vid stora mängder avfall. Det finns inte några fakta, som Transportstyrelsen har kännedom om, som visar att fartyg i större utsträckning olovligen släpper ut sitt avfall i havet än lämnar det iland vid trafik mellan hamnar som tillämpar no-special-fee samt tar extra betalt vid större mängder.

Människors miljömedvetenhet har ökat och attityderna beträffande utsläpp till havs har förändrats sedan införandet av den svenska lagstiftningen³² om avfallsmottagning från fartyg på 80-talet. Därför förefaller det lämpligt att den svenska regeltillämpningen harmoniseras med den tillämpning som

³² Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

råder i våra närmaste grannländer än att försöka sträva efter att den svenska strikta tillämpningen appliceras inom HELCOM-området eller EU.

5.1 Förslag på förbättringsåtgärder ur ett långsiktigt perspektiv

Förslag 1; Verka för att revideringen av EG-direktivet resulterar i ett legalt bindande instrument som harmoniserar avfallshantering från fartyg vad gäller villkoren för avgiftssystemet, möjligheten till undantag och den obligatoriska ilandlämningen

Avgiftssystemet

Vad gäller avgiftssystemet finns det enligt Transportstyrelsens uppfattning två förbättringsalternativ; antingen att införa en mer uttömmande reglering av avgiftssystemet i EG-direktivet, eller att inte reglera avgiftssystemet alls i EG-direktivet (alternativen förklaras nedan). Båda alternativen skulle innebära en konkurrensneutral lösning på de befintliga, men framför allt kommande, problemen med avfallsavlämning från fartyg.

Fördelarna med att åtnjuta förändringar på direktivsnivå, är att en högre grad av implementering åstadkoms jämfört med implementeringen av HELCOM-rekommendationer samt att regelverket blir harmoniserat inom ett större område, (EU), i förhållande till Östersjöregionen, (HELCOM).

Nackdelen med detta långsiktiga förbättringsförslag är att även om direktivsrevideringen har initierats, så ligger ikraftträdandet av ett nytt regelverk ett antal år i framtiden varvid de identifierade problemen rörande avfallsavlämning kvarstår en ansevärd tidsperiod framöver. Det är dock viktigt, enligt Transportstyrelsens mening, att sträva efter hållbara lösningar i första hand, varför Transportstyrelsen anser att en förändring av EG-direktivet är av största vikt och bör vara en prioriterad målsättning.

Huvudförslag gällande avgiftssystemet; inför en uttömmande och detaljerad reglering av avgiftssystemet i EG-direktivet

Vid den kommande direktivsrevideringen ges möjlighet att verka för att införa en uttömmande och detaljerad reglering av avgiftssystemet. Det vill säga en förändring från idag när direktivet stipulerar att endast en tredjedel av avgiften ska vara generell. Detta skulle innebära, beroende av tydlighet och detaljeringsgrad, att samma typ av bestämmelser införs inom hela EU och att litet utrymme ges till olikartade nationella tolkningar. Ytterligare en fördel är att principen om no-special-fee kvarstår och säkerställer att det inte finns några ekonomiska incitament att släppa ut avfall i havet. Svårigheter kan dock finnas att enas kring detaljerna i avgiftssystemet inom EU-kretsen eftersom förhållandena mellan EU:s medlemstater i hög grad varierar vad gäller förutsättningarna för avfallshantering.

Alternativt förslag för avgiftssystemet; avreglering av det generella avgiftssystemet och låta fartygen betala separat för de mängder avfall som avlämnas, så kallad "user-pay"

Ett annat alternativ till att införa en uttömmande och detaljerad reglering av avgiftssystemet, beroende av vad förhandlingsklimatet ger utrymme för, är att inte reglera avgiftssystemet alls. Detta bör i sådant fall framgå av en skrivning i EG-direktivet så att HELCOM-konflikter undviks. Alternativet innebär att fartygen får lämna sitt avfall i de hamnar där det passar dem bäst och fartyget betalar för sina faktiska avfallsmängder.

I ett sådant helt avreglerat system behövs inte något krav på obligatorisk ilandlämning eller förfarande gällande undantag eftersom fartygen betalar efter vilka avfallsmängder de lämnar.

Fördelarna med en avreglering av avgiftssystemet är att det då införs ett incitament att minimera avfallsproduktionen ombord på fartygen samt att förbättra avfallssorteringen. Sådana incitament främjas överhuvudtaget inte genom den befintliga regleringen. Konkurrenssituationen mellan hamnarna skulle också bli marknadsstyrd och vinsten för hamnarna att genomföra förbättringar och effektivisera avfallsavlämningen, exempelvis vad gäller pumpkapacitet och utbyggnad av anläggningar, skulle öka. Detta skulle råda bot på den befintliga konkurrenssnedvridningen.

En stor nackdel är dock att en avreglering ställer höga krav på övervakning och tillsyn för att säkerställa att illegala utsläpp inte sker samt verkningfulla sanktioner både vad gäller fartygen och hamnarna. En förutsättning är därför vid en avreglering att det kommande EG-direktivet på ett tydligt och effektivt sätt tillser att erforderlig kontroll och övervakning genomförs inom EU.

Undantag från avfallsavlämning

När fartyg används i tidtabellsbunden trafik med täta och regelbundna hamnanlöp och det finns tillräckliga bevis för att åtgärder vidtagits för att säkerställa att fartygsgenererat avfall avlämnas och att avgifter betalas i en av hamnarna längs fartygets rutt, får medlemsstaterna i de berörda hamnarna undanta dessa fartyg från skyldigheten att anmäla avfallsavlämning, obligatorisk ilandlämning av avfall och från att betala avgift generella avfallsavgifter.

Förslag gällande undantag; harmonisera reglerna för undantag från obligatorisk ilandlämning i EG-direktivet och/eller inom HELCOM
--

Det föreligger ett behov av harmoniserade regler om undantag från obligatorisk ilandlämning av fartygsavfall. Detta för att undvika skilda tolkningar av befintliga undantagsregler och för att bestämmelserna om undantag ska kunna tillämpas konsekvent av alla stater runt Östersjön. Det har i denna rapport konstaterats att tillämpningen skiljer sig åt, främst mellan Östersjöstaterna, vad gäller utfärdandet av undantag. Dessutom sker inget samråd stater emellan, innan beslut om undantag medges, vilket ökar risken för konkurrenssnedvridning och minskad förutsägbarhet vad gäller hamnarnas avfallsvolymer.

Om obligatorisk avlämningskyldighet ska kvarstå i EG-direktivet – det vill säga om inte en avreglering sker av avgiftssystemet enligt ”user pay” – så bör detaljerade villkor för förutsättningarna för undantag införas i EG-direktivet. Det är särskilt viktigt att tillse att en sådan reglering innehåller tydliga krav på hur redaren ska bevisa att avfallshanteringen ombesörjs på annat sätt än genom avfallsavlämning vid varje anlop.

Delförslag gällande undantag; då en hamn är mottagare för avfall från fartyg som har undantag i andra hamnar bör den hamnen ha rätt att ta separat betalt för de verkliga mängderna

Ytterligare en aspekt som bör vägas in i gällande förutsättningarna för undantag är att en hamn som är mottagare för avfall från fartyg som har undantag i andra hamnar ej borde vara tvingade att ta emot avfallet under no-special-fee utan ha rätt att debitera de egentliga kostnaderna för det avfallet.

Delförslag gällande undantag; verka för att ett register inrättas över vilka fartyg som har undantag samt i vilka hamnar undantagen gäller

Om det finns en möjlighet för fartyg att erhålla undantag från obligatorisk ilandlämning, så behöver, enligt Transportstyrelsen uppfattning, ett register inrättas med vilka fartyg som har undantag samt för vilka hamnar undantaget gäller. Ett sådant register skulle lämpligen vara EU-gemensamt eller åtminstone innefatta HELCOM-området. Fördelarna skulle vara att behörig myndighet skulle, vid handläggningen av undantagsansökningar, kunna kontrollera att fartyget ifråga inte har undantag i alla hamnar det trafikerar, samt på ett enkelt sätt säkerställa en effektiv tillsyn beträffande dessa fartyg.

Transportstyrelsen anser därför att, om det kommer att finnas kvar en undantagsmöjlighet i det reviderade EG-direktivet, så ska Sverige verka för att det i direktivet införas ett register över dessa undantag. Om det inte når framgång inom EU så ska Sverige arbeta för att åstadkomma ett register inom HELCOM-samarbetet.

Förslag gällande den obligatoriska ilandlämningen; harmonisera villkoren för obligatorisk ilandlämning av avfall i EG-direktivet och/eller inom HELCOM

Fartyg ska innan de lämnar hamnen avlämna allt fartygsgenererat avfall till en mottagningsanordning i hamnen. I EG-direktivet medges dock att fartyg får fortsätta till nästa hamn utan att avlämna avfall om de har tillräcklig lagringskapacitet för det avfall som har ackumulerats och som kommer ackumuleras under fartygets planerade resa till avlämningshamnen.

Inom HELCOM har man, som tidigare nämnts i rapporten, kommit överens om att endast mindre mängder avfall får behållas ombord och gemensamma

tolkningar har tagits fram av vad som menas med ”mindre mängder”³³. För oljehaltigt avfall (sludge) är mindre mängder allt som understiger 25 % av fartygets totala lagringskapacitet.

Det är, enligt Transportstyrelsens mening, ytterst viktigt att bestämmelserna för i vilken utsträckning ett fartyg är skyldigt att lämna i land sitt avfall harmoniseras, företrädevis genom EG-direktivet för att åstadkomma största möjliga räckvidd. Diskrepansen mellan de befintliga bestämmelserna är en bidragande orsak till konkurrensnedvridning mellan hamnarna och en minskad förutsägbarhet för prognostiserade avfallsvolymer. Dessutom innebär regelverket idag att vissa fartyg, som har faktisk möjlighet att behålla avfallet till nästa anlöpshamn, inte tillåts göra detta och drabbas av kostsamma tidsförluster.

Transportstyrelsen förordar att en harmonisering sker av den obligatoriska avfallsavlämningskyldigheten i den kommande revideringen av EG-direktivet. En sådan ändring och harmonisering av principerna förutsätter en följdändring av de HELCOM-rekommendationer som grundar befintlig svensk reglering.

Delförslag; verka för att vissa avfall, till exempel skrubberavfall, undantas från det generella avgiftssystemet vid revidering av EG-direktivet

Den nya regelringen vad gäller avfall som har beslutats inom IMO, bland annat vad gäller avfall från skrubberanläggningar och spolvatten som innehåller miljöfarliga ämnen, kommer att ställa höga krav på att systemet för avfallsavlämning är funktionellt och konkurrensmässigt rättvist. Om en avreglering av avgiftssystemet för mottagning av avfall inte införs, finns ett behov av att undanta vissa avfallsslag från det generella avgiftssystemet. I annat fall kommer majoriteten av fartyg belastas med en högre kostnad som beror på att ett fåtal fartyg som antingen väljer att förse fartygen med skrubberanläggningar eller som fraktar en viss typ av last. Detta eftersom hamnarna tvingas höja den generella avgiften (no-special-fee) som drabbar alla fartyg för att ha råd att ta om hand det avfall som endast kommer från ett fåtal fartyg.

Transportstyrelsen anser att både skrubberavfallet och det spolvatten som är att betrakta som miljöfarligt under annex V i MARPOL, inte ska omfattas av den generella avgiften, eftersom det slår orättvist för de övriga fartygen som trafikerar hamnarna i fråga.

³³ HELCOM recommendation 22/3 Unified interpretations to ensure a harmonized and effective implementation of the strategy for port reception facilities for ship-generated wastes and associated issues

5.2 Åtgärder ur ett kortsiktigt perspektiv

Förslag 2; avsteg bör göras från den strikta tillämpningen av no-special-fee genom att den svenska tillämpningen av regeln harmoniseras med våra grannländers för att åstadkomma en rättvisare spelplan för svenska hamnar

I avvaktan på att revideringen av EG-direktivet blir slutfört och bestämmelserna kan träda i kraft, alternativt om utkomsten av förhandlingarna inte motsvarar de lösningar Transportstyrelsen förordar ovan, så bör en kortsiktig åtgärd vidtas för att utan dröjsmål komma tillrätta med problematiken som lyfts fram i denna rapport.

Det är Transportstyrelsens uppfattning att det skyndsamt bör införas en större flexibilitet gällande avfallshanteringen från fartyg. Till exempel genom att skapa ökade möjligheter att ge incitament för avfallsminimering och möjlighet att täcka kostnader för särskilt dyra avfallsslag. Det svenska systemet bör därför förändras i riktning mot något av de mer tongivande länderna runt Östersjön för att åstadkomma en rättvisare spelplan för svenska hamnar.

Detta kan göras genom ett undantag som gör det möjligt att ta särskilt betalt för det avfall som inte uppkommit sedan sista avgångshamn införs i Transportstyrelsens föreskrifter.

I till exempel den danska lagstiftningen står det explicit att no-special-fee skall täcka avfallskostnaderna för vad som rimligen uppstått sedan föregående hamn. Grunden till de danska reglerna är att fartygsgenererat avfall räknas som det avfall som uppstått under fartygets drift sedan sista avgångshamn. Fartygen får genom detta ett incitament att både lämna sitt avfall i varje hamn och att minska sina avfallsmängder genom sortering och minimering för att kunna få den reducering av avfallsavgiften som då är möjlig enligt EG-direktivet.

Delförslag; ändra Transportstyrelsens föreskrifter så att det införs en möjlighet att ta särskilt betalt för det avfall som inte uppkommit sedan sista avgångshamn införs i Transportstyrelsens föreskrifter

Branschorganisationen Sveriges Hamnar har framfört branschens åsikt att användande av no-special-fee för rimliga kvantiteter avfall skulle fungera bra, med möjlighet att debitera separat för överskjutande mängder, och nämner då det danska systemet som förebild. Det skulle eliminera de flesta orättvisor som uppstår för en hamn när enstaka fartyg kommer med jättemängder och utnyttjar systemet på andras bekostnad.

Denna typ av undantag förutsätter att Sverige gör en tolkning av regel 1.1 i HELCOM rekommendationen 28/10E på motsvarande sätt som Danmark har gjort, det vill säga att fartygsgenererat avfall räknas som det avfall som uppstått under fartygets drift sedan sista avgångshamn. En sådan tolkning skulle ligga i linje med vad som var avsikten med införandet av den generella avgiften, vilket skedde inom HELCOM på svenskt initiativ. När den svenska lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg

tillkom (prop. 1979/80:167 s. 29 f och 45) diskuterade föredragande statsråd avgiftsförbudets omfattning i 3 kap. 5 § lagen. I fråga om vilket avfall som omfattas av förbudet mot särskild avgift anfördes;

Enligt min mening bör det förbud mot särskild avgift som nu förordas – liksom det nu gällande förbudet mot avgift för mottagning och behandling av oljehaltigt barlast- och tankspolvatten – vara generellt. Möjlighet till undantag i speciella fall kan dock inte undvaras. Jag tänker då främst på fartyg i färjetrafik eller motsvarande pendeltrafik. Det är i dessa fall som det enligt min bedömning är realistiskt att räkna med att ett avgiftsförbud kan komma att medföra en otillbörlig ekonomisk belastning för en hamn, nämligen om avlämnandet av avfall koncentreras till den hamnen. En bestämmelse som möjliggör undantag från förbudet i sådana fall bör tas in i den förordning som kommer att utfärdas i anslutning till lagen.

I ytterligare två fall anser jag att undantag bör göras nu från förbudet mot särskild avgift, nämligen när det gäller oljeavfall från fartygs maskinrum o.d. samt rester av skadliga ämnen som transporteras i förpackad form eller i fraktcontainrar eller på liknande sätt. I allmänhet rör det sig här om begränsade kvantiteter avfall. Men hanteringskostnaderna kan, såsom har påpekats vid remissbehandlingen, i vissa fall likväl tänkas bli betungande på grund av avfallets beskaffenhet. Ett generellt undantag som gäller tills vidare får därför anses motiverat.

Undantaget bör tas upp i den förordning som kommer att utfärdas i anslutning till lagen. Skulle det senare genom utredning visa sig att hanteringskostnaderna i själva verket inte blir sådana som har befarats, bör frågan om undantaget kunna omprövas av regeringen.

Bestämmelser om förbud att ta ut särskild avgift av fartyg för mottagning och hantering av avfall och om rätt att ta ut en generell avgift finns 3 kap. 5 §. i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Transportstyrelsen har bemyndigande att föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från de bestämmelser som anges i 3 kap. 5 § i lagen i förordning (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg 9 kap. 1 §.

Det har varit en stark politisk vilja i Sverige att inte förändra utformningen och tillämpningen av no-special-fee-principen alltsedan 80-talet. Detta, enligt Transportstyrelsen, har varit en adekvat och korrekt strävan i ljuset av det miljöskyddsbehov och det problem med illegala utsläpp som då förelåg. Detta är också bakgrunden till varför inte Transportstyrelsen har vidtagit någon sådan förändringsåtgärd i ett tidigare skede.

Det ovanstående visar att syftet med lagens reglering varit att möjliggöra att hamnarna skulle kunna ta särskilt betalt för avfallstyper som var extra kostsamma varför Transportstyrelsen förordar att en reglering skyndsamt införs som ger hamnarna rätt att ta särskilt betalt för det avfall som inte genererats sedan senaste avgångshamn.

Delförslag; Ändra i Transportstyrelsens föreskrifter så att även särskilda avfallslag kan undantas från att ingå i no-special-fee

Samma möjlighet till undantag skulle vara möjligt att införa för sådant avfall som enbart uppkommer på några fartyg och därför på ett otillbörligt sätt snedvrider hamnarnas kostnadsunderlag för no-special-fee, till exempel skrubberavfall och spolvatten, men förutsätter då en ändring av ovan

nämnda HELCOM-rekommendation eftersom det då skulle vara fråga om fartygsgenererat avfall som genererats även på den senaste resan.

Transportstyrelsen har, mot bakgrund av vad som redogjorts ovan, legala förutsättningar att införa undantagsbestämmelser avseende den generella avgiftsskyldigheten för det avfall som inte kan anses ha genererats under ett fartygs senaste resa. Transportstyrelsen förordar att en sådan reglering införs utan dröjsmål samt att Sverige ska verka för att i HELCOM ändra HELCOM-rekommendation 22/3 som reglerar vilka avfallstyper som ingår i obligatorisk ilandlämning.

5.3 Övriga åtgärder

Förslag 3; Verka för att förbättra helhetssynen inom hela avfallskedjan
--

Det är av största vikt att helhetssynen mellan de olika myndighetsaktörer och kommunala organ som har rådighet över avfallskedjan stärks. Den landbaserade renhållningsorganisationen som råder under det kommunala styret är en förutsättning för att avfallsavlämningen från fartyg ska fungera optimalt. I synnerhet gäller detta för toalettavfall som lämnas från fartyg till hamnen och sedermera till reningsverk som ska ha möjlighet att ta emot avfallet på ett erforderligt sätt.

Enligt Transportstyrelsens uppfattning behöver samverkan förbättras mellan landbaserade aktörer och Transportstyrelsen för att åstadkomma en funktionell helhetsbild av de krav och behov som finns och kommer finnas gällande avfallsbehovet från fartyg.

Delförslag; verka för att passagerarfartygens toalettavfalls sammansättning kartläggs
--

För att hamnarna ska kunna ta emot toalettavfall från passagerarfartygen när de nya reglerna träder ikraft, och lämna avfallet vidare till reningsverk krävs en kartläggning av sammansättningen av fartygens toalettavfall.

Ett tydligt exempel på detta behov rör avfallssortering. Sorteringsproblemet är grundat i två saker, den ena är avsaknad av internationella krav vad gäller avfallssortering och det andra är att inom Sverige så beslutar varje kommun hur avfallet inom kommunen ska sorteras. Fartyg trafikerar oftast en rad olika hamnar belägna i olika kommuner. Det blir i dessa situationer svårt för fartygstrafiken att följa olika avfallssorteringsregler i olika kommuner. Här finns en klar samordningsvinst och potential till förbättring vad gäller helhetssyn.

Inom ramen för ett flaggstatsprojekt inom EU:s östersjöstrategi, Baltic Master II, har det tagits fram skyltar som visar vilka avfallsfraktioner som ska sorteras, skyltsystemet är tillämpligt både på fartyg och inom alla hamnar i östersjön. Detta förslag anser Transportstyrelsen att både kommuner och Transportstyrelsen ska sprida till hamnar och sjöfartsorganisationer för att förbättra situationen vad gäller avfallssorteringsproblematiken.

REFERENSLITTERATUR

Avfallsförordning (2011:927), Svensk författningssamling

Bekendtgørelse om modtagefaciliteter for affald fra skibe, om skibes aflevering af affald og havnes affaldsplaner, Miljøministeriet, Danmark

Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area (Helsinki Convention), 1992

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/59/EG av den 27 november 2000 om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester.

Förordning (1980:789) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Genomförandet av Östersjöstrategin i Sverige – Redovisning av regeringsuppdrag, Sjöfartsverket, 2005.

HELCOM Recommendation 28E/10, Application of the no-special-fee system to ship-generated wastes and marine litter caught in fishing nets in the Baltic Sea area

HELCOM Recommendation 22/3, Unified interpretations to ensure a harmonized and effective implementation of the strategy for port reception facilities for ship-generated wastes and associated issues

Lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, Svensk författningssamling

Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster, Svensk författningssamling

MARPOL 73/78, International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 as modified by the Protocol of 1978

Regeringens proposition 1979/80:167 om åtgärder mot vattenförorening från fartyg

Regeringens skrivelse 2009/10:213 ”Åtgärder för levande hav”

Resolution MEPC.83(44) Guidelines for ensuring the adequacy of port waste reception facilities.

Sjöfartsverkets föreskrifter och allmänna råd (SJÖFS 2001:12) om mottagning av avfall från fartyg, Sjöfartsverkets författningssamling

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:96) om åtgärder mot förorening från fartyg, Transportstyrelsens författningssamling

INTERNETSIDOR

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=141265>

http://www.aarhushavn.dk/download/filer_til_download/modtageordning_2011.pdf

http://www.portofhelsinki.fi/port_of_helsinki/price_list

<http://www.port.turku.fi/portal/se/taxor/>

<http://www.portoftallinn.com/>

<http://www.portoftallinn.com/rules-rates>

http://www.rostock-port.de/fileadmin/user_upload/pdf/entgelte_eng/waste_mgt_plan_05_2011.pdf

http://www.rostock-port.de/fileadmin/user_upload/pdf/entgelte_eng/waste_mgt_plan_05_2011.pdf

http://www.port-of-kiel.de/tl_files/port-of-kiel/user_uploads/1%20PORT%20OF%20KIEL/Tarife/Port_and_Quay_Tariff_2012.pdf

<http://www.port.gdynia.pl/en/enviromental-protection/ship-generated-waste/133-odbior-odpadow?start=7>

<http://www.port.gdynia.pl/en/enviromental-protection/ship-generated-waste/133-odbior-odpadow?start=7>

<http://www.portofrotterdam.com/SiteCollectionDocuments/Port-Waste-Handling-Plan2010.pdf>

<http://www.goteborgshamn.se/Documents/PDF-bank/Allmanna%20Hamnforeskrifter%20SE.pdf?epslanguage=sv>

<http://www.stockholmshamn.se/Documents/SH%20Prislista%202012.pdf>

Bilagor

Bilaga 1 – Synpunkter samt utstående frågor från samråd med Sjöfartsverket och Havs- och vattenmyndigheten samt Sveriges Kommuner och Landsting

Bilaga 2 – Sjöfartsverkets samrådssvar

Bilaga 3 - Svenska hamnars svar på enkätutskick

Bilaga 4 – Enkätfrågorna besvarade av Göteborgs hamn

Bilaga 5 - Svenska redares svar på enkätutskick

Bilaga 6 – Statistik från Göteborgs hamn över antal avlämningar samt mängder sludge och senaste avgångshamn, där mängden överstigit 10 m³