

Kommittédirektiv

En reglering av användningen av vattenskotrar och liknande farkoster

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda hur användningen av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild bör regleras. Syftet med utredningen är att säkerställa att användningen av sådana farkoster inte medför oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa eller miljön.

Utredaren ska bl.a.

- analysera hur användningen av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild bör regleras i syfte att förhindra oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa eller miljön,
- analysera och vid behov föreslå lämpliga och effektiva sanktioner för att förhindra att sådana farkoster medför oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa eller miljön,
- analysera och vid behov föreslå hur en effektiv och ändamålsenlig tillsyn och kontroll av regelverket kan uppnås och under detta arbete särskilt beakta myndigheters befintliga befogenheter och behov, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 oktober 2022.

Nuvarande reglering

I förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter (vattenskoterförordningen) regleras var en vattenskoter får framföras. Syftet med förordningen är att minska störningarna från användningen av vattenskotrar genom att hänvisa vattenskoteranvändning till särskilt angivna vattenområden där det inte finns någon konflikt med boende, friluftsliv eller naturvård (prop. 1992/93:97 s. 6).

Vattenskoter definieras i vattenskoterförordningen som en farkost vars längd understiger fyra meter, som har en förbränningsmotor med ett vattenjetaggregat som främsta drivkälla och som har utformats för att framföras av en eller flera personer som sitter, står eller står på knä på farkosten snarare än befinner sig i den. Vattenskotrar får användas endast i allmänna farleder och inom områden som länsstyrelsen har pekat ut. Länsstyrelsen är skyldig att peka ut vissa vattenområden, t.ex. sådana som redan är starkt påverkade av annan mänsklig verksamhet. Kustbevakningen får dock i sin tjänsteutövning köra vattenskoter i områden som inte är utpekade som tillåtna. Vidare får Sjöfartsverket meddela föreskrifter om, eller i enskilda fall ge dispens för, användning av vattenskoter vid sjöräddning eller för annat samhällsviktigt ändamål. Förordningen innehåller även en bestämmelse som ger länsstyrelsen möjlighet att medge tillfällig användning för tävlingar eller uppvisningar utanför sådana områden.

Enligt vattenskoterförordningen ska den som framför en vattenskoter anpassa färdväg, hastighet och färsätt så att människor och djur inte störs i onödan. Det är straffsanktionerat med penningböter att köra vattenskoter i strid med denna hänsynsregel eller i ett vattenområde som varken är allmän farled eller har pekats ut av länsstyrelsen. Förordningen innehåller inga bestämmelser om tillsyn eller brottsbekämpning, men omfattas av Polismyndighetens och Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet.

Var och hur en vattenskoter får köras regleras även i flera andra författningar. Vattenskotern är ett fartyg i sjölagens (1994:1009) mening, enligt vilken den som tar sådan färdväg, håller sådan hastighet eller som annars färdas med fartyg så att omgivningen störs i onödan kan dömas till penningböter. Även sjölagens övriga straffbestämmelser är som utgångspunkt tillämpliga vid vattenskoterkörning. Vidare får länsstyrelsen enligt sjötrafikförordningen (1986:300) meddela föreskrifter om fartbegränsning och andra begränsningar och förbud som avser rätten att använda ett vattenområde för

trafik med fartyg om det behövs ur miljösynpunkt. För områden som omfattas av områdesskydd enligt miljöbalken kan föreskrifter meddelas som avser rätten att färdas och vistas i området.

Enligt den nyligen antagna lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter krävs det förarbevis för att få framföra en vattenskoter. För att få ett förarbevis krävs att föraren har fyllt 15 år och genomgått en föreskriven utbildning med godkänt resultat. Undantag från kravet på förarbevis gäller bl.a. inom statliga myndigheters verksamhet och vid räddningstjänst. Förarbeviset kan återkallas om innehavaren har gjort sig skyldig till exempelvis sjöfylleri eller vårdslöshet i sjötrafik, har brutit mot sjövägsreglerna eller har framfört en vattenskoter i områden där det inte är tillåtet. För att få bedriva utbildning för förarbevis för vattenskoter krävs det tillstånd. En tillsynsmyndighet utövar tillsyn över utbildningsanordnarna. Ett förarbevisregister ska införas. I registret ska uppgifter om genomförd utbildning och förarbevis registreras. Såväl en kustbevakningstjänsteman som en polis har rätt att stoppa en vattenskoter för att kontrollera förarens behörighet. Straff i form av böter ska kunna påföras den som framför en vattenskoter utan att vara berättigad till det och den som tillåter ett sådant olovligt framförande av en vattenskoter. Bestämmelserna om krav att ha förarbevis samt om kontrollåtgärder och sanktioner träder i kraft den 1 maj 2022. Bestämmelserna som rör tillstånd för utbildare, utbildningens innehåll och utfärdande av förarbevis trädde i kraft den 1 juli 2021.

Uppdraget att utreda hur användningen av vattenskoter och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild bör regleras

Användningen av vattenskotrar ökar kontinuerligt. Enligt propositionen Förarbevis för vattenskoter (prop. 2020/21:190) saknas det säkra uppgifter om antalet vattenskotrar i Sverige i dag, men antalet uppskattas till ungefär 30 000. Detta ska jämföras med de 12 000 vattenskotrar som Havs- och vattenmyndigheten uppskattade fanns i Sverige år 2013.

Vattenskotern används mest för nöjeskörning, men även i samhällsviktig verksamhet av till exempel Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Räddningstjänsten. Vid nöjeskörning används vattenskotrar på ett sätt som ofta upplevs intensivt inom begränsade områden nära land, hamnar och badplatser. Vattenskotern kan komma upp i hastigheter över 70 knop, vilket motsvarar cirka 130 km/tim. Den har dessutom ett litet djupgående och kan köras i grunda och strandnära områden, dvs. i områden som ofta är

känsliga ur miljösynpunkt och nära områden där många människor bor eller vistas.

På uppdrag av regeringen kartlade och analyserade Havs- och vattenmyndigheten 2013 olägenheter för människors hälsa eller miljön från användningen av vattenskotrar och andra mindre vattenfarkoster (dnr M2013/01585). Enligt myndigheten kan användningen av sådana farkoster medföra bl.a. svall, buller, grumling och utsläpp. Säsongen för att köra vattenskoter sammanfaller dessutom med den känsliga reproduktions- och uppväxttiden för många djurarter. Många sjöfåglar är känsliga för störningar under häckning, och grumling kan t.ex. förstöra reproduktions- och uppväxtplatser för fiskar. Buller från vattenskoteråkning kommer enligt myndigheten främst från skrovets slag mot vattenytan och det har en störande karaktär eftersom det ofta är oregelbundet.

Polis, kustbevakning och åklagare har försökt att lagföra ett antal vattenskoterförare i enlighet med vattenskoterförordningen, och de svenska domstolarna har i några av dessa mål inhämtat förhandsavgöranden från EU-domstolen. Enligt EU-domstolen hindrar varken det tidigare fritidsbåtsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 94/25/EG, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/44/EG, som har upphävts och ersatts med Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/53/EU) eller reglerna om fri rörlighet för varor att svensk lag förbjuder användning av vattenskoter utanför vissa anvisade områden. Detta förutsätter dock att förbudet har gjorts proportionerligt, bl.a. genom att länsstyrelserna har fullgjort sin skyldighet i vattenskoterförordningen att anvisa områden (se EU-domstolens domar den 4 juni 2009 i mål C-142/05, angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Luleå tingsrätt, C-142/05, ECLI:EU:C:2005:446 och den 15 april 2010 i mål angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Handens tingsrätt, C-433/05, ECLI:EU:C:2010:184).

Riksåklagaren har i en skrivelse till Miljödepartementet (M2011/1785) fört fram att det framstår som uppenbart att länsstyrelserna inte har fullgjort sin uppgift att anvisa områden och att vattenskoterförordningen därför i praktiken inte kan läggas till grund för straffrättsliga ingripanden.

Länsstyrelserna redovisade i ett regeringsuppdrag 2015 att områden för vattenskoterkörning anvisats av dem i begränsad omfattning. Som skäl för

att inga eller inte fler områden anvisats uppgavs bl.a. att vattenskoterförordningen är komplex, att möjligheten att tillämpa den är oklar, resursbrist och svårighet att peka ut vattenområden som uppfyller kriterierna i 3 § vattenskoterförordningen.

I en skrivelse som kom in till Regeringskansliet i mars 2019 (M2019/00812) framförde sju landshövdingar att vattenskoterförordningen behöver ändras. De framförde bl.a. att det är svårt att hitta områden som lämpar sig för vattenskoteråkning och att sådan åkning fortfarande medför störningar för natur- och kulturvärden, biologisk mångfald, friluftsintrussen och människors behov av ostörda boendemiljöer. Landshövdingarna framförde även att det är risk för olyckor, särskilt vid badplatser.

Vattenskoteranvändningen har ökat markant under de senaste åren. Behovet av ett väl fungerande regelverk för att säkerställa att användningen av vattenskotrar inte medför oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa eller miljön har därmed ökat. Berörda myndigheter har konstaterat att det finns svårigheter med att tillämpa vattenskoterförordningens bestämmelser på ett sådant sätt att dess syfte kan uppnås. Den nuvarande förordningen omfattar bara vattenskotrar. Den nya regleringen bör i stället vara så teknik- och farkostneutral som möjligt så att liknande farkoster inte ersätter dagens användning av vattenskotrar och leder till samma typ av störningar. Den nya regleringen bör därför omfatta såväl vattenskotrar som andra vattenfarkoster med en liknande störningsbild. Regelverket ska vara förutsebart och tydligt bl.a. för att farkostanvändarna ska kunna avgöra om de träffas av regelverket eller inte.

Utredaren ska därför

- utreda vilka störningar och olägenheter för människors hälsa och miljön som användningen av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild kan medföra,
- analysera hur användningen av sådana farkoster bör regleras i syfte att förhindra oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa eller miljön,
- inhämta erfarenheter av hur andra EU-länder reglerar motsvarande användning,
- ta hänsyn till myndigheters och organisationers behov att använda de aktuella farkosterna i samhällsviktig verksamhet, och

- lämna nödvändiga författningsförslag, som är så teknik- och farkostneutrala som möjligt.

Uppdraget att utreda hur det säkerställs att reglerna följs

Dagens vattenskoterförordning innehåller en straffbestämmelse, men däremot inga bestämmelser om tillsyn och kontroll. Syftet med bestämmelser om tillsyn, kontroll och sanktioner är att säkerställa att regler följs. En effektiv och fungerande tillsyn och kontroll samt effektiva och lämpliga sanktioner behövs för att förhindra olyckor och för att oacceptabla störningar för människors hälsa eller miljön inte ska uppkomma. För att uppnå detta behöver reglerna utformas så att de kan tillämpas av berörda myndigheter på ett effektivt sätt.

Som ovan har beskrivits uppfyller vattenskoterförordningen i dag inte sitt syfte och de myndigheter som ansvarar för kontroll och lagföring av överträdelser ser stora svårigheter med att tillämpa reglerna. En följd av detta är att vattenskoterkörning många gånger sker som om vattenskoterförordningen inte hade funnits.

Utredaren ska därför

- analysera och vid behov föreslå lämpliga och effektiva sanktioner för att förhindra att vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild medför oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa eller miljön,
- analysera och vid behov föreslå hur en effektiv och ändamålsenlig tillsyn och kontroll av regelverket kan uppnås och under detta arbete särskilt beakta myndigheters befintliga befogenheter och behov, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska göra en konsekvensanalys av sina förslag i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och särskilt belysa de EU-rättsliga aspekterna samt konsekvenserna för människors hälsa och miljön.

Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren bedöma och redovisa förslagets konsekvenser för företag och enskilda samt för det allmänna. Utredaren ska beskriva och – när det är möjligt –

kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som föreslås. Om förslagen kan förväntas leda till intäktsminskningar eller kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det är lämpligt inhämta synpunkter från länsstyrelserna, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten, Naturvårdsverket, Kommerskollegium och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac). Utredaren bör under genomförandet av uppdraget ha en dialog med de övriga myndigheter och ett representativt urval av kommuner som berörs av uppdraget, liksom ett representativt urval av organisationer som företräder sjöräddning, båtliv, vattenskoteranvändarna, miljön och friluftsliv liksom representanter för näringslivet.

Utredaren ska vid utförandet av uppdraget ta hänsyn till annat relevant arbete som pågår eller har avslutats inom Regeringskansliet.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 oktober 2022.

(Miljödepartementet)