

## EU-rättslig analys av körkortskrav för vattenskotrar

Vi har fått i uppdrag av Bombardier Recreational Products Inc. ("BRP") att analysera huruvida ett svenskt lagstiftningsförslag som introducerar körkortskrav för användandet av vattenskotrar överensstämmer med EU-rätten. Vi har särskilt undersökt om den föreslagna lagstiftningen kan utgöra en åtgärd som har en verkan som motsvarar en kvantitativ handelsrestriktion, vilket strider mot artikel 34 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("FEUF"). Då den föreslagna lagstiftningen begränsar användningen av en viss typ av fritidsbåt, samtidigt som användningen av andra typer av fritidsbåtar är obegränsad, har vi också undersökt om den föreslagna lagstiftningen kan bryta mot EU-rättens principer om icke-diskriminering och proportionalitet.

### 1. De relevanta varorna

En vattenskotter är en fritidsbåt som föraren sitter eller står på snarare än att befinna sig inuti (som i en båt). De flesta vattenskotrar har relativt hög motoreffekt, manövrerbarhet och möjlighet att uppnå höga hastigheter. I EU-direktivet (2013/53) om fritidsbåtar och vattenskotrar definieras en vattenskotter som "en vattenfarkost avsedd för sport- och fritidsändamål vars skrovlängd understiger 4 m, vars främsta drivkälla är en framdrivningsmotor med ett vattenjetaggregat och vilken är konstruerad för att framföras av en eller flera personer som sitter, står eller står på knä på ett skrov, snarare än inuti".<sup>1</sup>

Den absoluta majoriteten av vattenskotrar i Sverige importeras. De största tillverkarna är BRP, Kawasaki och Yamaha. Motsatsvis är många andra fritidsbåtar som konkurrerar med vattenskotrar på den svenska marknaden, såsom jetbåtar, uppblåsbara båtar med styvt skrov (även kända som RIB-båtar) och andra typer av små motorbåtar, till stor del inhemska produkter.

BRP tillverkar och distribuerar vattenskotrar under varumärket Sea-Doo. BRP distribuerar sina produkter genom ett nätverk av återförsäljare som är spridda över EES. Sea-Doo-produkterna som säljs i Sverige (liksom i resten av EES) uppfyller alla krav som anges i EU-direktivet om fritidsbåtar och vattenskotrar och är CE-märkta. Produkterna importeras till EU genom Belgien och lagras i en lagringsanläggning i Finland innan de når de svenska kunderna. När produkterna når Sverige har de således lagligt sett blivit importerade och utsläppta på EU:s inre marknad.

### 2. Den föreslagna lagstiftningen

Den nuvarande svenska lagstiftningen kräver inget körkort för att köra en vattenskotter (eller någon annan mindre fritidsbåt, oavsett motoreffekt eller uppnåelig hastighet). Enligt nationell lagstiftning<sup>2</sup> får dock vattenskotrar endast användas i allmänna farleder och i vattenområden som utpekats av en lokal myndighet (länsstyrelsen). Dessutom måste föraren vara minst 15 år gammal.

---

<sup>1</sup> Se Europaparlamentets och rådets direktiv av den 20 november 2013 om fritidsbåtar och vattenskotrar och om upphävande av direktiv 94/25/EG.

<sup>2</sup> Förordning (1993:1053) om användning av vattenskotter.

Vattenskoterförare omfattas också av allmänna lagar som reglerar trafik på vatten, inklusive sjölagen<sup>3</sup> och fartygs säkerhetslagen<sup>4</sup>.

Giltigheten av den nationella lagstiftning som begränsar användningen av vattenskotrar till allmänna farleder har bestridits i ett flertal nationella mål, liksom två hänskjutanden till Europeiska gemenskapernas domstol ("EG-domstolen")<sup>5</sup>. På grund av den aktuella osäkerheten gällande restriktionernas giltighet tillämpas de för närvarande inte av de svenska myndigheterna.

Den svenska regeringen har tidigare övervägt att införa licenskrav för framförandet av alla typer av fritidsbåtar och att införa tre typer av licenser för små, stora och höghastighetsfartyg<sup>6</sup>. År 2013 fick Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag av regeringen att analysera den negativa påverkan vattenskotrar och andra små fritidsbåtar har på folkhälsan och miljön. I sin rapport föreslog myndigheten att ett licenskrav skulle införas för två typer av fartyg: fritidsbåtar med en hastighet överstigande 35 knop (höghastighetsfartyg) och fritidsbåtar med en hastighet som överstiger 15 knop (andra fartyg som kräver tillstånd). Den föreslog också att den särskilda förordningen om vattenskotrar skulle avskaffas.

År 2014 framställde Näringsdepartementet en promemoria om krav på körkort för fritidsbåtar.<sup>7</sup> Trots rekommendationer från både Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen om att kraven bör omfatta alla fritidsbåtar med en maximal hastighet som överstiger vissa gränser, valde departementet att begränsa det föreslagna lagförslaget till ett körkortskrav för vattenskotrar.

År 2020 fick Transportstyrelsen i uppdrag av regeringen att än en gång analysera behovet av att införa körkortskrav och att föreslå lagstiftning för att införa sådana krav specifikt för vattenskotrar. Myndighetens rapport<sup>8</sup> – som publicerades i september 2020 – inkluderar resultaten av dess utredning och förslag till lagstiftning. Baserat på denna rapport har Näringsdepartementet tagit fram en promemoria<sup>9</sup> med förslag till lagstiftning, som för närvarande är ute på remiss.

Det bör nämnas att Transportstyrelsen i sin rapport har rekommenderat att körkortskraven borde utvidgas till att omfatta alla fritidsbåtar, särskilt båtar med en hastighetsgräns som överskrider vissa trösklar. Detta är en lösning som – enligt myndigheten – följer av dess tidigare utredningar och rekommenderas av flera andra myndigheter samt branschen.<sup>10</sup>

Det kan noteras att Transportstyrelsen i sin rapport nämner att Havs- och vattenmyndigheten inte ser några skäl för särskild behandling av vattenskotrar ur ett miljöperspektiv. Enligt den sistnämnda myndigheten skiljer sig vattenskotrar inte från andra vattenfarkoster när det gäller deras inverkan på miljön.<sup>11</sup>

Dessa rekommendationer från ovannämnda myndigheter beaktades dock inte i regeringens proposition, som är föremål för denna analys.

---

<sup>3</sup> Sjölagen (1994:1009).

<sup>4</sup> Fartygssäkerhetslagen (2003:364).

<sup>5</sup> Se målen C-142/05 och C-433/05.

<sup>6</sup> Se Ds 2008:32.

<sup>7</sup> Se N2014/03447.

<sup>8</sup> Dnr TSG 2020-656.

<sup>9</sup> Dnr I2020/02471.

<sup>10</sup> Se Dnr TSG 2020-656, avsnitt 10.1.

<sup>11</sup> Dnr TSG 2020-656, avsnitt 10.1.

Regeringen motiverar förslaget om körkortskrav för vattenskotrar med följande argument. För det första har användningen av vattenskotrar i Sverige ökat stadigt de senaste åren. För det andra kännetecknas vattenskotrar av hög motoreffekt, vilket resulterar i 100-300 hästkrafter och en toppfart på 70 knop (130 km/h). För det tredje har den ökade användningen av vattenskotrar bidragit till en ökad mängd olyckor med dessa fordon. För det fjärde används vattenskotrar huvudsakligen för ”buskörning”, ofta nära stränder, i hamnar och nära offentliga badplatser, vilket skapar störningar för människor, djur och miljön, samt en högre risk för olyckor. För det femte har osäkerheten om giltigheten av gällande nationell lagstiftning om vattenskotrar resulterat i ett misslyckande med att effektivt införa lagstiftningen och begränsa användningen av vattenskotrar.

### 3. EU-rätt gällande fri rörlighet för varor och handelshinder, inklusive åtgärder med motsvarande effekt

Enligt artiklarna 34-35 i FEUF ska kvantitativa restriktioner på import och export och alla åtgärder med motsvarande verkan vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Artikel 36 tillåter sådana begränsningar om de är motiverade på grund av – bland annat – allmän ordning eller säkerhet för människor, djur eller växter, så länge begränsningarna inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller är en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Tillämpningsområdet och tolkningen av dessa artiklar har varit föremål för flera domar från de europeiska domstolarna, främst Europeiska unionens domstol (”EU-domstolen”, tidigare benämnd Europeiska gemenskapernas domstol, ”EG-domstolen”).

EG-domstolen har bekräftat att även om artikel 34 främst riktar sig mot åtgärder som behandlar varor som kommer från andra medlemsstater mindre gynnsamt, tillämpas den även för regler som behandlar alla produkter lika, om de har liknande effekter som kvantitativa importrestriktioner och därför utgör hinder för den fria rörligheten av varor.<sup>12</sup>

EU-domstolen har vidare fastställt att restriktioner som en medlemsstat inför på användningen av produkter inom sitt territorium – även om de inte har till syfte eller effekt att behandla varor som kommer från andra medlemsstater mindre gynnsamt – kan ha ett betydande inflytande på konsumenternas beteende, vilket i sin tur kan påverka dessa produkters tillgång till marknaden i den berörda medlemsstaten. Konsumenter, som vet att användningen av en produkt är avsevärt begränsad, har endast ett begränsat intresse av att köpa den produkten.<sup>13</sup> Sådan lagstiftning har således till syfte att för dessa produkter hindra tillgången till den aktuella inhemska marknaden och utgör åtgärder med en verkan som motsvarar kvantitativa importrestriktioner, som förbjuds enligt artikel 34 FEUF.<sup>14</sup>

Begränsningar på användningen av produkter kan rättfärdigas om de motiveras av skäl gällande folkhälsa, säkerhet eller skydd för miljön enligt artikel 36 FEUF, men endast om de är lämpliga, proportionella och icke-diskriminerande.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Se mål 120/78 *Rewe-Zentral (Cassis de Dijon)*, punkt 6, 14 och 15; mål C-368/95 *Familiapress*, punkt 8 och mål C-322/01 *Deutscher Apothekerverband*, punkt 67.

<sup>13</sup> Se mål C-110/05 *Commission v Italy*, punkterna 56-57.

<sup>14</sup> Se mål C-142/05 *Åklagaren v Percy Mickelsson och Joakim Roos*, punkt 28.

<sup>15</sup> Se mål C-110/05 *Commission v Italy*, punkt 59 och *Åklagaren v Percy Mickelsson och Joakim Roos*, punkt 29; mål C-524/07 *Commission v Austria* [2008], punkt 57 och den praxis som citeras däri.

## 4. Analys

Den föreslagna lagstiftningen kommer nästan säkert utgöra en åtgärd med en verkan som motsvarar kvantitativa importrestriktioner, eftersom den kommer att påverka konsumenternas beteende i Sverige. Nuvarande och potentiella vattenskoterägare måste genomgå en kurs och skaffa sig ett körkort – och bära kostnaderna för dessa åtgärder – innan de kan använda produkten. Troligtvis kommer detta leda till en minskad efterfrågan på vattenskotrar i Sverige. Det kommer att skapa en konstgjord nackdel på den svenska marknaden för BRP och andra vattenskotertillverkare och återförsäljare, till förmån för producenter och återförsäljare av andra mindre snabba fritidsbåtar. Denna effekt har också förutsetts av Transportstyrelsen. Därför föreslog myndigheten att regeringen skulle anmäla den föreslagna lagstiftningen till Europeiska kommissionen.<sup>16</sup>

Vid första anblick förefaller den föreslagna lagstiftningen uppfylla kraven i artikel 36 FEUF, eftersom den är tillämplig på både inhemska och importerade produkter och syftar till att öka allmän säkerhet och skydd av miljön. En närmare undersökning av den föreslagna lagstiftningen – och rapporter från olika statliga myndigheten som anger skälen till förslaget – väcker emellertid betydande tvivel.

För det första verkar det som att alla statliga myndigheter som konsulterats gällande denna fråga (samt marknadsaktörer som också har hörts) har rekommenderat att om regeringen vill införa ett körkortskrav bör en sådan skyldighet omfatta alla fritidsbåtar, eller åtminstone alla vattenfarkoster som överstiger en viss toppfart, för att uppnå de angivna målen.

För det andra, om regeringen vill begränsa användningen av vattenfarkoster med en viss motoreffekt eller topphastighet, finns det flera andra typer av vattenfarkoster som säljs och används i Sverige, som uppfyller dessa kriterier och därför bör omfattas av lagstiftningen.

För det tredje finns det olika typer av vattenfarkoster (förutom vattenskotrar) som säljs och används i Sverige och som huvudsakligen används för ”buskörning”, till exempel jetbåtar och uppblåsbara båtar med styvt skrov (RIB-båtar).

För det fjärde visar varken Transportstyrelsens rapport, som utgör grunden för den föreslagna lagstiftningen, eller de andra rapporter som regeringen och andra statliga myndigheter har tagit fram om detta ämne, att vattenskotrar är farligare, eller är inblandade i fler olyckor, än andra fritidsbåtar. Transportstyrelsens egna statistik visar att endast 3 personer omkom och 37 har rapporterats skadade i vattenskotrerelaterade olyckor under åren 2017-2020. Under samma tidsperiod har 75 personer omkommit i båtelaterade olyckor och totalt 746 båtoluckyckor har rapporterats.<sup>17</sup> Dessutom kan dödliga utfall av olyckor kopplade till vattenskotrar minskas med mer än 50 procent genom att införa mindre restriktiva åtgärder, som en skyldighet att bära flytvästar.

För det femte är vattenskotrar miljöpåverkan lik den för andra små fritidsfarkoster, enligt Transportstyrelsens rapport.

Trots ovanstående fakta har den svenska regeringen valt att föreslå en restriktiv lagstiftning som endast omfattar vattenskotrar. Den främsta anledningen verkar vara att vattenskotrar är en relativt ny typ av produkter i Sverige, medan de andra typerna av vattenfarkoster – som föranleder samma

---

<sup>16</sup> Se Dnr TSG 2020-656, avsnitt 9.5.

<sup>17</sup> Se Dnr TSG 2020-656, sidan 20.

säkerhets- och miljöhänsynsfrågor – har funnits på marknaden under en längre tid och är allmänt accepterade av offentligheten (dessutom, de är i stor utsträckning inhemska produkter).

Denna anledning är dock inte en godtagbar motivering för en åtgärd med en effekt som motsvarar kvantitativa importrestriktioner enligt EU-rätten.

## **5. Slutsatser**

Baserat på vår analys av den ovannämnda fakta, utgör den föreslagna svenska lagstiftningen om införande av körkortskrav för användning av vattenskotrar en åtgärd med en effekt som motsvarar kvantitativa importrestriktioner enligt artikel 34 FEUF.

Åtgärdens motiveringar uppfyller inte kriterierna i artikel 36 FEUF, eftersom (i) de diskriminerar utan anledning mellan olika typer av produkter; ii) målen kan sannolikt uppnås genom andra åtgärder som skulle ha mindre inverkan på den inre marknaden och handeln mellan medlemsstaterna.

Bryssel och Stockholm, 1 februari 2021

Johan Carle

Urszula Sieradzka