



Länsstyrelsen
Västerbotten

Yttrande

1 (8)

Datum
2023-05-15

Diarienummer
1939-2023

Klimat- och näringslivsdepartementet
liisa.viinamaki@regeringskansliet.se

Yttrande om ändrade regler för vattenskoter (SOU: 2022:49)

Er beteckning: KN2023/01574

Sammanfattning

- En förändrad lagstiftning behövs för att kunna hantera de störningar vattenskoterkörning medför för allmänna intressen.
- Förslagen anses inte tillräckliga för att i nutid och framgent säkerställa att betydande olägenheter för människor och miljö inte uppkommer av den fortsatt ökande vattenskoterkörningen.
- Förbud enligt ny lag bör även omfatta andra skyddade områden än naturreservat, om syftet med skyddet ska vara konsekvent.
- Länsstyrelsen ser behov av att kunna förbjuda eller begränsa vattenskoterkörning på större vattenområden än vad som är möjligt med stöd av 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen (1986:300).
- Vägledning från HaV kan bli avgörande för Länsstyrelsens avvägningar och bedömningar av intressen och oacceptabla störningar och bör finnas tillgänglig innan ikraftträdande.
- Länsstyrelsens menar att alternativet om generell begränsning för användning av vattenskotrar inom en viss bestämd distans från land bör utredas vidare.

Avsnitt 7.2 Vattenskoterförordningen ska upphävas

Upphävande en förutsättning för acceptans och lagefterlevnad

Vattenskoterförordningen med dess brister som idag innebär att bland annat tillsynsbestämmelserna inte tillämpas medför en allmän uppfattning om att vattenskoterkörning är generellt är tillåten överallt. På

grund av den nuvarande lagstiftningen har Länsstyrelsens försök att reglera vattenskoterkörning genom andra bemyndiganden, såsom miljöbalken eller sjötrafikförordningen, inte heller gett önskade resultat. En långsiktig effekt av detta kan bli att attityderna kring lagefterlevnad och överträdelser förändras och acceptansen för förbudsbestämmelser i syfte att skydda naturmiljön sjunker.

Avsnitt 7.4 Ett förbud för vattenskoterkörning i naturreservat

Förslaget räcker inte för att uppnå syftena med förslaget

Länsstyrelsen anser att förslaget om förbud endast i naturreservat inte är tillräckligt för att uppnå syftet med utredningen och dess förslag. Marina och limniska miljöer med höga naturvärden kan formellt även skyddas genom inrättande av nationalparker, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden. Särskilt viktiga områden för vissa arter kan även skyddas genom djur- och växtskyddsområden. De marina och limniska miljöer och arter som lever i dessa eller har dessa som fortplantningsområden är ofta känsligare för störningar och har höga skyddsvärden samt utgör grunden för att bevara en god och livskraftig vattenmiljö i ett större perspektiv.

Det är inte heller givet att de områden och arter som är mest känsliga för vattenskoterkörning omfattas av just naturreservatsbestämmelser. Utifrån dessa aspekter bör således ett förbud i lag även innefatta andra skyddade områden än naturreservat, om skyddet ska vara konsekvent. Andelen områdesskyddade vattenområden utgör en mycket liten andel i relation till den totala vattenytan där vattenskoter kan framföras, varför en sådan begräsning inte heller skulle innebära en oproportionerlig inskränkning. Däremot bör passage genom skyddade områden tillåtas under särskilda förutsättningar, exempelvis för markerade rutter som båtföreningar eller liknande organisationer markerat ut, eftersom det i län som Västerbotten helt saknas allmänna farleder i majoriteten av de marina skyddade områdena.

Dessutom torde det för allmänheten inge ökad respekt för skyddade områden om ett generellt förbud råder inom dessa. Länsstyrelsen ser annars en risk för en mer spridd uppfattning hos allmänheten att det endast är inom naturreservat som det finns skyddsvärda miljöer eller känsliga arter. Det skulle också sannolikt vara lättare för vattenskoterförare att följa ett generellt förbud inom alla skyddade områden, istället för att behöva ta reda på vilken typ av skydd området har.

Förutsättningar för god lagefterlevnad och tillsyn

För att ett generellt förbud ska gälla inom naturreservat krävs att det är tydligt för vattenskoterförarna var reservatsgränserna går. I vattnet saknas sådana markeringar i fält och det skulle innebära ett dyrt och tidskrävande arbete att markera gränserna till sjöss och underhålla dessa.

Om gränserna inte ska markeras i fält behöver de vara synliga i sjökorten. Eftersom Sjöfartsverket tillhandahåller sjökorten medan Länsstyrelserna bildar och förvaltar naturreservat och tillhörande kartunderlag behöver det finnas en tydlig ansvarsfördelning gällande myndigheternas respektive ansvar över kartmaterialet.

Digitala kartor tillhandahålls också av många externa aktörer, vilket medför risk för att oriktiga kartor används vid navigering. Jämför man med hur det ser ut för förbudsområden för snöskoter har detta visat sig generera vissa tillsynsmässiga hinder, då en förare kan hänvisa till ett kartunderlag som visar felaktiga gränser för förbudsområdet och därmed inte dömas till ansvar för att befinna sig inom ett förbudsområde.

Avsnitt 7.5 Länsstyrelsen ska få utökad och förtydligad möjlighet att föreskriva om förbud mot vattenskotrar i vattenområden

En tydlig riktning krävs för reglering genom sjötrafikföreskrifter. Länsstyrelsen ställer sig generellt positiv till att begränsningar av vattenskotertrafiken ska kunna regleras i sjötrafikföreskrifter enligt 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen. Utredningen ger dock ingen ledning i vilken omfattning sådana begränsningar bör införas och innehåller inte några närmare beskrivningar av vilka skäl som kan motivera dem. De skäl som kan aktualisera begränsningar av vattenskotertrafiken anges under 7.5 och 7.8, men de utvecklas inte i utredningen. Det finns ingen ledning för de bedömningar och avvägningar som länsstyrelsen har att göra vid tillämpningen av den nya lydelsen av 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen. Om skälen inte utvecklas kommer den vägledning som Hav- och vattenmyndigheten föreslår få i uppdrag att ta fram få mycket stor vikt vid tillämpningen. Riktningen för regleringen av vattenskotertrafiken kommer i så fall i stor utsträckning bestämmas av myndigheterna och inte av regeringen.

Det är oklart vilken utsträckning begreppet vattenområde avser. För att kunna begränsa störningarna för friluftslivet samt införa s.k. tysta områden behöver Länsstyrelsen kunna förbjuda eller begränsa vattenskotrar på ett större vattenområde än vad som är möjligt med stöd av 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen.

I Västerbotten, ett län från fjäll till kust, har vattenskoterkörningen tydligt ökat under de senaste åren, även närmare fjällvärlden. Ett av de viktigaste värdena för rekreation och naturturism i länet såväl vid fjäll, som vid de många älvarna och kustlandskapet är en bullerfri miljö. Lättillgängliga bullerfria grönområden utgör även en hälsofrämjande faktor, inte minst de tätortsnära men också för landsbygden och dess attraktionskraft.

Ett vattenområdets behov av reglering bör avgöras av naturmiljöns känslighet utifrån förutsättningar såsom djup, bottensubstrat, växt- och djurliv, stränder etc. samt hur området används av icke-motoriserat friluftsliv och närboende. Utifrån den påverkan som vattenskoterkörning kan ha på människor, djur och miljö bör en försiktighetsprincip iaktas som utgångspunkt för regleringen kring framförandet av vattenskotrar och liknande farkoster. Föreskrifterna bör därför rimligen, för att få avsedd effekt, kunna avse större områden, exempelvis del av kust- eller älvsträcka utan att påtaglig skada behöver påvisas för att förbud eller annan begränsning ska kunna införas.

Bullerfrågan särskilt krävande att utreda

Ett av de skäl för begränsningar av vattenskoterkörning som anges under 7.5 och 7.8 är buller. Länsstyrelsen anser att begreppet buller, såsom det används i t.ex. miljölagstiftningen, blir svårt att tillämpa i ärenden om sjötrafikföreskrifter. Det framgår inte i utredningen om och i så fall hur särskilda gränsvärden vid tex. bostäder och fritidshus eller upplevda bullerstörningar oberoende av bullrets decibelnivå ska beaktas. Det kommer vidare vara mycket svårt att utreda bullernivåer från vattenskoterkörning, då det ofta är fråga om störningar som inte är regelbundna. De sker vid olika tidpunkter, under olika långa tidsperioder och på varierande avstånd från stranden samt av olika utövare. Konsekvensutredningarna i dessa ärenden kommer att ta stora resurser i anspråk och kräva insatser från flera olika kompetenser inom Länsstyrelsen. Således bör kraven inte ställas orimligt höga för att kunna besluta om förbud eller hastighetsbegränsningar på grund av bullerstörningar. Därutöver utgör buller, såsom redovisats ovan, även en störning för den marina miljön med dess djurliv.

Resurskrävande handläggningsåtgärder

Beskrivningen av konsekvenserna för Länsstyrelserna av utredningens förslag är begränsad till de resurser som handläggning och beslut om föreskrifter om begränsningar kommer innebära. De är beräknade översiktligt med utgångspunkt i ett par länsstyrelsernas uppskattning av tidsåtgång för hantering av sjötrafikföreskriftsärenden. Utredningen har inte beaktat de resurser som kommer krävas för att utreda alla förslag om föreskrifter som kommer från allmänheten. Den rådande uppfattningen

är att enskilda kan anhängiggöra ett ärende om sjötrafikföreskrifter hos en länsstyrelse. Länsstyrelsen måste utreda förslaget i tillräcklig utsträckning även om myndigheten inte har för avsikt att på eget initiativ föreslå och besluta om föreskrifter. Även de ärenden som leder till att begränsningar inte föreskrivs kommer att ta resurser från länsstyrelsen i anspråk. Baserat på de klagomål om störande vattenskoterkörning länsstyrelsen får kan det antas att allmänheten i relativt stor utsträckning kommer initiera ärenden om förbud mot vattenskoterkörning med anledning av störningar som uppstår vid bostäder och fritidsboenden. Således kommer sjötrafikärenden att över tid ta mer resurser i anspråk och det behöver finansieras. I dagsläget krävs inga sådana särskilda utredningar eller beslut eftersom vattenskoterkörning som utgångspunkt är förbjuden förutom i allmänna farleder och andra särskilt angivna områden.

Om de föreslagna ändringarna i sjötrafikförordningen beslutas bör dagen för ikraftträdande bestämmas med beaktande av handläggningstiden för länsstyrelsen utredning av behovet av begränsningar av vattenskotertrafiken. Ett ikraftträdande under våren eller sommaren kan skapa förväntningar hos allmänheten att regleringar ska beslutas med kort varsel efter att de nya reglerna börjat gälla. Länsstyrelsen kommer dock inte ha möjlighet att ha nya föreskrifter på plats samma säsong som de nya reglerna införs.

Avsnitt 7.7 Vägledning kring hur sjötrafikförordningen kan tillämpas för att inte oacceptabla störningar ska uppkomma

Vägledningen kommer bli avgörande för tillämpningen

Den vägledning som Havs- och vattenmyndigheten ska ta fram som underlag måste bli tillräckligt tydlig, detaljerad och praktiskt tillämpbar för att länsstyrelserna ska kunna ha användning av den. Vidare får, såsom nämnts ovan, tröskeln för förbud eller begränsningar inte sättas för högt eftersom det annars inte kommer att finnas tillräcklig reglering på plats för att skydda mot oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa och för miljön. Dessutom bör vägledning från myndigheten finnas på plats i nära samband med ändring av regelverket för att inte onödigt fördröja arbetet med att besluta om föreskrifter. Länsstyrelserna bör ges möjlighet att förbereda föreskrifter så att dessa kan beslutas i anslutning till att ny lagstiftning träder i kraft. Således bör vägledning finnas i god tid innan eventuellt nytt regelverk börjar gälla. Eftersom utredningen inte ger någon ledning i vilken omfattning begränsningar bör införas och inte innehåller några närmare beskrivningar av vilka skäl som kan motivera dem kommer den

vägledning som Havs- och vattenmyndigheten föreslås få i uppdrag att ta fram få mycket stor vikt vid tillämpningen

Avsnitt 7.8 Länsstyrelsen ska få i uppdrag att se över vilka områden som behöver regleras med sjötrafikföreskrifter

Helårsuppdrag med generella avgränsningar

Länsstyrelsen instämmer i förslaget. Länsstyrelsen behöver extra resurser för att genomföra uppdraget. Uppskattningsvis skulle länsstyrelsen behöva ett år för att inventera vilka vattenområden som skulle vara aktuella. En sådan inventering kräver kompetenser från vitt skilda områden inom länsstyrelserna.

Det behöver framgå av uppdraget vilken nivå och generaliseringsgrad översikten ska omfatta samt vilken storlek på vattenområden och skälen för regleringar, som nämnts ovan. Om analys och reglering i större områden inte möjliggörs blir det en mycket omfattande och resurskrävande uppgift för Länsstyrelsen att inventera ett helt län på känsliga insjöar, vattendrag och havsområden samt områden av större vikt för det icke motoriserade friluftslivet. Även kommunernas resursersåtgång bör beaktas, då deras lokala kännedom och kompetens bör ges utrymme i översikten.

Avsnitt 8.1-8.4 Övervägda alternativ

Generella bestämmelser ökar möjligheten att uppnå syftena och underlättar lagefterlevnaden

Länsstyrelsen anser att möjligheten att inrätta generella förbuds- eller begränsningszoner inom en viss distans från land bör utredas och övervägas vidare. Utredaren har utan hållbara argument avfärdat och inte närmare utrett möjlighet till begränsnings- och förbudszoner en viss distans ut från land t ex 100 eller 300 meter (jfr reglerna om strandskydd i 7 kap. miljöbalken). Generella förbuds- eller begränsningszoner skulle på ett bättre sätt uppnå de syften som utredningen har att förhålla sig till, att förhindra oacceptabla störningar och olägenheter för såväl miljön i stort (både kustnära landområden samt för djur- och växtlivet i havet) som för människan som vistas i eller i närheten av sådana områden. Genom en bestämd distans från land skulle även mindre vattendrag, exempelvis mindre fjällsjöar samt älvar och åar, där avstånden mellan land är mindre än ex. 100 eller 300 meter, helt skyddas från vattenskoterkörning. Ytterligare bedöms spridningsrisken av invasiva arter till följd av vattenskoterkörning kunna bli mindre, eftersom många

invasiva arter såsom vattenpest återfinns i de grundare strandnära miljöerna.

För den enskilde vattenskoterföraren kan det även vara enklare att efterleva ett regelverk där tillåtligheten reglerats nationellt på förordningsnivå än regionalt genom områdesspecifika föreskrifter. Dels är en zon lättare att förhålla sig till såväl på kartor och GPS som rent visuellt vid färd. Det ger också en tydlig markering om att de känsliga värdena, såväl natur- och kulturvärdena som rekreationsvärdena finns närmast land i grunda miljöer och att körning i högre hastigheter ska ske på behörigt avstånd från dessa.

Flera EU-länder har valt den lagstiftningsmodellen för att just reglera vattenskotrar och liknande vattenfarkoster. Begränsnings- och förbudszoner om några hundra meter från land har införts inom vilken möjlighet ges att färdas ut från hamn till närmaste fria zon på möjligast raka transportsträcka i låg hastighet. Som skäl att inte använda strandskyddet som utgångspunkt för en liknande generell reglering har bl a angetts att strandskyddet har andra syften. Sedan ändring i miljöbalken för något år sedan syftar dock strandskyddet också till att värna natur- och djurliv.

Det finns inget som visar att denna typ av reglering skulle vara omöjlig att genomföra i svenska vatten när det gått att reglera på liknande vis i andra länder och då det i dessa länder dessutom inte ansetts vara oproportionerligt inskränkande. Ett alltför fragmenterat skydd gynnar varken miljön, människan eller den som ska framföra vattenskotter och Länsstyrelsen menar därför att detta förslag bör utredas närmare.

Allmänna synpunkter

Kulturmiljön utelämnad i utredningen

I miljöbegreppet ingår kulturmiljön. Men betänkandet har helt utelämnat frågan om kulturmiljön och det finns ingen redovisning eller ställningstagande för hur vattenskoterkörning påverkar kulturmiljöer. Detta är en brist i utredningsarbetet.

Ur kulturmiljösynpunkt är det mycket sannolikt att vattenskoterkörning kan ha negativ påverkan på det maritima kulturarvet och i synnerhet kulturmiljöer under vattenytan. Lagskyddade forn- och kulturlämningar som finns i strandnära lägen och på grundare vatten t.ex. fiskelägen och fartyglämningar, kan komma till skada vid körning med vattenskotter.

Om kulturmiljöer ingår i naturreservat kommer de att få ett visst skydd mot vattenskoterkörning enligt förslagen och likaså om de ingår i ett kulturresevat enligt 7 kap MB, men kulturarv skulle kunna utgöra skäl för begränsningar eller förbud enligt sjötrafikföreskrifter framgår inte.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Helene Hellmark Knutsson med naturvårdshandläggare Marion Stofkoper som föredragande.