



Regeringskansliet, Klimat- och
näringslivsdepartementet

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

Er beteckning: KN2023/01574

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västernorrland, som också är Vattenmyndighet för Bottenhavets vattendistrikt, har tagit del av remiss gällande ändrade regler för vattenskoter. Länsstyrelsen delar i allt väsentligt utredningens slutsatser om att en kraftigt ökad användning av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild medför en rad olika störningar och oönskade effekter. För att komma till rätta med dessa oönskade störningar och negativa effekter för både människa och miljö krävs ett effektivt regelverk. Syftet med utredningen och dess förslag är ”att säkerställa att användningen av sådana farkoster inte medför oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa eller miljön”. Länsstyrelsen anser dock sammanfattningsvis att det av utredningen föreslagna regelverket långt ifrån är tillräckligt för att förhindra oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. För att uppnå den önskade effekten, dvs att ett regelverk som säkerställer att oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa eller miljön inte uppkommer, anser Länsstyrelsen sammanfattningsvis att det föreslagna regelverket behöver följande tillägg och förändringar.

Vattenskoterräkning och framförandet av andra vattenfarkoster med liknande störningsbild ska – utöver i naturreservat – i lag även vara förbjudet i nationalparker och i andra skyddade områden. Vidare att det måste vara möjligt för länsstyrelsen att förbjuda eller begränsa framförandet av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild på större vattenområden än vad som är möjligt med stöd av 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen (1986:300). Det skulle medföra att den nuvarande lagstiftningen ersätts med ett regelverk som i större delar medger vattenskoterräkning, men som på ett mer effektivt sätt åtgärdar de oacceptabla störningar som vattenskoterräkning medför utan att på ett oproportionerligt sätt inskränka möjligheten att använda vattenskotrar. För att samtliga länsstyrelser på likartat sätt ska kunna reglera vattenskoterräkning och framförandet av andra liknande vattenfarkoster måste vägledning från Havs- och vattenmyndigheten finnas klar inför att

förslaget regelverket eventuellt träder kraft. Vidare måste det av vägledningen klart framgå hur länsstyrelsen ska utreda oacceptabla störningar. Länsstyrelserna behöver tillföras extra resurser, både tillfälligt under en övergångsperiod i samband med införandet av ett nytt regelverk och på sikt för att täcka ökade kostnader med beaktande av ökat antal ärenden kopplat till sjötrafikföreskrifter. Tidpunkten för ikraftträdande måste också bestämmas med beaktande av handläggningstiden för länsstyrelsens utredning av behovet av begränsningar av vattenskoteråkning och framförandet av andra vattenfarkoster med liknande störningsbild.

Avslutningsvis anser länsstyrelsen att utredningen alltför enkelt och utan närmare grund avfärdat möjligheten att införa en generell begränsning för användning av vattenskotrar och vattenfarkoster med liknande störningsbild inom en viss bestämd distans från land. Strandnära miljöer är generellt sett värdefulla för såväl växt- som djurliv och för friluftslivet. En reglering innebärandes till exempel en generell hastighetsbegränsning inom en viss distans från land med möjligheten att därutöver lokalt anpassa framförandet av vattenskotrar genom sjötrafikföreskrifter skulle vara det mest effektiva och enkla sättet att till stor del kunna få bort en stor del av de störningar som vattenskotraråkning och framförande av andra liknande vattenfarkoster orsakar. Länsstyrelsen är av den uppfattningen att ett sådant förslag om generell begränsning bör utredas ytterligare.

Synpunkter i detalj på betänkandet

Ett förbud för vattenskoterkörning i naturreservat (avsnitt 7.4)

Länsstyrelsen anser att förslaget om att vattenskotraråkning ska vara förbjudet i naturreservat inte är tillräckligt. Marina områden kan formellt – utöver naturreservat – även skyddas genom inrättande av nationalparker, biotopskyddsområden och Natura 2000-områden. De marina miljöer och de arter som lever i dessa miljöer eller har dessa som fortplantningsområden är normalt sett typiskt sett sådana som är känsliga och har höga skyddsvärden samt utgör grunden för att bevara en god och livskraftig vattenmiljö i ett större perspektiv. Redan ur den aspekten bör även dessa områden genom lag fredas från vattenskoterkörning. Annars riskerar stora naturvärden att gå förlorade. Ytterligare förbudsområden utöver naturreservat medför inte heller en oproportionerlig inskränkning. Biotopskyddsområden är ofta ganska små. Därmed kan de som helhet bli påverkade av vattenskoterkörning då den sker i just den biotop som skyddas. Vidare är områdena förhållandevis ganska få till antalet så ett generellt förbud eller en begränsning i dessa områden ger bara en marginell minskning av de vattenområden där vattenskoterkörning tillåts. Nationalparkerna är även de relativt få, men ytterst värdefulla och

hyser ofta ett stort värde även för turism och rekreation, ett värde som riskerar att gå förlorat för besökaren om störande buller från vattenskoterkörning upplevs. 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 som behöver fredas. Det är också lättare för vattenskoterförare med generella förbud inom de flesta typer av skyddade områden än att behöva särskilja på diverse olika. Undantag från generellt förbud i nämnda områden kan göras genom specifika bestämmelser som vid vissa villkor tillåter vattenskoterkörning eller om det är fråga om en allmän farled som går igenom området så bör färd på sådan vara tillåtet. Med den i dagsläget tillgängliga tekniken borde det dessutom vara förhållandevis enkelt att på sjökort märka ut förbudsområden. Elektroniska sjökort kan dessutom på ett enkelt sätt medföras av vattenskoterförare även om en vattenskoter i sig saknar navigeringsutrustning m.m.

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

Länsstyrelsen anser att användningen av vattenskotrar bör regleras genom sjötrafikföreskrifter. Såsom anges i förslaget ska det vara möjligt att utfärda sjötrafikföreskrifter av andra skäl än miljö- och sjösäkerhetsskäl. Detta för att även kunna skydda och värna friluftslivet samt införa s.k. tysta områden och liknande. För att detta ska vara genomförbart behöver dock länsstyrelsen kunna förbjuda eller begränsa vattenskotrar på ett större vattenområde än vad som är möjligt med stöd av 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen.

Vidare får kraven på det utredningsarbete som ska föregå och de skäl som ska ligga till grund för utfärdande av sjötrafikföreskrift avseende vattenskotrar inte ställas så högt att det nästintill blir omöjligt att skydda och freda andra områden från vattenskotraråkning än de områden som enligt lag ska förbjudas för vattenskotraråkning (dvs naturreservat, nationalparker m fl.). Länsstyrelsen vill i sammanhanget särskilt notera att bedömningen i denna del bör utgå från följande parametrar.

Vattenskotraråkning och framförandet av andra liknande vattenfarkoster medför särskilda störningar i form av allmänt störande buller då intensiv körning inom ett begränsat område kan orsaka stora olägenheter för människor och vara mycket störande för djur genom det – ofta oregelbundna – ljud som uppstår.

Det finns en ökad risk för olyckor. Vattenskoteråkning i hög fart nära land där också det icke motoriserade friluftslivet till större delen bedrivs utgör en säkerhetsrisk för oskyddade människor som badar eller paddlar.

Både växt- och djurliv påverkas och det blir ytterst påtagligt i grunda vatten med mjuka botten där risken för skador och störningar blir stor. Vattenskotrar och andra liknande vattenfarkoster kan komma in på grundare vatten än de flesta andra fritidsbåtar. Sådana farkoster kan därför komma att utsätta i dagsläget ostörda, grunda vågskyddade områden, för påverkan. Vattenskotrar medför undervattensbuller som kan vara störande för t.ex. kustnära fiskbestånd och annat djurliv i vattnet. Kunskapen om effekter av undervattensbuller är bristfällig. Vidare kan fåglar påverkas t.ex. under häckningstiden. Utifrån dessa oacceptabla störningsbilder för både människa och miljö bör således en försiktighetsprincip iakttas som utgångspunkt för regleringen kring framförandet av vattenskotrar och liknande farkoster. Annars riskerar värdefulla områden för djur- och växtliv samt för människors rekreation gå förlorade.

Vad gäller krav på den utredning som ska föregå en föreskrift om förbud eller inskränkning av vattenskoteråkning inom ett vattenområde kan följande svårigheter noteras. 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 olika platser. 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.

Det är oklart vilken utsträckning begreppet vattenområde avser. Det bör rimligen, och för att reglerna ska få avsedd effekt, kunna avse större områden, t ex del av kust- eller älvsträcka eller i förekommande fall en hel insjö. Det bör alltså vara möjligt att av hänsyn till miljöskäl begränsa framförandet av vattenskotrar i större sådana områden. Vidare bör det inte ställas allt för höga krav på utredning av dessa övriga förbudsområden som länsstyrelserna ska kunna besluta om. Det bör räcka med att det är fråga om ett område som har höga naturvärden och som typiskt sett kan befaras ta skada av vattenskoterkörning. De kustnära ekosystemen och då särskilt grunda kustnära områden som är

vågskyddade utgör grundförutsättning för stora delar av havets produktivitet såsom uppväxtområden för flertalet fiskarter. Vidare är känsliga områden med t ex ålgräs och älvarnas vattenmiljöer med lekplatser för fisk sådana att ska det gå att förbjuda eller kraftigt reglera körning av hänsyn till just dessa faktorer. Härvid vill länsstyrelsen notera att i betänkandet "Havet och människan" SOU 2020:83 noggrant redogörs för de kust- och strandnära vattenområdenas betydelse för havet i stort. Det ska således vid utredning av föreskrift för att begränsa vattenskoteråkning i sådana miljöer och områden inte behöva tas i beaktande av hur många som kan komma färdas där eller att det är ett attraktivt område för vattensport m.m. Känsligheten i nämnda miljöer beror på vattenområdets förutsättningar såsom djup, bottensubstrat, växt- och djurliv, stränder etc. samt hur området används av icke-motoriserat friluftsliv och inte på om ett område ingår i ett naturskyddat område eller inte. Således ska det inte krävas att en utredning visar påtaglig skada för att förbud eller annan begränsning ska kunna införas i en insjö, i en älvsträcka eller utmed en kuststräcka. Vidare ser länsstyrelsen det även som en avgörande faktor att vattenskoterkörning ska kunna förbjudas eller begränsas av hänsyn till dem som vistas oskyddat i strand- och kustnära områden; dvs personer som exempelvis badar och simmar, paddlar eller färdas på vattnet på annat icke-motoriserat sätt. Om reglering i större områden inte möjliggörs av de hänsyn som redovisats ovan blir det en mycket omfattande och resurskrävande om inte nästintill omöjlig uppgift för länsstyrelsen att inventera ett helt län på delar av och mindre områden av känsliga sjöar, vattendrag och havsområden samt områden av större vikt för det icke motoriserade friluftslivet för att, åtminstone på papperet, skydda dem från att skadas och störas av vattenskoterkörning. Ett alltför fragmenterat skydd gynnar varken miljön, människan eller den som ska framföra vattenskoter.

Havs- och vattenmyndighetens vägledning måste vara tydlig (avsnitt 7.7)

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 eller 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. Noteras kan att 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 föreslår få i uppdrag att ta fram få mycket stor vikt vid tillämpningen. Således finns en risk för att regleringen av vattenskotertrafiken i stor utsträckning kommer att bestämmas av myndigheterna och inte av regeringen.

Länsstyrelserna ska få i uppdrag att se över vilka vattenområden som behöver regleras med sjötrafikföreskrifter (avsnitt 7.8)

Länsstyrelsen instämmer i förslaget. Länsstyrelsen behöver extra resurser för att genomföra uppdraget. Enbart i Västernorrlands län finns ca 4000 sjöar större än en hektar och en betydande kuststräcka. Detta kommer vara ett omfattande jobb och Länsstyrelsen behöver tid och extra resurser för att inventera vilka vattenområden som skulle vara aktuella. En sådan inventering kräver kompetenser från vitt skilda områden inom länsstyrelserna.

Övrigt

Ikraftträdande

Om de föreslagna ändringarna beslutas bör dagen för ikraftträdande bestämmas med beaktande av handläggningstiden för länsstyrelsens 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.

Konsekvenser och kostnader för länsstyrelserna

Beskrivningen av konsekvenserna av utredningens förslag för länsstyrelserna är begränsad till de resurser som handläggning och beslut om föreskrifter om begränsningar av rätten att köra vattenskoter kommer innebära. De är beräknade översiktligt med utgångspunkt i ett par länsstyrelserns uppskattning av tidsåtgången för hantering av sjötrafikföreskriftsärenden. Den tidsåtgången är satt till i genomsnitt cirka 20 timmar per beslut om sjötrafikföreskrift (se s. 264–265 i utredningen). Länsstyrelsen ställer sig frågande till varifrån den uppgiften hämtats då den uppskattningen rimligtvis inte omfattar tiden och resurserna som krävs för att i ett helt län identifiera alla platser och områden där särskild reglering behövs för att freda från vattenskoteråkning. Vidare har utredningen inte beaktat de resurser som kommer krävas över tid 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 i anspråk. Baserat på de klagomål om störande vattenskoterkörning länsstyrelsen får redan i dagsläget trots gällande allmänt förbud 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.

Länsstyrelsen saknar också resonemang i utredningen om hur t.ex. kommuner, organisationer och allmänheten ska kunna framställa önskemål om inrättandet av förbud eller begränsningar samt hur länsstyrelserna ska omhänderta sådana framställningar. Länsstyrelsen kan anta att sådana önskemål/krav kommer att dyka upp kontinuerligt under lång tid efter införandet av en reglering som innebär att vattenskoteråkning blir generellt tillåten förutom kring naturreservat och liknande områden. Arbetet med att omhänderta krav på regleringar och utreda om behov föreligger samt att besluta om föreskrifter kommer att kräva en permanent resursförstärkning.

I dagsläget krävs inga sådana särskilda utredningar eller beslut eftersom vattenskoteråkning som utgångspunkt är förbjuden förutom i allmänna farleder och andra särskilt angivna områden.

Ett stort antal nya sjötrafikföreskrifter kan göra det svårt för vattenskoterförare att vara insatta i vilka regler som gäller i de vattenområden som de tänker färdas i. För att förbättra möjligheten till regelefterlevnad kommer det även vara nödvändigt med informationsinsatser ifrån Länsstyrelsens sida i samband med att sjötrafikföreskrifter utfärdas.

Alternativt förslag att vidare utreda

Länsstyrelsen anser att möjligheten att inrätta generella förbuds- eller begränsningszoner inom en viss distans från land ut i vattnet bör utredas och övervägas i stället för den nu föreslagna regleringen. Generella förbuds- eller begränsningszoner är ett nödvändigt komplement till generellt förbud för vattenskoteråkning i nationalparker och naturreservat samt andra skyddade områden. Detta för 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 naturområden.

Länsstyrelsen uppfattning är att utredaren utan hållbara argument utifrån vad utredningen syftar till har 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). Flera EU-länder har valt den lagstiftningsmodellen för att reglera vattenskotrar och liknande vattenfarkoster. Det innebär att 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, dvs så att strandskydd och förbud för vattenskotrar skulle sammanfalla, har som skäl 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. Länsstyrelsen har dessutom ovan under det avsnitt som kommenterar betänkandets avsnitt 7.4 redogjort för att kustnära havsområden och särskilt grunda skyddade havsvikar samt älvar utgör en ovärderlig miljö för havets miljö i större perspektiv till exempel med avseende på fiskens reproduktion m.m. Att på ett enkelt och lätt överskådligt sätt skydda sådana miljöer generellt sett måste väga tyngre än möjligheten att obehindrat få framföra vattenskotrar. Vattenskotrar och andra liknande vattenfarkoster har dessutom speciella köregenskaper som på många sätt medför större störningar både för naturen, den marina miljön och människan än många andra farkoster som färdas på och i vattnet. Även om begränsningszon om t ex 300 meter inte stoppar bullerstörningar så minskar riskerna för badande och andra oskyddade i strandområdet avsevärt och miljöstörningar i de grunda vågkänsliga biotoperna undviks generellt sett. Risken att vattenskotrarna skrämmer bort fåglar och andra djur på land minskar också om avståndet till land ökar.

I betänkandet framförs att en sådan reglering skulle leda till att det i vissa större områden då inte alls skulle kunna framföras vattenskotrar och det har i betänkandet åskådliggjorts genom exempelkartor. Detta anser dock länsstyrelsen vara en problematisering som på ett enkelt sätt går åtgärda. Enligt länsstyrelsen uppfattning torde detta kunna lösas genom att det ska vara möjligt att i låg hastighet (t ex fem knop) kunna färdas ut till närmaste fria vattenområde för vattenskotarfärd. Inlåsnings effekter kan också undvikas genom att vattenskotrar i vissa områden skulle kunna få köras närmare land, men då i låg hastighet. Det torde även vara lättare att beivra överträdelser vid en sådan generell reglering än att skylta upp särskilda förbudsområden, som den enskilde ska ha kunskap om. En eventuell ökning av överträdelser som utredningen befarar skulle komma vara en följd skulle initialt kunna förebyggas genom informationskampanjer och det är normalt sett lättare att informera om generella bestämmelser än områdesvarierande bestämmelser. För den enskilde vattenskotarföraren kan det även vara enklare att efterleva ett regelverk där tillåtligheten av

vattenskoterkörning reglerats nationellt på förordningsnivå än regionalt genom områdesspecifika föreskrifter. 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. Därför bör ett uppdrag ges som på allvar beaktar och noggrant överväger denna form av mer generell reglering.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsråd Daniel Gustafsson med länsjurist Johannes Hill som föredragande. I beslutet har även miljöjurist Elin Stenros, miljöhandläggare Katarina Zeipel och naturvårdshandläggare Sara Saltin Dahlén medverkat.