

Ändrade regler för vattenskotrar

Betänkande av Vattenskoterutredningen

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:49

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0470-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0471-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 23 september 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda hur användningen av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild bör regleras (dir. 2021:77).

Chefsjuristen Karin Sparrman förordnades till särskild utredare den 23 september 2021. Som huvudsekreterare anställdes miljöjuristen Caroline Appelberg från och med den 11 oktober 2021. Som sekreterare anställdes sakkunniga Lina Petersson från och med den 21 oktober 2021.

Som experter att biträda utredaren förordnades kanslirådet Pontus Abado Nilsson (Justitiedepartementet), naturvårdshandläggaren Malin Almqvist (Naturvårdsverket), kammaråklagaren Johan Bülow (Åklagarmyndigheten), processledaren Rino Carlsson (Polismyndigheten), verkställande direktören Mats Eriksson (Sveboat), sakkunniga Annika Lindell (Transportstyrelsen), utredaren Fredrik Lindgren (Havs- och vattenmyndigheten), miljöspecialisten Jill Lindstam (Sjöfartsverket), rättssakkunniga Elin Lodin (Miljödepartementet), länsrådet Cecilia Magnusson (Länsstyrelsen i Uppsala län), miljöanalytikern Per-Olav Moksnes (Havs-miljöinstitutet), utredaren Johanna Nyman (Kommerskollegium), kanslirådet Monika Przedpelska Öström (Infrastrukturdepartementet), departementssekreteraren Helena Rudin (Miljödepartementet), sakkunnige Carl Rönnow (Svenska Båtunionen) och verksjuristen Peter Åkesson (Kustbevakningen) från och med den 1 december 2021.

Jill Lindstam entledigades från och med den 1 augusti 2022 och i stället förordnades miljöspecialisten David Ekberg (Sjöfartsverket) som expert från och med samma datum.

Johanna Nyman entledigades från och med den 16 augusti 2022.

Utredningen, som har antagit namnet Vattenskoterutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Ändrade regler för vattenskotrar*, SOU 2022:49. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 2022

Karin Sparrman

/Caroline Appelberg
Lina Petersson

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag.....	27
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer	27
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter.....	29
1.3 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1993:1053) om användningen av vattenskoter	30
1.4 Förslag till förordning om ändring i sjötrafikförordningen (1986:300)	31
2 Uppdraget och dess genomförande.....	35
2.1 Uppdraget.....	35
2.2 Avgränsningar	36
2.3 Utredningsarbetet	36
3 Beskrivning av vattenskotern.....	39
3.1 Inledning.....	39
3.2 Introduktion till det svenska båtlivet	39
3.3 Skillnad mellan vattenskoter och en traditionell fritidsbåt	40
3.3.1 Vattenskotrar kännetecknas av hög motorstyrka och god manövreringsförmåga.....	41

3.4	Två huvudtyper av vattenskotrar.....	42
3.4.1	Ståmaskin.....	42
3.4.2	Sittmaskin.....	43
3.5	Användningen av vattenskotern.....	44
3.5.1	Användning i samhällsviktig verksamhet.....	45
3.5.2	Användning för nöje, transport, tävlingsverksamhet med mera.....	47
3.5.3	En ny målgrupp i båtlivet.....	47
4	Störningsbilden från vattenskotrar och andra vattenfarkoster	49
4.1	Inledning.....	49
4.2	Vilka störningar och olägenheter för människors hälsa kan användningen av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild medföra?	49
4.2.1	Störningsbilden.....	49
4.2.2	Buller.....	50
4.2.3	Risk för olyckor och behov av sjöräddningsinsatser.....	55
4.3	Effekter på friluftsliv och upplevelsevärden.....	57
4.3.1	Begreppet friluftsliv.....	57
4.3.2	Tidigare utredningar.....	58
4.4	Användningen av vattenskotrar kan medföra en negativ miljöpåverkan.....	61
4.4.1	Vad är en störning?.....	61
4.4.2	Kunskapsunderlag.....	61
4.4.3	Utsläpp till luft och vatten.....	64
4.4.4	Särskilt om störningar på marina däggdjur.....	65
4.4.5	Särskilt om störningar för fåglar och andra djur.....	67
4.4.6	Risk för skador på botten och uppgrumling av sediment i grunda och vågskyddade miljöer.....	71
4.4.7	Spridning av smittsamma sjukdomar och invasiva arter.....	72
4.5	Störningsbilden är komplex, föränderlig över tid och svår att kvantifiera.....	73
4.5.1	Underlaget för analys av störningsbilden.....	73

4.5.2	Utredningens bedömning av störningsbilden.....	74
4.5.3	Det är inte möjligt att kvantifiera störningarnas omfattning.....	76
5	Bakgrund och nuvarande regelverk	79
5.1	Inledning.....	79
5.2	Vattenskoterförordningen.....	79
5.2.1	Överväganden i samband med vattenskoterförordningens tillkomst	79
5.2.2	Vattenskoterförordningen utvärderas och ändras	82
5.2.3	Vattenskoterförordningen ändras igen till följd av tillämpningsproblem.....	83
5.2.4	Definitionen av vattenskoter	87
5.2.5	Var får vattenskotrar användas enligt vattenskoterförordningen?	88
5.2.6	Hänsynsregeln i vattenskoterförordningen.....	94
5.3	Lagen om förarbevis för vattenskoter	98
5.3.1	Det krävs förarbevis för att framföra vattenskoter	98
5.3.2	Straffbestämmelser	99
5.3.3	Återkallelse av förarbeviset	99
5.4	Kartläggning av övrig reglering om användningen av vattenskotrar och liknande farkoster	101
5.4.1	Konstruktions- och tillverkningskrav för fritidsbåtar och vattenskotrar regleras i fritidsbåtsdirektivet	101
5.4.2	Fartygssäkerhetslagen	103
5.4.3	Sjölagen	103
5.4.4	Sjötrafikförordningen.....	112
5.4.5	Sjötrafikföreskrifter kan vara ett komplement till skyddade områden	115
5.4.6	Miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av balken.....	119

5.4.7	Har det gått att begränsa vattenskoterkörning genom reservatsföreskrifter och sjötrafikföreskrifter så länge vattenskoterförordningen gäller?	125
5.4.8	Artskyddsförordningen	127
5.4.9	Straffbestämmelser	127
5.5	Allemansrätten	129
5.5.1	Rätten att färdas med motorbåt eller vattenskoter på annans vatten kan vara en del av allemansrätten	129
5.5.2	Hänsynsområden	129
5.6	Enskildas klagorätt av beslut och föreskrifter	130
5.7	Tillsyn, kontroll och sanktioner	132
5.7.1	Polismyndigheten och Kustbevakningen	132
5.8	Tillsyn enligt miljöbalken	136
5.8.1	Inledning	136
5.8.2	Naturvårdsvakter enligt miljöbalken	137
5.8.3	Tillsynsvägledningsansvar	138
5.9	Skillnader och likheter i dagens lagstiftning mellan polis, kustbevakning och miljötillsyn	139
5.10	Förverkande, utmätning och beslag	139
5.11	Hur beskriver de olika aktörerna omfattningen och behovet av kontroll och tillsyn?	141
5.11.1	Samverkan mellan myndigheter och kommuner för att motverka störande körning ...	145
6	Regleringen i andra länder jämfört med Sverige	147
6.1	Regleringen i andra EU-länder	147
6.1.1	Finland	147
6.1.2	Danmark	149
6.1.3	Tyskland	153
6.1.4	Nederländerna	154
6.1.5	Frankrike	155
6.1.6	Polen	156

6.1.7	Spanien	156
6.1.8	Irland	157
6.2	Övriga länder	157
6.2.1	Storbritannien	158
6.2.2	Norge	158
6.3	En jämförelse	164
7	Överväganden och förslag avseende en ny reglering av vattenskotrar	167
7.1	Utgångspunkter för en ny reglering av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild	167
7.1.1	Både ståmaskiner och sittmaskiner är fartyg	167
7.1.2	Behov av regler för vattenskotrar	168
7.1.3	Bör en ny reglering omfatta fler vattenfarkoster än vattenskotrar?	171
7.1.4	Vattenskotrar bör regleras i det sjörättsliga regelverket	174
7.2	Vattenskoterförordningen ska upphävas	176
7.3	Föreskrifter meddelade med stöd av vattenskoterförordningen ska upphävas samtidigt som förordningen	185
7.4	Ett förbud för vattenskoterkörning i naturreservat	186
7.5	Länsstyrelsen ska få utökad och förtydligad möjlighet att föreskriva om förbud mot vattenskotrar i vattenområden	203
7.6	Avgifter för ärendehandläggning	207
7.7	Vägledning kring hur sjötrafikförordningen kan tillämpas för att inte oacceptabla störningar ska uppkomma	209
7.8	Länsstyrelserna ska få i uppdrag att se över vilka vattenområden som behöver regleras med sjötrafikföreskrifter	210
7.9	Utredningens förslag avseende tillsyn, kontroll och sanktioner	211
7.9.1	Sanktionering av förbud i naturreservat	211

7.10	Listan över brott som leder till återkallelse av förarbevis ska utökas.....	213
7.11	Transportstyrelsen ska utreda förutsättningarna för införande av ett register för vattenskotrar.....	217
7.12	Övriga regelverk för kontroll är tillräckliga.....	226
7.13	Uppdrag till Transportstyrelsen om information om vattenskoterkörning.....	228
8	Övervägda alternativ.....	233
8.1	Inledning	233
8.2	Ett generellt förbud för vattenskoterkörning.....	233
8.3	Ett allmänt förbud eller hastighetsbegränsning inom ett visst avstånd från strandlinjen	239
8.4	En kompletterande hänsynsregel för vattenskotrar.....	251
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	255
10	Konsekvensutredning	257
10.1	Problembeskrivning och övergripande syfte	257
10.2	Nollalternativet – vad händer om ingenting görs?	258
10.2.1	Övergripande konsekvenser av utredningens förslag	259
10.3	Konsekvenser för miljön och människors hälsa	261
10.4	Förenlighet med EU-rätt	262
10.5	Konsekvenser för det brottsbekämpande och brottsförebyggande arbetet.....	262
10.6	Effekter för statliga myndigheter	263
10.6.1	Regeringskansliet	263
10.6.2	Länsstyrelserna.....	264
10.6.3	Transportstyrelsen	267
10.6.4	Havs- och vattenmyndigheten	269
10.6.5	Naturvårdsverket	269

10.6.6	Sjöfartsverket	270
10.6.7	Polismyndigheten	270
10.6.8	Kustbevakningen	272
10.6.9	Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna	273
10.6.10	De allmänna förvaltningsdomstolarna	274
10.7	Konsekvenser för kommuner	274
10.8	Konsekvenser för företag	275
10.8.1	Branschbeskrivning	275
10.8.2	Tillverkare	276
10.8.3	Generalagenter och återförsäljare	276
10.8.4	Uthyrare	277
10.8.5	Utbildningsanordnare för vattenskoter	278
10.8.6	Rederier	279
10.8.7	Försäkringsbolag	279
10.8.8	Andra effekter för företag eller organisationer ...	279
10.9	Konsekvenser för enskilda	280
10.10	Effekter på samhället i övrigt	281
10.11	Statsfinansiella kostnader	281
10.11.1	Vattenskoterförordningen upphävs och länsstyrelsernas bemyndigande i sjötrafikförordningen utökas	281
11	Författningskommentar	283
11.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer	283
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter	283
11.3	Förslaget till förordning om ändring i sjötrafikförordningen (1986:300)	284

Särskilda yttranden	287
----------------------------------	------------

Referenser.....	297
------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:77.....	307
----------	-------------------------------	-----

Bilaga 2	Alternativt författningsförslag	315
----------	---------------------------------------	-----

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen, som antagit namnet Vattenskoterutredningen, 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.

Utredningens direktiv redovisas i bilaga 1.

Utredningens utgångspunkter

Reformbehovet

Den nuvarande förordningen (1993:1053) om användning av vattenskotrar, vattenskotarförordningen, trädde i kraft den 1 januari 1994. Antalet vattenskotrar har ökat kraftigt under de senaste åren. På 1990-talet uppgick antalet till omkring 1 000 och dessa användes framför allt till tävlingsverksamhet. Även om det saknas säkra uppgifter om antalet vattenskotrar i Sverige i dag uppskattas de till omkring 30 000. Den 13 september 2022 hade Transportstyrelsen utfärdat 72 820 förarbevis för vattenskotrar varav 12 192 utfärdats till förare som genomgått utbildning för vattenskotrar. Övriga förarbevis, 60 628, är förarintyg och kustskepparintyg. Genom övergångsbestämmelserna kan de som har sådana meriter avvakta till och med den 30 april 2023 med att ansöka om förarbevis. Antalet utfärdade förarbevis kan därmed komma att öka ytterligare.

Den ökade användningen av vattenskotrar har medfört en rad oönskade konsekvenser. Vattenskotern används mest för nöjeskörning, inte sällan nära land, till exempel i hamnar eller i anslutning till badplatser där många andra människor befinner sig. Nöjeskörningen upp-

levs ofta som störande av personer i närheten eller som på längre avstånd kan höra vattenskotern.

Även om nöjeskörningen är dominerande finns det andra användningsområden för vattenskotern. Vattenskotern är ett värdefullt transportmedel i sjöräddningssammanhang och i bland annat Polismyndighetens och Kustbevakningens verksamheter. Vattenskotern kan vidare utgöra ett bra hjälpmedel vid till exempel forskning, naturtillsyn och rent kommersiell verksamhet. Dessutom används vattenskotrar som transportmedel av privatpersoner. Det finns även en mindre tävlingsverksamhet i Sverige med internationella framgångar.

Enligt vattenskoterförordningen får vattenskotrar endast användas i allmänna farleder och i av länsstyrelsen utpekade vattenområden. Länsstyrelserna har beslutat om sådana området i mycket begränsad omfattning, vilket gjort att giltigheten av vattenskoterförordningen har ifrågasatts och prövats vid två tillfällen av EU-domstolen. EU-domstolen har uttalat att den svenska vattenskoterförordningen är förenlig med EU-rätten förutsatt att länsstyrelserna i tillräcklig omfattning pekar ut vattenområden så att vattenskotrarna faktiskt kan användas. Utpekandet ska ha skett inom rimlig tid från det att förordningen trädde i kraft.¹ Osäkerheten kring giltigheten av förordningen om användning av vattenskotrar har lett till att åklagare inte driver några ärenden om otillåten körning till åtal eftersom de bedömer att det inte finns någon utsikt till fällande domar. Av samma anledning utför varken Polismyndigheten eller Kustbevakningen någon kontroll av bestämmelserna i vattenskoterförordningen om var vattenskotrar får användas. I praktiken är det nuvarande regelverket inte förenligt med EU-rätten och kan därför inte tillämpas. Det behövs en ny reglering av vattenskotrar utifrån de förutsättningar som råder i dag.

Det nya regelverket ska säkerställa att oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa och miljön inte uppstår

Störningsbilden från vattenskotrar och andra vattenfarkoster

Enligt direktiven ska utredaren analysera hur användningen av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild bör regleras i syfte att förhindra oacceptabla störningar eller olägenheter

¹ Se målen C-142/05 Mickelsson och Roos samt C-433/05 Sandström.

för människors hälsa eller miljön. Vad som anses vara en oacceptabel störning eller olägenhet är inte beskrivet.

Det rådande kunskapsläget avseende den påverkan som vattenskotrar kan ha på miljö och människors hälsa är förhållandevis bristfälligt. De studier som finns avseende vattenskotrar är i många fall äldre och avser vattenfarkoster med andra tekniska förutsättningar än de som används i dag. Ett sådant exempel är buller. Dagens moderna vattenskotrar bullrar betydligt mindre än de som användes på 1990-talet. Samtidigt finns det betydligt fler vattenskotrar i dag. Hur stor påverkan vattenskoterkörning har på människors hälsa och miljön är därför svårt att bedöma. Eftersom det saknas närmare uppgifter om var och när eventuella störningar sker är det också svårt att skapa en fullständig bild av den påverkan som vattenskotrar har på omgivningen. Vattenskotrar är på grund av sin konstruktion betydligt mer mobila än traditionella fritidsbåtar, vilket gör att de lättare kan användas i exempelvis en liten insjö där ingen annan fritidsbåtstrafik finns. I en sådan normalt sett ostörd miljö kan körning med vattenskotrar ha en stor lokal miljöpåverkan, medan körning i områden där det finns annan fritidsbåtstrafik, omgivande buller eller andra aktiviteter inte medför sådan påverkan.

Utredningens generella slutsats är att den omgivningspåverkan som vattenskotrar kan ge upphov till för miljön och människors hälsa när de används på samma sätt som fritidsbåtar, det vill säga för transport från A till B, inte verkar skilja sig på något avgörande sätt från många andra slags vattenfarkoster. I vissa avseenden har vattenskotrar mindre negativ påverkan. Det rör till exempel avsaknaden av ankare och propeller. De har energieffektiva motorer och ingen båtbottnfärg. Det finns inte heller samma behov av infrastruktur i form av båtplats och bryggor.

Med det sagt präglas användningen av vattenskotrar dock i hög grad av ett nöjesbetonat körsätt, med upprepad körning i visst vattenområde i stället för transport från A till B, vilket av många upplevs som mer störande än sådan körning som sker för transport. En propellerdriven motorbåt har vidare normalt ett något större djupgående än en vattenskotrar, och uppmuntrar genom sin konstruktion och köregenskaper inte på samma sätt som en vattenskotrar till nöjeskörning nära land.

Det störande moment som ofta uppstår för omgivningen till följd av vattenskoterkörning finns alltså inte på samma sätt eller åtmin-

stone inte i samma omfattning vid framförande av snabba motorbåtar. Utredningen bedömer att det inte finns skäl att låta andra vattenfarkoster än vattenskotrar omfattas av den nu föreslagna regleringen.

Vattenskoterförare är många gånger en ny målgrupp på sjön. Kunskap saknas hos många vattenskoterförare om vilka regler som gäller eller så ignoreras gällande regler. I flertalet vattenområden sker inte heller någon kontroll av vattenskoterkörning. En kombination av dessa faktorer är en viktig förklaring till de ökade störningar som skett i anslutning till badplatser och andra områden där människor befinner sig. Det har utvecklats vanor och beteenden som innebär att vattenskotrar framförs på ett sätt som enligt utredningen innebär oacceptabla störningar för omgivningen. Det krav på förarbevis som har införts bedöms ha ökat kunskaperna hos vattenskoterförarna och lett till minskade störningar från vattenskotrar sommaren 2022, dvs. den första sommaren efter det att kravet på förarbevis trädde i kraft. Det går dock inte att utesluta att även andra faktorer bidragit till minskningen såsom ökade drivmedelspriser, att många har rest utomlands efter pandemin i stället för att vistas på sjön och att Polismyndigheten och Kustbevakningen gjort riktade insatser för att kontrollera efterlevnaden av de nya reglerna. Först när de nya reglerna varit i kraft under ett antal år går det att med säkerhet bedöma effekterna av dem.

Utvecklingen mot en ökad användning av elmotorer innebär att störningsbilden kan komma att förändras. Den är dock så pass långt in i framtiden att det i dagsläget inte går att bedöma konsekvenserna av en sådan utveckling och vilken påverkan det kan få på störningsbilden.

Analys av hur användningen av vattenskotar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild bör regleras

Vilken slags reglering behövs?

Användningen av vattenskotrar kan innebära störningar för såväl miljö som människors hälsa. Utredningen bedömer att gällande regler behöver tillämpas i högre grad men även att det behövs kompletteringar av reglerna som gör det möjligt att styra bort användningen av vattenskotar från områden där den orsakar mest skador och olägenheter för omgivningen. Det ska vara möjligt att reglera körningen så att den sker längre bort från land. Regelverket ska ge utrymme för lös-

ningar som utgår från de behov och förutsättningar som finns lokalt och i största möjliga mån ge förutsättningar för teknikneutrala regleringar. Samtidigt finns det ett behov av att samla och nå ut med information om regelverket och om den påverkan som vattenskoterkörning kan ha för människors hälsa och miljön. I detta betänkande lämnas en rad förslag som tillsammans syftar till att säkerställa att användningen av vattenskotrar inte medför oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa eller miljön. Förslagen redovisas närmare i avsnitt 7 och är i korthet följande.

- Vattenskoterförordningen ska upphävas.
- Det ska införas ett generellt förbud som innebär att det är förbjudet att använda vattenskotrar i naturreservat om inte annat framgår av föreskrifterna som gäller för reservatet eller i allmän farled.
- Länsstyrelsernas bemyndigande att meddela sjötrafikföreskrifter ska utökas och de ska ges i uppdrag att se över behovet av sjötrafikföreskrifter.
- Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska ges möjlighet att meddela föreskrifter om avgifter för handläggning avseende ärenden som rör användning av vattenskotrar eller annan liknande vattenfarkost.
- Havs- och vattenmyndigheten ska vägleda om hur sjötrafikförordningen (1986:300) kan tillämpas för att inte oacceptabla störningar för människors hälsa och miljön ska uppkomma till följd av vattenskoterkörning.
- Transportstyrelsen ska vara ansvarig för att tillhandahålla information om vattenskotrar och gällande regler.
- Antalet brott som ska föranleda återkallelse av förarbeviset för vattenskotrar ska utökas.
- Transportstyrelsen ska utreda förutsättningarna för ett register för vattenskotrar.

Vattenskoterförordningen ska upphävas (avsnitt 7.2)

Vi föreslår att vattenskoterförordningen ska upphävas. Den nuvarande förordningens bestämmelser om var vattenskotrar får användas är förenlig med EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet för varor förutsatt att länsstyrelserna har fullgjort sin skyldighet i vattenskoterförordningen att anvisa områden där det är tillåtet att använda vattenskotrar. Det ska ha skett inom rimlig tid från det att förordningen trädde i kraft. Det är uppenbart att så inte har skett varför förordningens bestämmelser i dessa delar inte går att tillämpa.

Vi bedömer att en reglering utformad som ett generellt förbud med undantag är mycket resurskrävande för den myndighet som ska peka ut de områden där det är tillåtet att köra. Tillräckligt många områden måste pekas ut för att göra förbudet proportionerligt och det måste även ske i nära anslutning till att författningen träder i kraft. En sådan reglering är förenad med stora risker. När omfattningen av förbudet bestäms genom att myndigheter bemyndigas att utpeka områden där körning av vattenskotrar är tillåtet bestäms den EU-rättsliga proportionaliteten inte av grundförfattningen utan av rättsläget när samtliga delegerade utpekanden skett. En sådan reglerings EU-rättsliga giltighet kommer först kunna bedömas när samtliga utpekanden skett. Det är svårt att se hur en sådan reglering ska undkomma de problem som den nuvarande vattenskoterförordningen varit behäftad med, om inte utpekanden kommer till stånd i en helt annan omfattning än som tidigare varit fallet. Bristerna kan heller inte läkas om det gått för lång tid sedan författningen trädde i kraft.

Brottmål som avser förseelser mot ett förbud kopplat till tillåtna områden kan kräva en utredningsinsats från åklagaren som inte står i relation till brottets allvarlighetsgrad. Åklagaren ska visa att regelverket är proportionerligt och den bedömningen ska göras utifrån det samlade regelverket med förbud och av länsstyrelsen utpekade områden där det är tillåtet att köra vattenskotrar.

Det ska införas ett allmänt förbud i naturreservat (avsnitt 7.4)

En ny reglering bör syfta till att styra användningen av vattenskotrar till sådana vattenområden där störningarna inte blir oacceptabla. Vattenområden som är skyddade enligt miljöbalken omfattar de områden som ansetts mest värdefulla för biologisk mångfald och det rör

liga friluftslivet. Sådana områden får därför anses som särskilt viktiga att så långt som möjligt skydda. Sannolikt har vid beslut om merparten av de skyddade områden som inrättats efter att vattenskoterförordningen trädde i kraft 1993 inte prövats om en begränsning av vattenskoterkörning behövs i förhållande till syftet med områdesskyddet eftersom det funnits ett generellt förbud mot vattenskoterkörning. För skyddade områden som beslutats tidigare än 1993 kan det sannolikt vara så att när ordningsföreskrifterna beslutades beaktades inte störningar från vattenskoter eftersom störningsbilden på den tiden såg annorlunda ut. Slutligen kan, med hänsyn till rättsläget, olika beslutsmyndigheter gjort olika bedömningar om det är möjligt att med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken besluta om föreskrifter trots förbudet i vattenskoterförordningen.

Om vattenskoterförordningen upphävs skapas en situation där det finns risk för att ett skyddat område saknar föreskrifter som begränsar eller förbjuder vattenskoteråkning trots att sådana föreskrifter behövs och skulle ha övervägts om det vid tiden för beslutet inte funnits ett generellt förbud. Mot bakgrund av de resurser som skulle krävas är en generell reglering i form av ett förbud att föredra i naturreservat. En sådan generell reglering bör placeras i sjötrafikförordningen.

I de naturreservat där användningen av vattenskoter redan är reglerad, till exempel genom förbud eller hastighetsbegränsningar, till följd av att det har skett en bedömning i förhållande till syftet med skyddet, bör denna reglering ha företräde. Förbudet bör inte heller gälla i allmänna farleder och för samhällsviktig verksamhet.

Länsstyrelsens bemyndigande att meddela sjötrafikföreskrifter ska utökas (avsnitt 7.5)

Upphävandet av vattenskoterförordningen innebär att användningen av vattenskotrar generellt sett tillåts i Sverige. Om vattenskoterförordningen upphävs och ingen annan åtgärd vidtas kommer vattenskotrar som utgångspunkt att regleras på samma sätt som övriga vattenfarkoster. Om det är motiverat utifrån störningsbilden eller områdets karaktär kan länsstyrelsen besluta om föreskrifter som begränsar användningen av vattenskoter i specifika vattenområden. Det kan vara fråga om såväl hastighetsbegränsningar som förbud. Om andra regleringar än hastighetsbegränsningar ska beslutas krävs i dag att föreskriften meddelas av miljösynpunkt eller av sjösäkerhetsskäl.

Utöver en reglering genom sjötrafikföreskrifter kan länsstyrelsen enligt 7 kap. 30 § miljöbalken besluta om ordningsföreskrifter för områden som skyddas enligt 7 kap. miljöbalken. Förutom de områdeskydd som beslutas om i ett enskilt fall omfattar även föreskrifträtten strandskyddade områden. Till skillnad från länsstyrelsens bemyndigande i sjötrafikförordningen är inte bemyndigandet i 7 kap. 30 § miljöbalken begränsat till att avse ett visst vattenområde. Med stöd av bestämmelsen kan länsstyrelsen, förutsatt att det är motiverat utifrån syftet med områdesskyddet på platsen, besluta om föreskrifter som gäller i det skyddade området oavsett dess storlek. Även Transportstyrelsen får meddela föreskrifter för sjötrafiken av sjösäkerhetsskal.

Sammanfattningsvis finns i dag en vidsträckt möjlighet att meddela föreskrifter som begränsar användningen av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild.

Det finns även bestämmelser i sjölagen (1994:1009) och i sjötrafikförordningen (1986:300) om *hur* fartyg, inbegripet vattenskotrar, får användas. Sådan körning med vattenskotrar som ger upphov till eller riskerar att ge upphov till olyckor samt upplevs som störande för omgivningen är i många fall inte tillåten enligt sjölagen. Körning som förstör häckningsplatser för fåglar eller som orsakar kollisioner med djur är inte heller tillåten enligt artskyddsförordningen (2007:845).

Kommunerna har tillsyn över buller i den mån det är fråga om mer varaktig störning och som därmed omfattas av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Mer organiserad verksamhet så som uthyrningsverksamhet och tävlings-, tränings och utbildningsverksamhet kan ge upphov till sådana varaktiga störningar. I dessa fall kan den kommunala miljönämnden förelägga verksamhetsutövaren att följa vissa försiktighetsmått eller förbjuda verksamheten om det är skäligt.

Utredningen bedömer att oacceptabla störningar som uppkommer till följd av vattenskoterkörning i stort redan är reglerade genom bestämmelser i sjölagen, sjötrafikförordningen, miljöbalken samt artskyddsförordningen. Genom bemyndigandena i sjötrafikförordningen och miljöbalken finns i dag ett brett mandat för länsstyrelserna att reglera sjötrafiken.

Utredningen föreslår dock att ett tillägg görs i länsstyrelsernas bemyndigande i sjötrafikförordningen så att det tydligt framgår att det är möjligt att meddela föreskrifter om andra begränsningar än fartbegränsning i rätten att utnyttja vattenområde för användningen av vattenskotrar. På så sätt jämföras föreskrifträtten vad gäller vatten-

skotrar med föreskriftsrätten för till exempel båttävling och vattenskidåkning. Med den föreslagna breddningen av bemyndigandet blir det möjligt för länsstyrelsen att meddela sjötrafikföreskrifter som begränsar användning av vattenskoter utifrån till exempel bullerskäl eller för att lösa intressekonflikter med det icke-motoriserade friluftslivet. Det blir även möjligt att utifrån förutsättningarna på platsen bestämma om vattenskotrar bäst regleras genom förbud eller hastighetsbegränsning.

Havs- och vattenmyndigheten ska vägleda om tillämpningen av sjötrafikföreskrifter (avsnitt 7.7)

Regeringen bör ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna och övriga berörda myndigheter ta fram vägledning om hur sjötrafikförordningen (1986:300) kan tillämpas för att inte oacceptabla störningar för människors hälsa och miljön ska uppkomma till följd av vattenskoterkörning. Därutöver bör regeringen ge länsstyrelserna i uppdrag att besluta om de sjötrafikföreskrifter som behövs för att förhindra oacceptabla störningar från vattenskotrar. Ett övergripande mål ska vara att åstadkomma en enhetlig hantering och att tillse att det för vattenområden där en reglering behövs kommer till stånd en sådan reglering.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska ges möjlighet att meddela föreskrifter om avgifter för handläggning avseende ärenden som rör användning av vattenskoter eller annan liknande vattenfarkost (avsnitt 7.6)

Utredningen har föreslagit ett utökat bemyndigande för länsstyrelserna att besluta om begränsningar och förbud för användningen av vattenskoter i vattenområden. Det föreslås även finnas möjlighet till tillfällig dispens på samma sätt som gäller för övriga sjötrafikföreskrifter. För dessa bör, på samma sätt som för tillfälliga dispenser för sjötrafikföreskrifter, finnas möjlighet att ta ut en avgift. Även om möjligheten inte utnyttjas i dag bör det finnas utrymme att i framtiden ta ut sådana avgifter.

Antalet brott som ska föranleda återkallelse av förarbeviset för vattenskoter utökas (avsnitt 7.10)

I dag är det enbart brott mot sjölagen, sjötrafikförordningen och vattenskoterförordningen som innebär att förarbevis för vattenskoter återkallas. Utredningen föreslår att grunderna för återkallelse utökas till att även omfatta vissa brott enligt 29 kap. miljöbalken. Områdesföreskrifter om tillträdesförbud, hastighetsbegränsningar avser att skydda de mest skyddsvärda naturområdena i Sverige och överträdelser av dessa bestämmelser kan få påtagliga konsekvenser för djur och natur. Som jämförelse kan nämnas att även sjötrafikföreskrifter kan meddelas av miljöhänsyn och att överträdelser av dessa, till skillnad mot miljöbalksbestämmelserna, innebär att förarbeviset ska återkallas.

Utredningen bedömer att om en person genom att köra vattenskoter i ett vattenområde som omfattas av områdesskydd skadar, riskerar att skada eller orsakar annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i området bör hen få sitt förarbevis återkallat. Det samma bör vara fallet om vattenskoterföraren genom sin körning bryter mot en ordningsföreskrift som har meddelats för områdesskyddet. Bestämmelserna om återkallelse av förarbevis bör vara konsekventa i den mening att till exempel en hastighetsöverträdelse av en fartgräns som gäller till sjöss i ett vattenområde föranleder återkallelse av förarbeviset oavsett om den gränsen är meddelad med stöd av sjötrafikförordningen eller miljöbalken. Även sådan körning som innebär att djur, bon, ägg med mera skadas bör föranleda återkallelse av förarbeviset. Sådana skador kan uppstå till exempel om vattenskotern framförs i hög fart nära land. Förslaget bedöms innebära att skyddet av miljön ökar, eftersom en återkallelse minskar antalet olämpliga vattenskoterförare.

Transportstyrelsen ska vara ansvarig för att tillhandahålla information om gällande regler (avsnitt 7.13)

Information om hur och var vattenskotrar får användas finns i dag utspridd på flera olika myndigheters och kommuners hemsidor och informationen är inte alltid enhetlig. Mot bakgrund av det oklara rättsläge som funnits och att det nu införs nya regler är det lämpligt att information om det nya regelverket tillgängliggörs samlat av en myndighet. Mot bakgrund av Transportstyrelsens uppdrag och att Trans-

portstyrelsen hanterar förarbevisen för vattenskotrar bör ansvaret placeras hos Transportstyrelsen. I ansvaret bör även ingå att översiktligt redogöra för det kunskapsläge som finns och hur man som vattenskoterförare kan agera för att ta hänsyn till sin omgivning.

Transportstyrelsen ska utreda och föreslå hur ett vattenskoteregister ska utformas (avsnitt 7.11)

För att förhindra att vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild medför oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa eller miljö behövs en effektiv kontroll. Kontroll ska kunna utövas i hela landet och de personer som rent faktiskt utövar tillsyn och kontroll måste ha tillräckliga befogenheter att ingripa mot otillåten körning. Eftersom vattenskoterkörning kan förekomma i många olika slags vattenområden måste tillgängliga resurser användas effektivt utifrån lokala och regionala behov.

Det finns ett behov av insatser från Polismyndigheten och Kustbevakningen både i form av brottsförebyggande verksamhet och bättre sjötrafikövervakning. En utmaning med sjötrafikövervakning är storleken på vattenområdena som ska övervakas. Med Kustbevakningens och sjöpolisens nuvarande resurser kan endast en mindre del av landets vattenområden övervakas någorlunda kontinuerligt. På många platser sker övervakning sällan eller aldrig. Om det fanns krav på ett register och märkning skulle en större del av kontrollen och tillsynen av vattenskotrar kunna ske från land. Det skulle i sin tur kunna underlätta och effektivisera övervakning och kontroll i de vattenområden som saknar sjöpolis och Kustbevakning, vilket är de allra flesta. Slutligen skulle ett register kunna bidra till en ökad social kontroll då tendensen att följa regler ökar ju högre risken är att bli påkommen. Ett krav på register och märkning skulle därvid kunna ha en avhållande effekt.

Utredningen föreslår därför att Transportstyrelsen ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett register för vattenskotrar.

Erfarenheter från andra länder (avsnitt 6)

Utredningen har inhämtat erfarenheter från ett antal länder med fokus på Norden. I ett flertal länder, däribland Danmark, Tyskland, Spanien och Frankrike finns generella regler om förbud eller begränsningar för vattenskotrar inom ett visst avstånd från kusten. Sådana förbudszoner är oftast omkring 200–500 meter breda. I zonerna är det i de flesta fall tillåtet att i begränsad hastighet, 3–5 knop, köra ut till områden där vattenskoterkörning är tillåten. I andra länder görs ingen skillnad på fritidsbåtar och vattenskotrar. I stället finns det möjlighet att lokalt besluta om de föreskrifter som behövs för att reglera störningsbilden.

Förslagets konsekvenser (avsnitt 10)

Konsekvensanalysen har fokuserat på resursåtgång och kostnader för myndigheter och kommuner, kostnader för företag och enskilda samt konsekvenser för miljön och människors hälsa, se avsnitt 10. De EU-rättsliga aspekterna av utredningens förslag redogörs för i avsnitt 7.4 och 7.5.

Ikraftträdande och informationsinsatser (avsnitt 9)

Ikraftträdande

Vattenskotterförordningens bestämmelser om var vattenskotrar får användas kan inte tillämpas på grund av EU-rättens krav på proportionalitet. I våra dialog- och samrådsmöten har flera aktörer pekat på att det är angeläget med nya regler eftersom det nu i praktiken saknas ett regelverk som går att tillämpa och upprätthålla i domstol. Ett lämpligt ikraftträdande är den 1 maj 2023, innan nästa sommarsäsong. Alla författningsförslag bör träda i kraft samtidigt. Förslagen innebär både förordningsändringar som kan beslutas av regeringen och lagändringar som kräver riksdagsbehandling. Dessutom behöver några av förslagen remitteras. Även om det i och för sig skulle vara möjligt att besluta om vissa av förordningsändringarna vid en tidigare tidpunkt har förslagen ett sådant samband med varandra att de bör beslutas i ett sammanhang. Flera av förslagen kräver också finansiering

för att kunna genomföras och har därmed en koppling till budgetprocessen.

Det finns behov av särskilda informations- och vägledningsinsatser (avsnitt 7.7 och 7.11)

Från myndigheter och kommuner har efterfrågats tydlighet vad gäller hur störande vattenskoterkörning ska förhindras. Det finns behov av informations- och vägledningsinsatser för våra förslag för att de ska få genomslag fullt ut. Informationsinsatser behöver riktas såväl till privatpersoner som till myndigheter och kommuner. Vi föreslår att Transportstyrelsen ska vara ansvarig för att ta fram och tillhandahålla information om gällande regler på internet, avsnitt 7.11.

Vad gäller de rättsliga möjligheterna föreslås att Havs- och vattenmyndigheten ska vägleda om hur myndigheter kan reglera störningsbilden lokalt.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Regeringen får meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 2 § första stycket 2 eller 3 regeringsformen, om föreskrifterna gäller

1. befordran i spårbunden trafik som är avsedd för allmänheten,
2. sådan befordran i vägtrafik som ombesörjs av järnvägsföretag till komplettering av eller som ersättning för järnvägsbefordran som avses under 1,
4. postbefordran,
5. rätt att driva sjöfart inom Sveriges sjöterritorium med utländskt fartyg,
6. trafikregler, sjövägmärken eller säkerhetsanordningar för sjötrafiken inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon eller för sjötrafiken med svenska fartyg, sjöflygplan och svävare utanför dessa områden,
7. skeppsmätning,
8. trafik på väg eller i terräng,
11. skyldighet för kommunerna att tillhandahålla föreskrifter och andra uppgifter som rör förhållandena i trafiken,
12. riksferdtjänst,

¹ Senaste lydelse (2010:1556).

13. tillstånd att bruka svävare,
14. kör- och vilotider vid vägtransporter, färdskrivare samt förbud mot vissa typer av beräkningar av lön till förare vid sådana transporter,
15. användning av vattenskoter eller annan liknande vattenfarkost.
Regeringen får meddela föreskrifter om avgifter
 1. för trafikövervakningstjänster,
 2. för tillsyn enligt bestämmelser som avses i första stycket 6 när det gäller säkerhetsanordningar för sjötrafiken samt 13 och 14, och
 3. för ärendehandläggning enligt bestämmelser som avses i första stycket 5, 6, 8, 13 och 14.
3. för ärendehandläggning enligt bestämmelser som avses i första stycket 5, 6, 8, 13, 14 och 15.
Regeringen får också meddela föreskrifter om
 1. avgifter för farledsverksamheten,
 2. avgifter för skeppsmätning, och
 3. sanktionsavgifter enligt bestämmelser som avses i första stycket 14.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2023.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Förarbeviset ska återkallas (slutlig återkallelse) om innehavaren, sedan utbildningen enligt 5 § första stycket 2 genomgått med godkänt resultat, begår brott enligt

- | | |
|---|--|
| 1. 20 kap. 2, 3, 4, 5, 7, 8 eller 9 § sjölagen (1994:1009), | |
| 2. 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300), eller | |
| 3. 5 § förordningen (1993:1053) | 3. 29 kap. 2 § 3 miljöbalken om brottet begåtts genom att olovligen uppehålla sig i området med en vattenskoter, eller |
| om användning av vattenskoter. | 4. 29 kap. 2 a § eller 2 b § 1 miljöbalken om brottet begåtts vid framförande av en vattenskoter. |

Om innehavaren av förarbeviset inte har genomgått sådan utbildning som avses i 5 § första stycket 2, ska återkallelse i enlighet med första stycket i stället göras om innehavaren har begått brott efter det att förarbeviset har utfärdats.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2023.

¹ Senaste lydelse (2022:288).

1.3 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1993:1053) om användningen av vattenskoter

Regeringen föreskriver att förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter ska upphöra att gälla vid utgången av april 2023.

1.4 Förslag till förordning om ändring i sjötrafikförordningen (1986:300)

Regeringen föreskriver i fråga om sjötrafikförordningen (1986:300)

dels att 2 kap. 2 § och 5 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 1 kap. 1 a § och 2 kap. 11 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 a §

Vattenskoter har i denna förordning samma betydelse som i 2 § lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter.

2 kap.

2 §¹

Länsstyrelsen får efter samråd med Sjöfartsverket och Transportstyrelsen meddela föreskrifter om fartbegränsning, förbud mot ankring eller begränsning i rätten att *utnyttja* vattenområde för båttävling, vattenskidåkning, dykning eller liknande sporter i Sveriges sjöterritorium. Länsstyrelsen får efter samråd med Sjöfartsverket och Transportstyrelsen även meddela tillfälliga dispenser från sina föreskrifter.

Länsstyrelsen får efter samråd med Sjöfartsverket och Transportstyrelsen meddela föreskrifter om fartbegränsning, förbud mot ankring eller begränsning i rätten att *använda* vattenområde för båttävling, vattenskidåkning, *vattenskoteråkning*, dykning eller liknande sporter i Sveriges sjöterritorium. Länsstyrelsen får efter samråd med Sjöfartsverket och Transportstyrelsen även meddela tillfälliga dispenser från sina föreskrifter.

Länsstyrelsen får efter samråd enligt första stycket meddela föreskrifter om andra begränsningar och förbud som avser rätten att använda ett vattenområde i Sveriges sjöterritorium för trafik med fartyg, om föreskriften behövs från miljösynpunkt eller av andra säkerhetsskäl än de som anges i 1 § eller för att skydda fisket eller anläggningar

¹ Senaste lydelse (2008:1285).

för vattenbruk och föreskriften inte gäller handelssjöfarten i allmän farled.

Länsstyrelsen får efter samråd enligt första stycket även meddela andra föreskrifter om användande av Sveriges sjöterritorium om de är av tillfällig art.

11 §

En vattenskoter får inte användas i områden som har skyddats enligt 7 kap. 4 § miljöbalken.

Första stycket gäller inte

1. inom statliga myndigheters verksamhet,

2. vid utförande av räddningstjänst eller förebyggande verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och vid träning inför sådan räddningstjänst och förebyggande verksamhet,

3. i fråga om annan verksamhet som bedrivs för att utföra räddning till sjöss,

4. i allmän farled, eller

5. om det har meddelats föreskrifter som reglerar användningen av vattenskoter i området.

5 kap.

1 §²

Till böter döms

1. den befälhavare som uppsåtligen eller av oaktsamhet

a) bryter mot bestämmelse i de internationella sjövägsreglerna om ljus eller signal, eller

b) låter bli att följa vad som föreskrivs om trafikseparering i de internationella sjövägsreglerna,

2. den som i befälhavarens ställe eller på befälhavarens uppdrag ansvarar för fartygets framförande och uppsåtligen eller av oaktsamhet låter bli att följa vad som föreskrivs om trafikseparering i de internationella sjövägsreglerna,

² Senaste lydelse (2010:528).

3. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 kap. 1, 2, 2 a eller 9 §,

4. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 kap. 2 § första stycket, och

5. den som bryter mot 3 kap. 5 eller 6 §.

Om någon begår brott enligt första stycket vid framförande av båt enligt definitionen i 1 kap. 2 § sjölagen (1994:1009), döms till penningböter.

Straff döms inte ut enligt denna paragraf om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, sjölagen eller skyddslagen (2010:305).

3. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 kap. 11 §,

4. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 2 kap. 1, 2, 2 a eller 9 §,

5. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 kap. 2 § första stycket, och

6. den som bryter mot 3 kap. 5 eller 6 §.

Denna förordning träder i kraft den 1 maj 2023.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 23 september 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att 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.

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven som beslutades av regeringen den 23 september 2021 och omfattar följande huvudfrågor.

- Analys av 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.
- Analys av och vid behov förslag om lämpliga och effektiva sanktioner för att förhindra att sådana farkoster medför oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa eller miljön.
- Analys av och vid behov förslag om hur en effektiv och ändamålsenlig tillsyn och kontroll av regelverket kan uppnås och under detta arbete särskilt beakta myndigheters befintliga befogenheter och behov.

I uppdraget låg att ta hänsyn till myndigheters och organisationers behov att använda de aktuella farkosterna i samhällsviktig verksamhet, och att förslagen ska vara så teknik- och farkostneutrala som möjligt. Direktiven återfinns i bilaga 1.

2.2 Avgränsningar

I ett inledande skede stod klart att det fanns behov av avgränsningar för utredningens arbete.

Utredningens uppdrag innefattar att analysera och vid behov föreslå hur användningen av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild bör regleras. Som framgår av utredningens analys av störningsbild kan ett flertal olika vattenfarkoster ge upphov till samma eller liknande störningsbild som den från vattenskotter beroende på hur och var vattenfarkosten används. En viktig inledande fråga att ta ställning till var därför vilka vattenfarkoster, utöver vattenskotrar, som uppdraget omfattade. Utredningens överväganden kring avgränsningen framgår av avsnitt 7.1.3.

Det stod även tidigt klart att det fanns en störningsbild kopplat till snöskotrar som framförs på öppet vatten i framför allt insjöar. Eftersom utredningens uppdrag omfattar vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild bedömer vi att en reglering av snöskotrar inte omfattas av uppdraget.

2.3 Utredningsarbetet

Utredningen har bedrivit arbetet med delbetänkandet i ett projektupplägg med en inledningsfas, en analysfas, en genomförandefas och en avslutningsfas. Under inledningsfasen bemannades sekretariatet och expertgruppen. Utredningen utformade administrativa rutiner och genomförde bilaterala möten. Vidare tog utredningen fram en tidplan.

Expertgruppen har sammanträtt vid fyra tillfällen. Det sista expertgruppsmötet hölls i augusti 2022. Tre av dessa sammanträden har skett digitalt. Utöver det har bilaterala kontakter med expertgruppen i olika konstellationer skett. Experterna har i flera omgångar bidragit till arbetet och påverkat de förslag som utredningen nu lägger fram. De har också gjort detta på olika sätt vilket utvecklat och format förslagen till den slutliga versionen. Utredningen har också använt experternas kunskap och erfarenhet genom att ställa direkta frågor till enskilda experter när vi har haft behov av det. Vi har försökt ta in, analysera och dra slutsatser av det som framförts. Det har funnits ett stort värde i den samlade erfarenhet som funnits i expertgruppen. Mot bakgrund av denna kunskap och erfarenhet har vi försökt att förstå och jämkat samman de synpunkter, argument, tankar, åsikter och idéer som fram-

förts från experterna med det uppdrag vi har fått och den analys som vi själva gjort. Ibland har detta gett välfungerande lösningar, ibland har det gett lösningar som initialt bedömdes kunna fungera bra, tills andra experter har sagt sitt eller pekat på inneboende problem som vi inte uppmärksammat tidigare. I en del fall har vi ändrat ett förslag, i andra fall har vi övergett det.

Processen har pågått in i det sista, också vad gäller inflödet av synpunkter från experter, med efterföljande analyser och omvärderingar, vilket har inneburit att betänkandet löpande har arbetats med, fram till den tidpunkt dokumentet låstes och lämnades till tryck.

Samråd och informationsinhämtning

Utöver expertgruppsmötena har utredningen samrått med och inhämtat synpunkter från ett flertal aktörer. Det har skett genom digitala möten eller skriftliga samråd med Havs- och vattenmyndigheten, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket, Transportstyrelsen, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten, länsstyrelserna, 50 kommuner, Sweboat Båtbranschens Riksförbund, Svenska Båtunionen, Havsmiljöinstitutet, IVL Svenska Miljöinstitutet, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Svensk sjöfart, Skärgårdsredarna, Svenska Seglarförbundet, Svenska Kryssarklubben, Sjöräddningssällskapet, Svenska Livräddningssällskapet, Birdlife Sverige, Svenska Kanotförbundet, Skärgårdsstiftelsen, Friluftsrådet, Sportfiskarna, Svenska Motorsportförbundet, Nämnden för båtlivsutbildning, Guppa.se, Föreningen Kultsjöns fiskevårdsområde, BRP Bombardier Recreational Products AB, Yamaha Motors AB, Orust Jetskiklubb, Kumla Aquabike Klubb, Gefle Jet Racing Club, Svedea och Hugo Tiberg, professor emeritus vid Stockholms universitet.

Utredningen har även deltagit på möte med Båtmiljörådet¹ och ett seminarium anordnat av Sweboat.

Utredningen har uppdragit åt Havsmiljöinstitutet att ta fram en litteraturstudie för omgivningspåverkan från vattenskoterkörning och åt IVL Svenska Miljöinstitutet att ta fram en översikt över ljudutbredningsaspekter samt ett allmänt resonemang om störningar kopplade till buller från vattenskotrar.

¹ Båtmiljörådet är en sammanslutning mellan organisationer och myndigheter som har intresse av att minska båtlivets miljöpåverkan. Rådet består av både myndigheter, branschorganisationer och intresseorganisationer.

För att få reda på hur andra länder reglerar motsvarande användning har kontakter tagits med Miljøstyrelsen och Søfartsstyrelsen i Danmark, Kystverket och Sjøfartsdirektoratet i Norge och Traficom i Finland. Härutöver har vi deltagit vid möte med Nordiska Båtrådet. Övriga EU-länder har kontaktats och svar har inkommit från Spanien, Polen, Lettland och Tyskland.

Naturskyddsföreningen Sörmland har kommit in med skriftliga synpunkter.

I den mån det har funnits tillgängligt har uppgifter om antal handlagda ärenden och meddelade föreskrifter hämtats in från myndigheter och länsstyrelser. Viss information har även inhämtats från Folkhälsomyndigheten, Sveriges lantbruksuniversitet och Kronofogdemyndigheten.

3 Beskrivning av vattenskotern

3.1 Inledning

Sedan vattenskotrar började användas på slutet av 1970-talet¹ har tekniken kontinuerligt ändrats och utvecklats. En viktig skillnad jämfört med då är att det i dag finns bestämmelser om konstruktions- och tillverkningskrav för vattenskotrar i lagen (2016:96) om fritidsbåtar och vattenskotrar.

I det följande beskrivs de två typerna av vattenskotrar samt vad som kännetecknar vattenskotrar jämfört med andra slags fritidsbåtar och deras användning.

3.2 Introduktion till det svenska båtlivet

Vart femte år genomförs en undersökning om svenska privatägda fritidsbåtar och hur de används, Båtlivsundersökningen. Begreppet fritidsbåtar omfattar alla båttyper, från kanoter och roddbåtar till motorbåtar och vattenskotrar. Den senaste båtlivsundersökningen genomfördes 2020 och publicerades 2021. I undersökningen uppskattas antalet fritidsbåtar till 948 900, varav 864 200 är sjödugliga.² De flesta båtar antas vara mindre båtar, som kajaker, roddbåtar och små öppna båtar med en motor under 10 hästkrafter. Dessa båtar beräknas utgöra 44 procent av det totala båtbeståndet i Sverige. Därefter följer dagturbåtar, framför allt motorbåtar, med motorer på 10 hästkrafter eller mer, med övernattningsmöjlighet.³ Utvecklingen går mot fler motorstarka båtar och i dag uppskattas att strax under hälften av fritidsbåtsbeståndet kan framföras i en hastighet över 20 knop. Mot-

¹ SOU 1992:41, s. 25.

² Transportstyrelsen (2021a), s. 3–4.

³ Transportstyrelsen (2021a), s. 15.

svarande siffra för 1971 uppskattades till omkring 18 procent.^{4,5} Sammantaget har det under de senaste 20–30 åren skett en förskjutning från mindre segelbåtar mot allt större, starkare och snabbare motorbåtar.⁶ Antalet vattenskotrar har ökat och blivit allt vanligare. Under de senaste åren har även nya, billigare modeller introducerats vilket gör att vattenskotern blir tillgänglig för fler människor.⁷

3.3 Skillnad mellan vattenskoter och en traditionell fritidsbåt

Bortsett från de olika legaldefinitioner som juridiskt sett skiljer de olika farkosterna åt, finns det en del tekniska olikheter mellan vattenskotrar och traditionella fritidsbåtar.

Vattenskotern drivs vanligen av en vattenjetstråle. Det finns också farkoster som är utformade som vattenskotrar som drivs med utombordsmotor, men som då enligt definitionen inte är en vattenskoter. Fritidsbåtar drivs vanligen av antingen en inombords- eller utombordsmotor. En utombordsmotor sitter monterad på båtens akter utanför båten, vilket gör att den inte påverkar båtens skrov och enkelt kan tas bort från båten. En inombordsmotor sitter däremot inuti båten, placerad på en så kallad motorbädd. Generellt sett har större motorbåtar en inombordsmotor medan mindre båtar, till exempel små aluminium- eller plastbåtar, oftast har utombordsmotorer.

Vattenskotern är 2,5–4 meter lång och är i allmänhet avsedd för en förare och upp till två passagerare med förvaringsutrymme för packning. Fritidsbåtar kan ofta ta fler passagerare. Farkoster som är mer än 4 meter långa är inte att betrakta som vattenskotrar enligt nuvarande definition i förordningen (1993:1053) om användning av vattenskotter.

Vattenskotern är utformad för att framföras av en person som sitter, står eller står på knä på farkosten snarare än befinner sig i den. Detta till skillnad mot traditionella fritidsbåtar som har en skrovform där föraren sitter i farkosten. För att styra en vattenskoter används vanligen ett styre och styrhandtag. Det finns dock vattenskotrar som

⁴ Moksnes m.fl. (2019), s. 16.

⁵ En historisk tillbakablick på fritidsbåtars användning ges i Havsmiljöinstitutets rapport nr 2019:3, *Fritidsbåtars påverkan på grunda ekosystem i Sverige*, s. 13–19.

⁶ Moksnes m.fl. (2019), s. 16.

⁷ Moksnes m.fl. (2019), s. 17.

har en ratt. Fritidsbåtar styrs oftast med ratt eller rorkult. Moderna vattenskotrar har broms vilket gör att de har betydligt kortare stoppsträcka än traditionella båtar. Vattenskotrar är förhållandevis lätta, de väger mellan 250–450 kg.⁸ Många vattenskotrar kan uppnå hastigheter om 70 knop (130 km/tim.) jämfört med genomsnittsbåten som har en maxhastighet på cirka 12 knop.⁹

3.3.1 Vattenskotrar kännetecknas av hög motorstyrka och god manövreringsförmåga

Vattenskotrar skiljer sig från många andra typer av fritidsbåtar på grund av deras höga motorstyrka. Antalet hästkrafter varierar beroende på modell. Det förekommer mindre modeller med motorer med 60 hästkrafter och med en bränsleförbrukning på omkring 7 liter per timme. De större modellerna kan ha motorer med strax över 300 hästkrafter och med en bränsleförbrukning på omkring 20 liter per timme.¹⁰

Tidigare användes tvåtaktsmotorer i vattenskotrar, men i dag används uteslutande fyrtaktsmotorer med elektroniska tändsystem. Det är fortfarande förbränningsmotor som är den vanligaste framdrivningen, men allt fler modeller har elmotor. Motorn är placerad i skrovet och vattenskoterns impeller suger upp vatten under skotern som sedan med högt tryck pressas genom en avsmalnande tunnel ut i ett rörlikt munstycke i aktern. Detta till skillnad mot traditionella fritidsbåtar som oftast har en propeller som sticker ner i vattnet. Det innebär att en vattenskotter kan köras på relativt grunda djup. När en vattenskotter körs på grunt vatten finns dock, p.g.a. att jetmotorn suger in vatten underifrån, en risk för att stenar och sand sugas in i vattenaggregatet och skadar vattenskotern. Enligt de ledande tillverkarna av vattenskotrar är minsta rekommenderade djupgående därför cirka 80 cm.

⁸ Prop. 2020/21:190 s. 26.

⁹ www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/sjofart/dokument/fritidsbatar1/transportstyrelsen-batlivsundersokningen-2020.pdf, besökt den 20 januari 2022.

¹⁰ Prop. 2020/21:190 s. 14.

3.4 Två huvudtyper av vattenskotrar

Det finns i huvudsak två kategorier vattenskotrar; ståmaskiner och sittmaskiner, som även kan benämnas sjunkskotrar respektive flytskotrar. En ståmaskin benämns även som jetski¹¹. Ibland benämns sittmaskiner som PWC från det engelska ordet för vattenskoter, personal watercraft. I dagligt tal när man pratar om vattenskotrar avses oftast sittmaskiner, vilket sannolikt beror på att de är betydligt fler till antalet i Sverige. I det följande kommer begreppen stå- respektive sittmaskin att användas. När både stå- respektive sittmaskiner avses kommer benämningen vattenskoter användas.

3.4.1 Ståmaskin

Ståmaskiner är vattenskotrar som är utformade för att framföras av en person som står eller står på knä på farkosten. Ståmaskiner behöver ha fart genom vattnet för att kunna bära föraren (eng. Semi Floaters). I Sverige är ståmaskiner inte vanligt förekommande.

Ståmaskiner används mest för tävling och dess egenskaper medför att den är svårare att använda för att köra passagerare eller för att köra längre turer. När vattenskotrarna först introducerades i Sverige var det tävling som var det huvudsakliga användningsområdet och då användes ståmaskiner. Dessa drevs med 2-taktsmotorer med förhållandevis hög ljudvolym.¹²

Tävlingsverksamheten med vattenskotrar var under början av 1990-talet relativt omfattande. Vid racerbåttävlingar fanns det en särskild klass för jetstråleddrivna vattenskotrar. Tävlingsförarna var organiserade i Svenska Racerbåtsförbundet som tillhör Riksidrottsförbundet. Det fanns omkring 20 lokala vattenskoterklubbar med tävlingsverksamhet i Sverige. Nästan hälften av alla vattenskotrar på den tiden, cirka 400, ägdes av personer som var organiserade i dessa klubbar. På vissa platser i Sverige fanns det vattenområden anvisade för träning för tävlingsförarna, vilket gjorde att störningarna minskade i andra vattenområden i de delarna av landet.¹³

¹¹ Jetski är även ett registrerat varumärke för vattenskotrar tillverkade av Kawasaki.

¹² Se SOU 1992:41, s. 26 och enligt uppgifter från tillverkare av vattenskotrar.

¹³ SOU 1992:41 s. 27.

Figur 3.1 Ståmaskin

Källa: Crokogen.

3.4.2 Sittmaskin

Sittmaskiner är den slags vattenskoter som är vanligast i Sverige. En sittmaskin har ofta 2–3 sittplatser. De har broms och är ofta utformade med förvaringsutrymmen. Sittmaskiner är lätta att köra och lätta att lägga till med. Till skillnad mot ståmaskiner behöver de inte ha fart för att bära föraren.

I dag används vattenskotrar inte primärt för tävling utan mest för nöjeskörning och som ett transportmedel, vilket återspeglas i att antalet sittmaskiner är betydligt fler än ståmaskinerna. Under de senaste åren har det årligen sålts omkring 3 000 sittmaskiner i Sverige.

De ledande vattenskotertillverkarna har ett antal olika modeller som är avsedda för olika ändamål. Till exempel finns det sportmodeller som är speciellt framtagna för vattensporter som kräver hög hastighet, så som wakeboarding¹⁴, vattenskidåkning eller tubeåkning¹⁵. Dessa modeller har dragkrokar, dragfunktioner och förstärkt stabilitet så att de

¹⁴ Wakeboarding innebär att en person åker ståendes på en bräda bakom en båt.

¹⁵ Tubeåkning innebär att en person åker sittandes eller liggandes i en ring eller på en tub bakom en båt.

är enkla att starta. Andra modeller fokuserar på hög prestanda, det vill säga att de har god accelerationsförmåga och snabbt kommer upp i en hög hastighet. Det finns även modeller som är framtagna för fiske eller bad.

Figur 3.2 Sittmaskin



Källa: 300dpi.

3.5 Användningen av vattenskotern

Användningen av vattenskotrar i Sverige ökar kontinuerligt. I början av 1990-talet fanns det drygt 1 000 vattenskotrar i Sverige¹⁶ och i dag uppskattas antalet till mellan 28 000–41 000.¹⁷ I Regeringens proposition 2020/21:190 Förarbevis för vattenskotter uppskattades antalet vattenskotrar till ungefär 30 000.¹⁸ Några exakta uppgifter avseende hur många vattenskotrar som finns i Sverige saknas eftersom det inte finns något obligatoriskt register. Uppgifterna om antal är därför behäftade med stor osäkerhet. Den 13 september 2022 hade Transportstyrelsen utfärdat 72 820 förarbevis för vattenskotter varav 12 192 ut-

¹⁶ SOU 1992:41, s. 25.

¹⁷ Uppgifterna om antal bygger på uppskattningar från de största leverantörerna av vattenskotrar och baseras bland annat beräknad teknisk livslängd på antalet vattenskotrar som årligen säljs i Sverige.

¹⁸ Prop. 2020/21:190 s. 13.

färdats till förare som genomgått utbildning för vattenskoter. Övriga förarbevis, dvs. 60 628, har utfärdats på gamla meriter, dvs. konverteringar av befintliga förarintyg och kustskepparintyg. Att dessa siffror är betydligt högre än antalet uppskattade vattenskotrar kan enligt Transportstyrelsen bero på att det går fler än en person per vattenskoter samt att personer som i dag inte äger en vattenskoter ändå har valt att konvertera sin befintliga behörighet för att på så sätt få ett förarbevis för vattenskoter på ett enklare och billigare sätt.

Vattenskotrarna är relativt lätta att transportera på land och sätta i och ta upp ur vattnet. Behovet av båtplats faller därmed bort, vilket gör att fler kan använda en vattenskoter.

I takt med att billigare modeller introducerats och begagnatutbudet ökat har det blivit möjligt för allt fler människor att köpa en vattenskoter.¹⁹ En vattenskoter används i snitt i 20–25 år även om de rent tekniskt och hållbarhetsmässigt skulle kunna fungera betydligt längre. Enligt branschen bör de äldsta vattenskotrarna som fortfarande används i dag vara de modeller som kom i början av 2000-talet.

Priset för en sittmaskin börjar på cirka 80 000 kronor för en enklare modell med kompakt design och kan uppgå till cirka 250 000 kronor för en mer avancerad modell. Priset för en ståmaskin ligger på mellan 50 000 och 215 000 kronor.

3.5.1 Användning i samhällsviktig verksamhet

Vattenskotrar har egenskaper som påminner om hur man färdas på en motorcykel då de snabbt kommer upp i en hög hastighet, är smidiga och lättmanövrerade. Därför används de även i samhällsviktig verksamhet av till exempel Polismyndigheten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Sjöräddningssällskapet.

Kustbevakningens och sjöpolisens verksamhet

Kustbevakningen har ett krav på att deras anställda som ska köra vattenskoter i tjänsten ska ha en utbildning i vattenskoterkörning. I utbildningen lär man sig bland annat att manövrera och hantera vattenskotern vid höga hastigheter och på öppet hav. Det krävs sedan regelbunden

¹⁹ Moksnes m.fl. (2019), s. 16.

övning för att hålla kunskaperna färska.²⁰ Vattenskottrarna som Kustbevakningen använder är utrustade med lanternor, blåljus, siren och plotter med GPS. Även sjöpolisen använder vattenskotrar i sin verksamhet. Ett exempel är sjöpolisen i Stockholm som har inrättat en särskild grupp med vattenskoterburen polis. Det är en rörlig grupp som fungerar som ett komplement till sjöpolisens övriga arbete med snabbgående båtar.²¹

Räddningstjänsten

Vattenskotrar används i räddningstjänsten över hela landet. Räddningstjänstens uppgifter och roll regleras i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Räddningstjänsten är antingen kommunal eller statlig. Det är vanligast med kommunal räddningstjänst utom vad gäller några former av räddningstjänst som i stället är statens ansvar. Det statliga ansvaret till sjöss är fördelat mellan Sjöfartsverket som ansvarar för sjöräddningstjänst och Kustbevakningen som är ansvarig myndighet för miljöräddningstjänsten. Sjöfartsverket har i dag två vattenskotrar som används för utbildning inom sjö- och flygräddning. Dessa har tidigare använts för sjömätning.

Svenska sjöräddningssällskapet använder vattenskotrar som är särskilt konstruerade för sjöräddning. Det är en vattenskotter med förlängd akter och med endast 20 cm djupgående. Det gör att den kan köras i grunda vatten och användas för att plocka upp en person ur vattnet betydligt snabbare. Den kan också flygas in till en olycksplats med helikopter och fungerar som ett bra komplement vid massevakivering. Den används utefter kusten och på insjöar och medförs även på sjöräddningskryssare för uppgifter i öppen sjö och i grunda vatten.²²

²⁰ www.kustbevakningen.se/for-dig-pa-sjon/vattenskotersakerhet/, besökt den 28 januari 2022.

²¹ www.hamnen.se/artiklar/kustbevakningen-far-atta-nya-vattenkotrar/, besökt den 28 januari 2022.

²² www.sjoraddning.se/sjosakerhet/forskning-och-utveckling, besökt den 28 januari 2022.

3.5.2 Användning för nöje, transport, tävlingsverksamhet med mera

Det främsta användningsområdet för en vattenskoter är samma som för en motorcykel, ren nöjeskörning för en till två personer. En vattenskoter är snabb, lättmanövrerad, går relativt tyst och orsakar inte stora vågor. Vattenskotern är ofta ett säkrare alternativ vid vattenlek än en motorbåt eftersom den saknar propeller, vilken kan skada en person som befinner sig i vattnet. En vattenskoters grunda djupgående gör den också lätt att lägga till med för till exempel bad.

Andra användningsområden är vattenlek. En vattenskoter är mycket smidig att använda till att dra vattenskidor och wakeboards. Vattenskotrar är lättmanövrerade och används ofta av funktionärer vid till exempel kappseglingar och simtävlingar.²³ Vattenskotrar har även börjat användas för sportfiske.²⁴

Vattenskotrar kan ersätta andra båtar för exempelvis biologer som studerar marint liv och som behöver komma nära grunda områden. Vattenskotrar används även som transportmedel för att exempelvis åka och handla varor från sommarstugan eller för arbetspendling i skärgården.

3.5.3 En ny målgrupp i båtlivet

Enligt en enkätundersökning²⁵ som genomfördes 2018 av ett försäkringsbolag finns det skillnader mellan ägare av vattenskotrar och traditionella fritidsbåtar. Följande framgick av undersökningen. Andelen erfarna vattenskotereägare är låg. Endast 12 procent har haft vattenskoter i många år, vilket sannolikt beror på att det är en relativt ny farkost. Övervikten av manliga ägare är ännu större för vattenskotrar än för båtägare generellt, hela 95 procent. Medelåldern för vattenskotereägare är väsentligt lägre än för andra båtar. Andelen som använder vattenskoter för nöjes skull är hög och ligger på 93 procent.

²³ www.flytandebatmassan.se/vattenskoter/, besökt 28 januari 2022.

²⁴ www.hamnen.se/artiklar/kroenika/vattenskotern-pa-vag-in-i-finrummet/#, besökt den 28 januari 2022.

²⁵ Försäkringsbolaget Svedea har i en undersökning genomförd under perioden 12–29 januari 2018 låtit närmare 700 av sina vattenskotereägande kunder besvara en webbenkät. www.svedea.se/press/pressarkiv/ny-undersokning-visar-pa-tydliga-skillnader-mellan-aga-re-av-vattenskot-er-och-bat, besökt den 20 januari 2022.

4 Störningsbilden från vattenskotrar och andra vattenfarkoster

4.1 Inledning

Beskrivningen av störningsbilden från vattenskotrar och andra liknande vattenfarkoster baseras framför allt på en genomgång av litteratur på området. Underlaget för störningsbilden och utredningens bedömning av olycksstatistik kommer även från skriftliga frågor och svar från myndigheter och kommuner. Utredningen har utöver detta fått underlag till beskrivningen av störningsbilden genom dialog med organisationer och föreningar som företräder olika intressen.

4.2 Vilka störningar och olägenheter för människors hälsa kan användningen av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild medföra?

4.2.1 Störningsbilden

Vattenskotrar kan ge upphov till störningar och olägenheter för människors hälsa bland annat i form av buller och olyckor. Även effekter på friluftsliv och upplevelsevärden kan påverka människors hälsa negativt. Olika grupper av människor kan bli störda av vattenskotrar. En grupp är de som vistas på badplatser. En annan grupp är de som är utövare av friluftsliv såväl till land som till sjöss. En tredje grupp är boende nära vattenområden där vattenskotrar används. När det gäller samtliga grupper består störningarna av både buller och en risk för olyckor. Även upplevelsen av naturvärden och rekreation kan gå förlorad på grund av störningar från vattenskotrar. Som en störning eller olägenhet kan även räknas att människor avstår från vissa akti-

viteter så som friluftsliv och bad. Gemensamt för all påverkan från vattenskotrar är att de som utsätts för störningar är människor som utövar aktiviteter eller är bosatta i närheten av vattenområden där vattenskotrar används.

4.2.2 Buller

Vad är buller?

Med buller avses störande ljud. Buller är den påverkan på omgivningen som berör flest människor i Sverige. På kort sikt kan buller leda till bland annat koncentrationssvårigheter och sömnstörningar. På längre sikt kan risken för exempelvis hjärt- och kärlsjukdomar öka.¹

Buller mäts i måttenheten decibel (dB). Det mänskliga örats sätt att uppfatta ljud mäts i (dBA). Vilken dBA som ett ljud uppmäts till säger dock inte allt om hur ett visst slags ljud upplevs av olika människor. Buller är nämligen även en subjektiv upplevelse. Vad som betraktas som en störning varierar starkt mellan olika personer och även med tiden på dygnet. Variationerna för hur störd en person blir beror bland annat på vilken typ av ljud det är och ljudets kvalitet, till exempel ljudets styrka och vilka frekvenser det innehåller. Människor är även olika bullerkänsliga i olika miljöer.²

Bullerkrav

Vilka bullerkrav som fritidsbåtar och vattenskotrar ska uppfylla regleras i fritidsbåtsdirektivet³. Av bilaga 1 till direktivet följer att tillåten maximal ljudtrycksnivå för vattenskotrar och fritidsbåtar varierar mellan 67–75 maximal ljudtrycksnivå i decibel beroende på vilken nominell effekt som motorn har. Det finns dock varken särskilda regler, råd eller vägledning kring hur buller från vattenskotrar ska bedömas. Det saknas även forskning eller uppgifter om vilka nivåer som är störande för omgivningen.

¹ www.naturvardsverket.se/amnesomraden/buller/halsoeffekter-av-buller/, besökt den 20 december 2021.

² Prop. 1993:51, s. 15.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/53/EU om fritidsbåtar och vattenskotrar och om upphävande av direktiv 94/25/EG.

För trafikbuller finns regler i förordningen (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader. Trafikbuller bedöms dock inte vara jämförbart med det buller som uppstår vid vattenskoterkörning. Trafikbuller är koncentrerat kring vägar vars lokalisering är prövad i särskild ordning. Det är också fråga om buller som beroende på trafiksituationen sker under hela dygnet och året runt.

Naturvårdsverket har beslutat ett antal vägledningar och allmänna råd vad gäller buller, bland annat Naturvårdsverkets allmänna råd om buller från motorsportbanor, halkövningsbanor och banor för provning av motordrivna fordon (NFS 2004:16), en vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller (Rapport 6538 från april 2015) och en vägledning om buller från idrottsplatser från den 24 mars 2021. I Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2004:16) om motorsportbanor anges att det för bostäder för permanent boende och fritidshus (vid fasad) inte bör förekomma högre ljudnivåer än 60 dBA⁴ måndag till lördag kl. 07–19 och 55 dBA kväll kl. 19–22 samt sön- och helgdagar kl. 07–19. Motsvarande ljudnivåer för friluftsområden är 55 dBA måndag till lördag kl. 07–19 och 50 dBA kväll kl. 19–22 samt sön- och helgdagar kl. 07–19. Med friluftsområde avses i de allmänna råden ett område i en översiktsplan för det rörliga friluftslivet eller andra områden som nyttjas mer frekvent för friluftsliv där naturupplevelsen är en viktig faktor och där en låg bullernivå är en särskild kvalitet. Bakgrundsnivån är låg och inga andra störande aktiviteter förekommer som till exempel skjutbanor, fritidsbåtstrafik eller skoterleder.

Naturvårdsverket har även låtit ta fram en rapport om tysta områden. I rapporten föreslås olika bullerklasser och förslag till mått och mätetal som beskriver bullernivåer som ska användas i arbetet för att uppnå god ljudkvalitet i natur- och kulturmiljöer. Tröskelvärdena för de olika nivåerna varierar mellan 25 dBA och 50 dBA.⁵

För ljudnivåer inomhus anges i Folkhälsomyndighetens allmänna råd om buller inomhus (FoHMFS 2014:13) ett antal riktvärden där den ekvivalenta ljudnivån motsvarar 30 dB och den maximala ljudnivån motsvarar 45 dB. För lågfrekvent buller anges den ekvivalenta ljudnivån till 32–56 dB. Dessa riktvärden är tänkta att gälla inomhus, oavsett vilken källa som ger upphov till aktuellt buller.

⁴ Maximal ljudnivå i dBA "Fast".

⁵ Naturvårdsverket (2007), s. 13–15.

Buller från vattenskotrar upplevs i många fall som mer störande än buller från annan fritidsbåtstrafik

I takt med att antalet vattenskotrar och andra motorstarka fritidsbåtar ökar växer problemet med störande buller som dessa vattenfarkoster ger upphov till.⁶ De huvudsakliga ljudkällorna från fritidsbåtar och vattenskotrar är motorns avgaser och insug, ljud som strålas från olika vibrerande ytor på motorn och det omgivande motorrummet. En annan källa till buller är hur skrovet rör sig genom vattnet.⁷

Bullrets nivå och karaktär

Genom att beräkna hur ljudet avtar utomhus kan man få en uppfattning om hur långt som buller som genereras av vattenskotrar sprider sig. I utredningen som föregick vattenskoterförordningen utgick man från att bullret från en vattenskotter, uppgick till ljudnivån 70 dBA på 25 meters avstånd och att ljudet från en punktformig ljudkälla utomhus avtar med 6–7 dBA för varje fördubbling av avståndet till källan. För att ljudnivån skulle hamna på cirka 30 dBA behövdes – vid vindstilla och en i övrigt låg ljudnivå – ett avstånd till vattenskotern på omkring 1,5 km. Avståndet skulle i princip fördubblas vid en bullernivå på 75 dBA.⁸

Enligt uppgifter har från och med 2008 bullernivån från vattenskotrar reducerats med cirka 70 procent jämfört med äldre modeller. Det beror på ny teknik, tystare motorer, att avgasutsläppen sker under vattenytan och att vattenskotrar i dag har kraftigt ljudisolerade motorrum. De flesta vattenskotrarna har i dag fyrtaktsmotorer, vilka låter mindre än de äldre tvåtaktsmotorerna, som i sin tur utgör 18 procent av det totala antalet båtmotorer.⁹ Eftersom impellern är monterad i ett rör inuti vattenskoterns skrov dämpas ljudet samtidigt som de luftbubblor som alstras i jetströmmen från vattenjetaggregatet fungerar som ett ljuddämpande moln.¹⁰

Det har inte gjorts några studier såvitt utredningen känner till vad gäller vilka ljudnivåer som vattenskotrar som används för nöjeskörning kan föranleda. Det saknas därtill forskning som visar att expo-

⁶ För uppgifter om att båtarnas maxhastighet har ökat, se Båtlivsundersökningen 2020, s. 98.

⁷ Johansson m.fl. (2021), s. 6.

⁸ SOU 1992:41, s. 28.

⁹ Lagerqvist m.fl. (2021).

¹⁰ Se Havs- och vattenmyndigheten (2013), s. 22 och Erbe, (2013).

nering för buller från vattenskotrar kan leda till mer allvarliga hälsoeffekter, som ökad risk för högt blodtryck eller påverkan på metabolism. Eftersom vattenskoterkörning huvudsakligen inte sker nattetid är även risken för sömnstörningar liten.

Det är viktigt att inte sätta likhetstecken mellan ljudnivå och störning eller hälsopåverkan, framför allt om man avser att minska mängden klagomål på buller från vattenskotrar i ett visst område.¹¹ Oavsett vilka bullernivåer som uppmäts varierar vilket ljud som upplevs som störande beroende på personers individuella upplevelser och i vilket sammanhang ljudet uppkommer. Vattenskotrar kan ge upphov till buller särskilt när de körs i höga hastigheter med snabba svängar i samma område. När en vattenskotter framförs i hög hastighet uppstår även höga dunsar i samband med att skrovet slår mot vattenytan.¹² Sådan körning upplevs generellt som mer störande eftersom den ger upphov till buller som varierar i styrka och frekvens, jämfört med en vattenfarkost som passerar i jämn fart.¹³ Därutöver framförs vattenskotrar i många fall i samma vattenområde och nära platser där många människor uppehåller sig så som bostadsområden eller badplatser.¹⁴

Störningsnivån ökar ofta om ljudet varierar över tid. Det är känt att ett högt flöde av trafik där inga enstaka händelser sticker ut kan vara mindre störande än om färre bilar passerar. Detta på grund av att individuella bilars ljud blir tydligt urskiljbara trots att ekvivalentnivåerna är högre i det första fallet. Oregelbunden körning av en vattenskotter, med häftiga accelerationer och girar, resulterar i snabbt och kraftigt varierande ljudnivå. Sådana ljud blir ännu tydligare när andra bakgrundsljud är låga och kontinuerliga. Man kan jämföra med att när ljudet av en droppande kran hörs i ett sovrum upplever många detta som en mycket störande form av ljud trots att ljudnivån blir nästintill omätbar.¹⁵

Det finns även ett samband mellan motorns effekt samt farkostens hastighet för vilken ljudnivå som uppnås. I en nyligen gjord studie av buller från fritidsbåtar mättes de högsta bullernivåerna upp från fritidsbåten med starkast motor och från vattenskotern.¹⁶ I studien framfördes farkosterna på en rak linje och med liknande hastighet. Med

¹¹ Glebe och Genell (2022), s. 8.

¹² Moksnes m.fl. (2019), s. 43.

¹³ Havs- och vattenmyndigheten (2013), s. 22.

¹⁴ Havs- och vattenmyndigheten (2013), s. 22 och 45.

¹⁵ IVL Svenska miljöinstitutet (2022), s. 8–9.

¹⁶ IVL Svenska miljöinstitutet (2021), s. 4.

varierande körning i olika hastigheter och riktning kan bullernivåerna påverkas ytterligare.

Störningarnas omfattning

Eftersom störningar till följd av buller i hög grad är subjektiva och i de flesta fall inte rapporteras in är det svårt att bedöma omfattningen av störningar som uppkommer när vattenskotrar används. I Båtlivsundersökningen 2020¹⁷ ställdes frågor till privatpersoner om upplevd störning från båtmotorer och vilka typer av vattenfarkoster som gav upphov till dessa störningar. Av undersökningen framgår att störningar i form av buller från båtmotorer är ett växande problem. Sedan 2015 hade andelen tillfrågade som stördes ganska eller mycket ofta av andras båtmotorer när de var ute med båten ökat från 4 procent till 9 procent. Av de som stördes svarade 69 procent att det var vattenskotrar som upplevdes som störande.¹⁸ Naturvårdsverket gjorde 2018 en undersökning av svenska folkets friluftsvanor. Av undersökningen framgår att vattenskoterkörning är en aktivitet som ökade mellan åren 2007 och 2018. Ungefär 50 procent av alla svenskar stördes av buller vid friluftslivsutövande.¹⁹ Undersökningen avsåg dock inte enbart buller från vattenskotrar utan alla former av bullerkällor ingick i Naturvårdsverkets undersökning, inklusive sådana på land.

Ett annat sätt att uppskatta störningarnas omfattning är att ta hänsyn till antalet klagomål som inkommer från privatpersoner till myndigheter och kommuner.²⁰ Någon entydig bild av hur utbredda störningarna är i landet har emellertid inte framkommit i samband med att utredningen har kontaktat länsstyrelser och kommuner. Det kan bero på att klagomålen hänvisas till och inkommer till de rättsvårdande myndigheterna.²¹ Sjöpolisen och Kustbevakningen bedömer att problemen med störningar kopplat till vattenskotrar har ökat de senaste

¹⁷ Båtlivsundersökningen är en undersökning om svenska fritidsbåtar och hur de används. Undersökningen omfattar slumpvis utvalda hushåll med personer i åldern 20–74 år. Undersökningen omfattar endast privatägda fritidsbåtar och genomförs på uppdrag av Transportstyrelsen, i samarbete med en rad organisationer och myndigheter.

¹⁸ Transportstyrelsen (2021a), s. 82.

¹⁹ Naturvårdsverkets rapport (2018), s. 8, 21, 42–43 och 53–54.

²⁰ Det framgår inte av de uppgifter som utredningen har tillgång till om klagomålen är till följd av buller eller någon annan olägenhet.

²¹ Jfr Hav- och vattenmyndigheten (2013), s. 95 där det framgår att i stort sett alla kommuner uppgett att de hänvisar klagomål på vattenskotrar vidare till Kustbevakningen eller Polismyndigheten.

åren. Båda myndigheterna uppfattar även att de får in fler samtal om vattenskotrar jämfört med andra vattenfarkoster.²²

Störningarna förefaller vara vanligast förekommande i och kring storstäder men detta har inte bekräftats. En förklaring kan vara att det är där det har funnit uthyrningsverksamhet med vattenskotrar. Eftersom vattenskotrar som hyrs för kortare perioder ofta används i närheten av uthyrningsverksamheten koncentreras störningarna kring dessa verksamheter.²³ En annan förklaring är att det är där flest människor vistas och riskerar att störas jämfört med i områden som till exempel ligger längre ut i skärgården.

På samma sätt som för kommunerna och länsstyrelserna har det inte varit möjligt att få närmare uppgifter om antalet klagomål som kommer in till Polismyndigheten respektive Kustbevakningen. En ytterligare aspekt som framkommit i dialog med olika aktörer är att en negativ uppfattning om vattenskotrar bidrar till att vattenskotrar i högre grad förknippas med störningar jämfört med andra fritidsbåtar.

Trots detta är den samlade bilden att klagomål avseende störningar som uppkommer till följd av vattenskoterkörning är klart överrepresenterade jämfört med annan fritidsbåtstrafik. Klagomålen förekommer under sommarhalvåret när det är fint väder och många befinner sig i samma område. Klagomålen avser framför allt buller, sjösäkerhet och miljö. Störningarna har dock kraftigt minskat under sommaren 2022, se avsnitt 4.5.3.

4.2.3 Risk för olyckor och behov av sjöräddningsinsatser

När vattenskotrar framförs i höga farter finns risk för att de kolliderar med badande eller andra vattenfarkoster. Det finns även risk för att vattenskotarförarna råkar ut för olyckor, till exempel genom att ramla av vattenskotern. Uppgifter om antalet olyckor där vattenskotrar har varit involverade samlas årligen in och sammanställs av Transportstyrelsen.

²² Transportstyrelsen (2021a), s. 14.

²³ Transportstyrelsen (2021a), s. 14–15.

Tabell 4.1 Siffran i parentesen visar medelåldern på de omkomna och skadade²⁴

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totalt
Omkomna	1 (54)	0	1 (35)	0	2 (42)	3 (44)	7 (44)
Skadade	4 (35)	3 (25)	12 (31)	6 (34)	11 (27)	0	36 (30)

Källa: Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen bedömer att utifrån det underlag som myndigheten har tillgång till är vattenskotrar inte överrepresenterade i fritidsbåtsolycksstatistiken. Transportstyrelsens statistik visar att antalet skadade och omkomna i vattenskotrelaterade olyckor har ökat under de senaste åren. Myndigheten bedömer att även om en viss ökning bland antalet omkomna åren 2020–2021 (2 av 29 omkomna, respektive 3 av 20 omkomna) kan konstateras jämfört med åren 2018–2019 (då en person omkom 2018), är det ännu för tidigt att uttala sig om ifall detta beror på slumpen eller om det är någon typ av uppåtgående trend. Antalet omkomna i fritidsbåtsolyckor är relativt få vilket gör att slumpen kan spela stor roll för hur statistiken faller ut för ett enskilt år.

Sjöfartsverkets sjö- och flygräddningscentral har sett en ökning i antalet vattenskotrelaterade sjöräddningsinsatser mellan 2017 och 2021, från 8 till 21. Insatserna omfattar samtliga genomförda sjöräddningsinsatser och det behöver således inte innebära att någon har behövt söka sjukhusvård till följd av insatsen.²⁵ Det kan därför vara fråga om olika typer av tekniska haverier och inte nödvändigtvis en följd av att en olycka skett.

Det är svårt att dra några säkra slutsatser från Transportstyrelsens statistik över skadade i båtlivet av flera anledningar. Det finns ett stort mörkertal rörande antal skadade. Fram till halvårsskiftet 2021 samlades skaderapporter enbart in från vissa avtalade sjukhus i Stockholms- och Västra Götalandsregionen. Rapporteringen skedde på frivillig basis och antal rapporterade sjukhus, och rapporter per sjukhus, kunde variera mellan åren.

Uppgifter om skadade och omkomna är sedan den 1 juli 2021 obligatoriska att rapportera in till Transportstyrelsen, lagen (2021:319)

²⁴ Det finns osäkerheter i det äldre materialet (2016–2018), varför det bör beaktas med viss försiktighet.

²⁵ Transportstyrelsen (2021b), s. 11–12.

om Transportstyrelsens olycksdatabas. Rapporteringsskyldigheten innebär att vårdgivare som ger akutsjukvård och vars verksamhet innefattar ortopedi eller kirurgi, Polismyndigheten och Kustbevakningen ska rapportera in olyckor som sker med fritidsfartyg. Transportstyrelsen har uppgett att till följd av pandemin har den nya obligatoriska rapporteringen ännu inte fått fullt genomslag, varför det fortsatt finns anledning till viss försiktighet vad gäller tolkningen av underlag från det senaste året.

Enligt Transportstyrelsen kan en förklaring till antalet ökade olyckor under senare år vara att rapporteringen har blivit bättre med åren, inte nödvändigtvis att olyckorna har ökat. Skillnader i rapporteringsrutin och antalet rapporterade källor gör att det även finns vissa svårigheter med att jämföra gammalt och nytt underlag över skadade. Därutöver finns det sannolikt ett stort mörkertal vad gäller olyckor i Sverige som involverar fritidsbåtar och vattenskotrar. Antalet vattenskotrar har även ökat markant de senaste åren, vilket i kombination med en något förbättrad rapportering kan vara en förklaring till att antalet olyckor har ökat i statistiken.²⁶

Till skillnad från antalet skadade bedöms mörkertalet över antalet omkomna i båtlivet vara relativt litet, och med tanke på den tunga mediebevakningen av vattenskotrar de senaste åren är det osannolikt att ett dödsfall med vattenskotter har missats.

4.3 Effekter på friluftsliv och upplevelsevärden

4.3.1 Begreppet friluftsliv

Begreppet friluftsliv kan definieras som *”vistelse utomhus i natur- eller kulturlandskapet för välbefinnande och naturupplevelser utan krav på tävling.”*²⁷ Begreppet omfattar även aktiviteter som sker med motoriserade farkoster. Historiskt sett har det funnits en skillnad mellan motoriserade aktiviteter och sådana aktiviteter som sker i mer traditionella former, dvs. att man vistas i naturen utan motorkraft. Friluftslivsbegreppet ses emellertid ofta som att det förändras över tid i takt med samhällsutvecklingen i övrigt.²⁸

²⁶ Transportstyrelsen (2021b), s. 11.

²⁷ Ankre (2019), s. 4.

²⁸ Ankre (2019), s. 4.

Flera undersökningar visar att människor mår bra av friluftsliv, där naturkontakten främjar både den fysiska och psykiska hälsan.²⁹ En negativ påverkan på möjligheten att utöva friluftsliv kan således påverka människors hälsa.

4.3.2 Tidigare utredningar

Förekomsten av buller, betydelsen av tysta naturområden och målkonflikter som kan uppkomma har varit föremål för flera utredningar.

I den utredning som låg till grund för vattenskotterförordningen, Utredningen om buller i fjällområden och skärgårdar m.m., ingick även att utreda buller i förhållande till friluftslivet och miljön. Utredningen resulterade i två betänkanden då vattenskottrarna utreddes med förtur. Slutbetänkandet, *Naturupplevelser utan buller – kvalitet att värna* (SOU 1993:51), utforskade möjligheterna att komma till rätta med störningarna från bullrande aktiviteter i värdefulla rekreatiomsområden, främst i fjällvärlden och skärgårdarna. Betänkandena *Levande Skärgårdar* (SOU 1994:93), *Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden* (SOU 1996:153) och *Levande skärgård – Miljövårdsberedningens betänkande om de regionala miljö- och hushållningsprogrammen för vissa av Sveriges skärgårdar* (SOU 2000:67) är även exempel på utredningar som berör bland annat friluftslivet. I 1996 års betänkande fanns bedömningar och förslag till åtgärder i fråga om vattenmiljö, sjöfart, fritidsbåtar med mera. Många förslag avsåg åtgärder som centrala, regionala och lokala myndigheter kunde vidta inom ramen för gällande lagstiftning.

I betänkandet *Ett land att besöka – En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring* (SOU 2017:95) redogjordes för den inneboende målkonflikt som kan finnas mellan miljö, naturskydd och utveckling av besöksnäring för motoriserad naturturism, exempelvis vattenskotter. Utredningen gjorde inte en fördjupad analys inom området men konstaterade att det med en växande turism kommer ett ökat antal konflikter som behöver hanteras. En hantering behövs för att möjliggöra och tydliggöra villkor för de företag som är verksamma inom dessa aktivitetsområden. Besökare med motorfordon behöver styras till vissa platser för att begränsa buller, utsläpp och påverkan på naturmiljön och besökare som inte nyttjar motorfordon behöver

²⁹ www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/friluftsliv/, besökt den 22 mars 2022.

styras till platser där störningarna är mindre. Motortrafiken behöver begränsas som helhet utan att riskera företagarnas möjligheter till utveckling och inkomster.³⁰

I närtid behandlas bland annat friluftslivet i skärgården i betänkan-
det *Havet och människan* (SOU 2020:83).

Gemensamt för samtliga utredningar är betydelsen av att buller från det motoriserade friluftslivet behöver minska i områden där det finns behov av tysta naturområden.

Vattenskotern tillgängliggör friluftsliv för nya målgrupper

Till skillnad från påverkan på däggdjur och fåglar respektive vegetation och livsmiljöer, är det för friluftslivet inte lika tydligt att påverkan enbart består av skador och störningar. Vattenskoterkörning innebär även ökade möjligheter inom friluftslivet (till exempel ökad tillgänglighet).

Mot bakgrund av att det endast finns ett begränsat antal personer som tävlar med vattenskotrar och vilka modeller som enligt tillverkarna tillhandahålls på marknaden kan slutsatsen dras att vattenskotrar framför allt används för fritidsändamål. Vattenskotrar kan tillgängliggöra aktiviteter till sjöss för nya målgrupper som saknar tidigare sjövana. Vattenskoterkörning kan bidra till att tillgängliggöra områden för friluftslivet på olika sätt och bidrar till att fler kan komma ut och utöva friluftsliv i områden längre ifrån sin närmatur. Till skillnad från andra fritidsbåtar krävs inte båtplats och det finns flera vattenskoterm modeller som är förhållandevis billiga i inköp jämfört med en motsvarande motorbåt.

Försäkringsbolaget Svedea lät under perioden 12–29 januari 2018 omkring 700 av sina vattenskotera ägande kunder besvara en webbenkät. Undersökningen pekade på några avgörande skillnader jämfört med de båtägare som besvarat Svedeas båtlivsundersökning. Andelen erfarna vattenskotera ägare var låg. Endast 12 procent hade haft vattenskotter i många år. Övervikten av manliga ägare var än mer uttalad än för båtägare, 95 procent, medan medelåldern var väsentligt lägre och andelen som använder vattenskotter för nöjes skull var hög, 93 procent.³¹

³⁰ SOU 2017:95, s. 28.

³¹ www.svedea.se/press/pressarkiv/ny-undersokning-visar-pa-tydliga-skillnader-mellan-agare-av-vattenskotter-och-bat, besökt den 17 mars 2022.

Vattenskoterkörning kan påverka andras friluftslivsutövande negativt

Målkonflikter kan uppstå när upplevelsen är subjektiv

Upplevelser av friluftsliv är subjektiva och beror på många olika faktorer. Det kan vara ålder, social eller kulturell bakgrund, rådande samhällsparadigm och personliga preferenser m.m. som påverkar hur en person upplever något.

Vattenskotrar är konstruerade för och används ofta nära kusten, i insjöar eller andra inre vatten. I dessa vattenområden kan många olika aktörer befinna sig. Det kan vara badande, kanotister och andra personer som använder sin fritidsbåt. Målkonflikter kan ske mellan olika utövare (till exempel mellan de som åker motorbåt och de som seglar), men även mellan utövare inom samma grupp (till exempel att man som seglare upplever målkonflikter på grund av att andra seglares beteende eller användning av samma område).³²

I utredningens kontakter med organisationer som företräder friluftslivet har det framkommit att det finns konfliktytor mellan å ena sidan det icke-motoriserade friluftslivet som sker nära strandlinjen (kanot, kajak och badning) och å andra sidan vattenskoterkörning.

Effekter på möjligheter till friluftslivsutövande

Aktiviteter med fritidsbåtar är en betydande fritidsaktivitet i Sverige, som är ett av världens båtätaste länder. Totalt 30 procent av svenskarerna i åldern 20–74 år vistades i en fritidsbåt under 2020. Det motsvarar 2,1 miljoner personer. Under pandemin har nyttjandet av fritidsbåtar ökat, troligen som en följd av att det varit svårt att åka på utlandssemestrar. Bland dem som har varit ute med fritidsbåt oftare som en följd av pandemin tror en majoritet att vanan kommer att bestå efter att pandemin är över.

Det är frihetsupplevelsen och naturupplevelsen som de tillfrågade i Båtlivsundersökningen 2020 värderar allra högst i sitt båtliv.³³ Av de som tillfrågades ansåg 90 procent att naturupplevelsen är ganska eller mycket viktig för dem. Som tidigare redogjorts för framkom i samma undersökning att andelen som störs ganska eller mycket ofta

³² Ankre (2019), s. 10.

³³ Transportstyrelsen (2021a), s. 4.

av andras båtmotorer när de är ute med båten ökade från 4 procent till 9 procent mellan 2015 och 2020. Vattenskotrar är den överlägset största källan till buller som upplevs som störande.³⁴ Samma bild av störningar framkommer i kontakten med organisationer som företräder friluftslivet.

Även personer som framför andra vattenfarkoster såsom fritidsbåtar, kajaker, kanoter med flera kan känna obehag eller rädsla på grund av en risk för kollision eller att det bildas svall. I den dialog som utredningen har haft med organisationer som representerar friluftsliv har det framkommit att vattenskotrar upplevs som en säkerhetsrisk.

En konsekvens av vattenskoterkörning kan vara att sådan körning påverkar kvalitén av friluftsliv, och i värsta fall tränger den undan annat friluftsliv. Genom Båtlivsundersökningen 2020 och de kontakter som utredningen haft med miljö- och friluftorganisationer framkommer en bild av att vattenskoterkörning upplevs som störande och att störningarna har ökat under de senaste åren. Rädslan för att bli påkörd finns hos främst badande och kanotister.

4.4 Användningen av vattenskotrar kan medföra en negativ miljöpåverkan

4.4.1 Vad är en störning?

En störning kan definieras som en mänsklig verksamhet, anläggning eller dylikt för vilken ett djur reagerar på sådant sätt att det skräms bort eller utestängs från något som är av betydelse för individens eller avkommans fortsatta existens.

4.4.2 Kunskapsunderlag

Kunskapsläget avseende hur användningen av vattenskotrar påverkar miljön är förhållandevis dåligt. Det finns få studier och i många fall saknas helt svenska studier eller studier som avser de vattenskotermodeller som används i dag.

På uppdrag av Styrelsen för Vand- og Naturforvaltning (i dag Miljøstyrelsen) sammanställde ett antal forskare vid Aarhus universitet i

³⁴ Transportstyrelsen (2021a), s. 82.

Danmark 2016 en rapport om konsekvenser för fåglar och marina däggdjur om vattenskotrar skulle tillåtas i Natura 2000-områden.³⁵

Havsmiljöinstitutet³⁶ har 2019 publicerat en rapport med syfte att sammanställa kunskapsläget kring hur fritidsbåtar och vattenskotrar påverkar havsmiljön i Sverige, samt bedöma omfattningen av denna påverkan och om utvecklingen är hållbar.³⁷ Rapporten har tillsammans med senare forskning och annat underlag legat till grund för utredningens ställningstaganden av vilken störningsbild som vattenskotrar och andra liknande vattenfarkoster har. Av Havsmiljöinstitutets rapport framgår att det finns ett starkt stöd i den vetenskapliga litteraturen för att fritidsbåtar och vattenskotrar ger upphov till många negativa effekter på kustmiljön. En del av påverkan består i anläggandet av hamnar, muddring m.m. och gås inte igenom ytterligare här.³⁸

Påverkan på Natura 2000

Generellt kan sägas att vattenskotrar kan påverka miljön i form av fysisk påverkan på botten, uppgrumling, svall och undervattensbuller i vattenmiljön. Det är främst fåglar och akvatiska djur som kan påverkas negativt av vattenskotrar. Det sker genom buller ovan och under vattenytan och fysisk närvaro.

Det finns ett fåtal studier som avser påverkan av bland annat vattenskotrar på skyddade områden så som Natura 2000. En sådan studie gjordes av Ekologigruppen som på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten tagit fram en rapport om hållbart nyttjande av Natura 2000-områden som en del av det EU-finansierade projektet *"Using functional water and wetland ecosystems and their services as a model for improving green infrastructure and implementing PAF in Sweden"* (Grip on Life IP). De tre områden som studerades var Lyckebyåns dalgång i Blekinge län, Emåns vattensystem i Kalmar län och Vindelälven i Västerbottens län.

Utifrån dessa tre fallstudier och litteraturstudier drogs generella slutsatser om olika verksamheters påverkan på bevarandestatus i olika

³⁵ Laursen m.fl. (2016).

³⁶ Havsmiljöinstitutet bildades 2008 och är ett samarbetsorgan mellan Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linnéuniversitetet och Sveriges lantbruksuniversitet.

³⁷ Moksnes m.fl. (2019), s. 96.

³⁸ Moksnes m.fl. (2019), s. 6. Se även SOU 2020:83, Havet och människan, vari det föreslås att det kan behöva införas regleringar för att minska påverkan från fritidsbåtar och vattenskotrar i särskilt skyddsvärda områden, antingen hela året eller särskilt känsliga perioder.

specificerade naturtyper. Den viktigaste slutsatsen utifrån genomförd analys, även om osäkerheter finns eftersom kunskapen om nyttjandegrad och påverkan var begränsad, är att negativ påverkan från icke tillståndspliktiga verksamheter på de aktuella naturtyperna generellt var låg. I fallstudierna bedömdes terrängkörning och rörelser (transporter) på vatten i form av olika typer av båttrafik endast ge upp till viss negativ påverkan på bevarandestatusen på de ingående naturtyper.³⁹ Författarna till studien bedömde att det i de flesta fall fanns utrymme för ökat nyttjande, särskilt om en del av de i rapporten föreslagna åtgärderna kunde genomföras. En slutsats i rapporten var att många aktiviteter har liten påverkan på bevarandestatusen. Vad gäller båttrafik redogjordes för att påverkan ofta beror på nyttjandegrad. Det innebär att sjöar med tät båttrafik riskerar att påverkas i högre grad. Särskilt vattenskotrar bedömdes som problematiska. Även om dessa inte är så vanliga i dagsläget bedömdes de kunna bli ett framtida problem. I rapporten föreslogs åtgärder i form av informationsarbete och restriktioner i känsliga områden och på platser med stor nyttjandegrad, samt upprättande av tillträdesförbud eller restriktioner i form av hastighetsbegränsningar i känsliga områden och under perioder där djurlivet är känsligt för störningar.⁴⁰

Slutsatsen i rapporten från Aarhus universitet i Danmark 2016 om konsekvenser för fåglar och marina däggdjur om vattenskotrar skulle tillåtas i Natura 2000-områden var att det finns stora skillnader i hur olika former av båttrafik påverkar fåglar och marina däggdjur. Denna påverkan varierar beroende på vilken slags båt det är fråga om, vilken årstid som störningen sker, hastighet och kurs. Det konstaterades också att det saknas kunskap om hur fåglar och däggdjur påverkas av användningen av vattenskotrar och andra liknande farkoster. Rapportförfattarna drog dock slutsatsen att av den information som finns tillgänglig ger vattenskoterkörning större påverkan än andra fritidsbåtar. I rapporten konstaterades att Natura 2000-områdena skiljer sig åt och att det inte är möjligt att ge en generell rekommendation om att tillåta vattenskoterkörning i Natura 2000-områden. Däremot ansåg författarna att vattenskoterkörning kan vara möjlig i vissa farleder i dessa områden under förutsättning att sådan körning sker i begränsad hastighet. Det skulle till exempel vara möjligt att tillåta vattenskoterkörning i områden med liten förekomst av fåglar, sälar eller tumlare

³⁹ Engdahl m.fl. (2021), s. 8.

⁴⁰ Engdahl m.fl. (2021), s. 8.

och med en storlek där djuren kan uppehålla sig i andra områden än där körningen sker.⁴¹

4.4.3 Utsläpp till luft och vatten

De flesta vattenskotrar har förbränningsmotorer. Det är även en förutsättning för att de ska omfattas av tillämpningsområdet i vattenskoterförordningen och lagen om fritidsbåtar och vattenskotrar.⁴²

Förbränningsmotorers avgasutsläpp består av polycykliska aromatiska kolväten (PAH:er), kolväten (HC), flyktiga organiska kolföreningar (VOC), kväveoxider (NO_x), kolmonoxid (CO), koldioxid (CO₂) och partiklar. För CO, HC, NO_x och partiklar finns gränsvärden för avgasutsläpp i fritidsbåtsdirektivet. Gränsvärdena är tillämpliga för vattenskotrar med undantag för vattenskotrar som endast är avsedda för tävlingsbruk.⁴³ Utvecklingen har medfört att utsläppen från motorerna minskat med cirka 90 procent jämfört med de motorer som användes på 1990-talet.⁴⁴ Det saknas uppgifter om specifikt vattenskotrars utsläpp. Vad gäller fritidsbåtar generellt konstaterades i en nyligen genomförd studie att på de platser där båttrafiken är intensiv fanns kraftigt förhöjda halter PAH:er. I de undersökta områdena uppvisade de ytligaste sedimenten, musslor, ostron och vatten förhöjda PAH-halter där båttrafiken var mest intensiv, vilket tyder på att avgaser från fritidsbåtar är den troliga källan till dessa förhöjda halter.⁴⁵

Utsläppen från vattenskotrar är alltså förhållandevis små jämfört med övriga fritidsbåtars utsläpp i Sverige. Det beror på att de största utsläppen från båtmotorer beräknas komma från tvåtaktsmotorer med äldre förgasarteknik. De flesta vattenskotrar som används i Sverige har i stället energieffektiva fyrtaktsmotorer med betydligt lägre utsläpp.⁴⁶ Tvåtaktsmotorerna beräknas stå för 65 procent av utsläppen av kolväten från fritidsbåtar.⁴⁷ På samma sätt är den här motortypen

⁴¹ Laursen m.fl. (2016), s. 26–27.

⁴² Däremot inte lagen om förarbevis för vattenskotrar som även omfattar vattenskotrar med elmotorer, 1 § lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskotrar.

⁴³ Se artikel 2 i fritidsbåtsdirektivet.

⁴⁴ Hav- och vattenmyndigheten (2013), s. 22.

⁴⁵ Nordberg m.fl. (2022).

⁴⁶ Havsmiljöinstitutet (2019) Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige, Rapport 2019:3, s. 112.

⁴⁷ Lagerqvist m.fl. (2021), s. 3.

den motor med störst mängd bränsle som går ut med avgaserna utan att först förbrännas i motorn.⁴⁸

4.4.4 Särskilt om störningar på marina däggdjur

Undervattensbuller

Undervattensbuller kan påverka vattenlevande organismer. Det kan påverka deras förmåga att kommunicera med varandra och störa eller skrämma dem.⁴⁹ I dag finns det en kunskapsbrist avseende miljöpåverkan från buller till följd av att endast ett fåtal mätstudier gjorts som avser buller från fritidsbåtar och vattenskotrar. Det saknas även fördjupad kunskap om hur buller påverkar olika vattenlevande organismer.⁵⁰

När en fritidsbåt eller vattenskotter rör sig på vattnet genereras ljud från flera olika källor. Från motordrivna fritidsbåtar kommer undervattensbullret i huvudsak från motorn, där toner från propellerns rotation, motorns tändfrekvens och avgasutsläpp dominerar ljudbilden. Motorn genererar även vibrationer som förs via skrovet ut i vattnet. Från vattenskotrar genereras undervattensbuller också från motorn och via skrovet. Till skillnad från fritidsbåtar är vattenskotrar ofta mindre, har en motor som är placerad inuti skrovet och de saknar propeller. När fritidsbåtar och vattenskotrar framförs i höga hastigheter uppstår även undervattensbuller till följd av att farkosten dunsar mot vattenytan.⁵¹ Frekvensen på undervattensljudet från en utombordsmotors propeller och en vattenjetpropeller ligger mellan 100 Hz och 1 kHz.

I en rapport från IVL Svenska miljöinstitutet och Totalförsvarets forskningsinstitut behandlas även undervattensbuller från fritidsbåtar och vattenskotrar. Av rapporten framgår att bullernivåerna beror främst på hastighet och motorstyrka. Den totala bullernivån ökade betydligt när hastigheten ökade från 5 till 15 knop, men vid ytterligare ökning av farten var ökningen av buller liten. Överlag var båten med starkast motor också den som bullrade mest. Vattenskotern

⁴⁸ Lagerqvist m.fl. (2021), s. 11.

⁴⁹ Moksnes m.fl. (2019), s. 42.

⁵⁰ Hav- och vattenmyndigheten (2013), s. 44.

⁵¹ Moksnes m.fl. (2019), s. 42.

var tystast i vattnet, vilket troligen beror på att den är mindre och har en annan framdrivning än båtarna.⁵²

En annan faktor som påverkade slutsatserna som drogs i undersökningen var att samtliga vattenfarkoster framfördes på en rak sträcka med samma hastighet. Även om det faktum att vattenskotern har en impeller som är inkapslad jämfört med en fritidsbåt vars motor drivs med propeller påverkar körstil och hastighet bullernivåerna under vatten. En lägre hastighet och rak kurs medför minskat buller. Där emot leder en lägre hastighet till en längre exponeringstid för djurlivet. Även ljudets karaktär förändras vid lägre hastigheter genom att det lågfrekventa bullret ökar och de högfrekventa tonerna dämpas.⁵³

Särskilt om påverkan på sälar och tumlare

Marina däggdjur som sälar och tumlare⁵⁴ kan framför allt påverkas av undervattensbuller. Som ovan nämnts finns det ingenting som tyder på att störningar i form av undervattensbuller från vattenskotrar påverkar djuren mer negativt jämfört med andra fritidsbåtar. På samma sätt som för andra störningar är det dock viktigt att beakta kumulativa effekter. Även om en vattenskotter i sig själv inte har en negativ påverkan kan vattenskoterns påverkan tillsammans med övriga störningskällor medföra en störning.⁵⁵ Det saknas specifika studier om påverkan från fritidsbåtar, däribland vattenskotrar, avseende tumlare.⁵⁶ Eftersom fritidsbåtar inklusive vattenskotrar har ett mer oberäkneligt beteende än större fartyg antas vattenskotrar dock vara mer skrämmande för tumlare än fritidsbåtar.⁵⁷

Det saknas även studier om hur vattenskotrar påverkar sälar. Den generella uppfattningen utifrån de studier som gjorts vad gäller fritidsbåtar är att sälar på land reagerar på störningar genom att förflytta sig till vattnet. På samma sätt finns en generell uppfattning att det är snabba motorbåtar som bidrar till de största störningarna. I en studie rangordnas olika vattenaktiviteter och där värderas att vattenskoterkörning är en aktivitet som riskerar att störa eller skada sälar. Sam-

⁵² Johansson m.fl. (2021), s. 4.

⁵³ Moksnes m.fl. (2019), s. 44.

⁵⁴ Det finns även andra marina däggdjur som observerats i svenska vatten men som inte bedöms vara bofasta arter.

⁵⁵ Laursen m.fl. (2016), s. 22–23.

⁵⁶ AquaBiota Report 2016:04, Skyddsvärda områden för tumlare i svenska vatten, s. 57.

⁵⁷ AquaBiota Report 2016:04, s. 52.

tidigt finns det studier som visar att sälar blir väldigt störda av kajaker eftersom sälarna förväxlar kajakerna med späckhuggare.⁵⁸

Det saknas uppgifter om det förekommit några kollisioner mellan vattenskotrar och marina däggdjur i svenska vatten. Av den forskning som finns tillgänglig framgår dock att risken för sådana kollisioner bedöms vara liten och saknar betydelse för arternas bevarandestatus.⁵⁹

Påverkan från ekolod

Såväl fritidsbåtar som vattenskotrar kan vara utrustade med ekolod som i sin tur kan ge upphov till undervattensbuller. Ekolod kan även generera ljud med högre frekvenser som kan vara hörbara för vissa vattenlevande organismer.⁶⁰ Användningen av ekolod kan därmed påverka djurlivet under ytan negativt.⁶¹

4.4.5 Särskilt om störningar för fåglar och andra djur

Särskilt om störningar för fåglar

Fåglar kan störas av vattenskotrar till följd av buller och mänsklig närvaro. De arter som kan påverkas är till stor del sjöfåglar. Vad gäller båttrafik generellt nämns dykänder, skrakar, doppingar och lommar i den vetenskapliga litteraturen. Dessa arter är knutna till öppna vattenytor och söker därför inte skydd i på land eller i tät vegetation som till exempel simänder och gäss gör. Under sensommaren förlorar änder delvis sin flygförmåga och reagerar starkt på störningar från båttrafik. Även fåglar som vistas på grundare vatten kan påverkas. Sådana arter kan vara änder, tärnor, vadare och hägrar.

Buller ovanför vattenytan kan störa djurlivet

Buller kan störa djurlivet som befinner sig såväl i strandkanten som på den öppna vattenytan. Det finns flera olika faktorer som påverkar störningarnas omfattning för djurlivet. Utöver bullernivåerna påverkar

⁵⁸ Laursen m.fl. (2016), s. 23–24.

⁵⁹ Laursen m.fl. (2016), s. 25.

⁶⁰ Moksnes m.fl. (2019), s. 43.

⁶¹ Moksnes m.fl. (2019), s. 44.

även hastighet och körstil den tid som djuren exponeras för buller.⁶² Att buller i luft riskerar att störa fåglar är väl känt. Fåglarna är känsligast under häckningsperioden och när de fått ungar. Det finns en utbredd uppfattning att fågelarter så som storlom, fiskgjuse och änder störs av vattenskotrar. Det saknas emellertid uppgifter avseende hur utbredda störningarna är och hur stor påverkan de får.⁶³

IVL Svenska miljöinstitutet och Totalförsvarets forskningsinstitut har i en rapport konstaterat att ytterligare mätningar av utstrålat buller behövs tillsammans med kategorisering av fritidsbåtsbeståndet för att bedöma hur buller påverkar djurlivet. Dessutom krävs studier av ljudutbredning i kustnära områden, samt experiment för att få reda på hur nyckelarter i de kustnära ekosystemen påverkas av buller från fritidsbåtar och vattenskotrar.⁶⁴

Störningar på djurliv som kan uppkomma till följd av mänsklig närvaro

Påverkan på djurlivet kan också ske enbart genom den fysiska närvaron av vattenskotrar.⁶⁵ Säsongen för att köra vattenskotrar sammanfaller med den känsliga reproduktions- och uppväxttiden för många djurarter. Många sjöfåglar är känsliga för störningar under häckning. Olika fågelarter är olika känsliga för störningar. Vilken störning som sker till följd av vattenskoterkörning beror också på hur området nyttjas för friluftsliv och av annan båttrafik. Vadare är känsliga fåglar och kan lätt störas av mänsklig närvaro. Visuellt störning kan ske på långt håll. Det är därför vanligt med fågelskyddsområden vid rastplatser för rastande fåglar. Även bullrande båttrafik kan störa om båtarna körs i närheten av rastlokaler.

När vattenskotrar används i närheten av fåglar flyger fåglarna i väg. Flyktdistansen och tiden fåglarna befinner sig i luften varierar beroende på störningens omfattning och artens känslighet. Sådana flygningar kan påverka den tid och energi som fåglarna har att söka efter mat, reducera deras energinivåer och leda till att de söker sig till andra områden. Följden kan bli en minskad häckningssuccé.⁶⁶ Det finns flera studier som visar sådana effekter av minskad tid för födosök till

⁶² Moksnes m.fl. (2019), s. 44.

⁶³ Jfr Hav- och vattenmyndigheten (2013), s. 95.

⁶⁴ Johansson m.fl. (2021), s. 4.

⁶⁵ Havs- och vattenmyndigheten (2013), s. 25.

⁶⁶ Reinvang m.fl. (2014), s. 36.

följd av störningar från olika vattenfarkoster. Det finns till exempel studier vari det framkom att fåglar helt undvek vissa områden till följd av hög båttrafik i områdena.⁶⁷

Eftersom vattenskotern kan framföras på grunda vattenområden finns en risk att häckande fåglar i vass och strandkanter störs. Även fåglar som befinner sig på öppna vattenytor kan bli störda. Störningsbilden är inte enbart knuten till vattenskotrar utan avser alla vattenfarkoster som används nära de vattenområden eller kuster där djur uppehåller sig. Hur pass känsliga som djur är för störningar varierar mellan olika djurgrupper och när under året som störningen sker. Vid en jämförelse mellan olika vattenfarkoster kan det konstateras att motorbåtar stör mer än roddbåtar och snabba farkoster mer än långsamma. Äldre studier tyder på att vattenskotrar är de mest störande vattenfarkosterna eftersom de är bullriga och snabba samt kan ta sig in på grundare vatten.⁶⁸

Störningarnas omfattning

Det finns ett gott kunskapsunderlag avseende hur fritidsbåtar påverkar fåglar. Däremot finns det få studier avseende vattenskotrars påverkan. Det saknas helt svenska studier av hur fåglar påverkas av användningen av vattenskotrar.

Gemensamt för de studier som avser vattenskotrars påverkan på fåglar är att de härrör från 1990-talet eller tidigt 2000-tal. De studier över hur långt fåglar flyger när de störs av mänsklig aktivitet på vattenytan är äldre. Det är därför osäkert om de vattenskotrar som förekom i studien är jämförbara med de modeller som används i dag. En studie från 1998 visar att kolonihäckande fisktärnor reagerade mycket mer kraftigt på vattenskotrar än på båtar.⁶⁹ Bullernivåerna hos dagens modeller är emellertid betydligt lägre än de modeller som förekom under 1990-talet. Samtidigt är antalet vattenskotrar som används i Sverige betydligt fler i dag än när vattenskotterförordningen infördes. Det är även oklart om störningarna berodde på buller, oförutsägbar körning eller en kombination av dessa faktorer.⁷⁰

⁶⁷ Reinvang m.fl. (2014), s. 36.

⁶⁸ Havs- och vattenmyndighetens rapport (2013), s. 25 och Naturvårdsverkets (2004), s. 27–28.

⁶⁹ Reinvang m.fl. (2014), s. 36.

⁷⁰ Reinvang m.fl. (2014), s. 36.

Sammanfattningsvis framgår av de utländska studier som berör vattenskotrars påverkan på fåglar att även om långsamma vattenfarkoster kan störa fåglar orsakar vattenskotrar generellt en större störning än långsamma. Fartyg som ofta byter kurs medför en större störning än de som håller rak kurs. Detta eftersom det antas att fåglar sannolikt störs mer av plötsliga kursförändringar än av buller. Vattenskotrar kan även användas i grunda vattenområden och i insjöar där andra snabba motorbåtar normalt inte framförs. När farkoster framförs i grunda vatten stör de mer än när de framförs i djupa. Störningseffekten stiger även ju fler fåglar som uppehåller sig i ett område. Det är möjligt att buller tillsammans med det lekbetonade körsättet medför ökade störningar, men det är osäkert.⁷¹

Många fågelarter reagerar negativt på buller. Buller är emellertid inte alltid störande för fåglar och det finns även exempel på att flera arter kan vänja sig vid bullriga aktiviteter. Andra mänskliga aktiviteter som sker i samma vattenområde kan därutöver förstärka eller minska störningarna som kan ske från vattenskotrar. För att kunna bedöma störningen från vattenskoterkörning i ett visst område måste således även annan mänsklig aktivitet och båttrafik beaktas.⁷²

Kumulativ påverkan

Störningar som uppstår från vattenskotrar kan tillsammans med andra störningar få en större påverkan än om de sker enskilt. Det saknas studier av kumulativ påverkan från vattenskotrar och andra vattenfarkoster. En slutsats är att det inte bara är en enskild aktivitet som är viktig att beakta utan att det är den totala störningsbilden där all mänsklig aktivitet räknas in som får betydelse för störningen.⁷³ Vad gäller båttrafik är påverkan även ofta beroende av nyttjandegrad.

⁷¹ Reinvang m.fl. (2014), s. 10.

⁷² Reinvang m.fl. (2014), s. 36.

⁷³ Laursen, m.fl. (2016), s. 15.

4.4.6 Risk för skador på botten och uppgrumling av sediment i grunda och vågskyddade miljöer

Undervattensmiljöer påverkas främst om djupet är mindre än 2,5 meter, och hur stor påverkan blir beror bland annat på båtstorlek, motorstyrka, hastighet och bottentyp.⁷⁴ Vattenströmmar, turbulens och svall orsakade av skrov och propellrar gör att växter slits sönder och att erosion av botten och stränder ökar. Vattnets rörelser virvlar upp partiklar från botten vilket skapar grumling och med grumlingen når mindre ljus ned till vegetationen på botten. I grunda skyddade områden där nyttjandet från båtar är intensivt minskar mängden bottenvegetation till ungefär hälften.⁷⁵ I djupare vatten och i miljöer där botten och vegetation oftare utsätts för vattenrörelser är påverkan från båtar betydligt mer begränsad.

När en vattenskotter används i grunda vatten finns risk för skador på botten. Därutöver kan svall och turbulens från vattenskotrar överskrida de naturliga våg- och strömförhållandena i dessa områden. Det kan i sin tur leda till uppgrumling och erosion av botten sediment med negativ påverkan på bottendjur och vegetation som följd. Grumling kan till exempel förstöra reproduktions- och uppväxtplatser för fiskar. Det finns studier som indikerar att vattenskottrarna ger upphov till mindre svall och uppgrumlande vattenrörelser än propellerdrivna motorbåtar vid samma djupförhållanden. Vattenskotrar orsakar inte heller botten skador från propellrar och ankring. Jämfört med propellerdrivna motorbåtar kan dock vattenskotrar framföras på grundare områden. I grunda områden kan således vattenskotterkörning föranleda tryckförändringar i vattnet vid skotrarnas passage som i sin tur kan orsaka skada på naturen.⁷⁶

I djupare eller mer vågexponerade kustmiljöer påverkas inte miljön och djurlivet på samma sätt av vattenskotrar och fritidsbåtar som i grundare områden. Det beror på att sedimenten inte rörs upp lika lätt som i grundare vatten och på att organismerna är anpassade för större vågrörelser och vattenomsättning. Användandet av fritidsbåtar och vattenskotrar har därmed störst påverkan på grunda och vågskyddade miljöer.⁷⁷

⁷⁴ Engdahl m.fl. (2021), s. 54.

⁷⁵ Engdahl m.fl. (2021), s. 54.

⁷⁶ Moksnes m.fl. (2019), s. 42.

⁷⁷ Moksnes m.fl. (2019), s. 75.

Påverkan från vattenjetaggregat

Det finns några studier som avser skador till följd av att vattenskotrar framförts i grunda områden och som visar att vattenskotrarna orsakat skador på känsliga organismer.⁷⁸ I en undersökning utförd av IVL Svenska Miljöinstitutet, som avsåg påverkan av vattenjetaggregat på planktonsamhällen, konstaterades att växtplankton passerar genom vattenjetaggregat i princip utan att skadas. För djurplankton kunde en viss dödlighet upptäckas i fyra av tio organismgrupper. En tolkning av resultaten i undersökningen var att effekten är liten på djurplanktonsamhället med undantag av maneter. Organismgruppen maneter och kammaneter är antagligen mycket känsliga för passage genom ett vattenjetaggregat.⁷⁹

En annan studie visade att vattenskotrar skapar kraftiga tryckförändringar när vattenskotrar passerar över grunda områden. Till exempel var mortaliteten hos laxägg efter sådan körning 24–37 procent. Passagen skedde på 0,45 meters djup eller mindre och med högst mortalitet vid högst hastighet (5,6–8,9 knop) och grundast vatten (lika med eller mindre än 0,3 meter).⁸⁰ Det kan dock påpekas att vattenskotrar inte bör köras på grundare än 0,8 meters djup enligt tillverkarnas rekommendationer, se avsnitt 3.3.1.

4.4.7 Spridning av smittsamma sjukdomar och invasiva arter

På grund av sin storlek och tyngd är vattenskotrar lätta att flytta mellan olika vattenområden. I och med det riskerar användningen av dem att sprida olika sjukdomar och invasiva arter. Kräftpest kan till exempel spridas genom kräftpestsporer som fastnat på skrovet. En effekt av att vattenskotrar och andra vattenfarkoster används i grunda vattenområden är att vattenväxter så som vattenpest eller sargassotång kan spridas om de rycks eller skärs loss och på så vis förflyttar sig till nya områden.⁸¹

Risken för spridning är densamma oavsett vilken slags vattenfarkost det är fråga om. Däremot ökar risken för spridning ju oftare en farkost flyttas mellan olika vattenområden och beroende på om

⁷⁸ Moksnes m.fl. (2019), s. 75.

⁷⁹ Norén m.fl. (2013).

⁸⁰ Moksnes m.fl. (2019), s. 75.

⁸¹ Havs- och vattenmyndigheten (2013), s. 27.

den rengörs däremellan eller inte.⁸² Eftersom vattenskotrar jämfört med de flesta fritidsbåtar är lättare att flytta mellan olika vattenområden finns det en ökad risk att vattenskotrar bidrar till spridning av sjukdomar och invasiva arter. Fritidsbåtar bidrar främst till vidare-spridning till större områden efter det att en art etablerat sig på en ny plats.⁸³

4.5 Störningsbilden är komplex, föränderlig över tid och svår att kvantifiera

4.5.1 Underlaget för analys av störningsbilden

Det finns ett antal faktorer som påverkar utredningens analys av störningsbilden.

Det saknas uppgifter om hur många vattenskotrar som finns i Sverige då det inte finns något register. Uppgifterna varierar från 12 000 till 35 000. I och med att kravet på förarbevis trädde i kraft den 1 maj 2022 finns uppgifter om hur många som har förarbevis för vattenskotrar. Det saknas dock uppgifter om hur förarbeviskravet efterlevs bland vattenskotarförare.

Det saknas även uppgifter om hur vattenskotarförare använder sina vattenskotrar. Det avser uppgifter om hur mycket de används, när under året de används och vilka områden som de körs i. Utredningen har inte kunnat utföra en kvantitativ dokumentation av trafiken med vattenskotrar och andra liknande farkoster. Det kan ifrågasättas om det ens är möjligt att genomföra kvantitativa studier om användning av vattenskotrar som ger en representativ bild för hela Sverige och för samtliga säsonger eftersom användningen av vattenskotrar är såväl säsong- som väderrelaterad. Vattenskotrar används framför allt under sommarmånaderna och då det är fint väder.

När de gäller syftet med användningen finns bättre underlag. Enligt uppgifter från Svemo hade 100 personer tävlingslicens för vattenskotrar 2022. Resterande antalet vattenskotarförare kan antas använda vattenskotern huvudsakligen för nöje och rekreation då det är detta användningsområde vattenskotrar är designade och konstruerade för. Försäkringsbolaget Svedea genomför årligen en båtlivsundersökning bland sina kunder, däribland vattenskotareägare. I den senaste under-

⁸² Moksnes m.fl. (2019), s. 93.

⁸³ Moksnes m.fl. (2019), s. 49.

sökningen som gjordes i februari 2021 svarade drygt 1 400 personer. Av de svarande hade 50 procent sin hemmahamn i norra Sverige. Resten var förhållandevis jämnt fördelade i Sverige. Av de svarande var 30,9 procent nyblivna vattenskotareägare, 48,5 procent hade haft sin vattenskotar i mer än två år och 20,6 procent i mer än fem år. Vattenskotern användes främst av ägaren men även av resten av familjen. Av de svarande använde 92,8 procent vattenskotern till nöjesåkning, 36,6 procent till lek och 48 procent till transport, 5,1 procent till annat. Varje svarande kunde välja flera alternativ. Av de svarande använde 56,4 procent sin vattenskotar fler än 15 dagar eller tillfällen per år, 41,3 procent mellan 5–15 dagar eller tillfällen per år och resterande 2,3 procent färre än fem dagar eller tillfällen per år.⁸⁴

Vattenskotrar omfattas sedan 2004 av fritidsbåtsdirektivet som reviderades 2013. Till följd av den tekniska utvecklingen och kraven i direktivet skiljer sig de vattenskotermodeller som i dag tillhandahålls väsentligt åt från de modeller som användes på till exempel 1990-talet. Eftersom det saknas register finns det emellertid inga uppgifter om hur gamla farkosterna är eller vilka modeller som förekommer i Sverige.

4.5.2 Utredningens bedömning av störningsbilden

Störningar och olägenheter för miljön

Vattenskotrar har historiskt sett ansetts särskilt problematiska ur miljösynpunkt. De vattenskotrar som fanns på 1990-talet hade högre bullernivåer och var utrustade med tvåtaktsmotorer vilket innebar högre utsläpp. Inledningsvis bör det framhållas att den tekniska utvecklingen innebär att vattenskotern som farkost inte skiljer sig från andra vattenfarkoster när den används för transport. Den tekniska utvecklingen innebär att dagens modeller har motsvarande ljudnivåer som andra jämförbara fritidsbåtar med motor. Detta gäller även utsläpp och annan påverkan genom till exempel svall. Vid sådan användning kan vattenskotern även bidra till mindre påverkan på miljön och människors hälsa jämfört med andra slags fritidsbåtar. Det är i stället när vattenskotrar används för nöjeskörning som de skiljer sig från övriga vattenfarkoster vad gäller störningsbilden.

Vattenskotrar används framför allt under fritidsbåtstrafikssäsongen som sammanfaller med den känsliga reproduktions- och uppväxttiden

⁸⁴ www.svedea.se/media/125132/batliv_vattenskotar_2021_rapport.pdf, besökt den 23 mars 2022.

för flertalet av arter.⁸⁵ Bristen på studier av vattenskotrars påverkan på fåglar såväl i Sverige som internationellt innebär dock att det finns behov av ytterligare studier. Samtidigt verkar det finnas en konsensus kring att de mänskliga aktiviteter som påverkar fåglar mest till sjöss är användningen av snabba motorbåtar, vattenskotrar och kitesurfing. Gemensamt för dessa aktiviteter är att vattenfarkosterna kan framföras i hög hastighet. Vattenskotrar skiljer dock ut sig genom att de kan köras i många skiftande och oförutsägbara riktningar. Vattenskotrar och kite-surfingbrädor kan till skillnad från motorbåtar även sjösättas direkt vid strandkanten vilket medför att de framförs i grunda vattenområden vilket snabba motorbåtar inte gör. Därmed kan de ha en potentiellt större störningsbild än motorbåtar eftersom de kan användas närmare land.⁸⁶ En återkommande synpunkt bland de som utredningen har tillfrågat är att ljudbilden från accelererande och nöjeskörande vattenskotrar skiljer sig markant från vad som beskrivs som vanliga motorbåtsljud och upplevs som störande över längre avstånd. Vattenskoterkörning nära badplatser föranleder störningar för de badande. Sådan körning upplevs annorlunda om den sker i hög fart och med ett oförutsebart körningsmönster.

Vattenskotrar kan framföras relativt grunt, men oftast körs de inte grundare än 80 cm för att inte riskera att få in sand och smuts. Till skillnad från en fritidsbåt kan vattenskotern förhållandevis enkelt transporteras på trailer och får således lättare tillträde till fler vattenområden. Det innebär att vattenskotern kan framföras i kustnära vattenområden och i insjöar där körning med motordrivna vattenfarkoster normalt inte sker. Sådan körning kan framför allt ge upphov till störningar och olägenheter för häckande fåglar och annan påverkan i grunda och vågskyddade vattenområden. Därutöver kan vattenskotrar accelerera mycket snabbt och användningen kännetecknas av ett lekbetonat körande. Sådan körning, särskilt om den sker nära platser där fåglar befinner sig kan påverka dessa fåglar negativt.

En risk som lyfts fram men där det saknas studier är risken för att vattenskotrar när de körs i grunda vattenområdet grumlar upp sediment från bottenarna i vågskyddade och grunda vikar. Det kan få negativ miljöpåverkan i form av att mindre ljus tränger ner och växter dör.⁸⁷

⁸⁵ Hav- och vattenmyndigheten (2013), s. 21.

⁸⁶ Laursen, m.fl. (2016), s. 16.

⁸⁷ Moksnes m.fl. (2019), s. 40–42.

Störningar och olägenheter för människors hälsa

Vattenskotern används mest för nöjeskörning och det är även denna körning som ger upphov till de störningar som är specifika för vattenskotrar jämfört med andra fritidsbåtar. Vidare ger vattenskotrar upphov till störningar och olägenheter när de används i närheten av badplatser, nära bostäder och andra platser där människor vistas. I de områden där vattenskotrar ofta används kan de även störa andra som befinner sig till sjöss så som kanotister och simmare. De störningar som det är fråga om äger vanligtvis rum dagtid under sommaren när det är fint väder. Vattenskoterkörning som sker i områden med höga naturvärden där människor befinner sig för att utöva friluftsliv kan ha en negativ påverkan på detta friluftsliv.

En konsekvens av vattenskoterkörning kan vara att sådan körning påverkar kvalitén av friluftsliv, och i värsta fall tränger den undan annat friluftsliv. Genom Båtlivsundersökningen 2020 och de kontakter som utredningen haft med organisationer som företräder miljön och det traditionella friluftslivet framkommer en bild av att vattenskoterkörning upplevs som störande och att störningarna har ökat under de senaste åren. Rädslan för att bli påkörd tycks framför allt finnas hos badande och kanotister.

4.5.3 Det är inte möjligt att kvantifiera störningarnas omfattning

Varken Polismyndigheten eller Kustbevakningen för särskild brottsstatistik över olika båttyper. Det går därför inte att avgöra om vattenskoterförare står för en större andel av rapporterade fall av vårdslöshet eller fartöverträdelser än övriga sjötrafikanter. Kustbevakningen har fått signaler från såväl allmänhet som yrkessjöfart om problem med vattenskoterförare som inte följer sjötrafikregler längs med hela kusten.⁸⁸ Detsamma gäller för kommuner och länsstyrelser. I flera fall resulterar dessa telefonsamtal i att den som ringer hänvisas till polis eller kustbevakning.

Baserat på de kontakter som förevarit med myndigheter, kommuner och organisationer samt Båtlivsundersökningen 2020 bedömer utredningen att vattenskotrar är överrepresenterade bland de klagor-

⁸⁸ Kustbevakningens årsredovisning 2021.

mål som kommer in till samtliga myndigheter. Klagomålen är koncentrerade till sommaren och när det är fint väder.

Av de skriftliga svar som inkommit till utredningen förefaller störningarna vara utspridda i hela landet. Det verkar också finnas en delad uppfattning om hur omfattande störningarna är. En stor del av störningsbilden förefaller vara centrerad till hamnar och badplatser.

Erfarenheter av störningar från vattenskotrar under säsongen 2022

Reglerna om förarbevis för vattenskotrar trädde i kraft den 1 maj 2022. Utredningen har ställt frågor till kommuner, länsstyrelser, Polismyndigheten och Kustbevakningen om de efter den första sommarsäsongen med förarbeviskrav har upplevt någon skillnad i störningsbilden och i så fall på vilket sätt.

Den samlade bilden är att det ur sjötrafikhänseende varit en lugnare sommar 2022 jämfört med tidigare år. Det upplevs att det är både färre båtar och vattenskotrar ute än tidigare år och att det över lag kommer in färre samtal som rör onödigt störande körning med vattenskotter. På frågan om vad förändringen kan bero på framförs att flera faktorer kan ha betydelse, framför allt kravet på förarbevis men även bränslepriser och att fler rest utomlands. Det har även förts fram att jämförelser med somrarna 2020 och 2021 inte ger en rättvisande bild eftersom båtlivet de åren ökade till följd av pandemin.

Kustbevakningen uppger att något som styrker att det varit en lugnare sommar ur sjötrafikhänseende är att en jämförelse mellan patrulltid och sjötrafikövervakning indikerar att trots att sjötrafikövervakningen varit i princip densamma har det utfärdats ett betydligt mindre antal ordningsförelägganden. Samma bild delas av Polismyndigheten som i stort bedömer att störningsbilden avsevärt minskat under sommaren 2022. Det förekommer dock fortfarande lokala störningar. I storstadsområden har vattenskottrarna även 2022 varit den mest störande vattenfarkosten. Även i andra områden har vattenskotrar fortsatt varit ett problem, ofta vid småbåtshamnar där det finns ramper.

En övervägande del av länsstyrelserna och kommunerna uppger att den störande vattenskoterkörningen har minskat avsevärt under säsongen 2022 jämfört med tidigare år. Detta har noterats främst genom att det inkommit färre klagomål via telefonsamtal och e-postmeddelanden. Dessutom uppger flera att samtalens och e-postmeddel-

andenas karaktär till stor del har ändrats från att ha avsett klagomål på störningar till att under 2022 avse frågor om gällande regelverk. Merparten av de som har uppgett att de inte märkt av någon minskning har inte heller under tidigare år upplevt någon större störning kopplat till vattenskotrar.

Det kan även finnas andra bidragande orsaker till minskade störningar. Förutom kravet på förarbevis har kommuner även stängt av allmänna ramper för sjösättning. Det i kombination med att flera båtklubbar förbjuder sjösättning av vattenskotrar i deras hamnar bidrar till minskade störningar. Även bojar som sätts upp vid de kommunala badplatserna beskrivs som en anledning till minskade störningar. Lokala problem kan kvarstå, till exempel hastighetsförseelser.

5 Bakgrund och nuvarande regelverk

5.1 Inledning

Följande avsnitt är en kartläggning av de författningar som reglerar användningen av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild. Sådana regleringar finns främst i det sjörättsliga och miljörättsliga regelverket. Avsnittet beskriver även tillsyn och kontroll av de regelverk som träffar vattenskotrar.

Det är endast förordningen (1993:1053) om användning av vattenskotrar, vattenskoterförordningen, lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskotrar och förordningen (2021:628) om förarbevis för vattenskotrar som enbart avser användningen av vattenskotrar. Övrig lagstiftning är tillämplig på såväl vattenskotrar som på andra liknande vattenfarkoster.

5.2 Vattenskoterförordningen

5.2.1 Överväganden i samband med vattenskoterförordningens tillkomst

Vattenskotrar har funnits i Sverige sedan 1970-talet. Eftersom vattenskoteranvändningen upplevdes som mycket störande väcktes frågan om att särskilt reglera användningen av vattenskotrar i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet. Naturvårdsverket skickade den 26 november 1990 en skrivelse till regeringen där myndigheten framförde att användningen av vattenskotrar hade ökat och var problematisk ur ett miljöperspektiv.¹

¹ Naturvårdsverkets dnr 341-6239-90 Sf.

Regeringen beslutade i augusti 1991 att tillsätta en särskild utredare som skulle utreda möjligheterna att komma till rätta med störningarna från bullrande aktiviteter i värdefulla rekreatiomsområden, främst i fjällvärlden och skärgårdarna. Frågan om störningar från vattenskotrar skulle behandlas med förtur och utredningen lämnade därför i maj 1992 delbetänkandet *Angående vattenskotrar* (SOU 1992:41).² Utredningen förordade ett allmänt förbud mot att använda vattenskotrar i kombination med möjligheter att använda dem inom särskilt angivna områden. Det framhölls bland annat att vattenskotern ofta användes i sådana områden där många människor bor eller vistas på fritiden samt att åkning i grunda vattenområden kunde ge skador på mjukbottnar och det djur- och växtliv som finns där.³

I övervägandena kring hur en sådan lagstiftning skulle genomföras övervägdes och jämfördes olika alternativ. Ett alternativ som redogjordes för var att införa områdesvisa förbud mot vattenskotertrafik. Det tillvägagångssättet bedömdes dock som för administrativt tungt och kostsamt för berörda myndigheter. I stället förordades en modell där länsstyrelsen särskilt skulle peka ut områden där vattenskotrar fick användas. Den modellen bedömdes kräva mer begränsade arbetsinsatser.⁴

Efter remissbehandling av betänkandet föreslog regeringen i propositionen *Om regleringen av användningen av vattenskotrar* (1992/93:97) att det i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transport och kommunikationer, bemyndigandelagen, skulle införas en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter avseende vattenskotrar och andra liknande vattenfarkoster. Efter behandling av regeringens proposition i riksdagens jordbruksutskott beslöt riksdagen i enlighet med regeringens förslag (prop. 1992/93:97, 1992/93:JoU 7, rskr. 1992/93:361).

Vattenskoterförordningen är meddelad med stöd av 1 § 15 bemyndigandelagen.⁵ Bemyndigandet innebär att regeringen får meddela sådana föreskrifter som avses i 8 kap. 3 eller 5 § regeringsformen, om föreskrifterna gäller användning av vattenskotrar eller annan liknande vattenfarkost. Det ansågs olämpligt att närmare definiera vattenskotrar i regeringens bemyndigande. För att undvika gränsdragningsproble-

² SOU 1993:51, s. 13.

³ SOU 1992:41, s. 7–8.

⁴ Prop. 1992/93:97, se. s. 6–8.

⁵ Lagen (1993:605) om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer.

matik vidgades dock föreskriftsrätten till att även avse annan liknande vattenfarkost.⁶ Bemyndigandet trädde i kraft den 1 juli 1993.

Den 1 januari 1994 trädde förordningen om användning av vattenskoter, vattenskoterförordningen, i kraft. Syftet med förordningen var 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. Förordningen utformades som ett generellt förbud med undantag för vissa av länsstyrelsen utpekade områden. Att länsstyrelsen skulle peka ut områden motiverades med att det var staten som borde övervaka intressen av s.k. övergripande natur så som riksintressen och mellankommunala frågor. Samtidigt skulle kommunen ha ett stort inflytande på var områden pekades ut varför krav på kommunalt samtycke infördes.⁷

Vid införandet av vattenskoterförordningen definierades en vattenskoter som

en motordriven vattenfarkost som är konstruerad att

1. plana vid framfart,
2. sakna reling och
3. framföras av någon som står eller sitter på farkosten.

Notifiering samt regleringen i förhållande till EES-avtalet och GATT

I utredningen som ledde fram till vattenskoterförordningen diskuterades hur utredningens förslag förhöll sig gentemot Sveriges internationella åtaganden. Eftersom det inte fanns någon tillverkning av vattenskotrar i Sverige var frågan om en svensk reglering grundad på miljöskäl kunde anses stå i rimlig proportion till den begränsning av handeln som skulle uppstå.⁸

I sina överväganden konstaterade utredningen att ett totalförbud mot vattenskotrar inte var förenligt med vare sig GATT eller EES-avtalet.⁹ Den åtgärd som utredningen i stället föreslog, ett generellt

⁶ Prop. 1992/93:97, s. 8.

⁷ Prop. 1992/93:97, s. 6.

⁸ Prop. 1992/93:97, s. 7.

⁹ SOU 1992:41, s. 21–22.

förbud med möjlighet till undantag, ansågs däremot vara rimlig utifrån bullerstörningar och risken för skador på miljön.¹⁰

Det slutliga förordningsförslaget notifierades till parterna i GATT, EFTA och EG.

5.2.2 Vattenskoterförordningen utvärderas och ändras

Naturvårdsverket fick 1995 i uppdrag av regeringen att utvärdera och redovisa erfarenheterna av vattenskoterförordningen. Redovisningen skulle ske efter samråd med Sjöfartsverket och Boverket. Uppdraget redovisades den 1 november 1995.

Av redovisningen framgick att det fanns problem med att avgöra vilka farkoster som omfattades av regleringen, särskilt avseende begreppet reling. Vad som var en reling var varken tydligt definierat i lagtext eller språkligt och gav därför upphov till tolkningssvårigheter. Även risken för att någon försökte kringgå bestämmelsen genom att tillföra en relingsliknande konstruktion på sin vattenskoter framfördes. En sådan anordning skulle enligt Naturvårdsverket kunna medföra försämrade köregenskaper och även leda till större risk för allvarliga olyckor.¹¹

Inom ramen för utvärderingen framförde flera myndigheter till Naturvårdsverket att det var särskilt svårt att avgöra om vattenskotrar av ”hemmabyggekarakter” omfattades av förordningens tillämpningsområde. Det var därför angeläget med en definition som var enkel att tillämpa.

Därutöver bedömde Naturvårdsverket att det fanns ett behov att förtydliga förordningen vad gällde tillståndsgivning för tävlingsverksamhet, skyltning och återkallelse av beslut om inrättade vattenskoterområden. Det föreslogs även att länsstyrelsen skulle få rätt att föreskriva vad som närmare skulle gälla i de områden där användning av vattenskotrar var tillåten.¹²

¹⁰ SOU 1992:41, s. 36.

¹¹ I ett avgörande från Norrköpings tingsrätt var fråga om förseelse mot vattenskoterförordningen där den tiltalade invände att eftersom det på vattenskotern hade monterats en reling omfattades inte farkosten av förbudet. Domstolen ansåg att den monterade konstruktionen inte var en sådan ingripande förändring av farkostens konstruktion att farkostens karaktär av vattenskotrar ändrades, den 8 maj 1995 i mål nr B 1344-94.

¹² Naturvårdsverket, 1995.

5.2.3 Vattenskoterförordningen ändras igen till följd av tillämpningsproblem

Efter remiss av Naturvårdsverkets förslag ändrade regeringen vattenskoterförordningen. Ändringarna trädde i kraft den 1 juni 1996 och avsåg bland annat definitionen av vad som utgjorde en vattenskoter samt möjligheten för länsstyrelsen att medge att vattenskotrar fick användas för tillfälliga arrangemang. Genom 1996 års ändring definierades vattenskotrar som

en motordriven vattenfarkost som med allmänt språkbruk inte kan betecknas som en båt och som är konstruerad att

1. plana vid framfart, och
2. framföras av någon som står, sitter eller ligger på farkosten.

Ändringen, som innebar att det skulle vara fråga om en motordriven vattenfarkost som med allmänt språkbruk inte kunde betecknas som båt, visade sig även den vara svår att tillämpa i praktiken.

En vattenskoter är en båt i sjörättslig mening

Det saknas närmare uppgifter om tillämpningen av vattenskoterförordningen under sent 1990-tal. Under tidigt 2000-tal var frågan om en vattenfarkost var en vattenskoter enligt definitionen i 1 § vattenskoterförordningen enligt dess lydelse efter 1996 års ändring föremål för prövning i Svea hovrätt.¹³ Bakgrunden var att två personer framfört var sin motordriven farkost i ett vattenområde utanför Gotland där vattenskoterkörning inte var tillåtet. De hade därför åtalats för förseelse mot 2 och 5 §§ vattenskoterförordningen. De tilltalade medgav de faktiska omständigheterna men förnekade brott och invände att de vattenfarkoster som framförts var båtar. Vattenskoterförordningen var därmed inte tillämplig enligt de tilltalade.

Frågan i målet var om farkosten enligt allmänt språkbruk kunde betecknas som en båt. Domstolen inledde domskälen med att redogöra för innebörden av legalitetsprincipen i svensk rätt som innebär att en straffrättslig lagstiftning alltid ska tolkas restriktivt. Om det är tveksamt om ett visst handlingssätt är straffbart eller inte, ska tolkningen resultera i att den aktuella handlingen inte är straffbar.

¹³ Se dom den 26 juni 2002 i mål nr B 4442-01.

Domstolen övergick sedan till att redogöra för definitionen av båt enligt sjölagen (1994:1009) och sjötrafikförordningen (1986:300). I domskälen hänvisades även till den utredning som låg till grund för *vattenskoterförordningen* *vari det uttalades att "en vattenskoter definitionsmässigt är en båt"*¹⁴. Domstolen konstaterade att det var uppenbart att den i målet aktuella typen av vattenfarkost enligt sjörättsliga regler och sjörättslig doktrin definitionsmässigt var en båt. Därmed kunde farkosten även betecknas som en båt i allmänt språkbruk och den omfattades därmed inte av definitionen i *vattenskoterförordningen*. Åtalet ogillades.¹⁵

Definitionen i *vattenskoterförordningen* av vad som var en vattenskoter beskrevs i domskälen som "mindre väl övervägd" och domen fick till följd att restriktionerna för vattenskotrar i *vattenskoterförordningen* i princip blev verkningslösa. Detta eftersom merparten av de vattenfarkoster som regleringen skulle omfatta var att beteckna som båtar i allmänt språkbruk och därmed föll utanför förordningens tillämpningsområde.

Efterverkningarna av hovrättsavgörandet

Hovrättsdomen föranledde skrivelser till regeringen från bland annat riksåklagaren och Naturvårdsverket.

Riksåklagaren konstaterade att de farkoster som det var fråga om var sådana att de borde ha omfattats av *vattenskoterförordningen*. Hovrättens tolkning medförde att förordningens tillämpningsområde blev betydligt snävare än vad som var avsett. Eftersom användningen av vattenskotrar föreföll öka i Sverige ansåg Riksåklagaren att det var angeläget att *vattenskoterförordningen* sågs över innan nästa säsong.¹⁶

Naturvårdsverket framförde till regeringen att det var nödvändigt att ändra definitionen av vad som är en vattenskoter för att säkerställa att de farkoster som förordningen var avsedd för omfattades av tillämpningsområdet. Naturvårdsverket föreslog att den nya definitionen skulle motsvara den som föreslogs införas i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/53/EU om fritidsbåtar och vattenskotrar och om upphävande av direktiv 94/25/EG, fritidsbåtsdirektivet. Vidare

¹⁴ SOU 1992:41, s. 18.

¹⁵ Det kan noteras att domskälen är lika de som förekommer i en dom från Handens tingsrätt i mål nr B 413-01 meddelad den 19 juni 2001.

¹⁶ Riksåklagarens skrivelse den 20 augusti 2002, dnr 2002/1008.

anförde Naturvårdsverket att den restriktiva regleringen hade inneburit att miljöstörningarna från vattenskotrar hanterats. Det var därför angeläget att regleringen fanns kvar och kunde tillämpas så som avsetts. Vidare uppgav Naturvårdsverket att sedan hovrättsdomen hade myndigheten mottagit ett flertal telefonsamtal där man från såväl allmänhet som myndigheter rapporterat om att vattenskoteråkning skett inom områden där sådan var förbjuden.¹⁷

Vattenskoterförordningen ändras igen

Till följd av hovrättens avgörande inleddes arbetet med att ändra vattenskoterförordningen. Kommerskollegium notifierade det första ändringsförslaget till kommissionen. Kommissionen yttrade sig och ansåg att en allmän begränsning av vattenskotrar motsvarade ett handelshinder i strid med artikel 28 i EG-fördraget. Vidare bedömde kommissionen att en sådan begränsning inte var att jämföras med en bestämmelse om navigering av vissa vatten enligt artikel 2.2 i fritidsbåtsdirektivet samt att den slags begränsning det var fråga om varken var nödvändig eller proportionell enligt artikel 30 i EG-fördraget.

Med anledning av kommissionens yttrande arbetades ändringsförslaget om. Det slutliga förslaget innebar att definitionen av vattenskotrar ändrades till att i huvudsak motsvara den i fritidsbåtsdirektivet, att användningen av vattenskotrar tilläts i allmänna farleder, att det föreskrevs en skyldighet för länsstyrelserna att besluta om områden där vattenskotrar fick användas om vissa kriterier var uppfyllda, att kriterierna i 3 § ändrades, att en hänsynsregel motsvarande den i sjölagen infördes och att kommunernas vetorätt togs bort.¹⁸

Ändringen ledde emellertid inte till att några vattenskoterförare lagfördes för att de framfört vattenskotrar i områden där körning inte var tillåten. Tvärtom föranledde det nya regelverket svenska domstolar att begära förhandsavgöranden från EU-domstolen.

¹⁷ Naturvårdsverkets framställan den 24 september 2002, dnr 548-5481-02 Rv.

¹⁸ Se promemoria daterad den 31 mars 2003 avseende Konsekvenser av föreslagen förordning om ändring i vattenskoterförordningen (1993:1053).

Vattenskoterförordningens förenlighet med EU-rätten

Luleå tingsrätt beslutade den 22 februari 2005 att begära förhandsavgörande enligt artikel 234 EG. Den 21 november 2005 gjorde Handens tingsrätt detsamma. Frågorna till EU-domstolen var närmast identiska med den skillnaden att Handens tingsrätt även frågade om avsaknaden av notifiering av 2004 års ändringar innebar att vattenskoterförordningen inte kunde tillämpas. Båda målen var brottmål där de tilltalade hade åtalats för att ha framfört vattenskotrar i vattenområden där det inte var tillåtet.

Enligt EU-domstolen hindrar varken fritidsbåtsdirektivet eller reglerna om fri rörlighet för varor att användning av vattenskotrar är förbjuden utanför vissa anvisade områden. Det förutsätter dock att förbudet är proportionerligt genom att länsstyrelserna inom rimlig tid från det att förbudet trädde i kraft har anvisat samtliga områden som uppfyller de rekvisit som följer av 3 § vattenskoterförordningen.¹⁹

Mot bakgrund av rättsutvecklingen vände sig Åklagarmyndigheten till regeringen och anförde att vattenskoterförordningen inte kunde tillämpas. Detta eftersom den rikliga förekomsten av vattenområden i Sverige i kombination med antalet vattenområden som länsstyrelserna beslutat om innebar att det enligt Åklagarmyndigheten var uppenbart att länsstyrelserna inte beslutat om samtliga områden som avses i 3 §. Därmed fanns det inte heller någon möjlighet att lagföra någon förseelse mot 3 §.²⁰

Senare förordningsändringar

Efter 2004 har förordningen genomgått mindre ändringar vid ett antal tillfällen. Ändringarna har bland annat gjort det möjligt för Kustbevakningen att använda vattenskotrar i sin tjänsteutövning. Det har även införts en generell dispensmöjlighet för att kunna använda vattenskotrar vid sjöräddning eller för andra samhällsnyttiga ändamål. Den senaste ändringen gjordes 2019 genom vilken det infördes bestämmelser om att en vattenskoter endast får framföras av den som har

¹⁹ Se målen C-142/05 Mickelsson och Roos samt C-433/05 Sandström. Avgörandena redogörs för i avsnitt 7.2.

²⁰ Se promemoria daterad den 21 april 2011 om tillämpningen av förordningen (1993:1053) om användning av vattenskotrar, dnr ÅM-A 2011/0586 och Örebro tingsrätts dom den 22 november 2010 i mål nr B 4447-09.

fyllt 15 år med vissa undantag för deltagande i och träning inför tävlingar.²¹

Övriga ändringar är följdändringar till ny lagstiftning, till exempel laghänvisningar och hänvisningar till myndigheter.

Tidigare utredningar

År 2013 fick Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera de möjliga olägenheterna för människors hälsa eller miljön som användning av vattenskotrar och andra mindre vattenfarkoster kan ge upphov till. Uppdraget redovisades av Havs- och vattenmyndigheten 2013 genom rapporten *Vattenskotrar och andra mindre motordrivna vattenfarkoster* (dnr M2013/01585). Havs- och vattenmyndigheten föreslog att det skulle införas krav på höghastighetsbevis för framförande av fritidsfartyg som kan uppnå hastigheter om 35 knop eller mer och krav på behörighetsbevis för förande av fritidsfartyg som kan uppnå hastigheter om 15 knop eller mer. Vidare föreslogs att vattenskoterförordningen skulle upphöra att gälla. Havs- och vattenmyndigheten bedömde att länsstyrelserna och kommunerna skulle kunna använda sig av befintlig reglering i 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen eller 7 kap. miljöbalken för att motverka eller förhindra störningar från fritidsbåtar och vattenskotrar. Någon reglering kom inte till stånd till följd av rapporten.

5.2.4 Definitionen av vattenskoter

Som ovan nämnts utgår tillämpningsområdet för vattenskoterförordningen i dag från en liknande definition som den i fritidsbåtsdirektivet. Enligt 1 § avses med vattenskoter i förordningen 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.

Det förekommer även andra definitioner av vattenskotrar i svensk rätt. I lagen om förarbevis för vattenskoter definieras i stället en vattenskoter som en vattenfarkost vars skrovlängd understiger fyra

²¹ Förordningen (2019:209) om ändring i förordningen (1993:1053) om användning av vattenskotter.

meter, som har 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 skrovet snarare än i farkosten, 2 §.

I lagen (2016:96) om fritidsbåtar och vattenskotrar definieras vattenskotrar som en vattenfarkost avsedd för sport- och fritidsändamål vars skrovlängd understiger fyra meter, vars främsta drivkälla är en framdrivningsmotor med ett vattenjetaggregat och som är konstruerad för att framföras av en eller flera personer som sitter, står eller står på knä på ett skrov, snarare än inuti, 3 § 2. Framdrivningsmotor är definierat som alla förbränningsmotorer som är direkt eller indirekt avsedda för framdrivning och som arbetar enligt ottoprincipen eller med kompressionständning. Definitionen motsvarar de som finns i fritidsbåtsdirektivet.

Gemensamt för definitionerna är att farkoster vars längd är lika med eller överstiger fyra meter eller har propeller inte är vattenskotrar. Det krävs därutöver att farkosten har utformats för att framföras av en eller flera personer som sitter, står eller står på knä på skrovet snarare än i farkosten. Det innebär att till exempel snabba motorbåtar som i och för sig är så utformade att den som befinner sig i farkosten står upp vid framförandet inte är vattenskotrar eftersom den som framför fartyget befinner sig i farkosten. Vidare omfattas inte vattenskotrar med elmotorer av vare sig vattenskotterförordningen eller lagen om fritidsbåtar och vattenskotrar. Slutligen omfattar lagen om fritidsbåtar och vattenskotrar endast vattenskotrar avsedda för sport- och fritidsändamål, 2 §.

5.2.5 Var får vattenskotrar användas enligt vattenskotterförordningen?

Allmän farled

Enligt 2 § vattenskotterförordningen får vattenskotrar endast användas i allmän farled och i sådana vattenområden som länsstyrelsen pekat ut enligt 3 § första stycket.

Begreppet farled innebär en anvisning om generell färdväg (orienteringslinje) vilken är beroende av trafiksituationen och djupgående hos det fartyg som tar sig fram i farleden. Om farledens mittlinje används som referens måste den preciseras.²² Det förekommer dock

²² Länsstyrelsens i Gävleborgs län beslut den 14 juni 2006 i dnr 500-850-05.

att farleden till följd av sjösäkerhetsskäl markeras med bojar eller fyrar.

Det saknas en legaldefinition av vad som är en farled. Vanligtvis avses med farled en led för den civila sjöfarten som har märkts ut dels i geografin genom fyrar, sjömärken och andra sjösäkerhetsanordningar, dels i de för området gällande sjökorten.²³

Det finns allmänna och privata farleder. En allmän farled är en sådan farled som inrättats genom lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn. Farleder som inte är allmänna är privata farleder.

Inrättandet av nya allmänna farleder prövas av regeringen. Om det i stället är fråga om en utvidgning eller avlysning är Sjöfartsverket prövningsmyndighet (jfr förordningen [1998:898] om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn).

Utredningen bedömer att det kan vara problematiskt straffrättsligt att vattenskotrar får framföras i allmän farled eftersom det inte är ett klart definierat område. Av praxis följer att för att en föreskrift ska kunna grunda ett straffrättsligt ansvar krävs att det enbart med utgångspunkt i föreskriften är möjligt att avgöra vilket område som begränsningen avser. Om farleden bara är angiven som en linje och det inte är tydligt vilket område som omfattas brister föreskriften i tydlighet och borde inte kunna läggas till grund för ett straffrättsligt ingripande.²⁴

I praktiken har det hanterats genom att flera länsstyrelser med stöd av 3 § andra stycket vattenskotterförordningen beslutat om föreskrifter som reglerar vilket avstånd från mittlinjen som gäller som tillåtet område. Ett sådant exempel ges nedan.

I allmän farled får vattenskotter användas enligt 2 § förordningen (1993:1053) om användning av vattenskotter. Vilka farleder som är allmänna farleder framgår av Sjöfartsverkets kungörelse (SJÖFS 1988:5) med tillkännagivande av beslut om allmänna farleder och allmänna hamnar.

Länsstyrelsen i Stockholms län avgränsar de allmänna farlederna för vattenskotteranvändning på så sätt att sådana farkoster får användas i länet inom 300 meter på var sida om mittlinjen enligt markerad farledssträckning i vid tiden aktuellt sjökort, dock inte närmare land än 100 meter från strandlinjen vid normalvattenstånd. Om det är kortare avstånd än 300 meter mellan stränderna får dock hela farledsbredden användas om

²³ Se Schelin, Vissa farleds- och hamnfrågor, 2017-11-30, s. 55–56.

²⁴ Jfr Göta hovrätts dom den 13 oktober 2011 i mål nr B 693-11 som avsåg förseelse mot länsstyrelsens föreskrifter och 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen.

inte annat anges i 2 §. För transport mellan strand och tillåtet vattenskoterområde enligt detta stycke, första meningen, får kortaste väg väljas, dock inte inom vattenområde som ingår i allmän badplats.

Transport enligt föregående mening får ske endast om stranden ligger inom 100 meter från tillåtet vattenskoterområde.²⁵

Skyldighet för länsstyrelser att peka ut områden där vattenskotrar får framföras och undantag för samhällsnyttig verksamhet

Bestämmelserna i vattenskoterförordningen är i huvudsak föranledda av miljöskäl. Det framgår bland annat av 3 § av vilken det framgår att länsstyrelsen alltid ska meddela föreskrifter som innebär att vattenskotrar får användas i

1. vattenområde som är så starkt påverkat av annan mänsklig verksamhet att tillkommande buller och andra störningar från vattenskoteranvändning inte kan anses utgöra en betydande olägenhet för allmänheten eller miljön,
2. vattenområde utan närhet till bostadsområde eller fritidshusområde och som har ringa värde för natur- och kulturmiljövården, biologisk mångfald, friluftslivet, fritidsfisket eller yrkesfisket, och
3. annat vattenområde där vattenskoteranvändning inte medför olägenheter för allmänheten genom buller eller andra störningar och inte heller medför risk för skador eller störningar av betydelse för djur- eller växtlivet eller spridande av smittsamma sjukdomar.

Därutöver får länsstyrelserna även avgränsa allmänna farleder från vattenskotertrafik samt meddela föreskrifter om hur körningen till och från allmän farled ska ske.

Tävlingar, uppvisningar samt träning inför sådana evenemang

För tävlingar eller uppvisningar med vattenskotrar gäller särskilda bestämmelser. För sådana evenemang gäller att länsstyrelsen efter samråd med kommunen och Polismyndigheten får medge att vattenskotrar

²⁵ 1 § Länsstyrelsens i Stockholm län föreskrifter (01FS 2005:70) om avgränsning av områden där vattenskotrar får användas i Stockholms län.

tillfälligt används för tävling eller uppvisning även i sådana områden där vattenskoteråkning inte är tillåten, 4 a §.

Tävlingar omfattas även av anmälningsplikt enligt ordningslagen (1993:1617). Vidare kan vattenområdet där tävlingen hålls behöva avlysas. Sådan avlysning beslutas av länsstyrelsen, 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen.

Områden för vattenskoterkörning har inte pekats ut i tillräcklig stor omfattning

Sedan vattenskoterförordningen trädde i kraft har områden där det är tillåtet att framföra vattenskotrar pekats ut i begränsad omfattning. År 2002 hade ett 20-tal sådana områden pekats ut av en tredjedel av länsstyrelserna.²⁶ Genom förordningsändringen 2004 infördes en skyldighet för länsstyrelserna att peka ut områden där vattenskoterkörning skulle tillåtas om de uppfyllde de kriterier som angavs i förordningen. Denna ändring följdes upp 2015 i ett regeringsuppdrag. Av redovisningen till regeringen framgick att länsstyrelserna endast i begränsad omfattning pekat ut områden för vattenskoterkörning. Enbart fjorton länsstyrelser hade meddelat sådana föreskrifter. Sju länsstyrelser hade inte meddelat några föreskrifter alls. Femton länsstyrelser redovisade varför inga eller inte fler föreskrifter hade meddelats.²⁷ Totalt sett hade 34 områden pekats ut i Sverige där vattenskotrar fick framföras.

Som skäl för att inga eller inte fler områden hade anvisats uppgav länsstyrelserna bland annat att vattenskoterförordningen är komplex, att möjligheten att tillämpa den är oklar till följd av att förordningen strider mot EU-rätten, resursbrist och svårigheter med att peka ut vattenområden som uppfyller kriterierna i 3 § vattenskoterförordningen.²⁸

Utredningen har gått igenom samtliga meddelade föreskrifter som fortfarande är gällande. Tre länsstyrelser har meddelat nya föreskrifter sedan 2015. I övrigt är antalet oförändrat. Föreskrifterna går igenom i tabell 5.1 nedan.

²⁶ Naturvårdsverket (2002), s. 3.

²⁷ Länsstyrelsen i Västernorrlands län (2015), s. 1.

²⁸ Länsstyrelsen i Västernorrlands län (2015, s. 1 och bilaga till skrivelsen.

**Tabell 5.1 Översikt över meddelade föreskrifter enligt 3 §
vattenskoterförordningen**

Län	Antal ²⁹	Föreskrift
Stockholm	1	Länsstyrelsens i Stockholms län föreskrifter (01FS 2005:70) om avgränsning av områden där vattenskoter får användas i Stockholms län
Västerbotten	2	Länsstyrelsens i Västerbotten tillägg till föreskrifter (24FS 2006:65), den 23 juni 2005, om avgränsning av områden där vattenskoter användas i Västerbottens län, Länsstyrelsens i Västerbotten föreskrifter (24FS 2006:64) om avgränsning av områden där vattenskoter får användas i Västerbottens län,
Norrbotten	4	Länsstyrelsens i Norrbottens län föreskrifter (25FS 2005:115 T 103) om användning av vattenskoter inom Luleå kommun Länsstyrelsens i Norrbottens län föreskrifter (25FS 2005:116 T 104) om användning av vattenskoter inom Piteå kommun Länsstyrelsens i Norrbottens län föreskrifter (25FS 2005:117 T 105) om användning av vattenskoter inom Kalix kommun Länsstyrelsens i Norrbottens län föreskrifter (25FS 2005:118 T 106) om användning av vattenskoter inom Haparanda kommun
Uppsala	1	Länsstyrelsens i Uppsala län föreskrifter (03FS 2007:15) om avgränsning av allmänna farleder för vattenskoterkörning och områden där körning med vattenskoter får användas i Uppsala län
Södermanland	1	Länsstyrelsens i Södermanlands län föreskrifter (04FS 2006:41) enligt 3 § förordning (1993:1053) om användning av vattenskoter
Östergötland	1	Länsstyrelsens i Östergötland län föreskrifter (05FS 2005:7) om avgränsning av allmänna farleder för vattenskoter som områden där vattenskoter får användas i Östergötlands kust- och skärgårdsområde
Jönköping	1	Länsstyrelsens i Jönköpings län föreskrifter (06FS 2009:35) om avgränsning av område i Vättern där körning med vattenskoter får ske och om fartbegränsning till och från detta område
Kronoberg	-	-
Kalmar	1	Länsstyrelsens i Kalmar län föreskrifter (08FS 2006:45) om avgränsning av allmänna farleder för vattenskotertrafik och områden där vattenskoterfår användas i Kalmar län
Gotland	1	Länsstyrelsens i Gotlands län föreskrifter (09FS 2006:18) om avgränsning av områden där vattenskoter får användas
Blekinge	1	Länsstyrelsens i Blekinge län föreskrifter (10FS 2019:6) om vattenområden för användning av vattenskoter i Blekinge län
Skåne	1	Länsstyrelsens i Skåne län föreskrifter (12FS 2007:64) om avgränsning av områden där vattenskoter får användas i Skåne län

²⁹ Antalet meddelade föreskrifter med stöd av 3 § vattenskoterförordningen.

Län	Antal ²⁹	Föreskrift
Halland	1	Länsstyrelsens i Hallands län föreskrifter (13FS 2006:38) om avgränsning av områden där vattenskoter får användas i Hallands län
Västra Götaland	1	Länsstyrelsens i Västra Götalands läns föreskrifter (14FS 2019:30) om avgränsning av områden där vattenskoter får användas i Västra Götalands län
Värmland	-	-
Örebro	1	Länsstyrelsens i Örebro län föreskrifter (18FS 2007:56) om användning av vattenskoter i Örebro län
Västmanland	1	Länsstyrelsens i Västmanlands län föreskrifter (19FS 2005:26) om användning av vattenskoter i Mälaren i Västmanlands län
Dalarna	1	Länsstyrelsens i Dalarna län föreskrifter (20FS 2005:142) om användning av vattenskoter
Gävleborg	1	Länsstyrelsens i Gävleborgs län föreskrifter (21FS 2020:7) om användning av vattenskoter
Västernorrland	1	Länsstyrelsens i Västernorrlands län föreskrifter (22 FS 2005:79) om användning av vattenskoter)
Jämtland	2	Länsstyrelsens i Jämtlands län föreskrifter (23FS 2005:140) om användning av vattenskoter i Jämtlands län Länsstyrelsens i Jämtlands län föreskrifter (23FS 2006:20) om användning av vattenskoter i Jämtlands län
Total	24	

Undantag för användning av vattenskotrar i myndigheters tjänsteutövning eller för annat samhällsviktigt ändamål

Enligt 3 a § får Kustbevakningen i sin tjänsteutövning köra vattenskoter i områden som inte är utpekade som tillåtna. Vidare får Sjöfartsverket enligt samma bestämmelse meddela föreskrifter om, eller i enskilda fall ge dispens för, användning av vattenskoter vid sjöräddning eller för annat samhällsviktigt ändamål. I dag använder flera myndigheter vattenskotrar i sin tjänsteutövning och även kommuner och organisationer använder vattenskotrar för sjöräddning. För andra än Kustbevakningen krävs dispens för sådan användning.

Det finns sex dispensbeslut meddelade av Sjöfartsverket. Två beslut avser sjöpolisens verksamhet, en tidsbegränsad dispens avsåg tillsyn av fiske. En annan tidsbegränsad dispens avsåg Havsgränsutredningens arbete (UD 2011:01) i samband med utredning av Sveriges havsgränser. Slutligen avsåg två dispenser livräddning (tidsbegränsade för 2015 respektive 2017).

Av utredningens kontakter med myndigheter och organisationer framgår att fler använder vattenskotrar än vad som framgår av beslutet. För Kustbevakningen krävs inte dispens. För andra organisationer som utför sjöräddning kan det vara så att vattenskoterförordningens oklara rättsliga status fått till följd att dispens inte har sökts. En annan förklaring kan vara att samtliga dispenser inte har skickats över från Sjöfartsverket till utredningen.

5.2.6 Hänsynsregeln i vattenskoterförordningen

Vattenskoterförordningen innehåller en s.k. hänsynsregel, 3 b §, som innebär att den som framför en vattenskot ska anpassa färdväg, hastighet och färd sätt så att människor och djur inte störs i onödan. Det är straffsanktionerat med penningböter att köra vattenskotter i strid med denna hänsynsregel eller i ett vattenområde som varken är allmän farled eller har pekats ut av länsstyrelsen. Av 3 b § andra stycket följer att straffbestämmelsen är subsidiär till straffsanktionering som finns i andra författningar.

Hänsynsregeln är, med undantag för vissa språkliga skillnader, identisk med 20 kap. 3 § sjölagen, tidigare 324 a § sjölagen (1891:35), och kan sägas utgöra en allmän hänsynsregel för användandet av vattenskotter. För sväware finns motsvarande bestämmelse i 14 § svävarfartsförordningen (1986:305). Liknande bestämmelser avseende trafik på land finns i 2 kap 1 § fjärde stycket och 4 kap 8 § trafikförordningen (1998:1276).

Vad utgör onödig körning enligt vattenskoterförordningen

Det saknas förordningsmotiv eller annat motsvarande underlag för hur hänsynsregeln i 3 b § vattenskoterförordningen ska tolkas. Frågan om hur hänsynsregeln ska tolkas har såvitt utredningen kunnat utröna enbart prövats en gång i domstol. I tingsrättsdomen³⁰ var frågan om den åtalade framfört vattenskotern i strid med hänsynsregeln i vattenskoterförordningen. Tingsrätten inledde domskälen med att konstatera att bestämmelsen hade sin motsvarighet i 20 kap. 3 § sjölagen. Tingsrätten övergick därefter till att redogöra för förarbetena till bestämmelsen i 20 kap. 3 § sjölagen. Tingsrätten konstaterade att

³⁰ Örebro tingsrätt dom den 22 november 2010 i mål nr B 4447-09.

det av vittnesmålen framgick att en förälder kände sig orolig över den tilltalades körsätt och att dennes barn på grund av rädsla inte längre ville åka gummiring. Det som vittnet hade uppgett var att föraren höll en väldigt hög hastighet och emellanåt snurrade runt och gjorde piruetter. Det hade däremot i målet inte gjorts gällande att körningen gav anledning att befara att en sammanstötning skulle äga rum eller att körningen genom buller, avgasutsläpp eller onödiga svallvågor varit störande.

Enligt tingsrätten borde bedömningen av vad som var en onödig körning göras utifrån vilket syfte fritidsbåtar och andra vattenfordon av liknande slag normalt används för. Tingsrätten hänvisade till förarbetena³¹ där det framhålls att i kravet på att störningen ska vara onödig ligger att hänsyn inte endast ska tas till störningens karaktär utan även i vilken mån som störningen kunde undvikas genom en anpassning av färdstället. Buller kunde därmed bedömas annorlunda beroende på om det kommer från ett fartyg i yrkesmässig trafik jämfört med från en fritidsbåt. Tingsrätten bedömde att fritidsbåtanvändning kännetecknas av en körning där det inte enbart handlar om att ta sig från en punkt till en annan utan fritidsbåtsanvändning har större inslag av nöje och sport. Gällande vattenskoteråkning borde inslaget av nöje och sport vara än mer påtagligt än för andra båtar. Frågan om ett visst körsätt var onödigt störande borde enligt tingsrätten därför besvaras utifrån denna kontext.

Tingsrätten bedömde även att viss vägledning kunde hämtas från vad som gäller för landtrafiken. Tingsrätten hänvisade till tredje lagutskottet som beträffande då aktuell vägtrafikskatteförordning i 3LU 1962:34 anfört att det bör fästas avseende vid vilken tidpunkt på dygnet en viss färd ägt rum. För att en färd, som sker en kväll eller en söndag, ska anses störande krävs en högre grad av ovarsamhet än om färden i stället sker nattetid. Vad angår färder under dagen anfördes att bara grövre störningar av exempelvis provokativ natur borde medföra ansvar. Tingsrätten konstaterade därefter att det i målet inte var utrett vid vilken tidpunkt den tilltalade hade kört vattenskoter och det hade inte heller gjorts gällande att tidpunkten för körningen var sådan att den på grund härav var att anse som störande. Däremot var det klarlagt att det fanns vittnen som känt sig störda av den tilltalades vattenskoterkörning.

³¹ Prop. 1990/91:128 om sjöfylleri m.m. till ändringar av sjölagen (1891:35).

Tingsrätten fann att endast de omständigheter, att den tilltalade hade kört i hög fart och vid tillfällen snurrat runt och gjort piruetter, inte var tillräckliga för att anse att körningen var onödigt störande. Det måste enligt tingsrätten framkomma ytterligare omständigheter som utpekade den aktuella körningen som särskilt hänsynslös för att den tilltalade skulle kunna ådömas ansvar. Tingsrätten ogillade därför åtalet i denna de³²

Förhållandet mellan hänsynsreglerna i vattenskoterförordningen och sjölagen

Utredningen har utöver ovannämnda rättsfall inte återfunnit fler rättsfall avseende förseelser mot hänsynsregeln i vattenskoterförordningen. Det kan noteras att hänsynsreglerna i vattenskoterförordningen och sjölagen är närmast identiska. Som framgår i avsnitt 1.4.3 är sjölagen tillämplig för vattenskotrar. Ändringen som innebar att 20 kap. 3 § sjölagen lades till i ordningsbotskatalogen var motiverad utifrån att förhindra buskörning med vattenskotrar. Det är oklart varför inte i stället bestämmelsen i 3 b § vattenskoterförordningen fördes in i katalogen. Som ovan framgår följer dock av 5 b § vattenskoterförordningen att straff inte döms ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, sjölagen eller annan lag. Det borde få till följd av att hänsynsregeln i 3 b § vattenskoterförordningen aldrig är tillämplig eftersom 20 kap. 3 § sjölagen träffar samma farkoster, båtar, och samma slags körning.

Åldersgräns vid framförande av vattenskotrar

En vattenskoter får endast framföras av den som fyllt 15 år, 3 c § vattenskoterförordningen. För att tävla eller träna inför tävlingar finns möjlighet att få dispens, 3 d §.

Frågan om ålderskrav var tidigt föremål för utredning. Näringsdepartementet tog 2014 fram ett fördjupat kunskapsunderlag i vilket det föreslogs ett obligatoriskt förarbevis för att få framföra vattenskotrar samt krav på att den som framför en vattenskoter måste ha

³² I målet var även åtal väckt för hastighetsöverträdelse enligt 3 kap. 17 § första stycket och 14 kap. 3 § 1 b trafikförordningen (1998:1276).

fyllt 15 år.³³ När förslaget remitterades ansåg en majoritet av remissinstanserna att förslaget om obligatoriskt förarbevis borde omfatta ett bredare segment av fritidsbåtar. Regeringen gick inte vidare med förslagen som presenterades i underlaget.

År 2018 presenterade Näringsdepartementet en promemoria om ålderskrav vid framförande av vattenskoter. Bakgrunden till förslaget var riksdagens två tillkännagivanden om krav på förarbevis och åldersgräns. Avsikten med förslaget var att ta hand om riksdagens tillkännagivanden i bet. 2004/05:TU7, punkt 11, rskr. 2004/05:178 och bet. 2014/15: TU11, punkt 10, rskr. 2014/15:194.

I promemorian föreslogs att en vattenskoter endast ska få framföras av den som har fyllt 15 år av miljö- och säkerhetsskäl. Unga personer ansågs inte ha samma förutsättningar att bedöma vattenskoternas påverkan på miljö och människor och inte samma kognitiva förmåga att göra säkerhetsmässiga riskavvägningar vid framförandet. Det gjordes även en jämförelse med regler inom vägtrafiken. För både moped klass 1 (45 km/h) och klass 2 (25 km/h) krävs att föraren har fyllt 15 år och har ett körkort med behörighet AM respektive förarbevis. Mot bakgrund av detta ansågs det motiverat att också kräva att den som framför vattenskoter har fyllt 15 år. Förslaget om ålderskrav vid framförande av vattenskoter trädde i kraft den 1 juni 2019.

Utvärdering av åldersgränsen för vattenskoter

Transportstyrelsen redovisade en utvärdering av åldersgränsen i december 2021. Sammanfattningsvis fann Transportstyrelsen att regeringen bör invänta effekterna av till exempel lagen om förarbevis för vattenskotrar innan åldersgränsen eventuellt höjs. Transportstyrelsen konstaterade även att det saknas statistik för att fullt ut utvärdera åldersgränsens effekter. Den statistik som fanns att tillgå visade dock att en majoritet av de som har varit inblandade i vattenskoterolyckor och skadats är mellan 20 och 35 år. Endast ett fåtal av de personer som varit inblandade i vattenskoterolyckor var runt 15 år. Transportstyrelsens slutsats var att det baserat på tillgängliga uppgifter främst är vuxna personer som orsakar störningar och olyckor relaterat till vattenskoterkörande.³⁴

³³ Se Promemorian om Obligatoriskt förarbevis för vattenskoter, N2014/03447/MRT.

³⁴ Transportstyrelsen (2021b), s. 4.

5.3 Lagen om förarbevis för vattenskoter

5.3.1 Det krävs förarbevis för att framföra vattenskoter

Sedan den 1 maj 2022 krävs förarbevis för att få framföra en vattenskoter, 3 § lagen om förarbevis för 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 bland annat 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 i strid med hastighetsbegränsningar eller där det inte är tillåtet enligt föreskrifter som meddelats med stöd av sjötrafikförordningen. För andra liknande vattenfarkoster saknas motsvarande krav på förarbevis.

För att få bedriva utbildning avseende förarbevis för vattenskoter krävs tillstånd. Bestämmelserna som avser tillstånd för utbildare, utbildningens innehåll och utfärdande av förarbevis trädde i kraft den 1 juli 2021. Det är Transportstyrelsen som utövar tillsyn över utbildningsanordnarna och har hand om förarbevisregistret. I registret införs uppgifter om genomförd utbildning och förarbevis. Såväl en kustbevakningstjänsteperson som en polis har rätt att stoppa en vattenskoter för att kontrollera förarens behörighet. Straff i form av böter kan påföras den som framför en vattenskoter utan att vara berättigad till det och den som tillåter ett sådant olovligt framförande av en vattenskoter.

Bakgrunden till lagstiftningen var att det sågs som angeläget att ytterligare reglera användningen av vattenskotrar och säkerställa att de framförs på ett sjösäkert sätt med hänsyn till omgivande människor, djur och miljön.³⁵ Den obligatoriska utbildningen ska ge föraren ökad kunskap i framförandet av vattenskotern och en insikt om hur framförandet av vattenskotern påverkar omgivande människor, djur och miljö.³⁶ Bristande kunskap om gällande lagstiftning kan leda till att vattenskotrar används på ett sätt som framkallar störningar och olägenheter för människors hälsa och miljön.

³⁵ Prop. 2020/21:190, s. 19.

³⁶ Prop. 2020/21:190, s. 70.

5.3.2 Straffbestämmelser

Olovligt körande av vattenskoter

Om en förare kör vattenskoter utan att vara berättigad till det kan hen dömas för olovligt förande av vattenskoter till böter, 27 § lagen om förarbevis för vattenskoter. Det krävs att föraren haft uppsåt i fråga om sin bristande behörighet för att gärningen ska vara straffbar.³⁷ Vad gäller straffvärdet finns det mot bakgrund av att kravet på förarbevis trädde i kraft den 1 maj 2022 enbart ett fåtal underrättsavgöranden. I de rättsfall som utredningen tagit del av har straffvärdet bedömts motsvara 30 dagsböter.³⁸

Tillåtande till olovligt framförande av vattenskoter

Enligt 28 § lagen om förarbevis för vattenskoter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet tillåter någon att framföra en vattenskoter utan att denne är berättigad till det till böter. Straffbestämmelsen motsvarar straffbestämmelserna om tillåtande av olovlig körning i 3 § tredje stycket lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Straffbestämmelsen omfattar alla personer som tillåter någon annan att använda en vattenskoter utan att först ta reda på om att denne är berättigad till det. Det innebär att till exempel en vårdnadshavare, en försäljare, en uthyrare, en arbetsgivare eller den som privat lånar ut sin vattenskoter kan dömas för brott.³⁹ Brottet föranleder inte att förarbeviset för vattenskoter ska återkallas, jfr 7 § lagen om förarbevis för vattenskoter.

Om brottet sker i näringsverksamhet kan det i stället föranleda företagsbot, 36 kap. 7 § brottsbalken.

5.3.3 Återkallelse av förarbeviset

Ett förarbevis för vattenskoter gäller tills vidare, 5 § lagen om förarbevis för vattenskoter. I förarbetena till lagen om förarbevis diskuterades om förarbeviset skulle vara oåterkalleligt eller om det finns vissa beteenden hos innehavaren som är så allvarliga att det kan

³⁷ Prop. 2020/21:190, s. 49.

³⁸ Se t.ex. Nacka tingsrätts dom den 30 juni 2022 i mål nr B 3854-22.

³⁹ Prop. 2020/21:190, s. 50.

ifrågasättas om innehavaren är lämplig att fortsatt ha rätt att framföra vattenskoter.

Som exempel på vilka beteenden som borde föranleda återkallelse nämndes störande och trafikfarliga beteenden som innebär att personen som framför vattenskotern inte iakttar omsorg om andra människor, djur och natur eller på annat sätt bryter mot de bestämmelser som gäller på sjön.⁴⁰ Vissa typer av brott ansågs vara sådana att det kunde ifrågasättas om personen överhuvudtaget var lämplig att framföra en vattenskoter. Sjöfylleri, avvikelse från inträffad sjöolycka, vårdslöshet i sjötrafik, brott mot sjövägsreglerna och hastighetsbegränsningar och framförande av vattenskoter i områden där det inte är tillåtet enligt vattenskoterförordningen ansågs visa att personen inte är lämplig att köra vattenskoter. Om en person hade begått sådana brott borde således en återkallelse av förarbeviset aktualiseras. Risker att få förarbeviset återkallat bedömdes också bidra till att öka efterlevandegraden.⁴¹

Förarbeviset kan omhändertas på plats

Om det på sannolika skäl kan antas att ett förarbevis kommer att återkallas slutligt ska det beslutas att omhänderta förarbeviset i avvaktan på ett avgörande av frågan om återkallelse, 9 d § lagen om förarbevis för vattenskoter. Det är Polismyndigheten och Kustbevakningen som beslutar om omhändertagande av förarbevis, 3 a § förordningen om förarbevis för vattenskoter.

Polisens underrättelseskyldighet

I 9 § förordningen om förarbevis för vattenskoter finns en skyldighet för Polismyndigheten att underrätta Transportstyrelsen om till exempel dom, strafföreläggande eller ordningsbot som har antecknats i belastningsregistret, om den registrerade gjort sig skyldig till något sådant brott som ska leda till återkallelse av förarbevis för vattenskoter. En underrättelse om en dom eller ett beslut som får överklagas ska även lämnas när Polismyndigheten har fått besked om att avgörandet har fått laga kraft.

⁴⁰ Prop. 2020/21:190, s. 35–36.

⁴¹ Se Infrastrukturdepartementets promemoria om förarbevis för vattenskoter, dnr I2020/02471, s. 31–32.

Spärrtidens längd

När Transportstyrelsen beslutar om slutlig återkallelse bestäms den tid inom vilken ett nytt förarbevis inte får utfärdas, s.k. spärrtid. Spärrtiden är lägst en månad och högst tre år, 9 § lagen om förarbevis för vattenskoter. Vilken spärrtid som beslutas avgörs mot bakgrund av överträdelsens eller överträdelsernas allvarlighetsgrad, från vilken tid på året återkallelsen ska gälla samt övriga omständigheter.⁴²

5.4 Kartläggning av övrig reglering om användningen av vattenskotrar och liknande farkoster

5.4.1 Konstruktions- och tillverkningskrav för fritidsbåtar och vattenskotrar regleras i fritidsbåtsdirektivet

Bakgrund

Hur vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild är konstruerade har betydelse för hur användningen av dem påverkar miljön och människors hälsa. Konstruktions- och tillverkningskrav för fritidsbåtar har reglerats i EU sedan 1994 när Europaparlamentets och rådets direktiv 94/25/EG av den 16 juni 1994 om tillnärmning av medlemsstaters lagar och andra författningar i fråga om fritidsbåtar (det äldre fritidsbåtsdirektivet) beslutades. Det äldre fritidsbåtsdirektivet antogs som ett led i upprättandet av den inre marknaden för att harmonisera säkerhetskraven på fritidsbåtar i alla medlemsstater och för att undanröja hinder för handeln med fritidsbåtar mellan medlemsstaterna.

Vattenskotrar och krav avseende buller införs i nya fritidsbåtsdirektivet 2013

Fram till den 1 januari 2005 omfattade det äldre fritidsbåtsdirektivet inte vattenskotrar och framdrivningsmotorer. Genom ett ändringsdirektiv⁴³ som antogs 2003 utökades tillämpningsområdet till att även omfatta bland annat vattenskotrar och motorer som driver eller är

⁴² Prop. 2020/21:190, s. 44.

⁴³ Rådets och Europaparlamentets direktiv 2003/44/EG av den 16 juni 2003 om ändring av direktiv 94/25/EG.

avsedda att driva fritidsbåtar eller vattenskotrar. Det är endast vattenskotrar avsedda för sport- och fritidsändamål som omfattas. Vidare infördes krav avseende buller och avgaser från dessa farkoster. De nya kraven innebar gränsvärden för avgasutsläpp (CO, HC, NO_x och partiklar) samt bullernivåer för framdrivningsmotorer, både för förbränningsmotorer som arbetar med kompressionständning och för sådana som arbetar enligt ottoprincipen.

Direktivets syfte och genomförande i svensk rätt

Direktivets syfte är att skydda människors hälsa och säkerhet samt främja miljö- och konsumentskydd. Direktivet innehåller även regler om hur kontroll ska ske av att tillverkare, importörer och andra aktörer på marknaden för fritidsbåtar lever upp till de krav som ställs i direktivet. I artikel 4 finns en bestämmelse om att produkter som omfattas av direktivet endast får tillhandahållas på marknaden eller tas i bruk om de är korrekt underhållna och använda i enlighet med avsedda ändamål, inte äventyrar hälsa och säkerhet för personer, egendom eller miljö samt uppfyller de tillämpliga grundläggande kraven i bilaga I.

I direktivets inledande bestämmelser anges också att det råder fri rörlighet på marknaden för produkter som är förenliga med direktivet samt att medlemsstaterna under vissa förutsättningar inte får förhindra att vissa produkter tillhandahålls på marknaden eller tas i bruk, till exempel framdrivningsmotorer som är installerade i vattenfarkoster och typgodkända enligt direktiv 97/68/EG eller förordning (EG) nr 595/2009.

Direktivet är genomfört i svensk rätt genom lagen om fritidsbåtar och vattenskotrar.

Medlemsstaternas möjligheter att fastställa nationella bestämmelser

Fritidsbåtsdirektivet är ett så kallat fullharmoniseringsdirektiv förutom vad gäller marknadskontroll. Därmed får det i nationell lagstiftning inte ställas andra krav på tillverkning, konstruktion, certifiering, dokumentation eller märkning av produkter än sådana som finns i direktivet.

Av artikel 5 framgår att direktivet inte hindrar medlemsländerna från att anta bestämmelser om navigering i vissa vatten i syfte att skydda miljön och vattenvägaras uppbyggnad och i syfte att trygga säkerheten på vattenvägarna, förutsatt att de nationella bestämmelserna inte kräver ändringar av produkter som är förenliga med direktivet och förutsatt att bestämmelserna är motiverade och proportionella.

Fritidsbåtsdirektivet hindrar således inte nationella bestämmelser om exempelvis behörighetskrav för att framföra vattenskoter och inte heller regler om vilka vattenvägar som ska vara tillåtna att använda. Detta förutsatt att reglerna inte kräver förändringar eller modifieringar av vattenskotern som är oförenliga med direktivet. Reglerna måste också vara motiverade och proportionerliga.⁴⁴

5.4.2 Fartygssäkerhetslagen

I fartygssäkerhetslagen (2003:364) finns regler om sjövärdighet, bemanning och skyldigheter för befäl. Lagen gäller alla fartyg som används till sjöfart inom Sveriges sjöterritorium samt svenska fartyg som används till sjöfart utanför sjöterritoriet med undantag för örlogsfartyg där lagen endast gäller i den mån regeringen föreskriver det. Det saknas en definition av fartyg i lagen. Eftersom en vattenskoter är fartyg omfattas dessa av lagen om inte något annat särskilt anges i bestämmelserna.

Det är enbart 2 kap. som är tillämpligt på vattenskotrar. Här finns bestämmelser om allmänna krav på fartyg och deras bemanning. Till exempel ska varje medlem av besättningen på ett fartyg ha så god syn och hörsel som hens uppgifter kräver.

5.4.3 Sjölagen

Bakgrund

Den nuvarande sjölagen kom till under 1990-talet. Sjölagen är ett exempel på nordiskt lagstiftningssamarbete varför de nordiska lagstiftningarna i stort motsvarar varandra. Sjölagens bestämmelser är i första hand utformade med hänsyn till handelssjöfarten.⁴⁵

⁴⁴ Prop. 2015/16:64, s. 29.

⁴⁵ Prop. 1993/94:45, s. 133.

Tillämpningsområde

Sjölagen innehåller bestämmelser om fartyg som i sin tur delas upp i kategorierna båt eller skepp. Enligt 1 kap. 2 § sjölagen ska ett fartyg, vars skrov har en största längd som överstiger 24 meter, betecknas skepp. Andra fartyg betecknas i stället båt. Beteckningen fartyg omfattar därmed både skepp och båtar. Vad som är ett fartyg är inte uttryckligen definierat i sjölagen. Enligt sjölagens förarbeten lämpade sig inte fartygsbegreppet att lagfästas.⁴⁶ Däremot kunde ledning hämtas av bestämmelserna om tillbehör i 3 § sjölagen.⁴⁷ Av 3 § första stycket framgår att ett fartyg ska ha ett skrov och en styrrättning. Av förarbetena följer vidare att en viss konstruktionsmässig manöverförmåga är en nödvändig förutsättning för att ett fartyg ska föreligga.⁴⁸ Begreppet har även diskuterats i doktrinen. Redan på 1970-talet konstaterade Christer Rune att fartygsbegreppet har förändrats över tid. Traditionellt sett har med fartyg avsetts att fartyget är ett sjötransportmedel med viss manöverförmåga. I takt med att allt fler olika slags farkoster används till sjöss har kravet på användning för transportändamål kommit att minska i betydelse. Enligt honom bör man vid tolkningen av vad som är ett fartyg utgå från att farkosten ska vara avsedd för sjöburen drift. Syftet med farkosten saknar betydelse. Farkosten ska ha konstruktionsmässig flyt- och manöverförmåga.⁴⁹ Sammanfattningsvis definierar Rune fartyg som

ett sådant redskap, ej alltför obetydligt till storleken, för befordran eller annan drift till sjöss vilket har skrov och konstruktionsmässig manöverförmåga (styrförmåga) men icke tillika kan användas till drift till lands eller i luften.⁵⁰

Frågan om en konstruktion utgjorde ett fartyg i sjölagens mening eller inte har prövats i domstol. I ett avgörande från Attunda tingsrätt⁵¹ hade den tilltalade framfört en badflotte. I domskälen beskrivs vattenfarkosten enligt följande.

Badflotten är av simpel konstruktion. Den har två långa luftfyllda flytelement av tunn plåt och på dem en snickrad veranda/altan. Flotten har inga bottenstockar, förstärkningar, klassiskt roder eller drivstyrhet.

⁴⁶ Prop.1973:42, s. 228.

⁴⁷ Prop.1973:42, s. 300.

⁴⁸ Prop.1973:42, s. 300.

⁴⁹ Rune (1991), s. 14–15.

⁵⁰ Rune (1991), s. 17 och Svea hovrätts dom den 26 juni 2002 i mål nr B 4442-01.

⁵¹ Se Attunda tingsrätts dom den 22 oktober 2021 i mål B 4794-20.

Motorn är liten, en tvåtaktsmotor med fyra hk. Han styr med handen på motorn. Flotten rör sig i promenadtakt. Den går inte att försäkra eftersom den är ett flytdon och inte klassificeras som motorbåt eller så.

En av frågorna som tingsrätten hade att ta ställning till var om badflotten utgjorde ett fartyg i sjölagens mening. Flotten var utrustad med en motor, gick att styra och var konstruerad på så sätt att en snickrad altan vilade på två långa luftfyllda flytelement av plåt. Flotten var således, enligt tingsrättens bedömning, utrustad med två skrov. Vidare hänvisade domstolen till NJA 2012 s. 369 där Högsta domstolen uttalade följande.

Vidare omfattar det generella ansvaret för sjöfylleri fartyg av högst varierande storlek. Begreppet fartyg omfattar således allt från segelbrädor och små roddbåtar till hangarfartyg och andra oceangående skepp. Det är också så, enligt förarbetena, att förhållandena skiljer sig kraftigt åt mellan till exempel vattendrag, insjöar, skärgård och öppna havet.

De bestämmelser i sjölagen som är tillämpliga för fartyg generellt har ansetts vara tillämpliga för vattenskotrar eftersom dessa definitionsmässigt är fartyg samt båtar enligt sjölagen och således omfattas av dessa bestämmelser. I 1992 års vattenskoterutredning uttalade utredningen att en vattenskoter definitionsmässigt är en båt.⁵²

Det har i doktrin framförts uppfattningen att enbart s.k. sittmaskiner är båtar och att ståmaskiner som enbart används som tävlingsmaskiner och som kräver en viss hastighet för att flyta inte är det.

Bestämmelser om befälhavarens ansvar, onödig körning och vårdslöshet i sjötrafik med mera

Merparten av bestämmelserna i sjölagen avser skepp och handelsjöfarten. Det finns dock flera bestämmelser i sjölagen avseende befälhavarens ansvar och hur ett fartyg ska användas som även är tillämpliga för vattenskoterförare. De viktigaste går igenom nedan.

⁵² SOU 1992:41, s. 18.

Befälhavarens ansvar

I 6 kap. sjölagen finns bestämmelser om befälhavarens ansvar. Enligt 6 kap. 2 § ska befälhavaren se till att fartyget framförs och handhas på ett sätt som är förenligt med gott sjömanskap. Befälhavaren ska även känna till de påbud och föreskrifter om sjöfarten som gäller för de farvatten som fartyget ska trafikera och på de orter som det ska anlöpa. Bestämmelsen omfattar såväl fritidsbåtar som vattenskotrar då dessa är fartyg i sjörättslig mening.⁵³

Befälhavarens skyldigheter om en sjöolycka inträffar

Enligt 6 kap. 6 § andra stycket sjölagen är befälhavaren ombord på ett fartyg skyldig att bistå andra sjötrafikanter som är i sjönöd. Bestämmelsen är straffsanktionerad i 20 kap. 7 § sjölagen. Det är även straffbart att lämna en olycksplats, 20 kap. 8 § sjölagen.

Skyldigheter vid prejning

Om befälhavaren försummar vad hen enligt 6 kap. 3 § sjölagen, eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av den bestämmelsen, är skyldig att göra vid prejning eller visitering, döms hen till böter eller fängelse i högst sex månader, 20 kap. 9 § sjölagen.

Straffbestämmelserna i sjölagen

Straffbestämmelserna i 20 kap. sjölagen är tillämpliga för fartyg och omfattar därmed vattenskotrar.

Vårdslöshet i sjötrafik och gott sjömanskap

Enligt 6 kap. 2 § sjölagen ska befälhavaren se till att fartyget framförs och handhas på ett sätt som är förenligt med gott sjömanskap. Av förarbetena framgår att det med gott sjömanskap avses ett korrekt uppträdande till sjöss eller riktigt bedömande av sakläget och rätt

⁵³ Prop. 1966:145, s. 200–201.

handlande i olika situationer till sjöss eller i hamn.⁵⁴ Enligt 20 kap. 2 § samma lag ska den som brister i gott sjömanskap till förekommande av sjöolycka dömas, om inte oaktsamheten är ringa, för vårdslöshet i sjötrafik. Det krävs inte att någon olycka inträffat för att straffbestämmelsen i 20 kap. 2 § ska vara tillämplig men det ska i praktiken ha varit "nära ögat".⁵⁵

Bestämmelserna i sjölagen har samband med 1 kap. 5 § sjötrafikförordningen av vilken följer en skyldighet för sjötrafikanter att visa gott sjömanskap och iakttäta den omsorg och varsamhet som till förekommande av sjöolycka betingas av omständigheterna. Fler regler för sjötrafiken som får betydelse för bedömningen finns i 1972 års internationella sjövägsregler, vilka är tillämpliga enligt 1 kap. 2 § sjötrafikförordningen.

Vad som närmare avses med gott sjömanskap framgår inte av lagtext. Innebörden av begreppet vårdslöshet i sjötrafik i domstolspraxis har redogjorts för i doktrin.⁵⁶ I artikeln citeras bland annat dåvarande chefsrådmannen Jan Öhman i ND 2000 s. 21 (Stockholms TR) (s. 23).

Gott sjömanskap är inte något entydigt och klart definierat begrepp. Uttrycket får mera betraktas som en standard för den skicklighet och aktsamhet som allmänt sett är utmärkande för en god sjöman. Kravet på sjömanskap varierar naturligtvis beroende på vad det är för båt som framförs.

Det är inte varje fel som begås till sjöss och som kan leda till en sjöolycka som anses vara ett straffbart agerande. Avgörande för det straffrättsliga ansvaret är omständigheterna i det enskilda fallet.⁵⁷ I ett avgörande som avsåg vårdslöshet i sjötrafik beaktade tingsrätten att vattenskoterföraren framfört en vattenskoter i hög fart nära badbryggor vid en badplats trots att det befann sig badande i vattnet nära bryggorna. Tingsrätten hänvisade till regel 5 i sjövägsreglerna som stadgar att man på fartyg ständigt ska hålla noggrann utkik med syn, hörsel och alla andra tillgängliga och under rådande omständigheter och förhållanden användbara medel så att man kan göra en fullständig bedömning av situationen och risken för kollision. Vidare hänvisade tingsrätten till regel 6 enligt vilken ett fartyg alltid ska framföras med säker fart, så anpassad att fartyget kan vidta lämpliga och effektiva åt-

⁵⁴ Prop. 1966:145, s. 66.

⁵⁵ SvJT 2016, s. 680.

⁵⁶ Tiberger och Widlund (2016), s. 674 ff.

⁵⁷ NJA 2000 s. 234 och 2004 s. 764.

gårdar för att undvika kollision och att farten även ska anpassas så att fartyget kan stoppa inom ett avstånd som är lämpligt utifrån rådande omständigheter och förhållanden. Tingsrätten fann att den höga hastigheten i kombination med att vattenskotern framfördes nära badbryggorna när det fanns badande i vattnet innebar att föraren visat en synnerligen brist på gott sjömanskap som inte var ringa. Hen dömdes därför till vårdslöshet i sjötrafik.⁵⁸

I praxis har brott mot gott sjömanskap ansetts föreligga bland annat vid bristande vetskap om fritt vatten före gaspådrag, om den som framför fartyget brustit i uppmärksamhet när denne tittat på sjökortet eller tittat åt sidan i skarpt läge. I farleder som är trånga för vissa fartyg kräver gott sjömanskap att man inte stör de fartyg som endast kan gå i farleden.⁵⁹

Det finns även omfattande praxis avseende förseelser mot 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen, särskilt avseende hastighetsöverträdelser och andra brott mot myndighetsföreskrifter utfärdade med stöd av 2 kap. samma förordning.⁶⁰

I vissa fall kan det uppstå gränsdragningsproblem mellan olika straffbestämmelser, bestående i att fartöverskridanden som bedöms som farliga och brytande mot gott sjömanskap hänförs till 20 kap. 2 § sjölagen där straffvärdet kan uppgå till fängelse i högst två år, medan straff för förseelser mot sjötrafikförordningen för båtar är penningbot.⁶¹ Därutöver kan sådan körning även anses vara s.k. onödig körning och därmed straffsanktionerad enligt 20 kap. 3 § sjölagen. Ett exempel på gränsdragningsproblem är vid badplatser där sjötrafik kan vara förbjuden enligt sjötrafikföreskrifter men även under vissa förhållanden vara straffbar enligt 20 kap. 2 eller 3 § sjölagen.

Onödig körning

I sjölagen infördes 1991 en straffsanktionerad bestämmelse om störande sjötrafik. För s.k. onödig störning gäller att den som tar sådan färdväg, håller sådan hastighet eller som annars färdas med fartyg så att omgivningen störs i onödan kan dömas till penningböter, 20 kap. 3 § sjölagen. Syftet är bland annat att reglera sådan användning som

⁵⁸ Se Göteborgs tingsrätts dom den 19 april 2022 i mål nr B 18810-21.

⁵⁹ SvJT 2016, s. 680.

⁶⁰ SvJT 2016, s. 680.

⁶¹ SvJT 2016, s. 683–684.

till exempel innebär att köra med högt motorljud på en olämplig plats eller att föra ett fartyg så att onödiga svallvågor uppkommer.⁶² Enligt förarbetena omfattar bestämmelsen både störningar som påverkar människor och sådana som påverkar djurlivet.⁶³

Bakgrunden till bestämmelsen var den växande kritik som fanns mot hur vissa förare av fritidsbåtar betedde sig i sjötrafiken. Kritiken gällde främst motorstarka båtar. I förarbetena anges som exempel på onödiga och störande båtmanövrar att någon framför en båt med sådan hastighet och kurs att andra personer som befinner sig till sjöss kan befara att en sammanstötning ska äga rum. Därutöver nämndes som exempel att någon hanterar en båt på ett sätt som i onödan stör andra sjötrafikanter, personer som bedriver friluftsliv eller bor längs färdvägen. Det kan vara fråga om starkt motorljud i närheten av fågel-skyddsområden eller genom att någon kör på ett sådant sätt att svallvågor rivs upp och vållar problem för andra båtar eller boende på land. Sammanfattningsvis föreslogs därför en ny bestämmelse som reglerade handlingar som var hänsynslösa mot omgivningen men inte nödvändigtvis behövde vara sådana att de kunde leda till någon sjöolycka.⁶⁴

Vart går gränsen för vad som är onödig körning?

Det saknas praxis avseende vad som avses med onödig körning med vattenskoter. Det finns endast ett fåtal avgöranden varav ett som avsåg vattenskoterkörning och som redogörs för i avsnitt 1.2.6. I det avgörandet konstaterade domstolen att bedömningen av vad som var en onödig körning ska göras utifrån vilket syfte fritidsbåtar och andra vattenfordon av liknande slag normalt används för. Domstolen hänvisade till förarbetena där det betonas att i kravet på att störningen ska vara onödig ligger att hänsyn inte endast ska tas till störningens karaktär utan även i vilken mån som störningen kunde undvikas genom en anpassning av färsättet. Till exempel buller kan därför bedömas annorlunda beroende på om det kommer från ett fartyg i yrkesmässig trafik jämfört med från en fritidsbåt.⁶⁵

⁶² Se Nordlander, Sjölagen (1994:1009) 20 kap. 3 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-10-29).

⁶³ Prop. 1990/91:128, s. 128.

⁶⁴ Prop. 1990/91:128, s. 19–20.

⁶⁵ Se RH 2014:54. I målet var emellertid inte frågan uppe om det var sådan körning som i onödan stört omgivning eller inte. I målet hade det aktuella fartyget hållit en hastighet om 14,2 knop trots att högsta tillåtna fart var 8 knop. Genom sin hastighet hade fartyget även i onödan stört omgivningen eftersom fartyget orsakade sådant kraftigt vågsvall att två närbelägna bryggor och en förtöjd båt skadades.

Vattenskoterkörning har stora inslag av nöje och sport. Det är oklart om nöjeskörning som innefattar att en vattenskoter exempelvis snurrar runt och gör piruetter i hög fart anses onödig enligt 20 kap. 3 § sjölagen. Utredningen bedömer att den störningsbild som förarbetena beskriver som upphovet till 20 kap. 3 § sjölagen i stora drag överensstämmer med den störningsbild som vattenskotrar kan ge upphov till. Å andra sidan finns det ett tingsrättsavgörande som utifrån domskäl och de förarbeten som hänvisas till ger bilden av att sådan körning inte anses onödig. För den som kör kan det även vara svårt att bedöma sin omgivningspåverkan i form av buller eftersom buller är en subjektiv upplevelse. Det är således oklart om 20 kap. 3 § sjölagen avser samtlig sådan körning med vattenskotrar som kan orsaka störningar.

En synpunkt som inkommit till utredningen är att det är svårt att styrka att brott har begåtts. I de flesta fallen som avser hastighetsöverträdelser har mätning gjorts med laserhastighetsmätare. I uppenbara fall kan det dock vara tillräckligt med iakttagelser. I ett avgörande var frågan om det var tillräckligt med ett vittnes iakttagelser för att bedöma om en fartöverträdelse skett. Den aktuella hastighetsgränsen var 7 knop och vittnet uppskattade farten till omkring 15 knop. Vittnena hade iakttagit att båten framfördes i planande läge. De båda vittnena som bäge var Kustbevakningstjänstepersoner beräknade hastigheten med utgångspunkt från att båtens planingströskel låg vid cirka 12 knop. Deras slutsats var att båten hade hållit en betydligt högre hastighet än så. Vittnenas påståenden var tillräckligt för att visa att båten framförts i en högre hastighet än 7 knop varför den som framförde båten dömdes för fartöverträdelse till sjöss.⁶⁶

Möjlighet att utfärda penningböter på plats avseende onödig körning

Bestämmelsen i 20 kap. 3 § sjölagen om onödig körning infördes den 1 juli 2021 i den s.k. ordningsbotskatalogen. Det innebär att polisen numera kan utfärda böter direkt på plats, ordningsbotsföreläggande. Ett föreläggande om ordningsbot innebär att den misstänkte föreläggs ett bötesstraff för godkännande. Har föreläggandet godkänts, gäller det som en dom som har fått laga kraft (48 kap. 3 § rättegångsbalken). Bakgrunden till ändringen var att det hade påtalats ett behov av en

⁶⁶ RH 1991:42.

snabbare och effektivare lagföring av detta brott.⁶⁷ Sedan den 1 april 2022 får även Kustbevakningen utfärda ordningsbotsföreläggande vid brott enligt 20 kap. 3 § sjölagen, 2 § andra stycket ordningsbotskungörelsen (1968:199). Effekterna av ändringarna kan inte fullt ut beaktas inom ramen för utredningen men generellt bör ändringarna innebära en mer effektiv kontroll och handläggning av upptäckta överträdelser.⁶⁸

Sjöfylleri

Andra brott som kan vara aktuella är sjöfylleri respektive grovt sjöfylleri, 20 kap. 4 och 5 §§ sjölagen. Bestämmelserna om sjöfylleri är tillämpliga på såväl skepp som båtar, inklusive vattenskotrar. Bestämmelser om sjöfylleri infördes den 1 juni 2010. Bestämmelserna är utformade på så vis att det finns dels ett hastighets-, dels ett storlekskriterium. Fartyget måste uppfylla ett av dessa kriterier. Eftersom samtliga vattenskotermodeller är fartyg som med motordrift kan framföras med en hastighet om minst femton knop omfattas vattenskotrar av det s.k. hastighetskriteriet. Av Kustbevakningens 103 sjöfylleri-ärenden under 2021 avsåg fem vattenskotrar.

Vad gäller straffvärdet för sjöfylleri uttalade Högsta domstolen i NJA 2012 s. 369 att praxis vad gäller straffvärdet för rattfylla vid vägtrafik inte omedelbart är tillämplig för sjöfylleri. I stället är omständigheterna i det enskilda fallet avgörande såsom vilket fartyg som framförts, hur det framförts och trafikintensiteten i det vattenområde där det framfördes. I ett fall som avsåg vattenskoterkörning i hög fart med passagerare i ett centralt vattenområde med annan sjötrafik bedömde hovrätten att omständigheterna inte var så allvarliga att det fanns en presumtion för att påföljden skulle bestämmas till fängelse. Påföljden bestämdes till skyddstillsyn som förenades med en särskild föreskrift om att genomgå alkoholavvänjande vård och behandling.⁶⁹

⁶⁷ Se Åklagarmyndighetens beslut den 23 juni 2021, ÅM2019-1592.

⁶⁸ Promemorian Utökad möjlighet för Kustbevakningen att ge ordningsbotsföreläggande, s. 19.

⁶⁹ Se Göta hovrätts dom den 1 februari 2021 i mål nr B 3736-20. Alkoholkoncentrationen i utandningsluften under eller efter färden uppgick till 0,63 milligram per liter.

Övriga brott som kan aktualiseras

Vattenskoterkörning kan medföra störningar för människors hälsa och säkerhet. Beroende på vilken störningen är sträcker sig straffskalan från maximalt fängelse sex år till penningböter. För olyckor där vattenskotrar är involverade och där någon avlider kan brottsrubriceringen vållande till annans död förekomma. Om en person skadas kan vattenskoterföraren i stället dömas för vållande till kroppsskada. Till skillnad från vad som gäller för störningar för miljön kan störningar för människors hälsa även omfatta brottsbalksbrott.

I flera fall kan flera brott aktualiseras. Av 20 kap. 15 § andra stycket sjölagen följer att straff inte döms ut enligt sjölagen om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken. Brott mot sjölagen är alltså subsidiära till brottsbalksbestämmelser.

En vattenskoterförare som uppsåtligt kör på ett sådant sätt att föraren fysiskt antastar någon annan eller utsätter någon annan för störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande kan dömas för ofredande till böter eller fängelse i högst ett år, 4 kap. 7 § brottsbalken. Hänsynslöst agerande kan innefatta att störa någon med till exempel höga ljud. I ett rättsfall som avsåg ofredande genom vattenskoterkörning hade vattenskoterföraren skvätt vatten på målsäganden.⁷⁰

I ett fall där en person på vattenskoter körde på en badande med vissa skador som följd dömdes föraren för vårdslöshet i sjötrafik, 20 kap. 2 § sjölagen, och vållande till kroppsskada, 3 kap. 8 § brottsbalken.⁷¹ Vid dödlig utgång kan föraren dömas för vårdslöshet i sjötrafik och vållande till annan död, 3 kap. 7 § brottsbalken.

5.4.4 Sjötrafikförordningen

Sjötrafikförordningen innehåller de internationella sjövägsreglerna och är tillämplig vid framförandet av fartyg. I förordningen definieras fartyg som varje farkost som används eller kan användas till transport på vattnet, 1 kap. 1 §. Det innebär att till exempel segelbrädor, kanoter, sväware och sjöflygplan omfattas av förordningens tillämpningsområde.⁷² Det har i praxis hävdats att fartygsbegreppet i sjötrafikförordningen är vidare än begreppet i sjölagen.⁷³

⁷⁰ Se t.ex. Västmanland tingsrätts dom den 23 januari 2019 i mål nr B 3148-18.

⁷¹ Se Svea hovrätts dom den 12 februari 2016 i mål nr B 3763-15.

⁷² Se Nordlander, Sjötrafikförordningen (1986:300), 1 kap. 1 §, Karnov 2020-01-01 (JUNO).

⁷³ Se Svea hovrätts dom den 5 december 2014 i mål nr B 2029-14.

Förordningen är meddelad med stöd av 1 § första stycket 6 lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer.

Regler om gott sjömanskap

Enligt 1 kap. 5 § sjötrafikförordningen ska en sjötrafikanter visa gott sjömanskap och iaktta den omsorg och varsamhet som till förekommande av sjöolycka betingas av omständigheterna. Bestämmelsen knyter an till den straffrättsliga bestämmelsen i 20 kap. 2 § sjölagen. Enligt 20 kap. 2 § sjölagen ska den som brister i gott sjömanskap till förekommande av sjöolycka dömas, om inte oaktsamheten är ringa, för vårdslöshet i sjötrafik. Vidare gäller enligt 1 kap. 6 § sjötrafikförordningen att den som framför fartyg eller eljest på fartyg har uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss inte får fullgöra sin uppgift om personen på grund av sjukdom, uttröttnings eller påverkan av alkoholhaltiga drycker eller annat berusningsmedel eller av något annat skäl inte kan utföra uppgiften på ett betryggande sätt.

De internationella sjöfartsreglerna

Av 1 kap. 2 § sjötrafikförordningen framgår att Transportstyrelsen i sin författningssamling ska publicera en svensk översättning av de internationella sjövägsreglerna. I 1 kap. 4 § och 2 kap. 1 § ges Transportstyrelsen också ett bemyndigande att meddela föreskrifter om tillägg till och undantag från dessa regler. För närvarande återfinns reglerna i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:44) om sjövägsregler. Föreskriftens bilaga 1 innehåller en svensk översättning av de internationella sjövägsreglerna och bilaga 2 innehåller de tillägg till och undantag från sjövägsreglerna som gäller på svenskt vatten.

Föreskriftsrätt för Transportstyrelsen och länsstyrelsen att reglera användning av vattenområden och trafik

Transportstyrelsens bemyndigande

Enligt 2 kap. 1 § sjötrafikförordningen får Transportstyrelsen efter samråd med Sjöfartsverket meddela de föreskrifter som behövs med hänsyn till sjösäkerheten när fartyg förs i eller utanför Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. Transportstyrelsen har meddelat fyra sådana föreskrifter. Tidigare meddelades sådana föreskrifter av Sjöfartsverket. En del äldre föreskrifter som meddelats av Sjöfartsverket gäller fortfarande.

Länsstyrelsens bemyndigande

Enligt 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen får länsstyrelsen meddela föreskrifter om begränsningar och förbud att använda vattenområden samt enligt 2 kap. 2 a § reglera trafik av sjöfartsskyddsskäl inom hamnområden.

Eftersom det i 2 § anges att det ska vara fråga om ett vattenområde anses bestämmelsen enbart medge föreskriftsrätt för ett begränsat vattenområde.⁷⁴ Det har tolkats som att det inte är möjligt att använda sjötrafikförordningen för att till exempel förbjuda trafik med vattenskotrar för en hel kust eller generellt för alla sjöar i en kommun.⁷⁵ De vanligaste sjötrafikföreskrifterna är utformade som hastighetsbegränsningar. Vad gäller föreskrifter avseende förbud mot att framföra en viss slags farkost förekommer det äldre föreskrifter som under sommarmånaderna förbjuder användningen av vindsurfingbrädor inom vissa vattenområden.⁷⁶

I utredningen som låg till grund för införandet av vattenskoterförordningen anfördes att sjötrafikförordningen skulle kunna användas för att i ett visst angivet vattenområde begränsa sjötrafiken. Utredningen ansåg emellertid inte att dessa bestämmelser var ändamålsenliga eftersom de medförde för stora arbetsinsatser med att kartlägga, utreda och besluta om samtliga delområden.⁷⁷

⁷⁴ SOU 1992:41, s. 19.

⁷⁵ Prop. 1992/93:97, s. 5.

⁷⁶ Se t.ex. Länsstyrelsens i Skåne län föreskrifter (11FS 1989:37) om förbud mot brädsegling vid badstränder i Vejbystrand, Magnarp och Ängelholm.

⁷⁷ SOU 1992:41, s. 34.

Det finns en osäkerhet kring om sjötrafikföreskrifter kan användas för att reglera buller. Sex av 20 länsstyrelser svarar ja på frågan om de anser att det är möjligt att införa föreskrifter med stöd av sjötrafikförordningen på grund av buller. Lika många anser det motsatta, att det inte är möjligt att använda buller som skäl för en eventuell begränsning. De åtta kvarvarande länsstyrelserna är tveksamma eller kan inte svara på om de anser att det skulle vara möjligt eller inte.⁷⁸

5.4.5 Sjötrafikföreskrifter kan vara ett komplement till skyddade områden

Möjligheten att meddela sjötrafikföreskrifter ur miljöhänsyn infördes som ett komplement till bestämmelserna om naturreservat och naturvårdsområde enligt då gällande naturvårdslagen (1964:822). Dessa motsvaras i dag av bestämmelserna om naturreservat i miljöbalken. Bakgrunden till att en föreskriftsrätt infördes i sjötrafikförordningen var den ökande fritidsbåtstrafiken. Antalet båtar hade stigit kraftigt och motorstyrkan samt fartresurserna hade ökat. Båtarna kunde även enkelt förflyttas med trailer från ett vattenområde till ett annat. Det innebar att tidigare skyddade vattenområden blev tillgängliga för en mer omfattande fritidsbåtstrafik än vad som tidigare varit fallet. Enligt förarbetena gav denna utveckling problem ur såväl sjösäkerhets- som miljösynpunkt.⁷⁹

Behovet av ytterligare regleringar gick enligt förarbetena utöver de möjligheter som fanns i naturvårdslagen. De områden som angavs som exempel var områden där det från allmän rekreationssynpunkt, kringboendes intressen eller på grund av sjöns eller vattenområdets ringa storlek borde övervägas förbud mot motorbåtstrafik. Även allmänna badplatser angavs som exempel på sådana platser där det fanns ett behov av reglering utöver det skydd som naturvårdslagstiftningen gav. Bemyndigandet för miljö infördes i sjötrafikförordningen eftersom föreskrifterna var lokala och för att det redan fanns ett befintligt bemyndigande för länsstyrelserna att besluta om föreskrifter för sjötrafiken.⁸⁰

⁷⁸ Uppgifterna kommer från länsstyrelsernas svar på de frågor som utredningen skickat till samtliga länsstyrelser.

⁷⁹ Prop. 1975:17, s. 3–4.

⁸⁰ Prop. 1975:17, s. 4.

Naturvårdsverket beslutade om allmänna råd i juni 1985 för tillämpningen av 5 § sjötrafikförordningen, i dag 2 kap. 2 §. Råden var avsedda att underlätta för länsstyrelsen att fatta beslut med hänsyn till de skiftande förhållanden som föreligger i olika landsdelar.

I dag har naturvårdslagens bestämmelser ersatts av miljöbalken men de skyddsområden som bestämmelsen i sjötrafikförordningen avsåg att komplettera är desamma. Djur och växtskyddsområde reglerades tidigare i 14 b § naturvårdslagen. Naturreservat och naturvårdsområde enligt naturvårdslagen motsvarar i dag bestämmelserna i 7 kap miljöbalken om naturreservat.

I betänkandet *Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna* (SOU 1993:51) föreslogs ett antal olika åtgärder för att minska buller i bland annat skärgårdar. Utredningen föreslog generella fartgränser för skärgårdarna och inlandsvatten. Hastighetsbegränsning ansågs vara ett effektivt sätt att minska bullret och gränsen föreslogs vara 18 knop. Det skulle även finnas möjlighet för länsstyrelsen att lämna dispens från den generella fartbegränsningen om det fanns särskilda skäl, till exempel för tillfällig tävlingsverksamhet.⁸¹ Förslaget om generella regler ledde inte till någon ny reglering. För övriga områden ansågs länsstyrelsen ha goda möjligheter att införa restriktioner med hänsyn till friluftslivets och naturvårdens intressen.⁸² Beslut om åtgärder för att minska bullerstörningar från motorbåtar ansågs bäst tas på lokal och regional nivå mot bakgrund av de varierande förutsättningarna och behoven i landet.⁸³

Med anledning av de redovisade förslagen i betänkandet lämnade regeringen i april 1994 en skrivelse till riksdagen (1993:94/175) med en uppmaning till landets länsstyrelser att se över inom vilka områden, bland annat i skärgården, där det från bullersynpunkt kan behövas låga fartgränser eller förbud mot motortrafik. Vidare tog Naturvårdsverket och Sjöfartsverket 1995 tillsammans fram en checklista för hur länsstyrelser och kommuner kunde arbeta med buller i skärgårdar och inlandsvatten. I den finns bland annat bedömningar av vilka områden som bör ha en låg bullernivå, vilka avvägningar som behöver göras och vilka prioriteringar som kan behöva göras. Här framhölls att det kan vara angeläget att säkerställa en låg bullernivå inom sam-

⁸¹ SOU 1993:51, s. 103–104.

⁸² SOU 1993:51, s. 58.

⁸³ SOU 2000:67, s. 119.

manhållna ögrupper eller arkipelager. Mellanliggande större fjärdar och öppna vattenområden behöver däremot inte omfattas av reglering.

Även Boverket redogjorde 1996 för hur bullerfrågor kunde hanteras i handboken *Boken om översiktsplan*. Kriterier för val av områden för trafikrestriktioner borde enligt Boverket utgå från såväl människans behov av lugn och tystnad som från naturvårds- och miljönyttan. Åtgärder i form av fartbegränsning eller förbud mot motorbåtstrafik kunde genomföras med stöd av miljöbalken och sjötrafikförordningen. Bullerstörningar från motorbåtstrafik kunde begränsas genom att motordrivna fritidsaktiviteter begränsades inom vissa områden. Enligt Boverket borde det gälla främst från naturvårds- och rekreationssynpunkt särskilt värdefulla skärgårdsområden. Även landstigningsförbud under för djurlivet känsliga tider på året kunde regleras med stöd av miljöbalken. Också hastighetsbegränsning kunde införas för att på så sätt minska bullernivåerna.⁸⁴

Särskilt om straffbestämmelserna i sjötrafikförordningen

Den som vid framförandet av en båt uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift meddelad med stöd av sjötrafikförordningen kan dömas till penningböter, 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen. I samma bestämmelse straffbeläggs även brott mot andra regler och föreskrifter som gäller framförande eller förtöjning av fartyg. Den i praktiken vanligaste typen av överträdelser av sjötrafikförordningen bör vara brott mot föreskrifter om fartbegränsning inom vissa områden och i vissa farleder.⁸⁵ Något straff döms inte ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, sjölagen eller skyddslagen (2010:305), 5 kap. 1 § tredje stycket.

Av 2 kap. 7 § sjötrafikförordningen framgår att föreskrifter som meddelats med stöd av 2 kap. 2 § inte gäller om ett fartyg används vid brådskande uttryckning för räddningstjänst, sjuktransport samt vid annan brådskande tjänsteutövning och i andra jämförliga trängande fall.

⁸⁴ SOU 2000:67, s. 119.

⁸⁵ Prop. 2005/06:33, s. 9.

*Skyltning och krav på utformningen av sjötrafikföreskrifter
ur ett straffrättsligt perspektiv*

Enligt 2 kap. 6 § sjötrafikförordningen får den myndighet som meddelar en föreskrift enligt 2 eller 2 a § besluta att sjövägmärken ska sättas upp och var detta ska ske. Enligt samma bestämmelser är det kommunen som svarar för att ett sjövägsmärke som en länsstyrelse har föreskrivit eller beslutat om sätts upp och underhålls. Länsstyrelsen kan dock besluta att en enskild i vars intresse föreskriften är meddelad får sätta upp och underhålla märket.

Det finns inget krav på att sjövägmärken ska sättas upp för att föreskriften om fartbegränsning ska få bindande verkan gentemot allmänheten. Föreskriften behöver emellertid vara tillräckligt tydlig för att kunna grunda ett straffrättsligt ansvar. För att en föreskrift ska kunna grunda ett straffrättsligt ansvar krävs att det enbart med utgångspunkt i föreskriften är möjligt att avgöra vilket område som begränsningen avser. De flesta föreskrifter innehåller en kartbilaga som visar det område som regleras av föreskriften. Om ett område enbart är angivet som en linje och kan tolkas på olika sätt i fråga om vilket område som den avser brister föreskriften i tydlighet och kan inte ligga till grund för straffansvar.⁸⁶

Naturvårdsverket gav 1985 ut allmänna råd om sjötrafikföreskrifter. Utgångspunkten för verkets råd var att endast sådana begränsningar i båttrafiken bör införas som är nödvändiga för miljön och för att lösa konflikter mellan olika friluftslivsintressen.⁸⁷ Såväl Sjöfartsverket som Transportstyrelsens generella uppfattning är att föreskrifter som begränsar användningen av vattenfarkoster ska utfärdas restriktivt. Transportstyrelsen har i remissvar till länsstyrelser uttryckt att myndighetens generella inställning är att införande av fartbegränsningar till sjöss bör behandlas restriktivt och vägas mot allmänhetens intresse av framkomlighet och rörelsefrihet på sjön. Eventuella problem relaterade till sjöfarten bör vara väl utredda och dokumenterade innan restriktioner läggs på allmänheten. I remisser avseende föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen har Sjöfartsverket uttryckt att från sjösäkerhetssynpunkt föreligger motiv för fartbegränsning inom vattenområden som är svårnavigerade, trånga, grunda, vid marinor eller områden som har intensiv båttrafik samt

⁸⁶ Göta hovrätts dom den 13 oktober 2011 i mål nr B 693-11.

⁸⁷ Naturvårdsverkets allmänna råd 1985:5 Reglering av sjötrafik, s. 9.

områden där sikten är skymd av öar eller utskjutande uddar och således stor risk för kollision föreligger. För vattenområden som inte innehåller nämnda kriterier bedömer Sjöfartsverket att sjöfarande ska kunna färdas med fri, men efter omständigheterna i övrigt väl anpassad fart (gott sjömanskap). De centrala myndigheters inställning påverkar givetvis länsstyrelsernas syn på hur bemyndigandet i 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen bör tillämpas.

5.4.6 Miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av balken

De allmänna hänsynsreglerna

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är tillämpliga på åtgärder som kan ha en reell betydelse för miljön. Vad gäller vattenskoterkörning är de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillämpliga om körningen faller inom balkens tillämpningsområde. Störningar som uppkommer till följd av vattenskotrar bör i de flesta fall falla utanför miljöbalkens tillämpningsområde. Det beror på att de allmänna hänsynsreglerna inte är tillämpliga på åtgärder som har en försumbar betydelse i det enskilda fallet. Enstaka körningar med vattenskotrar faller därmed ofta utanför tillämpningsområdet. I det fall miljöbalken kan anses vara tillämplig bör det vara fråga om mer organiserad verksamhet som vattenskoterruthyrning eller safariverksamhet. Den numera upphävda hälsoskyddslagen (1982:1080) har till exempel använts för att meddela förbud mot användning av vattenskotrar i ett visst vattenområde för en vattenskoterklubb.⁸⁸ I sådana fall skulle den kommunala miljönämnden kunna förelägga verksamhetsutövaren om försiktighetsmått eller förbud.

Skyddade områden

Enligt 7 kap. 1 § miljöbalken ska var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den. Bestämmelsen kan sägas avse förhållandet mellan friluftsintressen och miljöhänsyn.⁸⁹ Bestämmelsen är inte straffsanktionerad.

⁸⁸ Prop. 1992/93:97, s. 5.

⁸⁹ Gipperth och Zetterberg (2013), s. 82.

De skyddsformer som finns i 7 kap. miljöbalken kan användas för att bevara naturvärden och värden för friluftslivet. Genom föreskrifter kan myndigheterna bland annat förbjuda vissa åtgärder i nationalparker, naturreservat, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområde, vattenskyddsområde och Natura 2000-områden. Föreskrifter beslutas ofta i samband med att ett område bildas. Det finns dock ingenting som hindrar att s.k. ordningsföreskrifter beslutas i efterhand.

Nationalparker

Enligt 7 kap. 2 § miljöbalken får efter riksdagens medgivande regeringen förklara ett område som nationalpark om det behövs för att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Området kan avse såväl land- som vattenområden. Det finns i dag 30 nationalparker i Sverige. Av dessa omfattar sju marina miljöer. Dessa är Kosterhavets nationalpark, Haparanda skärgård, Skuleskogen, Gotska Sandön, Stenshuvud, Blå Jungfrun samt Ångsös nationalpark. Men även andra nationalparker kan omfatta vattenområden som sjöar och vattendrag.

I nationalparksförordningen (1987:938) finns bestämmelser om nationalparker. Enligt 4 § får Naturvårdsverket få meddela föreskrifter om inskränkningar i rätten att använda mark- eller vattenområden inom en nationalpark, om rätten att färdas och vistas i en nationalpark och om ordningen i övrigt. Begränsningar i nationalparker kan till exempel avse hastighetsbegränsningar för motorbåtstrafik eller totalförbud för att framföra vissa typer av farkoster.

I elva nationalparker är det enligt föreskrifterna uttryckligen förbjudet att framföra vattenskoter men tillåtet att framföra motorbåt. I flera fall finns hastighetsreglering helt eller delvis i parken. Exempel på sådana föreskrifter finns för Åsnens nationalpark. I parken är det inte tillåtet att framföra vattenfarkoster med högre hastighet än 5 knop utanför markerade farleder. I farlederna är högsta tillåtna hastighet 20 knop. Vidare gäller ett totalförbud mot att framföra vattenskoter, hydrokopter, svävare eller annan liknande el- eller motordriven farkost inom parken.⁹⁰

⁹⁰ www.sverigesnationalparker.se/globalassets/asnen/filer/asnen-nationalpark-skotselplan.pdf, besökt den 27 december 2021.

Naturresevat och naturvårdsområden

Enligt 7 kap. 4 § miljöbalken får länsstyrelsen eller kommunen förklara ett mark- eller vattenområde som naturresevat i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. I augusti 2022 fanns det 5 465 naturresevat. Av den totala ytan som är skyddad med stöd av 7 kap. miljöbalken utgör naturresevat omkring 85 procent. Omkring 75 procent av naturresevatens totala areal finns i fjällvärlden.⁹¹

Naturvårdsområden som är meddelade med stöd av naturvårdslagen (1964:822) är jämställda med naturresevat men med begränsningen att föreskrifterna inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastighet. Skyddsformen förekommer främst i marina miljöer och skogsområden avsedda för friluftsliv. Det finns 93 naturvårdsområden i Sverige.⁹² På samma sätt som för naturresevat är det möjligt att i naturvårdsområden exempelvis förbjuda allmänheten att åka motorbåt, åka vattenskidor, ankra med båt, lägga ut bojar och lägga upp båt på land.

Det förekommer att det i föreskrifterna för naturresevat finns förbud mot att framföra vattenskoter. Ett sådant exempel är naturresevatet Hissö i Kronobergs län. Enligt föreskrifterna är det förbjudet att ta in eller använda vattenskoter. Förbudet gäller inte om vattenskotern används vid sjöräddning eller annat samhällsnyttigt ändamål.⁹³ Ett annat exempel är att det i ett nyligen bildat naturresevat i Gotlands län och som omfattar stora vattenområden är föreskrivet att det är förbjudet att framföra vattenskoter, jetski eller motsvarande farkost med undantag för passage genom resevatet på kortast möjliga sträcka till och från hamn.⁹⁴

Ovan nämnda föreskrifter är meddelade med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken. Gränsdragningen för vilken bestämmelse som ska ligga till grund för en resevatsföreskrift beror på förutsättningarna i resevatet. Bemyndigandet i 7 kap. 30 § miljöbalken kan tolkas på så vis att föreskrifterna även kan rikta sig till markägaren och andra med särskild rätt till fastigheten, till exempel arrendatorer. I den mån en föreskrift begränsar det ekonomiska utnyttjandet av fastigheten på ett sätt

⁹¹ www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/naturresevat/, besökt den 16 november 2021.

⁹² www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/naturvardsomraden/, besökt den 16 november 2021.

⁹³ Se Länsstyrelsens i Kronobergs län beslut den 12 december 2016 i ärende 511-3543-2015.

⁹⁴ Se Länsstyrelsens i Gotlands län beslut den 25 november 2016 i ärende 511-1079-11.

som inte är obetydligt kan i stället föreskrifter med stöd av 7 kap. 5 § miljöbalken aktualiseras. Om till exempel en fastighetsägare bedriver näringsverksamhet med uthyrning av vattenskoter kan det komma i fråga att besluta om föreskrifter med stöd av 7 kap. 5 § miljöbalken. Till följd av bestämmelserna om var vattenskotrar får användas i vattenskoterförordningen har frågan om vilken bestämmelse som ska tillämpas såvitt utredningen känner till hittills inte uppkommit.

Tabell 5.2 Antal naturreservat och naturvårdsområde länsvis

Län	Antal ⁹⁵	Mer än en (1) ha vatten ⁹⁶	Total areal (ha)	Landareal (ha)	Sjöar och vattendrag (ha)	Hav (ha)
Stockholm	359	183	195 202	57 516	6 259	131 428
Västerbotten	396	162	1 025 597	904 948	40 711	79 939
Norrbottnen	444	240	2 037 688	1 876 766	96 213	64 709
Uppsala	190	70	102 890	33 042	6 337	63 511
Södermanland	176	71	47 842	16 199	4 920	26 723
Östergötland	297	98	63 773	24 418	5 180	34 174
Jönköping	165	51	22 435	20 149	2 286	
Kronoberg	142	79	27 281	19 452	7 829	
Kalmar	198	70	69 343	31 874	1 492	35 977
Gotland	154	32	90 906	24 815	871	65 220
Blekinge	117	67	23 281	9 675	650	12 956
Skåne	356	127	152 429	36 579	2 984	112 865
Halland	199	59	31 806	17 479	1 510	12 817
Västra Götaland	541	229	193 189	97 571	25 972	69 647
Värmland	220	82	121 201	66 790	54 411	
Örebro	292	103	49 298	42 391	6 906	
Västmanland	128	37	41 118	29 767	11 351	
Dalarna	382	142	248 390	239 226	9 164	
Gävleborg	248	114	48 594	35 113	4 252	9 230
Västernorrland	227	87	50 049	39 738	5 816	4 496
Jämtland	234	95	592 152	557 951	34 201	
Total	5 465	2 198	5 234 465	4 181 458	329 315	723 692

Källa: Naturvårdsverket.

⁹⁵ Antal naturreservat (inklusive de som är beslutade av en kommun) och naturvårdsområden.

⁹⁶ Antal naturreservat i länet som innehåller mer än en hektar (ha) vatten.

Biotopskyddsområden

Enligt 7 kap. 11 § första stycket 2 miljöbalken får en myndighet eller kommun i det enskilda fallet besluta att ett område ska vara ett biotopskyddsområde.⁹⁷ Till skillnad från naturreservat kan enbart ett antal namngivna biotop typer skyddas som biotopskyddsområde. Det ska vara fråga om små områden, cirka 2–10 ha. Större områden bör i stället regleras genom beslut om naturreservat. Föreskrifter för området kan meddelas med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken. Biotopskyddsområden beskrivs som en enklare skyddsform än naturreservat. Vid slutet av 2021 fanns det 129 övriga biotopskyddsområden, med en sammanlagd areal på nästan 500 hektar, varav 200 hektar vattenyta. I flera län saknas skyddsformen helt.⁹⁸

Djur- och växtskyddsområden

Enligt 7 kap. 12 § miljöbalken får länsstyrelsen eller kommunen meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller fiske eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom ett område om det behövs ett särskilt skydd för en djur- eller växtart. Det framgår av lagtexten att bestämmelsen är ett komplement till fridlysningsbestämmelserna i 8 kap. miljöbalken. Det är inte heller fråga om ett skydd av naturmiljön utan ett skydd för de sällsynta eller störningskänsliga djur och växter som uppehåller sig i området. Det finns i dag omkring 1 000 djur- och växtskyddsområden i Sverige av vilka merparten avser fågel- eller säl skyddsområden.⁹⁹ I dessa områden kan exempelvis föreskrivas totalförbud för vattenfarkoster under hela eller delar av året. Ett sådant exempel är Måklappen i Skåne där det råder besöksförbud under perioden från och med den 1 februari till och med den 31 oktober. Förbudet gäller både på land och i det omgivande vattenområdet.¹⁰⁰

⁹⁷ Det finns två olika former av biotopskyddsområde. Den ena innebär ett generellt skydd för vissa biotop typer, och den andra att skydd för en särskild biotop beslutas i varje enskilt fall. Det generella biotopskyddet omfattar inte sådana vattenområden som vattenskotrar kan användas i.

⁹⁸ SCB (2021), s. 28.

⁹⁹ Lindahl, Miljöbalken (1998:808), 7 kap. 12 §, Lexino 2015-04-01.

¹⁰⁰ Länsstyrelsens i Skåne län beslut den 7 oktober 2021, dnr 511-35656-2021, 1233-206.

Strandskydd

Enligt 7 kap. 13 och 14 §§ omfattar strandskyddet land- och vattenområdet intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde) och gäller vid havet samt vid insjöar och vattendrag. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 meter från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften, 7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken. Länsstyrelsen får även om vissa förutsättningar är uppfyllda upphäva strandskyddet i ett område.

Länsstyrelsen får i strandskyddade områden meddela ordningsföreskrifter med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken om det behövs för att tillgodose syftet med strandskyddet.

Vattenskyddsområden

Enligt 7 kap. 21 § miljöbalken får länsstyrelsen eller kommunen förklara ett mark- eller vattenområde som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt. Länsstyrelsen och kommunen får meddela föreskrifter med inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom vattenskyddsområdet om det behövs för att tillgodose syftet med området. Föreskrifterna kan omfatta förbud mot att framföra fritidsbåtar och vattenskotrar med förbränningsmotorer i området om det behövs för att minska risken för dels spill vid påfyllning av båttankar, dels att petroleumprodukter läcker ut direkt i vattnet vid en eventuell olycka.

Natura 2000

Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Störningar som uppkommer till följd av vattenskotrar bör i de flesta fall inte kunna påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt. I sådant fall bör det vara fråga om mer organiserad verksamhet som vattenskoteruthyrning eller safari-verksamhet som sker i eller i anslutning till området. Det förekom-

mer att Natura 2000-områden omfattas helt eller delvis av något annat områdesskydd så som naturreservat eller djur- och växtskyddsområde.

Föreskrifterna ska vara kopplade till syftet med det skyddade området

Bestämmelser som innebär förbud eller andra begränsningar vad gäller vattenskoterkörning kan bland annat meddelas med stöd av 7 kap. 30 §. Sådana föreskrifter ska vara kopplade till syftet med det skyddade området. Vidare följer av 7 kap. 25 § miljöbalken att hänsyn ska tas till enskilda intressen vid prövning av frågor om skydd av områden enligt 7 kap. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Föreskrifterna ska inte göras mer ingripande än som är motiverat av skyddsbehovet.¹⁰¹ I förarbetena har betonats att friluftslivet inte i onödan bör hindras av sådana föreskrifter. Vidare bör inskränkningar i allemansrätten vara väl motiverade utifrån syftet med områdesskyddet.¹⁰²

Det finns i dag flera förbud mot vattenskotrar i områden som är skyddade med stöd av 7 kap. miljöbalken. Att vattenskotrar förbjuds i till exempel sjöar med hänvisning till påverkan på fågellivet har accepterats av regeringen trots att vattenskoterkörning inte har varit tillåten i dessa vattenområden enligt vattenskotterförordningen.¹⁰³

5.4.7 Har det gått att begränsa vattenskoterkörning genom reservatsföreskrifter och sjötrafikföreskrifter så länge vattenskotterförordningen gäller?

Konsekvenserna av avsaknaden av kontroll av vattenskotterförordningen har skapat en oklar situation kring vilka möjligheter som finns att begränsa vattenskoterkörning med stöd av andra bemyndiganden. Vattenskotterförordningen gäller fortfarande och det finns en oklarhet kring hur förordningens allmänna förbud förhåller sig till övrig lagstiftning.

¹⁰¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 102.

¹⁰² Prop. 2008/09:214, s. 117–118.

¹⁰³ Se till exempel regeringens beslut den 21 februari 2019 i ärende M2018/01502/Me avseende överklagande i fråga om naturreservatet Kronoberg i Växjö kommun.

I kontakter med länsstyrelserna har framkommit att den dominerande uppfattningen är att det inte går att förbjuda enbart vattenskotrar med stöd av sjötrafikförordningen så länge det finns en särreglering av dessa farkoster i vattenskoterförordningen. Det har förekommit att länsstyrelser avvisat en begäran om att meddela sjötrafikföreskrifter om förbud mot vattenskotrar eftersom vattenskoterkörning redan är förbjudet enligt vattenskoterförordningen. Detta förfarande har även godtagits av förvaltningsrätten.¹⁰⁴

Det förekommer att länsstyrelsen i vissa vattendrag genom sjötrafikföreskrifter förbjudit motorfartyg under vissa tider på året, samt även infört hastighetsbegränsningar. Detta har i några fall skett för att på så sätt förhindra vattenskoterkörning. Föreskrifterna har inneburit förbud, eller begränsning av hastigheten, för samtliga motordrivna fartyg i de aktuella områdena, inte enbart vattenskotrar.

I en tingsrättsdom som avsåg förseelse mot områdesskydd aktualiserades en annan tillämpningsproblematik. Åtalet ogillades med bland annat hänvisning till EU-domstolens avgöranden i Mickelson och Sandström. Tingsrätten ansåg att förbudet mot vattenskotrar i Umeälvens delta stred mot EU-rätten och att det inte var visat att länsstyrelsen gjort en korrekt proportionalitetsbedömning när reservatsföreskrifterna meddelades. Tingsrätten gjorde således en egen prövning av om det var motiverat av länsstyrelsen att förbjuda endast vattenskotrar i naturreservatet.¹⁰⁵ EU-domstolens regler om fri rörlighet tar sikte på fri rörlighet för varor inte den enskildes rätt att i ett visst vattenområde utöva en viss aktivitet. Utredningen bedömer att en föreskrift om förbud mot vattenskoterkörning i ett vattenområde således aldrig bör strida mot bestämmelserna om fri rörlighet för varor eftersom föreskriften inte påverkar försäljningen av varan nationellt.

¹⁰⁴ Se t.ex. Förvaltningsrättens i Jönköping dom den 21 juni 2021 i mål 4402-20.

¹⁰⁵ Se Umeå tingsrätts dom den 8 maj 2014 i mål nr B 1714-13.

5.4.8 Artskyddsförordningen

Vid användningen av vattenskotrar och andra farkoster med liknande störningsbild kan det till exempel uppstå svall, buller, grumling eller utsläpp som påverkar såväl växt- som djurliv.¹⁰⁶ Under vissa förutsättningar är detta straffsanktionerat i artskyddsförordningen (2007:845).

Genom artskyddsförordningen skyddas fåglar och vissa utpekade djur och växter. I bilaga 2 anges de arter som omfattas av fridlysning enligt någon av bestämmelserna i 6, 8 och 9 §§. För varje art anges den fridlysning som gäller och det geografiska område som fridlysningen gäller i.

Enligt 4 § artskyddsförordningen är det för vilda fåglar och i fråga om sådana vilt levande djurarter som i bilaga 1 till förordningen har markerats med N eller n bland annat förbjudet att avsiktligt döda eller störa djuren, avsiktligt förstöra ägg i naturen och skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatser. Förbuden i artskyddsförordningen är straffsanktionerade i 29 kap. 2 b § miljöbalken. Det innebär att det är straffsanktionerat att till exempel avsiktligt skada fåglar genom att köra på ett sätt som framkallar svall som förstör häckningsplatser.

5.4.9 Straffbestämmelser

Som redogjorts för i avsnitt 4 kan vattenskoterkörning medföra störningar för miljön i form av buller och fysisk närvaro i områden där djur uppehåller sig. De straffbara handlingarna finns i olika lagar, förordningar och föreskrifter. Beroende på vilken störningen är sträcker sig straffskalan från maximalt fängelse fyra år till penningböter. Den övre straffskalan för artskyddsbrott lär dock inte aktualiseras för enstaka störningar som sker vid vattenskoterkörning. Sammanfattningsvis bedömer utredningen att följande brott kan komma i fråga vid vattenskoterkörning som riskerar att orsaka eller orsakar skador eller störningar för miljön.

Den körning som kan föranleda störningar för miljön är körning nära strandkanten som riskerar att störa djurlivet till följd av buller, grumling eller svall.

¹⁰⁶ Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag, Vattenskotrar och andra mindre motor-drivna vattenfarkoster, 2013-11-29, s. 21-22.

Utredningen bedömer att det är osannolikt att miljöbrott, 29 kap. 1 § miljöbalken, skulle kunna aktualiseras till följd av vattenskoterkörning. Enligt tredje punkten omfattas buller men enligt lagmotiven omfattas inte sådant buller som är tillfälligt. Eftersom det slags buller som det kan vara fråga om får anses vara tillfälligt är inte bestämmelsen tillämplig. Det är tveksamt att miljöbrott skulle kunna komma i fråga till följd av utsläpp av drivmedel från en vattenskoter till ett vattenområde eftersom utsläpp av ringa betydelse inte omfattas.

Artskyddsbrott kan komma i fråga för sådan körning som dödar, skadar eller stör djur, skadar ägg, rom eller bo och sådan körning som skadar eller förstör djurs fortplantningsområde eller viloplats. Det är alltså fråga om beskrivningar av de överträdelser som sker i strid med fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen. I en bilaga till den förordningen tas upp bland annat alla fågelarter som tagits upp i bilagorna 1–3 till fågeldirektivet¹⁰⁷ samt bilagorna 2, 4 och 5 till art- och habitatdirektivet¹⁰⁸.

Om en vattenskoterförare bryter mot bestämmelser i föreskrifter för skyddade områden meddelade med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken eller sjötrafikföreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen krävs inte att körningen medfört en störning eller risk för störning.

Slutligen finns ett förbud mot s.k. onödig körning i 20 kap. 3 § sjölagen som även avser störningar på miljön, se avsnitt 1.4.3.

Vad gäller spridning av invasiva sjukdomar till följd av att vattenskotern flyttas mellan olika vattenområden utan att rengöras är det inte straffsanktionerat.

¹⁰⁷ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1010 av den 5 juni 2019 om samordning av rapporteringsskyldigheter inom miljöanknuten lagstiftning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 166/2006 och (EU) nr 995/2010, Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG, 2004/35/EG, 2007/2/EG, 2009/147/EG och 2010/63/EU, rådets förordningar (EG) nr 338/97 och (EG) nr 2173/2005 samt rådets direktiv 86/278/EEG.

¹⁰⁸ Jfr rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, i lydelsen enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 om anpassning av vissa direktiv på miljöområdet med anledning av Republiken Kroatians anslutning.

5.5 Allemansrätten

Allemansrätten gäller både på land och vatten. Den bygger på sedvanerätt och följer således inte av lag även om den nämns i olika bestämmelser. Av 2 kap. 15 § fjärde stycket regeringsformen följer att alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten. Enligt 7 kap. 1 § miljöbalken ska var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den. Bestämmelsen anses motsvara uttrycket ”inte störa, inte förstöra”.¹⁰⁹

5.5.1 Rätten att färdas med motorbåt eller vattenskoter på annans vatten kan vara en del av allemansrätten

Det saknas närmare uttalanden om rätten att färdas med vattenskoter på annans vatten är en del av allemansrätten. Däremot finns det i doktrin omfattande uttalanden om motorbåtstrafik.

I SOU 2019:67 Hållbar terrängkörning redogörs för rättsläget för rätten att färdas med motorbåt på annans vatten. Allemansrätten anses mer vidsträckt på vatten än på land och det bör därför inte dras paralleller mellan motortrafik till sjöss och på land. Motorbåtstrafik på annans vatten är sedan länge godtagen utan särskilt lagstöd. Även om det inte finns något klart stöd för en sådan rätt stämmer den med sedvanan, vilket är en faktor i allemansrättens innebörd. Det kan därmed anses finnas en ”allmän rätt” att färdas med motorbåt och liknande i hav och sjöar. Däremot är det mer tveksamt om den omfattar en rätt till mera störande trafik. Klara störningar av hemfriden kan inte anses rymmas inom det tillåtna området.¹¹⁰ Även i Naturvårdsverkets allmänna råd 1985:5 nämns inledningsvis att rätten att fritt färdas över vatten är en viktig del av allemansrätten.¹¹¹

5.5.2 Hänsynsområden

Vissa länsstyrelser har infört s.k. hänsynsområden i kust- och skärgården. De första hänsynsområdena infördes sommaren 2008 i skärgårdarna i Stockholms och Västra Götalands län. Antalet hänsynsområden har därefter ökat i antal och uppgår i dag till tio. Syftet med

¹⁰⁹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 69.

¹¹⁰ SOU 2019:67, s. 148–149.

¹¹¹ Naturvårdsverkets allmänna råd 1985:5, s. 9.

hänsynsområden är att skapa lugna områden för besökare och djurliv. Hänsynsområden kan ses som en form av precisering eller förtydligande av allemansrätten.

I samband med att länsstyrelsen skapar hänsynsområden införs även rekommendationer, dvs. inte sanktionerade regler. Rekommendationer i sådana områden har ibland begränsningar som innebär att farkoster bör framföras i låg fart, högst 5 knop, att bullrande eller på andra sätt störande vattenlekar bör undvikas och att man inte bör orsaka onödigt svall för badande eller förtöjda båtar.

5.6 Enskildas klagorätt av beslut och föreskrifter

Normgivning och förvaltningsbeslut

Med normbeslut avses beslut som är riktade till en obestämd krets av adressater och gäller ett obestämt antal fall, dvs. sådana föreskrifter som avses enligt 8 kap. regeringsformen.¹¹² Av 30 § myndighetsförordningen (2007:515) följer att myndigheters beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen inte får överklagas. Enligt 1 § samma förordning framgår att om en lag eller en förordning innehåller en bestämmelse som avviker från myndighetsförordningen, gäller den bestämmelsen.

Beslut i enskilda fall riktar sig mot enskilda och innebär rättigheter eller skyldigheter. Allmänna bestämmelser om överklagande av förvaltningsbeslut finns i förvaltningslagen (2017:900). Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna, 1 §. Av 41 § följer att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Enligt 42 § får sådana beslut som avses i 41 § överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.

Instanser och klagorätt för överprövning av beslut om att tillåta vattenskoterkörning enligt vattenskoterförordningen

Bestämmelser om överklagande av beslut enligt vattenskoterförordningen finns i 6 §. Första stycket är en upplysningsbestämmelse med hänvisning till 40 § förvaltningslagen. Av andra stycket följer att

¹¹² Jfr prop 1997/98:45, del 1, s. 313.

Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten får överklaga länsstyrelsens beslut. Vattenskoterförordningen innehåller såväl beslut i enskilda fall och normbeslut. Besluten som berör enskilda kan överklagas till förvaltningsrätten. Vad gäller övriga normbeslut, däribland föreskrifterna om var vattenskotrar får användas får enbart de uppräknade myndigheterna överklaga länsstyrelsens beslut.

Instanser och klagorätt för överprövning av beslut om skyddade områden

Beslut om bildande av naturreservat är förvaltningsbeslut och är inte att betrakta som normbeslut.¹¹³ I samband med att en länsstyrelse eller kommun beslutar om ett skyddat område tas ofta föreskrifterna in i samma beslut. Föreskrifter som meddelas med stöd av 7 kap. 30 § är normbeslut. Detta eftersom de är riktade till en obestämd krets av adressater och gäller ett obestämt antal fall.¹¹⁴ Av 30 § myndighetsförordningen följer att normbeslut som huvudregel inte är överklagbara om det inte följer av annan lag eller förordning. Bestämmelser om överklagande finns i 16 kap. 12 (enskilda) och 13 §§ miljöbalken (miljöorganisationer) samt i 18 kap. samma balk.

Beroende på om en länsstyrelse eller en kommun beslutat om områdesskyddet är instansordningen olika. Länsstyrelser beslut överklagas till regeringen, 18 kap. 1 § 1 miljöbalken, och besvär över kommuners beslut överklagas till länsstyrelsen, se bland annat 41 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken och 19 kap. 1 § miljöbalken. Enligt 18 kap. 1 § 1 miljöbalken överklagas beslut om nationalparker till regeringen. Föreskrifter som ska gälla i nationalparker beslutas av Naturvårdsverket, 4 § nationalparksförordningen (1987:938).

¹¹³ Se RÅ 2001 not. 42 och hänvisningarna däri till prop. 1975/76:112 s. 33 och 62 ff.

¹¹⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 313.

Instanser och klagorätt för överprövning av beslut om sjötrafikföreskrifter

Länsstyrelsens sjötrafikföreskrifter får överklagas till regeringen, 2 kap. 8 § sjötrafikförordningen. Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Naturvårdsverket får överklaga beslut om föreskrifter. Kustbevakningen får överklaga länsstyrelsens beslut som är meddelade med stöd av 2 kap. 2 a § samma förordning.

5.7 Tillsyn, kontroll och sanktioner

5.7.1 Polismyndigheten och Kustbevakningen

Det är Polismyndigheten och Kustbevakningen som ansvarar för sjöövervakning och brottsbekämpning till sjöss och som genomför kontroller av vattenskoterförare till sjöss.

Riksåklagaren underrättade¹¹⁵ Miljödepartementet 2011 om att det framstod som uppenbart att länsstyrelserna inte hade fullgjort sin uppgift att anvisa vattenområden där vattenskoteråkning är tillåten och att vattenskoterförordningen därför i praktiken inte kunde läggas till grund för straffrättsliga ingripanden. Sedan dess bedriver inte Polismyndigheten och Kustbevakningen någon kontroll utifrån reglerna i vattenskoterförordningen. Den kontroll och övervakning som utförs syftar i stället till bekämpning av överträdelse av sjö- och miljörättsliga bestämmelser.

Kustbevakningens verksamhet

Kustbevakningen har ansvar för frågor som rör myndighetsutövning till sjöss. Myndighetens ansvarsområden och uppgifter framgår i huvudsak av förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen. Kustbevakningens befogenheter inom områdena brottsbekämpning, ordningshållning samt kontroll och tillsyn regleras i kustbevakningslagen (2019:32). I kustbevakningslagen används begreppet Kustbevakningens direkta brottsbekämpning. Med det avses brott som gäller vattenförorening och annan miljölagstiftning, sjötrafik och sjö-

¹¹⁵ M2011/1785.

säkerhet, skyddslagstiftning, jakt och fiske, fornminnen och vrak, samt alla typer av brott som har begåtts inom Sveriges maritima zoner. Avgränsningen av den direkta brottsbekämpningen avseende miljölagstiftningen följer Kustbevakningens naturliga verksamhetsområde.¹¹⁶

Därutöver kan regeringen i förordning bestämma ytterligare brott som ska ingå i den direkta brottsbekämpningen, förutsatt att brotten endast har böter i straffskalan. Av 3 kap. 2 § 2 d och 3 b kustbevakningslagen följer bland annat att brott som rör sjölagen och brott samt förseelse mot områdesskydd och artskyddsbrott ingår i Kustbevakningens direkta brottsbekämpning.

Kustbevakningens uppdrag omfattar normalt inte hela det svenska sjöterritoriet enligt 1 kap. 4 § kustbevakningslagen och 19 § förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen. Myndighetens geografiska verksamhetsområde består av svenskt territorialhav, Sveriges ekonomiska zon, kustvatten, skärgårdsområden samt vissa insjöar. Det finns en möjlighet att enligt 1 kap. 6 § kustbevakningslagen utöka det geografiska verksamhetsområdet för bland annat Kustbevakningens kontrollerande verksamhet.¹¹⁷

Kustbevakningen har i dag 20 vattenskotrar, cirka 100 båtar och drygt 20 fartyg som används i verksamheten. Därutöver använder Kustbevakningen bland annat sväware, pråmar och andra motorfordon i sin verksamhet.¹¹⁸

Polismyndighetens verksamhet

Polismyndighetens arbete regleras bland annat av 1 och 2 §§ polislagen (1984:387), 1 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten och 1 § polisförordningen (2014:1104). Dagens organisation skapades i samband med ombildningen 2015 till en Polismyndighet där utgångspunkten för författningsarbetet var att Polismyndigheten i så stor utsträckning som möjligt skulle få bestämma sin egen organisation och därmed endast författningsregleras i liten utsträckning.¹¹⁹ Polisens uppgifter beskrivs närmare i 2 § polislagen enligt vilken Polismyndigheten bland annat ska förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den all-

¹¹⁶ Prop. 2018/19:16, s. 77.

¹¹⁷ Prop. 2020/21:190, s. 55.

¹¹⁸ Kustbevakningens årsredovisning 2021, s. 120.

¹¹⁹ Prop. 2013/14:110, s. 395.

männa ordningen eller säkerheten samt övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat.

Av 6 § tredje stycket polislagen följer att Polismyndigheten ska samverka med myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Av fjärde stycket i samma bestämmelse framgår att andra myndigheter ska stödja polisens arbete.

Polismyndigheten är uppdelad i sju polisregioner. Respektive region har ett helhetsansvar för polisverksamheten inom ett visst angivet geografiskt område. Polismyndighetens verksamhet omfattar således hela det svenska territoriet i vilket det svenska sjöterritoriet ingår. När det gäller möjligheten att utföra kontroller till sjöss är Polismyndighetens närvaro begränsad på så sätt att den särskilda sjöpolisavdelningen som finns inom myndigheten endast har verksamhet i vissa vattenområden.

Sjöpolisen

Sjöpolisen har verksamhet i Stockholm, Gotland, Västra Götaland och i Halland, dvs. Polisregion Väst och Polisregion Stockholm. Det finns cirka 20 sjöpoliser i Stockholm (inklusive Gotland) och 12 i Västra Götaland (inklusive Halland). Under sommartid (maj–september) ökar antalet i Stockholm till cirka 45 sjöpoliser. I Stockholms län finns nio polisbåtar och i Västra Götaland tre. De används för patrullering och spaningsuppdrag året runt och kan köras även i mörker och hårt väder. Den huvudsakliga verksamheten är dock begränsad till sommarmånaderna och områden kring Stockholm, Gotland, och Göteborg. De båtar polisen använder i sin verksamhet är RIB-båtar som kan köra upp till 60 knop, 15-metersbåtar som kan köra runt 40 knop, vattenskotrar och civila båtar för spaningsuppdrag.¹²⁰ De polisregioner som saknar sjöpolis kan begära biträde av de polisregioner som har sådana resurser.

¹²⁰ <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sjopolisen/>, besökt den 18 januari 2022.

Polismyndighetens och Kustbevakningens kontrollverksamhet

Ordningsbotsförelägganden

Bestämmelserna om ordningsbot finns i 48 kap. rättegångsbalken. Poliser får utfärda ordningsbot. En kustbevakningstjänsteperson får, enligt 48 kap. 20 § rättegångsbalken, utfärda föreläggande av ordningsbot.

I 2 § ordningsbotskungörelsen anges för vilka brott Kustbevakningen kan utfärda ordningsbotsföreläggande. Behörigheten omfattar överträdelser av 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen, 20 kap. 3 § sjölagen och 16 § tredje stycket lagen (2006:263) om transport av farligt gods. Förutsatt att förutsättningar att utfärda ordningsbotsföreläggande i övrigt är uppfyllda kan kustbevakningstjänstepersoner vid dessa brott utfärda ett föreläggande direkt på platsen för brottet. När det gäller övriga brott måste kustbevakningstjänstepersonerna rapportera konstaterade överträdelser till åklagare som därefter tar ställning till om strafföreläggande ska utfärdas eller om åtal ska väckas.

Kustbevakningen får även meddela föreskrifter för verkställighet av ordningsbot när det gäller de brott som myndigheten kan utfärda ordningsbotsföreläggande för, 20 § ordningsbotskungörelsen.

Rutinkontroller och stoppningsrätt utan misstanke om brott

Polisens befogenheter framgår av polislagen. Enligt 22 § 4 polislagen får en polis stoppa fordon eller annat transportmedel om det behövs för att reglera trafiken eller för att kontrollera fordon eller förare eller fordons last enligt vad som är särskilt föreskrivet.

Motsvarande möjlighet saknas för kustbevakningstjänstepersoner. Bestämmelserna om stoppningsrätt i 3 kap. 16 § kustbevakningslagen (2019:32) gäller endast i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet och kan inte tillämpas vid kontroller som sker utan misstanke om brott. I 6 kap. kustbevakningslagen finns allmänna bestämmelser om tillsyns- och kontrollverksamhet. Enligt 6 kap. 1 § kustbevakningslagen får Kustbevakningen preja, borda och föra ett fartyg i hamn om det behövs för en kontroll.

Våldsanvändning m.m.

Av 10 § 5 polislagen framgår att en polisman har rätt att använda våld för att vidta en tjänsteåtgärd om ett fordon eller annat transportmedel ska stoppas. Polismyndigheten har med stöd av 20 § polisförordningen meddelat föreskrifter om vilka hjälpmedel som får användas när ett fordon eller annat transportmedel ska stoppas enligt 10 § 5 polislagen (PMFS 2016:10). Även Kustbevakningen har en motsvarande rätt att använda våld vid stoppande av fartyg i myndighetens kontrollverksamhet enligt 6 kap. 2 § och 2 kap. 4 § 5 kustbevakningslagen och 14 § 4 kustbevakningsförordningen (2019:83). Om en förare vid en kontroll skulle vägra att identifiera sig, kan 23 kap. 8 § rättegångsbalken tillämpas, dvs. personen i fråga kan tas med till förhör. Paragrafen gäller både polisen och Kustbevakningen, jfr 3 kap. 5 § kustbevakningslagen.

5.8 Tillsyn enligt miljöbalken

5.8.1 Inledning

Förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter är inte meddelad med stöd av miljöbalken. Förordningen omfattas därmed inte av kraven på tillsyn och tillsynsvägledning i miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13). Däremot kan den miljöpåverkan som vattenskotrar riskerar att medföra innebära att det finns skäl att förbjuda eller på annat sätt begränsa användningen av dem i skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken. Sådana föreskrifter kan meddelas med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken. Därutöver kan miljöbalken vara tillämplig på mer varaktiga störningar i form av till exempel buller.

För tillsyn i områden som skyddats enligt 7 kap. miljöbalken kan länsstyrelsen respektive den kommunala nämnden vara ansvarig. Uppdelningen av ansvar görs beroende på vem som har beslutat om området. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för artskydd. Kommunerna har tillsyn över buller. Ansvarsfördelningen framgår av 26 kap. 3 § miljöbalken och 2 kap. miljötillsynsförordningen.

Vad gäller nationalparker beslutar Naturvårdsverket om föreskrifter men det är länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet, 7 § 1 miljötillsynsförordningen.

5.8.2 Naturvårdsvakter enligt miljöbalken

Utöver anställda på länsstyrelserna och kommunerna kan även naturvårdsvakter utöva tillsyn enligt miljöbalken (jfr 1 kap. 23 § miljö-tillsynsförordningen [2011:13]). De sistnämnda utövar i de flesta fall tillsyn över efterlevnad av föreskrifter i naturreservat och andra skyddade områden samt informerar besökare om vilka föreskrifter som gäller för området. I skyddade områden som består av naturreservat i skärgården är det ofta naturvårdsvakter som ansvarar för tillsynen. Alla länsstyrelser har inte naturvårdsvakter, men i de län som det finns kommer naturvårdsvakterna i kontakt med till exempel vattenskoterförare som kör vattenskoter i eller i anslutning till skyddade områden.

Det är länsstyrelsen som utser naturvårdsvakter. Om kommunal nämnd ansvarar för tillsynen får naturvårdsvakter utses endast om nämnden begär det. Det är Polismyndigheten som ansvarar för utbildningen. Innehållet i denna regleras i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2000:29) om förordnande och utbildning av naturvårdsvakter.

Gränsen för naturvårdsvakternas tillsynsuppdrag regleras i 26 kap. 23 § miljöbalken. Deras tillsyn får enbart avse efterlevnaden av föreskrifter för områden, naturföremål och djur- och växtarter som omfattas av förordnanden enligt 7 och 8 kap., 11 kap. 14 § eller 12 kap. 6 § miljöbalken. Av 26 kap. 23 § andra stycket miljöbalken framgår vidare att en naturvårdsvakt får avvisa personer som uppehåller sig där de på grund av föreskrifter meddelade med stöd av bland annat 7 kap. miljöbalken inte har rätt att vistas. Av tredje stycket samma bestämmelse följer att en naturvårdsvakt får beslagta bland annat fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet, om vakten ertappar någon på bar gärning, som bryter mot förbud eller föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap. 3, 5, 11, 12, 24 eller 28 § miljöbalken om detta är straffbelagt enligt 29 kap. miljöbalken. Det är alltså i de flesta fall inte möjligt för en naturvårdsvakt att beslagta en vattenskoter om föraren kört in i ett skyddat område där det är förbjudet att framföra vattenskoter. Detta eftersom förbudet många gånger är meddelat med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken.

5.8.3 Tillsynsvägledningsansvar

De två centrala miljömyndigheterna i Sverige är Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket. Havs- och vattenmyndigheten är enligt 1 § förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Naturvårdsverket är förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade områden, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Naturvårdsverket har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken, 1 § första stycket förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

Både Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket har ansvar för tillsynsvägledning. Detta framgår av 3 kap. miljötillsynsförordningen (2011:13) där ansvaret för tillsynsvägledning regleras. I 3 kap. 1 § samma förordning anges att en tillsynsvägledande myndighet ska inom sitt vägledningsområde ge tillsynsvägledning i fråga om tillämpningen av miljöbalken, föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och EU-förordningar. Vidare ska myndigheten aktivt verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning.

Havs- och vattenmyndigheten uppmärksammade 2013 att frågor om tillsynsvägledning kring de miljö- och hälsomässiga störningar som kan orsakas av såväl vattenskotrar som av övriga motordrivna vattenfarkoster kan behöva ses över. Med miljö- och hälsomässiga störningar avses buller, påverkan på sjöfågel, påverkan på grunda bottnar, utsläpp samt skador på miljön i övrigt relaterade till sjötrafik. Tillsynsvägledningsansvaret är en fråga som även berör andra områden där Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens sakansvar delas mellan landbaserad och havs- eller sjöbaserad verksamhet.¹²¹

¹²¹ Havs- och vattenmyndigheten, 2013, s. 55.

5.9 Skillnader och likheter i dagens lagstiftning mellan polis, kustbevakning och miljötillsyn

Såväl Polismyndighetens som Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet omfattar samtliga brott som har begåtts i Sveriges maritima zoner. Det finns dock en viktig skillnad avseende vilka områden som respektive myndighet får utöva sin brottsbekämpande verksamhet i. Till skillnad från polisen är Kustbevakningens befogenheter begränsade vad gäller vattenområden på land på så sätt att de endast gäller i vissa vattenområden. Dessa är Vänern, Mälaren, Trollhätte kanal, Södertälje kanal och övrigt vattenområde som förbinder Vänern med Västerhavet och Mälaren med Östersjön. Kustbevakningens verksamhetsområde omfattar därutöver vissa sträckor på älvar och andra vattendrag, 1 kap. 4 § andra stycket kustbevakningslagen.

Kustbevakningstjänstepersoner och poliser har samma möjlighet att utfärda ordningsbot för förseelser mot 20 kap. 3 § sjölagen.

Vad gäller naturvårdsvakter eller tjänstepersoner som utövar tillsyn enligt miljöbalken får dessa beslagta viss utrustning och får avvisa den som obehörigen vistas i ett skyddat område. Det saknas möjlighet för en naturvårdsvakt eller en tjänsteperson som utövar tillsyn att begära att id-kort eller annan handling som identifierar vattenskoterföraren lämnas över.

5.10 Förverkande, utmätning och beslag

När ägaren till vattenskotern har skulder till det allmänna

Genom myndighetsgemensamma insatser har polisen, Kustbevakningen och Kronofogdemyndigheten genomfört insatser riktade mot den organiserade brottsligheten. När vattenskoterförare påträffas till sjöss kan det förekomma att det görs en kontroll av om föraren har skulder registrerade hos Kronofogdemyndigheten. Om så är fallet och Kronofogdemyndigheten är närvarande kan vattenskotern utmätas på plats. Efter beslutet om utmätning fraktas vattenskotern till en uppställningsplats. Om beslutet vinner laga kraft kan vattenskotern sedan säljas på auktion.

Genom nyligen beslutade lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2022 kommer möjligheterna till att genomföra utmätning på

distans när polisen hittar egendom i sin verksamhet att förbättras ytterligare.¹²²

När en vattenskoter kan antas vara stulen

Särskilda bestämmelser om beslag av vattenskotrar saknas. Generella bestämmelser om beslag finns i 27 kap. rättegångsbalken. För att beslag ska få ske måste föremålet skäligen kunna antas ha betydelse för utredning om brott, vara någon avhänt genom brott eller vara förverkat på grund av brott (27 kap. 1 § rättegångsbalken). Om en vattenskoter kan antas vara stulen kan den således tas i beslag.

Särskilda bestämmelser om förverkande av vattenskotrar saknas

Förverkande är en s.k. särskild rättsverkan av brott. Frågan om förverkande av vattenskotrar berördes i lagstiftningsärendet om krav på förarbevis. En bestämmelse för förverkande av motorfordon finns i 7 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, trafikbrottslagen. I lagstiftningsarbetet om kravet på förarbevis konstaterade regeringen att förverkande av en vattenskoter är en mycket ingripande åtgärd mot den enskilde, särskilt med beaktande av kostnaden för en vattenskoter. Likväl bedömdes att det inte kunde uteslutas att en reglering om förverkande skulle kunna behövas i fråga om vattenskotrar. I avsaknad av beredningsunderlag kunde en sådan reglering dock inte införas i lagstiftningsärendet.¹²³

Brottsbalken

Förverkande av vattenskotrar skulle kunna aktualiseras om vattenskotern används som transportmedel i samband med något annat brott, dvs. förverkande av egendom som har använts som hjälpmedel vid brott, 36 kap. 2 § brottsbalken. I rättsfallet NJA 1978 s. 736 förklarades en snabbgående motorbåt förverkad från en person som dömdes för en omfattande stöldbrottslighet. Högsta domstolen beaktade att gärningsmannen hade en avsevärd kriminell belastning, att

¹²² Jfr prop. 2021/22:197.

¹²³ Prop. 2020/21:190, s. 57.

brottsligheten var inriktad mot platser som bara kunde nås med båt och att båten sålunda var av avgörande betydelse för den brottsliga verksamheten. Motsatt slutsats drog domstolen i rättsfallet NJA 1982 s. 59 där det ansågs att en bil som var normalt utrustad och använts vid tre fall av förmögenhetsbrott av en person som levde under tämligen välordnade förhållanden inte kunde befaras komma till brottslig användning igen.

Miljöbalken

I miljöbalken kan, såvitt nu är av intresse, förverkande aktualiseras om vattenskoter används som fortskaffningsmedel eller annat hjälpmedel vid brott mot områdesskydd eller artskyddsbrott (29 kap. 12 § jämförd med 29 kap. 2 och 2 b §§ miljöbalken) om det inte är uppenbart oskäligt. Det krävs även att brottet har fullbordats eller förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse. Slutligen får egendomen förklaras förverkad endast om det behövs för att förebygga brott eller om det finns andra särskilda skäl.

5.11 Hur beskriver de olika aktörerna omfattningen och behovet av kontroll och tillsyn?

Utredningen har varit i kontakt med flera myndigheter och organisationer avseende möjligheten till kontroll och tillsyn. En återkommande synpunkt är att kontroll och övervakning av bestämmelser som träffar vattenskotrar inte sker i den utsträckning som behövs. En utmaning för myndigheterna är att de långa kuststräckorna och den stora mängden vattenområden innebär att det är betydande ytor som ska övervakas och att resurserna som kan avsättas för sådan övervakning är begränsade. I tabellen redogörs för antalet meddelade böter av Polismyndigheten 2021.

Tabell 5.3 Tabell över antalet utfärdade böter av Polismyndigheten under 2021. Vattenskotrar anges i kursiv stil

Region	Sjöfylleri		Övriga sjötrafikbrott mot sjölagen		Fartöverträdelser till sjöss	
Nord	1	11	10	14	0	0
Bergslagen	2	10	4	12	0	0
Mitt	0	10	1	8	0	0
Stockholm	10	70	14	77	1	7
Öst	0	8	12	27	0	0
Väst	2	20	13	37	2	3
Syd	0	5	1	17	0	0
Summa	15	134	55	192	3	10

Källa: Polismyndigheten.

Motsvarande siffra för Kustbevakningen under 2021 var att av totalt 439 ordningsbotsföreläggande avseende brott mot sjötrafikförordningen (varav 382 fartöverträdelser och 57 övriga överträdelser). Under 2021 begicks 96 överträdelser vid framförande av vattenskotter. Kustbevakningen utfärdade från och med den 1 januari 2022 till och med den 15 augusti 174 ordningsbotsföreläggande varav 27 avsåg förseelser vid framförande av vattenskotter.

På de platser där det saknas sjöpolis är polisens verksamhet begränsad till land. Det innebär att kontrollen försvåras i bland annat insjöar. På de platser där sjöpolis saknas har försök gjorts med drönare för att stäva att buskörning sker. Dessa drönare är utrustade med högtalare som gör det möjligt för polisen att informera föraren om att körningen är under bevakning samt kalla in personen till en viss plats om det skulle behövas. Genom kamerafunktionen kan även föraren, ilägningsplats och bil med trailer identifieras. I insjöar krävs även att vattenskotern transporteras med trailer till sjön, om inte föraren är bosatt intill. På så sätt kan även polisregioner som inte har tillgång till sjöpolis beivra brott.

Naturvårdsverket har framfört att även den tillsyn som sker genom länsstyrelsernas naturvårdsvakter i statliga skyddade områden i normalfallet inte är dimensionerad för att med effektivitet också kunna omfatta skyddade vattenområden, vilka genom föreskrifter kan vara avlysta för diverse trafik med motordrivna vattenfarkoster inklusive vattenskotrar.

Sammanfattningsvis bedöms att kontroll och tillsyn över vattenskotrar har potential att fungera längs kusterna runt tätbebyggda områden där det finns kustbevakning och sjöpolis. Det finns dock metoder för att kontrollera vattenskotrar även om det saknas sjöpolisresurser. Av vad som framgått är det emellertid mest effektivt med sjöpolis på plats.

En reflektion som utredningen gör är att den användning som ligger till grund för den störningsbild som beskrivits, bortsett från buller, många gånger inte är tillåten enligt gällande regelverk. Antingen genom föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken eller sjötrafikförordningen alternativt genom artskyddsförordningen eller 20 kap. 2 eller 3 § sjölagen. Genom dessa regler är körning nära badande och s.k. onödig körning som är störande för andra förbjuden. Vad gäller s.k. onödig körning omfattar det även buller men där är störningsbilden mer komplex och vad som utgör störande körning i detta avseende är oklart. Trots detta leder denna otillåtna körning i de allra flesta fall inte till någon åtgärd från polis eller Kustbevakningen.

Det är framför allt Kustbevakningen och polisen som ansvarar för kontroll och övervakning. Kustbevakningens uppdrag är stort och lagföring av vattenskoterförare är en förhållandevis liten del av den brottsbekämpande verksamheten. Trots att det finns ett befintligt regelverk har Kustbevakningen allt för små resurser för att beivra alla eller ens de flesta brotten. Det kan även framhållas att Kustbevakningen, utöver Väneren, Mälaren och Hjälmaren, inte ansvarar för övriga insjöar i Sverige. I dessa vattenområden är det därför endast Polismyndigheten som ansvarar för övervakningen.

Av utredningens kontakter med polisen framgår att det i stora delar av Sverige saknas sjöpolis vilket gör kontroller svåra att genomföra. Ett sådant exempel är polisregion Syd¹²⁴ där det finns ett stort antal fritidsbåtar och personer som besöker hamnar och stränder. I denna region tillämpas andra verktyg för att komma till rätta med problembilden. Till exempel har den ramp som var utgångspunkt för störande körning med vattenskoter stängts av för allmänheten. Därmed är det inte längre möjligt att sjösätta vattenskotrar i centrala Malmö. I de delar av landet där regionen saknar egen resurs är det Kustbevakningen som är den myndighet som arbetar brottsbekämpande. I de polisregioner som saknar sjöpolisresurs sker sjötrafikövervakning mer sällan. I vissa områden sker ingen kontroll avseende vattenskot-

¹²⁴ Regionen omfattar Blekinge län, Kalmar län, Kronobergs län och Skåne län.

åkning. I andra områden begär polisregionerna biträde av sjöpolisen för att motverka störningar till följd av vattenskoterkörning.

Utmaningen när det gäller sjötrafikövervakning är att det ofta är mycket stora vattenområden respektive flera mindre vattenområden som ska övervakas och att resurserna som kan avsättas är begränsade. Även om man skulle tillföra medel för en betydande ökning av sjötrafikövervakningen skulle det ändå finnas stora områden som skulle förbli obevakade. Lösningen för en effektivare sjötrafikövervakning ligger således inte enbart i att tillföra ökade resurser. En effektiv kontroll bygger snarast på att ta till vara de resurser som finns att tillgå och att kraftsamla dessa till de platser eller områden där problemen finns. En viktig del av en effektiv kontroll är också att lämna information och råd. Den allmänhet som känner till vad som gäller rättar sig normalt efter dessa regler.

Merparten av brotten som kan begås av vattenskoterförare till sjöss är s.k. ingripande- och spaningsbrott, vilket innebär att nivåerna på den upptäckta brottsligheten är beroende av myndigheternas förmåga att upptäcka, ingripa och förebygga brotten. Problematiken med vattenskoteråkning är att vattenskotrar snabbt kan förflytta sig mellan olika vattenområden och de försvinner ofta från platsen innan Kustbevakningen eller sjöpolisen hinner komma dit. Det är således svårt att säkra bevisning för lagföring. För att komma till rätta med störningarna har berörda myndigheter genom olika samverkansprojekt arbetat efter att närvara vid platser där problematiken är särskilt påtaglig. Under de senaste åren har ett antal samverkansprojekt genomförts för att komma till rätta med störningsbilden.

Generellt bedöms att de största hindren som finns för att motverka problemen är på de platser som Kustbevakningen inte har någon verksamhet och polisregionen saknar båt och därmed förmåga att verka på sjön. Ett annat problem är att knopbegränsningarna inte är uppdaterade eller tydligt skyltade vilket får till följd av att det finns en stor okunskap hos allmänheten om var det finns hastighetsbegränsningar.

Det har under tidigare år förekommit störande körning i anslutning till verksamheter som hyr ut vattenskotrar. Innan kravet på förarbevis trädde i kraft förekom det att fler personer utan sjövana eller kunskap körde runt med hyrda vattenskotrar.

5.11.1 Samverkan mellan myndigheter och kommuner för att motverka störande körning

I Stockholmsområdet har Kustbevakningen, Kronofogden och Polismyndigheten under de senaste fyra åren samverkat under sommar-månaderna. Syftet har varit att aktivt arbeta med sjösäkerheten. Samverkan har gett både en brottsbekämpande och brottsförebyggande effekt. Till följd av de goda erfarenheterna ökade samverkan i omfattning under 2021. Det har framför allt verkat dämpande på sjötrafiken, vilket Kustbevakningen bedömer har uppskattats av allmänheten. Att myndigheternas närvaro ökat i problemområdena bedöms även ha verkat preventivt. Genom samverkan kunde Kronofogden utmäta egendom som påträffades vid kontroll, bland annat vattenskotrar. I Göteborg genomfördes ett liknande samverkansprojekt i samverkan mellan Kustbevakningen, Kronofogden och Polismyndigheten, kallat Ada2021.¹²⁵

Andra exempel på samverkan mellan myndigheter är samverkan där länsstyrelserna har initierat samverkansprojekt mellan kommuner, Polismyndigheten och Kustbevakningen.

¹²⁵ Kustbevakningens årsredovisning 2021.

6 Regleringen i andra länder jämfört med Sverige

6.1 Regleringen i andra EU-länder

6.1.1 Finland

Det finska båtlivet

Finlands kustlinje har en längd på mer än 46 000 kilometer. Längs kusten finns över 73 000 öar och vid sydvästra kusten ligger den största sammanhängande skärgården i Europa.¹ Totalt fanns det 217 236 registrerade fritidsbåtar i Finland 2019, varav 90 procent av dem var motorbåtar och cirka 9 400 var vattenskotrar. I förhållande till folkmängden innebär det att omkring fyra procent av landets befolkning äger en registrerad fritidsbåt.²

Det finska regelverket

I Finland regleras sjötrafiken framför allt i sjötrafiklagen. Lagen är tillämplig på såväl handelssjöfart som fritidsbåtar, 1 §. Enligt 3 kap. 1 § 5 sjötrafiklagen definieras vattenskoter som

en farkost avsedd för sport eller fritidsverksamhet, vars längd understiger 4 meter med en motor med ett vattenjetaggregat som främsta drivkälla och som konstruerats för att framföras av en eller flera personer som sitter, står eller står på knä på farkosten.

Definitionen är densamma som den i fritidsbåtsdirektivet med undantag för att den finska lagstiftningen även omfattar vattenskotrar med elmotor. Till skillnad från i Sverige omfattas enbart farkoster avsedda för sport- och fritidsverksamhet.

¹ www.ostersjon.fi/sv-FI/Fritidsaktiviteter/Fritid_pa_havet/Batliv, besökt den 1 mars 2022.

² www.vasabladet.fi/Artikel/Visa/304490, besökt den 1 mars 2022.

Registrering av farkoster, åldersgräns och hänsynsregel

I Finland finns krav på registrering av farkoster med vissa egenskaper samt åldersgräns för att få köra dessa. Enligt 7 kap. 110 § sjötrafiklagen ska farkoster med motor, vars effekt enligt motortillverkarens uppgift är minst 15 kilowatt, samt en farkost med motor eller segel, vars skrovlängd enligt tillverkarens uppgift är minst 5,5 meter, registreras i det nationella fritidsbåtsregistret.

Detta innebär att vattenskotrar omfattas av kravet på registrering i det nationella fritidsbåtsregistret eftersom deras motorer överskrider gränsvärdet om 15 kilowatt. För att få köra en motordriven farkost som omfattas av registreringsplikten krävs att man har fyllt 15 år samt att personen som kör farkosten ska ha den förmåga och skicklighet som krävs för att hen ska kunna manövrera farkosten, 1 kap. 6 § sjötrafiklagen.

I 1 kap. 5 § finns en hänsynsbestämmelse med allmänna skyldigheter för den som använder en farkost. Av den följer bland annat att alla som använder en farkost ska iaktta den omsorg och försiktighet som omständigheterna kräver och förfara så att han eller hon inte utan tvingande skäl försvårar eller stör andras färd på vatten. Föraren ska inte heller åstadkomma fara, skada eller störningar för andra eller för naturen, den övriga miljön, fisket, allmänt nyttjande av naturen för rekreation eller något annat allmänt eller enskilt intresse.

Förbud och begränsningar avseende vattenskotrar och andra vattenfarkoster

Transport- och kommunikationsverket³ får förbjuda eller begränsa trafik med farkoster på ett visst vattenområde för viss tid eller tills vidare, om förbudet eller begränsningen prövas vara behövlig till skydd för trafiken, miljön, fisket eller någon annan näring eller för allmänt nyttjande av naturen för rekreation eller något annat allmänt intresse, 101 § sjötrafiklagen.

Samma bestämmelse kan tillämpas för att i vissa områden förbjuda eller begränsa användningen av en viss motordriven farkosttyp. Det förutsätter att farkosttypen medför särskilt betydande olägenheter för naturen eller den övriga miljön, fisket eller någon annan näring,

³ Den finska motsvarigheten till Transportstyrelsen.

allmänt nyttjande av naturen för rekreation eller något annat allmänt intresse.

I bestämmelsens tredje stycke finns ett förtydligande om att myndigandena i 101 § inte omfattar transport mellan hem och arbete, svårt rörelsehindrade personers farkoster och annan samhällsviktig verksamhet.

Med stöd av sjötrafiklagen kan således Transport- och kommunikationsverket förbjuda vattenskotrar i särskilda vattenområden. Sådana förbud ska markeras med förbudsskyltar, enligt 75 §. Information om de områden där vattenskoterkörning är förbjuden tillgängliggörs bland annat på internet.

De myndigheter som övervakar sjötrafiken i Finland är polisen, Gränsbevakningsväsendet, Tullen och Transport- och kommunikationsverket, jfr 1 kap. 8 § sjötrafiklagen. Sjötrafikbrott regleras i 10 kap. sjötrafiklagen. Påföljden är böter om inte annat föreskrivs i strafflagen. För trafikförseelser till sjöss är påföljden en avgift som utfärdas av polisen. För ringa förseelser kan påföljden efterges eller en muntlig respektive skriftlig varning utfärdas.

Enligt uppgifter från Transport- och kommunikationsverket fungerar tillämpningen av regelverket bra, men det behövs mer resurser för övervakning. De vanligaste störningarna kopplade till vattenskotrar är buller på grund av störande körning, men också vattenskotrar som körs i höga hastigheter, framför allt i farleder.⁴

6.1.2 Danmark

Det danska båtlivet

Den danska kusten sträcker sig över 7 000 km. Eftersom det saknas ett fritidsbåtsregister finns det inte säkra uppgifter om hur många fritidsbåtar och vattenskotrar som finns i Danmark. I Danmark krävs förarbevis för vattenskotrar och andra snabba motorbåtar. Omkring 3 900 personer har förarbevis för vattenskotrar.

⁴ Uppgifter till utredningen via e-post från Transport- och kommunikationsverket.

Reglering avseende var vattenskotrar får använda

Danmarks tidigare reglering

De danska reglerna för var en vattenskotter får användas var tidigare betydligt mer restriktiva och utformade som ett generellt förbud med möjlighet för kommunen att peka ut områden där körning var tillåten.⁵ År 2005 åtalades två personer för att i strid med det danska regelverket ha framfört vattenskotrar i ett vattenområde där det inte var tillåtet att köra vattenskotter. Vid tidpunkten för den åtalade gärningen var det endast tillåtet att framföra vattenskotrar i två olika vattenområden i Danmark. Mot bakgrund av EU-domstolens avgörande i Mickelsson och Roos fann Højesteret 2010 att det dåvarande danska regelverket inte var proportionerligt och således stred mot artikel 34 TEUF.⁶ Åtalen ogillades. Till följd av domen ändrades den danska lagstiftningen 2012 till att i stort sett motsvara dagens regelverk.

Tillämpningsområdet

I Danmark regleras var vattenskotrar får användas i vandscooterbekendtgørelsen⁷. Den danska lagstiftningen omfattar vattenskotrar, svävare och andra motordrivna farkoster av *liknande karaktär*. Gemensamt för alla farkoster som omfattas av regleringen är att de ska vara konstruerade att framföras av någon som står, sitter eller står på knä på farkosten.

I Danmark definieras vattenskotrar på samma sätt som i den svenska definitionen, det vill säga som en farkost vars längd understiger fyra meter, har en förbränningsmotor med ett vattenjetaggregat som främsta drivkälla och 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. Det ska därutöver vara fråga om ”*ikke erhvervsmæssig sejlads*”, vilket innebär sport- och fritidsändamål. Således omfattas inte polisens eller räddningstjänstens användning av vattenskotrar av begränsningarna i var vattenskotrar får köras.

⁵ Bekendtgørelse nr 1315 af den 20 november 2006 om regulering af sejlads med vandscootere m.v.

⁶ Højesterets dom af 19 november 2010 i sag 288/2007.

⁷ Bekendtgørelse nr 809 af den 9 augusti 2019.

Förbud mot körning i skyddade områden och begränsningar inom 300 meter från land

Den danska lagstiftningen genomför delar av fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. Av 2 § följer att det är förbjudet att framföra vattenskotrar i skyddade områden som är utpekade med stöd av miljömålsloven och naturbeskyttelsesloven, däribland samtliga utpekade Natura 2000-områden. När regleringen infördes framfördes kritik i remissvaren för att den var för långtgående. Lagstiftarens motivering var att Danmark var förhindrat att införa regler som skulle medföra en negativ påverkan på de områdena som var skyddade enligt EU-rätten. Mot bakgrund av risken för att vattenskoterkörning framöver skulle komma att öka och därmed medföra ökad påverkan från buller på de djur som skyddas ansågs det motiverat med ett förbud.⁸

Utöver ovanstående gäller att det inom 300 meter från land enbart är tillåtet att köra vattenskotrar för passage. Vattenskotern får enbart passera de kustnära områdena i en hastighet om fem knop och i en vinkelrät riktning mot kusten, enligt 3 §. Bakgrunden till att 300 meter valdes var att badande oftast befinner sig inom detta avstånd från stranden. Det bedömdes även vara ett tillräckligt avstånd för att säkerställa att sjöfåglar inte stördes. Slutligen var 300 meter det avstånd som historiskt sett förekom i föreskrifter meddelade av polisen i syfte att förhindra buller och andra störningar i förhållande till badande eller boende vid kusten.⁹

Slutligen är all motorbåtstrafik på sjöar och andra inre vattendrag som huvudregel förbjuden.

Studier över konsekvenserna av att tillåta vattenskoterkörning i Natura 2000-områden

År 2016 publicerades en rapport avseende konsekvenserna för Natura 2000-områden i Danmark för det fall förbudet mot att använda vattenskotrar i dessa områden skulle upphävas. Rapporten gjordes på uppdrag av Naturstyrelsen (i dag Miljøstyrelsen). Bakgrunden till rapporten var att myndigheten övervägde att ändra förbudet så att vattenskotrar tilläts köra i skyddade vattenområden belägna mer än 300 meter

⁸ Naturstyrelsen, Notat vedrørende høringssvar til udkast til bekendtgørelse om regulering af ikkeerhvervsmæssig sejlads med vandscootere m.v. på søterritoriet, p. 8.2.

⁹ Naturstyrelsen, Notat vedrørende høringssvar til udkast til bekendtgørelse om regulering af ikkeerhvervsmæssig sejlads med vandscootere m.v. på søterritoriet, se bl.a. p. 2.3.

från land samt i särskilt utmärkta farleder. Slutsatserna som drogs var att det är svårt att bedöma vilka störningar vattenskoteranvändning skulle leda till i dessa områden. Mot bakgrund av förhållandena i det enskilda fallet bedömde författarna att det kunde vara möjligt att tillåta vattenskotrar i vissa skyddade områden utan att fåglar och däggdjur påverkades negativt. Detta förutsatt att hastigheten reducerades. Det skulle i sådana fall till exempel avse Natura 2000-områden där fågel och däggdjur förekommer i mindre populationer samt där det finns möjlighet för djuren att finna andra platser att uppehålla sig på.¹⁰

Kommunen kan meddela dispens från förbudet

Kommunalbestyrelsen¹¹ får meddela dispens från förbuden i 2 och 3 §§. Syftet med undantaget är att göra det möjligt för vattenskotrar att framföras närmare kusten vid olika arrangemang av allmänt intresse och för framförande till, från och under träning- och utbildning för att få förarbevis. Kommunalbestyrelsen kan även lokalt reglera förbud mot användningen av vattenskotrar och mindre motorstarka fritidsbåtar vid badplatser under badsäsongen.

Därutöver kan polisen utfärda lokala ordningsregler avseende begränsningar i var motorbåtar och vindsurfare får vistas.

Överträdelser av ovan nämnda regelverk är straffsanktionerade med böter. Det är kommunerna som är tillsynsmyndighet för vandscooterbekendtgörelsen och polisen som övervakar att reglerna följs.

Det finns även möjlighet för polisen att utfärda lokala sjötrafikföreskrifter för andra vattenfarkoster.

¹⁰ Laursen, m.fl. (2016).

¹¹ Kommunalbestyrelsen består av förtroendevalda politiker och motsvarar kommunfullmäktige i Sverige.

16 års gräns och krav på försäkring samt förarbevis för vattenskotrar och andra snabba fritidsbåtar

I Danmark infördes det 2018 krav på förarbevis för att få framföra vattenskotrar. För att erhålla förarbevis krävs det att vattenskotreföraren har fyllt 16 år, har en simkunnighet på minst 300 meter och har en god syn med eller utan glasögon.¹² Om det finns tolkningsutrymme avseende om en vattenfarkost omfattas av bestämmelserna beslutar Söfartsstyrelsen om reglerna är tillämpliga eller inte.¹³ Hittills har Söfartsstyrelsen fattat ett sådant beslut om att en vattenfarkost ska omfattas av kravet på förarbevis. Beslutet avsåg en s.k. bärplansbåt även betecknad hydrofoil på engelska.¹⁴

Det finns även ett generellt krav på att ha tecknat en ansvarsförsäkring innan vattenskotern används.¹⁵ Danmark erkänner inte utländska förarbevis men kravet på förarbevis gäller inte för utländska vattenskotreförare som kör en vattenskotrar från sitt hemland. I sådant fall krävs endast att vattenskotern är försäkrad.

Polisen har möjlighet att beslagta en vattenskotrar som vid upprepade tillfällen framförs i strid med det danska regelverket avseende t.ex. var den får framföras. Kravet på förarbevis gäller även för mindre motorstarka fritidsbåtar. Vad som avses med mindre speedbåtar beräknas med hjälp av en matematisk modell.

6.1.3 Tyskland

Krav på förarbevis

I Tyskland finns krav på förarbevis för att få köra båtar som har en motorstyrka på över 15 hästkrafter. Det krävs även att föraren har fyllt 16 år. Det innebär att kravet på förarbevis och ålderskravet även gäller för att köra vattenskotrar. Det kan finnas lokala eller regionala regler som avviker. Ett exempel är floden Rhen där det gäller särskilda krav på förarbevis för att få köra båtar som har en motorstyrka på

¹² Bekendtgørelse nr 663 af den 20 maj 2020.

¹³ Se 1 § femte stycket vandscooterførerbekendtgørelsen.

¹⁴ Enligt muntliga uppgifter från Söfartsstyrelsen.

¹⁵ Kravet på försäkring gäller även för s.k. speedbåtar och andra liknande farkoster. Bekendtgørelse om ansvarsforsikring af speedbåde med en skroglængde under 15 meter, vandscootere og lignende fartøjer.

över 5 hästkrafter. Det finns även krav på att föraren och eventuella passagerare ska ha flytväst.¹⁶

Särskilda krav för var vattenskotrar får användas

I flera nationalparker och naturreservat är vattenskoterkörning helt eller delvis förbjuden.

Olika regler gäller vid kusthavet respektive i inre vatten. Vid kusthavet gäller en fartbegränsning om 4.3 knop eller 8 km per timme nära badplatser och inom 500 meter från kusten utanför farleden. I inre vatten får vattenskotrar endast användas i utpekade områden för vattenskoterkörning. Utanför dessa områden får vattenskotrar endast användas för transport, dvs. de ska hålla en rak kurs. Förbudet gäller inte vid passage genom ett förbudsområde i syfte att nå ett vattenområde som har godkänts för vattenskoterkörning. Sådan körning ska ske så kort som möjligt och med en tydligt igenkännbar rak kurs. Det är även tillåtet att använda vattenskotrar för att dra vattenskidor i de vattenområden där vattenskidåkning är tillåten. Utöver ovanstående gäller motsvarande sjötrafikregler som gäller för övriga fritidsbåtar även vattenskotrar.

Att köra vattenskotrar på farleder regleras av särskilda farledsbestämmelser. Det är förbjudet att använda vattenskotrar i farleden såvida det inte är tillåtet genom notis eller navigationsskylt. Det är tillåtet att köra vattenskotrar utanför farleden, såvida det inte är förbjudet genom särskilda föreskrifter.

Skälen för regleringen är att förhindra störningar i form av buller till följd av lekbetonad körning.

6.1.4 Nederländerna

Hastighetsbestämmelser, registreringskrav och krav på förarbevis

I Nederländerna regleras vattenskotrar på samma sätt som övriga snabba fritidsbåtar.

Samtliga vattenfarkoster som kan användas i högre hastigheter än 20 km i timmen ska registreras innan de får användas. För dessa farkoster krävs även ett nederländskt förarbevis. Även utländska förar-

¹⁶ <https://skipper.adac.de/en/cruising-grounds/germany/>, besökt den 3 mars 2022.

bevis godtas. I Nederländerna krävs det ett certifikat, Den Vaarbewijs, för att få framköra vattenskoter, jetski samt gummi – och motorbåtar som överstiger 20 km i timmen.¹⁷

Användningsregler

Som huvudregel får en snabb motorbåt inte köras snabbare än 20 km i timmen. Den behöriga myndigheten får utse vattenvägar eller delar därav som inte omfattas av detta förbud eller för vilka en annan högsta hastighet gäller. Här gör de skillnad mellan snabb segling under dagen och på natten, mellan kommersiell sjöfart och fritidstrafik samt färjetrafik.¹⁸ I de flesta kanaler och andra mindre vattendrag finns hastighetsbegränsningar om mellan 5–9 knop.

I öppet vatten och i större sjöar saknas generellt hastighetsbegränsningar. Därutöver finns generella hänsynsbestämmelser för snabba motorbåtar inklusive vattenskotrar, som innebär förbud mot att orsaka buller och krav på att framföra fartyget på så vis att ingen olägenhet eller fara kan uppkomma för andra sjötrafikanter.

6.1.5 Frankrike

I Frankrike finns krav på förarbevis för att få köra båtar med en motor lika med eller större än 4,5 kilowatt eller 6 hästkrafter. Det innebär att förarbevis även krävs för att köra vattenskoter. För att erhålla förarbevis krävs att personen har fyllt 16 år och att flytväst används. Vad gäller användningen är det inom 300 meter från land enbart tillåtet att köra vattenskotrar i anvisade farleder för att ta sig ut till områden där körning är tillåten. Slutligen är det förbjudet att köra vattenskotrar nattetid.¹⁹

¹⁷ https://wetten.overheid.nl/BWBR0003628/2017-01-01/#DeelI_Hoofdstuk8_Artikel8.01, besökt den 1 juli 2022.

¹⁸ https://wetten.overheid.nl/BWBR0003628/2017-01-01/#DeelI_Hoofdstuk8, besökt den 1 juli 2022.

¹⁹ Conduire un scooter des mers : quelles sont les règles ? | service-public.fr, besökt den 7 mars 2022.

6.1.6 Polen

Register, ålderskrav och krav på förarbevis

I Polen regleras vattenskotrar på samma sätt som övriga fritidsbåtar. Fritidsbåtsdirektivet är genomfört i polsk lagstiftning närmast ordagrant.

Det finns krav på förarintyg för att få köra en fritidsbåt men förarna behöver inte gå någon särskild utbildning. För att få intyget måste man däremot klara av ett praktiskt och ett teoretiskt prov. Förarbeviset är utformat som ett körkort med fotografi.

För att få en högre behörighet krävs att man har praktisk erfarenhet och sjötid. Åldersgräns för lägsta behörighet är 16 år, men ungdomar mellan 14–16 år kan få behörighetsbevis för båtar med en motorstyrka på max 60 kilowatt.

Alla fritidsbåtar omfattas av ett registreringskrav. Om båten har en motorstyrka understigande 15 kilowatt behöver den inte registreras men den måste då ha en synlig markering på skrovet.

För båtar med en motoreffekt över 75 kilowatt finns ett besiktningsskrav. Båtar understigande 5 meter inklusive vattenskotrar, som används för sport eller rekreation i havet, behöver inte besiktigas om de är registrerade.

Användningsregler

Ansvariga lokala myndigheter kan genom föreskrifter bestämma vattenområden där det inte är tillåtet att framföra vattenskotter eller andra farkoster. Generellt gäller körförbud för båtar inom en skyddszon av 100 meter vid till exempel badplatser.²⁰

6.1.7 Spanien

I Spanien har vattenskotrar reglerats särskilt sedan 2002.²¹ Bakgrunden till det var att antalet vattenskotrar ökade. Det ökade antalet vattenskotrar tillsammans med motorstyrkan bedömdes innebära ett behov av särskilda bestämmelser i syfte att minska olyckor som an-

²⁰ Havs- och vattenmyndigheten (2013), s. 40.

²¹ Real Decreto 259/2002 den 8 mars 2002.

vändningen medförde, både för dem som kör vattenskoter och för badande.

Register, ålderskrav och krav på förarbevis

För att få framföra vattenskoter ska föraren ha fyllt 18 år. Även personer över 16 år får framföra vattenskoter om de har samtycke från vårdnadshavare. Därutöver finns krav på att föraren har genomgått viss utbildning.

Vattenskotrar som ägs av spanska eller utländska medborgare samt juridiska personer bosatta respektive verksamma i Spanien ska registreras. Spanien har särskilda bestämmelser för uthyrning av vattenskotrar.

Användningsregler

I artikel 6 finns särskilda bestämmelser som reglerar hur vattenskotrar får användas. Sådan användning får inte ske vid badplatser. Dessutom gäller generellt att det inom 200 meter från land enbart är tillåtet att köra vattenskotrar för passage. Vattenskotern får enbart passera de kustnära områdena i en hastighet om tre knop och i en vinkelrät riktning mot kusten. Vidare krävs flytväst. Även antalet tillåtna passagerare är reglerat. Bestämmelsen är inte tillämplig vid nödsituationer då det kan bli aktuellt att till exempel transportera fler personer än vad som normalt är tillåtet. I bestämmelsen regleras även hur vattenskotern får användas för vattenskidåkning eller för andra motsvarande flytande anordningar som fästs vid vattenskotern.

6.1.8 Irland

På Irland saknas en generell reglering av vattenskotrar men det finns möjlighet att lokalt reglera vattenskoterkörning.

6.2 Övriga länder

Utöver andra EU-länder har utredningen även tagit del av hur vattenskotrar regleras i Storbritannien och Norge.

6.2.1 Storbritannien

Det finns uppskattningsvis 12 000–15 000 vattenskotrar i Storbritannien och det säljs cirka 1 200–1 400 per år. I Storbritannien anses vattenskotrar inte omfattas av Merchant Shipping Act (MSA) 1995 som innehåller sjörättsliga regler för handelssjöfarten. I stället regleras användningen av lokala myndigheter och hamnar. Även de internationella sjövägsreglerna (COLREG) är tillämpliga. Det saknas krav på förarbevis eller motsvarande för att få framföra vattenskotrar i Storbritannien.²²

För närvarande behandlas ett förslag som innebär att vattenskotrar ska ingå i tillämpningsområdet för MSA. Om förslaget träder i kraft kommer vattenskotrar att regleras på samma sätt som övriga fartyg.

6.2.2 Norge

Norges tidigare reglering

De norska reglerna för var en vattenskoter får användas var tidigare betydligt mer restriktiva och utformade som ett generellt förbud med möjlighet för kommunen att peka ut områden där körning var tillåten. Sedan 2017 regleras vattenskotrar som utgångspunkt på samma sätt som andra fritidsbåtar, med undantag för att kommunerna får meddela begränsningar mot vattenskoteranvändning i vattenområden med hänsyn till lokala intressen.

Under perioden 2013–2017 reglerades vattenskotrar i *forskrift om bruk av vannscooter og lignende*, den så kallade vannscooterforskriften, som trädde i kraft den 1 juli 2013. Enligt 2013 års förordning förbjöds användningen av vattenskotrar eller liknande motordrivna fartyg i havet i ett område på 400 meter ut från land, i skyddade områden, och i ett område på 400 meter från alla skyddade områden. Motsvarande förbud fanns för sjöar och andra vattendrag men förbudsområdet var då 500 meter i sjöar under 2 km².

För att ta sig från land till vattenområden utanför förbudsområden var det tillåtet att passera området, vilket måste ske i utpekade farleder. Om det inte fanns någon farled i närheten var det tillåtet att köra ut genom förbudsområdet utanför farleden över en sträcka på upp till 1 000 meter under förutsättning att kortast möjliga väg genom

²² Tyers (2021), s. 5–7.

förbudsområdet valdes och föraren höll ett avstånd på minst 30 meter från land. Detta gällde även när föraren passerade öar och holmar etc., såvida det inte var nödvändigt att passera på närmare avstånd genom smala sund för att komma ut genom förbudsområdet.

Även hastigheten var reglerad. Transport i förbudsområdet, både inom och utanför farleden, fick inte ske med en hastighet som översteg 5 knop. Under transporten skulle en stadig kurs hållas och det var inte tillåtet att hoppa på vågor, sicksacka mellan andra fartyg, eller andra typer av beteenden som kunde orsaka risk för kollisioner.

Polisen och naturinspektionen hade ansvaret för övervakning och kontroll och överträdelser av regelverket sanktionerades med böter.

Utöver förbudsområdet och hastighetsgränserna fanns även områden där all körning var förbjuden. Dessa var skyddade områden, flodsträckor och innanför badbojarna i markerade badplatser.

Förordningen från 2013 omfattade vattenskotrar och ”liknande motordrivna fartyg” och gällde i Norges territorialvatten och vatten på land, inklusive älvar, kanaler och sjöar.

Vattenskotter definierades i förordningen som ett fartyg med skrovlängd som är mindre än 4 meter långt, utrustat med en förbränningsmotor som driver en vattenstråleenhet som huvudframdrivningsagent och som är konstruerat för att användas av en eller flera personer som sitter, står eller knäböjer på, snarare än i, skrovet. Liknande motordrivna fartyg definierades som vattenmotorcyklar, vattenmopeder, motoriserade surfbrädor eller liknande.

Enligt förordningen var det förbjudet att använda vattenskotter och liknande motordrivna fartyg som inte var CE-märkta. Föraren av vattenskotern och liknande motordrivna fartyg var skyldig att agera med vederbörlig omsorg så att det inte fanns någon risk för farliga situationer eller miljöskador. Vid körning i en farled skulle färdriktningen följas och vid allmän körning hänvisades till de mer detaljerade bestämmelserna i småbåtloven. I föreskriften hänvisades även till sjöfartsreglerna om förhindrande av kollisioner till sjöss, inbegripet väjningsregler till sjöss, hastighetsbegränsningar samt hänsynsregler för badande och förbud mot trafik inom markerade badplatser.

Vannscooterforskrifter upphävs 2017

Forskrift om bruk av vannscooter og lignende upphävdes 2017. I utredningen som låg till grund för upphävandet framhölls flera skäl till upphävandet. Ett problem var att de sjösäkerhetsmässiga aspekterna av användandet av vattenskotrar inte omhändertogs på ett bra sätt. Vattenskoterförarna och allmänheten upplevde även att regelverket var svårt att tillämpa i praktiken.

I utredningen lyftes det även fram en rad argument för att inte särskilja på vattenskotrar och andra fritidsbåtar, bland annat att en gemensam reglering skulle vara mer användarvänlig och lättare att tillämpa. I utredningen konstaterades att det finns fartyg med nästan identiska egenskaper som vattenskotrar, både när det gäller hastighet och buller, som inte omfattades av *Forskrift om bruk av vannscooter og lignende*, men som reglerades av de allmänna reglerna för sjöfart.

Ett annat argument som lyftes fram för upphävandet var att när den huvudsakliga användningen av vattenskotrar ska ske minst 400 meter från land innebär det på flera håll att laglig användning endast kan ske inom områden med en våghöjd som överstiger den som fartyget är konstruerat för. Även hastighetsgränsen på 5 knop för vattenskotrar som gällde för att passera förbudsområden ifrågasattes då det riskerade uppstå farliga situationer för både vattenskoterföraren och annan trafik om en vattenskotter måste hålla lägre hastighet i en farled än annan trafik.

Utredningen menade vidare att risken för att upphävandet av regelverket skulle medföra allvarliga eller oåterkalleliga skador på arter, naturtyper eller ekosystem var väldigt liten, och att kommunerna skulle ges möjlighet till lokala regleringar vid större miljörisker. Utredningens slutsats var att de allmänna sjötrafikreglerna, som gäller för alla fartyg, innehöll tillräckliga regler för att säkerställa sjötrafiken inklusive vattenskotrar.²³

Dagens reglering

Vattenskotrar regleras som huvudregel på samma sätt som andra fritidsbåtar i framför allt småbåtloven och havne- och farvannsloven. Begränsningar i vattenområden i form av förbud eller hastighets-

²³ Klima- og miljødepartementet, Høring av forslag om oppheving av vannscooterforskriften, 23.12.2016.

begränsningar med stöd av dessa lagar beslutas av Nærings- og fiskeridepartementet (departementet) och under vissa förutsättningar lokalt av kommunen.

Småbåtloven

Användningen av fritidsbåtar och vattenskotrar regleras i *Lov om fritids- og småbåter (småbåtloven)*. De bestämmelser som är av störst betydelse för användningen av vattenskotrar redogörs för nedan.

All körning ska ske på ett säkert sätt. Enligt 24 § ska alla båtar användas så att det inte uppstår någon fara för liv och hälsa, miljö eller materiella värden.

I 40 § finns särskilda bestämmelser om vattenskotrar och andra liknande mindre vattenfarkoster. Bestämmelsen innebär en rätt för departementet och kommunen att under vissa förutsättningar meddela förbud och begränsningar. Bemyndigandet omfattar vattenskotrar och andra liknande mindre fartyg som drivs med motor, är konstruerade för att transportera personer och som enligt allmänt språkbruk inte kan betecknas som båtar. Om det är oklart om en farkost är ett s.k. liknande mindre fartyg kan frågan hänskjutas till Sjøfartsdirektoratet för beslut.

Enligt 40 § tredje stycket får departementet meddela föreskrifter om begränsning av användningen av sådana farkoster om det behövs av hänsyn till miljö och säkerhet inom ett visst avstånd från land, i skyddade områden och på ett visst avstånd från skyddade områden. Det finns möjlighet att undanta organiserad vattenskoterkörning i samband med utbildning och tävling från sådana förbud och begränsningar. Enligt fjärde stycket får departementet i särskilda fall besluta om förbud mot vattenskotrar och andra liknande farkoster även i andra områden än de som avses i tredje stycket. Detta om det anses nödvändigt av hänsyn till natur, industri, säkerhet eller buller. Rätten att meddela undantag för träning och tävling i tredje stycket och att meddela föreskrifter enligt fjärde stycket kan delegeras till kommunen.

Av femte stycket framgår att föreskrifter meddelade med stöd av 40 § inte är tillämpliga vid användning av bland annat polis-, räddningstjänst- och ambulanstjänster, tillsyn, Forsvarsmakten och marina arkeologiska och andra vetenskapliga undersökningar.

I 41 § anges att den som bryter mot reglerna i 40 § kan dömas till böter.

Därutöver finns det i *Forskrift om forebygging av sammenstøt på sjøen (Sjøveisreglene)* från 1975 en allmän bestämmelse om säker fart som gäller alla fartyg och således även vattenskotrar. Enligt regel 6 ska varje fartyg alltid färdas med sådan hastighet så att det kan manövreras korrekt och effektivt för att undvika kollisioner samt kan stanna på ett avstånd som passar rådande omständigheter och förhållanden. Bestämmelserna i *Sjøveisreglene* motsvarar Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2009:44) om sjövägsregler.

Möjlighet till lokala eller regionala regleringar av fritidsbåtar med stöd av havne- och farvannsloven

Enligt 7 § i loven om havner og farvann (havne- og farvannsloven) kan Nærings- og fiskeridepartementet (departementet) fatta beslut eller föreskriva om reglering av trafiken i vatten. Bemyndigandet möjliggör föreskrifter om hastighetsbegränsning, farleder, förbud mot eller villkor för fartyg att använda särskilda farleder eller vatten och att fartyg ska använda särskilda farleder eller vatten.

Enligt 8 § får kommuner meddela föreskrifter om att förbjuda eller på annat sätt begränsa fritidsbåtar som är mindre än 24 meter och som inte används för näringsverksamhet, i vattenområden inom kommunens gränser och ange andra hastighetsbegränsningar än vad som angetts med stöd av 7 §. Dessa lokala föreskrifter får dock inte omfatta farleder där i stället Kustverket, som är norska motsvarigheten till svenska Kustbevakningen, får besluta om sådana begränsningar.

Hastighetsbegränsningar används i störst utsträckning

Efter upphäavandet av vannscooterforskriften ville cirka tio norska kommuner förbjuda eller reglera vattenskotrar under 2017–2018. Detta visade sig i praktiken inte vara juridiskt möjligt, bland annat för att havne- og farvannsloven ställer hårda krav på dokumentation av var och varför regleringar ska ske. All särskild reglering av en särskild vattenfarkost så som vattenskotrar kräver att det kan påvisas varför denna typ av fartyg är mer miljöfarlig eller sämre ur sjösäkerhetssynpunkt, än andra fartygstyper. Detta krav visade sig vara svårt

att uppfylla, framför allt då vattenskotrar har bromsar och således kan anses vara ett säkrare och mer manövrerbart fartyg än andra.

Kystverket rekommenderar att kommunerna i stället reglerar trafiken på vattnet via hastighetsföreskrifter. I *Forskrift om fartsbegränsningar i sjö, elv og innsjø* finns det en generell hastighetsbegränsning i 2 § enligt vilken alla fartyg ska iaktta försiktighet och anpassa farten efter fartygets storlek, konstruktion, manövrerbarhet och vattenförhållanden, så att inga skador eller fara för personskador uppstår, inklusive badgäster, andra fartyg, strandlinjer, kajer, vattenbruksanläggningar eller omgivningen. I 3 § finns begränsningar som gäller vid badplatser. Enligt den bestämmelsen får fartyg som passerar inom ett avstånd av 50 meter från platser där någon simmar, inte gå i högre hastighet än 5 knop (ca 9,2 km i timmen). Dessutom är ankring och trafik med motordrivna fartyg eller segelfartyg, inklusive segelbrädor, inom markeringsbojar utlagda vid allmänna badplatser förbjuden.

Vad gäller badplatser finns det även en reglering från 1983, *forskrift om begrenset fart ved passering av badende og om forbud mot ferdsel m.v. innenfor oppmerkede badeområder*. Föreskriften är meddelad av Kystdirektoratet med stöd av 6 § andra stycket havne- och farvannsloven. Även denna stadgar att alla fartyg som passerar inom ett avstånd av 50 meter från platser där någon simmar inte får gå i högre hastighet än 5 knop (ca 9,2 km i timmen). Det uppställs även krav på att visa särskild hänsyn till badande.

Register, åldersgräns och förarprov

I *Forskrift om krav til minstealder og båtførerbevis mv. for fører av fritidsbåt* finns regler som innebär att om farkosten är längre än 8 meter eller har en motorstyrka på över 25 hästkrafter krävs det att föraren dels har ett förarbevis, dels är minst 16 år. Personer under 16 år får inte köra fritidsbåtar som har större effekt än 10 hästkrafter eller kan uppnå en högre hastighet än 10 knop. Undantag görs för tävlingskörning där minimiåldern är 13 år.²⁴ En prövning av sökandens mentala och fysiska hälsokrav görs.

Norge har ett register över båtförare och en avgift tas ut för den som genomgår ett båtförarprov.²⁵

²⁴ 5–6 §§ forskrift om krav til minstealder og båtførerbevis mv. for fører av fritidsbåt.

²⁵ 17–19 §§ forskrift om krav til minstealder og båtførerbevis mv. for fører av fritidsbåt.

Vattenskotrar omfattas av krav på förarbevis och ålderskrav på grund av att vattenskotrar har en motorstyrka på över 25 hästkrafter. Det ankommer på ägaren av en fritidsbåt att se till att den som förfogar över båten har ett giltigt förarbevis.²⁶ Ägarens eller förarens ansvar regleras i 27 och 35 §§ i småbåtsloven. Sanktioner regleras i 28 och 37 §§ i samma lag. Ett förarbevis kan återkallas enligt 28 a §. En domstol kan genom en dom eller i ett föreläggande återkalla ett förarbevis om föraren begått ett brott som är grovt och återkallelsen är motiverad med hänsyn till sjösäkerheten, miljön eller allmän hänsyn.

Krav på förarbevis för snabba motorbåtar och vattenskotrar

Den 1 mars 2022 infördes krav på förarbevis för att få framföra fritidsbåtar som kan uppnå en hastighet över 50 knop. Kravet omfattar även vattenskotrar och började gälla den 1 juni 2023. För att erhålla ett höghastighetsbevis krävs att personen har fyllt 18 år.²⁷

6.3 En jämförelse

Som framgår ovan regleras vattenskotrar på olika sätt i Europa. I flera länder, däribland Danmark, Tyskland, Spanien och Frankrike finns generella regler om förbud eller begränsningar för vattenskotrar inom ett visst avstånd från kusten. Sådana förbudszoner är omkring 200–500 meter breda. I zonerna är det i de flesta fall tillåtet att i begränsad hastighet, 3–5 knop, köra ut till områden där vattenskoterkörning är tillåten.

I till exempel Polen, Nederländerna, Lettland, Finland och Norge saknas motsvarande generella bestämmelser. I Finland och Norge finns i stället möjlighet för utpekade myndigheter eller kommuner att besluta om lokala föreskrifter. Dessa föreskrifter kan avse alla fartyg såväl som enskilda fartygstyper. Med stöd av sådana föreskrifter kan till exempel enbart vattenskotrar förbjudas i vattenområden.

Det är mest relevant att jämföra med de länder vars båtliv och geografi kan jämföras med Sverige. Det omfattande båtlivet i Sverige i kombination med unika naturområden innebär att det är få länder

²⁶ 3 § forskrift om krav til minstealder og båtførerbevis mv. for fører av fritidsbåt.

²⁷ Endring av forskrift om krav til minstealder og båtførerbevis mv. for fører av fritidsbåt og forskrift om kvalifikasjoner og sertifikater for sjøfolk.

varsförutsättningar är jämförbara med de svenska. Den sjörättsliga lagstiftningen i de nordiska länderna har många gemensamma nämnare utifrån att sjölagarna är framtagna i samarbete med varandra. De två länder som utredningen framför allt anser är jämförbara med Sverige är Norge och Finland. Övriga länder har ett annat båtliv eller andra geografiska förutsättningar. Danmark och Tyskland har långa kuststräckor utan skärgård vilket ger andra förutsättningar.

7 Överväganden och förslag avseende en ny reglering av vattenskotrar

7.1 Utgångspunkter för en ny reglering av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild

7.1.1 Både ståmaskiner och sittmaskiner är fartyg

Bedömning: En vattenskotter är ett fartyg och omfattas därmed av de bestämmelser i det sjörättsliga regelverket som gäller för fartyg. Det gäller oavsett om det är fråga om en sittmaskin eller ståmaskin.

Skälen för utredningens bedömning

Fartygsbegreppet i sjötrafikförordningen (1986:300) är definierat i 1 §. Med fartyg avses varje farkost som används eller kan användas till transport på vattnet. Alla slags vattenskotrar används på vatten varför det står klart att vattenskotrar omfattas av sjötrafikförordningen och föreskrifter meddelade med stöd av den förordningen.

I sjölagen (1994:1009) är fartygsbegreppet däremot inte definierat. Viss ledning om hur begreppet ska tolkas kan hämtas från bestämmelserna om tillbehör i 3 § sjölagen. Där framgår att ett fartyg ska ha ett skrov och en styrinrättning. Av förarbetena följer att en viss konstruktionsmässig manöverförmåga är en nödvändig förutsättning för att en vattenfarkost ska anses vara ett fartyg i sjölagens mening.¹ Sjölagens tillämpningsområde kan alltså anses snävare än sjötrafikförord-

¹ Prop.1973:42, s. 300.

ningens. I avsnitt 5.4.3 redogörs närmare för hur fartygsbegreppet i sjölagen definieras.

I 1992 års vattenskoterutredning bedömdes att en vattenskoter definitionsmässigt är en båt.² En båt är ett fartyg enligt 1 kap. 2 § sjölagen. Vattenskotrar är konstruerade för att användas till sjöss. De är inte möjliga att använda på land eller i luften. Ståmaskiner har visserligen sämre flytförmåga när de inte är i rörelse. Samtliga typer av vattenskotrar har dock skrov, styrinrättning och konstruktionsmässigt manöverförmåga.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att alla slags vattenskotrar, dvs. både sittmaskiner och ståmaskiner, är att betrakta som fartyg i såväl sjötrafikförordningens som sjölagens mening. Det innebär att vattenskoterförare ska följa de sjörättsliga bestämmelserna i såväl sjölagen som sjötrafikförordningen. Om ståmaskiner inte bedöms vara fartyg i sjölagens mening får det konsekvenser på så sätt att bestämmelserna om bland annat förbud mot onödig körning och vårdslöshet i sjötrafik inte är tillämpliga på ståmaskiner.

7.1.2 Behov av regler för vattenskotrar

Bedömning: Det finns ett behov av att kunna reglera vattenskotrar. Den nuvarande regleringen i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskotrar, sjölagen (1994:1009), sjötrafikförordningen (1986:300), miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av balken och sjötrafikförordningen ger goda förutsättningar för att omhänderta störningsbilden från vattenskotrar om möjligheterna som författningarna ger tillämpas fullt ut. För att skapa så bra förutsättningar som möjligt bör dock regelverken kompletteras.

Skälen för utredningens bedömning

Störningsbild

Störningsbilden från vattenskotrar har redogjorts för i avsnitt 4. Vattenskotrar har historiskt sett ansetts särskilt problematiska ur miljösynpunkt. De vattenskotrar som fanns på 1990-talet orsakade

² SOU 1992:419, s. 18.

höga bullernivåer och var utrustade med tvåtaktsmotorer som saknade direktinsprutning och släppte ut miljöskadliga ämnen. Den tekniska utvecklingen innebär att dagens modeller har motsvarande ljudnivåer och utsläppsnivåer som andra jämförbara motordrivna fritidsbåtar vid motsvarande användning. Sammanfattningsvis bedömer utredningen att vattenskotern som farkost inte skiljer sig från andra vattenfarkoster med motsvarande motorstyrka när den används för transport.

Det är karaktäristiskt för vattenskotrar att de framför allt används för nöje och lek där de uppehåller sig i samma vattenområde en längre tid och inte endast passerar förbi. Vattenskotrar kan accelerera snabbare än flertalet fritidsbåtar och även köras i högre hastigheter än den genomsnittliga fritidsbåten. Det är den nöjesbetonade körningen som ger upphov till de störningar som utmärker vattenskotrar jämfört med andra fritidsbåtar. Störningar från vattenskotrar kan bli särskilt påtagliga vid användning i närheten av badplatser, nära bostäder och andra platser där människor vistas. Eftersom den lekbetonade körningen karakteriseras av ett oförutsägbart körmönster med hastiga kursändringar kan sådan körning även störa andra som befinner sig till sjöss så som simmare, kanotister, segelbåtar och andra fritidsbåtar. Vattenskoterkörning som sker i områden med höga naturvärden där människor befinner sig för att utöva friluftsliv kan ha en negativ påverkan på denna typ av aktivitet.

Till skillnad från en fritidsbåt kan vattenskotern även förhållandevis enkelt transporteras på trailer. Det innebär att vattenskotern kan framföras i kustnära och grunda vattenområden samt i insjöar där körning med motordrivna vattenfarkoster normalt inte sker. Sådan körning kan framför allt ge upphov till störningar och olägenheter för häckande fåglar och annan påverkan i grunda och vågskyddade vattenområden. Dessa områden har ofta stora naturvärden.

Behovet av en ny reglering

Förordningen (1993:1053) om användning av vattenskotter kan inte läggas till grund för straffrättsliga ingripanden. Därmed sker vattenskoterkörning i dag huvudsakligen som att det inte finns någon förordning. Reglering sker i dag i praktiken genom bestämmelserna i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskotter, sjölagen (1994:1009), sjö-

trafikförordningen (1986:300), miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken och sjötrafikförordningen.

Bemyndigandena i 7 kap. 30 § miljöbalken och 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen har endast använts i begränsad omfattning för att reglera störningsbilden från vattenskotrar. En anledning till detta är det befintliga generella förbudet och att länsstyrelserna och kommunerna är förhindrade att meddela föreskrifter som står i strid med gällande lagar och förordningar. Om vattenskoterförordningen upphävs blir det tydligt att bägge bemyndigandena kan användas för att reglera vattenskoterkörning i högre utsträckning än vad som tidigare har varit fallet.

En reglering av vattenskotrar bör ha som mål att förhindra att oacceptabla störningar uppstår för människors hälsa eller miljön. Vad som är en oacceptabel störning är dock svårt att uttala sig om generellt. Vilken slags användning av en vattenskoter som ger stora störningar beror i många fall på de lokala förhållandena. Det är därför rimligt att en ny reglering till största delen utgår från de lokala förhållandena som råder vid exempelvis en sjö eller annat vattenområde. Viss körning är dock alltid oacceptabel, oavsett var den sker. När det gäller sådan körning så träffas den många gånger av reglerna i sjölagen.

Till följd av att det såväl strax före som under utredningstiden införts krav på förarbevis och utökad möjlighet för Polismyndigheten och Kustbevakningen att utfärda ordningsbotsförelägganden för störande körning är det inte möjligt att fullt ut beakta hur de nyare bestämmelserna påverkar störningsbilden. Genom utbildningskravet för att få förarbevis för vattenskoter kan det förväntas att kunskap om gällande rätt och vilken omgivningspåverkan som en vattenskoter kan få kommer att öka bland vattenskoterförarna. Vattenskoternas huvudsakliga användningsområden, dvs. nöjes- och lekbetonad körning, kommer inte att påverkas av förarbevisutbildningen. Det faktum att en person har förarbevis för vattenskoter innebär inte att personen med automatik slutar att framföra vattenskotern på ett sätt som kan leda till störningar eller olägenheter för andra människor eller miljön då vattenskotern är konstruerad för framför allt lek- och nöjeskörning.

Det går inte att innan de nya reglerna varit i kraft under ett antal års tid med säkerhet bedöma effekterna av dem. Enligt de uppgifter som lämnats till utredningen tyder mycket på att störningarna från vattenskotrar minskat sommaren 2022, dvs. den första sommaren efter det att kravet på förarbevis trädde i kraft. Det går dock inte att utesluta att

även andra faktorer påverkat användningen av vattenskotrar under 2022, såsom ökade drivmedelspriser samt att Polismyndigheten och Kustbevakningen gjort riktade insatser för att kontrollera efterlevnaden av de nya reglerna.

Antalet vattenskotrar har ökat stadigt i Sverige sedan 1990-talet när vattenskoterförordningen infördes och vattenskotrar har blivit tillgängliga för fler genom billigare modeller. Utredningen bedömer att det fortsatt finns ett behov av att reglera vattenskotrar. Befintliga författningar ger bra förutsättningar för att omhänderta störningsbilden från vattenskotrar om möjligheterna som författningarna ger tillämpas fullt ut. Vattenskoterkörningen behöver kunna styras bort från områden där den orsakar mest skador och olägenheter för omgivningen. Det ska vara möjligt att reglera körningen så att den sker längre bort från land. För att säkerställa att störningsbilden från vattenskotrar inte blir oacceptabel bör särskilda regler införas för naturreservat, se avsnitt 7.4 och bemyndigandet för länsstyrelsen att meddela sjötrafikföreskrifter behöver också förtydligas och utvidgas, se avsnitt 7.5.

7.1.3 Bör en ny reglering omfatta fler vattenfarkoster än vattenskotrar?

Bedömning: Det finns i dagsläget inte skäl att särskilt reglera andra vattenfarkoster än sådana som omfattas av lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskotrar.

Skälen för utredningens bedömning

Förordningen (1993:1053) om användning av vattenskotrar omfattar vattenskotrar med förbränningsmotor. Utredningsuppdraget omfattar användningen av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild. Den nya regleringen bör vara så teknik- och farkostneutral som möjligt så att liknande farkoster inte ersätter dagens användning av vattenskotrar och leder till samma typ av störningar.

Inledningsvis bör framhållas att en helt teknikneutral författningsreglering rimligtvis endast kan avse förbud eller hastighetsbegränsningar som träffar samtliga vattenfarkoster. Alla regleringar som utgår

från en beskrivning av en eller flera vattenfarkoster är inte längre helt teknikneutrala. Sådana breda, generella och teknikneutrala regleringar för samtliga vattenfarkoster bedöms ligga utanför utredningsuppdraget. Särskilt när det gäller förslaget om register i avsnitt 7.11 kan argumenteras för att det bör omfatta samtliga fritidsbåtar. Utgångspunkten för utredningens arbete har dock varit att det faktum att det finns fler vattenfarkoster som är betjänta av ytterligare reglering inte ska stå i vägen för att lämna de förslag som rör vattenskotrar som behövs för att förhindra oacceptabla störningar från vattenskotrar på människors hälsa och miljön.

En viktig avgränsning är vilka vattenfarkoster utöver vattenskotrar som omfattas av utredningsdirektiven, dvs. sådana farkoster med en liknande störningsbild som den som vattenskotrar kan ge upphov till.

Vattenskotrar kännetecknas av hög motorstyrka och god manövreringsförmåga. Den användning av vattenskotrar som ger upphov till störning för miljön och människors hälsa är framför allt nöjeskörning i hög fart nära land och körning som sker på ett upprepande sätt i samma vattenområde.

När det gäller motorbåtar är det främst motorstyrkan som avgör om de har en liknande störningsbild som vattenskotrar. Vid en olycka kan motorbåtens propeller orsaka större skador på människor än vattenskoterns impeller. Generellt orsakar vattenskotrar mindre svall än motorbåtar men omgivningspåverkan av svall bestäms i hög grad av var svallet uppstår. Alla motorbåtar, men även andra fritidsbåtar, kan störa fåglar om de används i områden som utgör häcknings- eller rastplatser.

Exempel på en kraftfull motorbåtstyp är så kallade "powerboats". Till skillnad från vattenskotrar används dessa främst vid tävling och uppvisningar. Powerboats bullrar mer än vad en vattenskotrar gör. Även ribbåtar³ framförs i höga hastigheter och i grunda vatten. De är storleksmässigt 4–14 meter långa. Ribbåtar är vanliga som snabbgående utflykts- eller transportbåtar, eller som jolle till segel- och motorbåtar. Gemensamt för powerboats och ribbåtar är att de normalt inte används under en längre tid inom ett begränsat vattenområde, vilket gör att störningsbilderna inte blir densamma som för vattenskotrar som ofta används just på detta upprepande sätt.

Även andra öppna motorbåtar kan orsaka en motsvarande störningsbild som vattenskotrar i vissa avseenden. De kan användas för

³ Rib är en förkortning för rigid inflatable boat.

exempelvis dagsturer, transporter, bad och lek. Om dessa båtar används för att dra vattenskidor eller används för annan vattensport kan det ske på ett upprepande sätt i samma vattenområde och ofta nära där andra människor vistas. Detta kan ge upphov till motsvarande störningsbild som vattenskoterkörning. De kontakter som utredningen har haft med bland annat myndigheter har dock gett vid handen att det sammantaget inte är ett problem i samma omfattning som störande körning med vattenskotter.

Det finns även andra vattenfarkoster som inte liknar en traditionell fritidsbåt men som inte heller är en vattenskotter i språklig mening, till exempel surfingbrädor med jetaggregat och mindre sväware. Dessa farkoster har dock i dialogen med olika aktörer inte lyfts fram som vattenfarkoster med liknande störningsbild som vattenskotrar.

Sammanfattningsvis finns det i många avseenden inte anledning att göra skillnad mellan vattenskotrar och andra snabbgående vattenfarkoster. Gemensamt för samtliga vattenfarkoster är att den huvudsakliga faktorn för störningsbild är hur farkosten används. Det finns dock ett antal skillnader i hur vattenskotrar används jämfört med andra vattenfarkoster. Användningen av vattenskotter präglas i hög grad av ett nöjesbetonat, upprepande körsätt som av många upplevs som mer störande än sådan körning som sker för transport och som är snabbt övergående. En propellerdriven motorbåt har vidare normalt ett något större djupgående än en vattenskotter, och uppmuntrar genom sin konstruktion och köregenskaper inte heller på samma sätt som en vattenskotter till nöjeskörning nära land. Det störande moment som ofta uppstår för omgivningen till följd av vattenskoterkörning finns alltså inte på samma sätt eller åtminstone inte i samma omfattning vid framförande av snabba motorbåtar.

Det bedöms att det i dagsläget inte går att definiera eller bestämma en särskild typ av vattenfarkost som bör träffas av den särskilda regleringen för vattenskotrar utöver de som omfattas av definitionen av vattenskotter i lagen om förarbevis för vattenskotter. Det går dock inte att utesluta att det framöver kommer att utvecklas farkoster eller att befintliga vattenfarkoster kommer att användas på ett sådant sätt att störningsbildens liknar vattenskottrars.

Den tekniska utvecklingen har stor betydelse för störningsbildens från vattenskotrar. Denna utveckling kan komma att innebära att elmotorer i större utsträckning än tidigare ersätter förbränningsmotorer. Detta får betydelse för störningsbildens framöver eftersom ljudbildens

och utsläppen till luft samt vatten från vattenskotrar kan komma att förändras. I vilken utsträckning och inom vilken tid som den utvecklingen kommer att ske är osäkert.

En annan farkost som har nämnts i sammanhanget är snöskotrar. Det förekommer framför allt i mellersta och norra Sverige att snöskotrar används i vattenområden på ett sätt som orsakar störningar. En snöskoter är inte en vattenfarkost och omfattas inte av det sjörättsliga regelverket utan regleras i framför allt terrängkörningslagen (1975:1313). I det fall det behövs en reglering som omfattar snöskoterkörning i vattenområden bör i stället övervägas att en sådan införs i de författningar som är tillämpliga för den slags fordon.

7.1.4 Vattenskotrar bör regleras i det sjörättsliga regelverket

Bedömning: Användningen av vattenskotrar bör regleras i det sjörättsliga regelverket.

Skälen för utredningens bedömning

Vattenskotrar har sedan den 1 januari 1994 reglerats särskilt genom förordningen (1993:1053) om användning av vattenskotrar. Utredningens förslag innebär att det allmänna förbudet i vattenskoterförordningen upphävs och att användningen av vattenskotrar som huvudregel kommer att regleras på samma sätt som övrig fritidsbåtstrafik. Dock föreslås en möjlighet för länsstyrelsen att meddela föreskrifter som begränsar användningen av vattenskotrar i vattenområden på samma sätt som i dag är möjligt för till exempel vattenskidåkning. Det föreslås även att det införs ett förbud mot att använda vattenskotrar i naturreservat. Förbudet är subsidiärt vilket innebär att om föreskrifter som reglerar fartyg eller vattenskotrar har beslutats för naturreservatet ska dessa gälla i stället för förbudet.

Bestämmelser om var och hur vattenskotrar får användas finns i flera olika regelverk. Det finns därför skäl att överväga om bemyndigandet och förbudet ska placeras i anslutning till befintliga regler eller i en egen förordning.

Att införa nya bestämmelser om vattenskotrar i miljöbalken eller förordningar meddelade med stöd av balken bedöms inte vara lämpligt.

Miljöbalken är en ramlagstiftning med ett stort antal bestämmelser som är tillämpliga på alla former av verksamheter och åtgärder. Att i samma regelverk reglera ett särskilt farkostslag och därvid låta miljöbalkens bestämmelser om till exempel tillsyn vara tillämpliga är inte helt okomplicerat. Ett sådant förslag skulle kunna få svåröverblickbara konsekvenser och är inte i linje med hur andra vattenfarkoster regleras.

Regler om sjötrafik återfinns framför allt i sjötrafikförordningen (1986:300). En vattenskotter är en båt i sjörättslig mening och omfattas av det sjörättsliga regelverket. Länsstyrelsen har ett brett mandat att meddela föreskrifter om sjötrafiken. I sjötrafikförordningen finns bland annat bestämmelser om ärendehandläggning inför beslut om nya eller ändrade sjöföreskrifter, sjövägmärken, undantag för samhällsviktig verksamhet och överklagande. Länsstyrelsen kan med stöd av befintliga bemyndiganden i sjötrafikförordningen besluta om sjötrafikföreskrifter som begränsar användningen av motordrivna farkoster, inklusive vattenskotrar, i vattenområden. Mot bakgrund av det oklara rättsläge som länge funnits kring regleringen av vattenskotter finns det anledning att samla regelverket. Ett samlat regelverk underlättar för enskilda att få en överblick över vad som gäller för framförande av vattenskotrar. Det finns inte heller någon anledning att reglera föreskrifter som avser sjötrafik med vattenskotrar annorlunda än föreskrifter som avser sjötrafik med andra farkostslag. Användningen av vattenskotter bör regleras i det sjörättsliga regelverket.

Om det finns anledning att reglera vattenskotrar på annat ställe än det sjörättsliga regelverket är det lämpligast med en separat, ny, förordning. En sådan förordning skulle kunna få den utformning som framgår av bilaga 2. Vid en sådan författningsreglering behövs även följdändringar, t.ex. i 3 § kustbevakningsförordningen (2019:83) avseende brott som ingår i Kustbevakningens direkta brottsbekämpning, 2 § ordningsbetskungörelsen (1968:199) avseende kustbevakningstjänstepersoners behörighet att utfärda ordningsbotsförelägganden och i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskotter avseende vilka brott som föranleder återkallelse av förarbevis.

7.2 Vattenskoterförordningen ska upphävas

Förslag: Förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter ska upphävas.

Bedömning: Mot bakgrund av den reglering av åldersgräns som finns i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter saknas skäl att uppställa krav på en särskild åldersgräns för att få framföra vattenskoter i annan författning. Det saknas även skäl att ändra åldersgränsen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Inledning

Av EU-domstolens avgöranden⁴ som rör vattenskotrar framgår att varken fritidsbåtsdirektivet eller reglerna om fri rörlighet för varor hindrar att en svensk författningsreglering förbjuder användning av vattenskoter utanför vissa anvisade områden. Möjligheten att ha en sådan reglering bygger dock på förutsättningen att förbudet har gjorts proportionerligt. Det förutsätter enligt EU-domstolen att de behöriga nationella myndigheterna är skyldiga att vidta de genomförandeåtgärder som krävs för att anvisa de vattenområden, utanför de allmänna farlederna, i vilka vattenskotrar får användas. För att ett generellt förbud ska vara proportionerligt krävs vidare enligt EU-domstolen att de behöriga nationella myndigheterna faktiskt har utövat den behörigheten och att de har anvisat de vattenområden som uppfyller kraven i den nationella lagstiftningen. Slutligen krävs enligt EU-domstolen att utpekanden av områden där vattenskotrar får användas har skett inom rimlig tid från det att den nationella lagstiftningen trädde i kraft.

EU-domstolen har således uppställt vissa krav för att tillämpningen av förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter ska vara förenlig med EU-rätten. Svenska myndigheter har inte förmått tillämpa förordningens bestämmelser på ett sådant sätt att förordningen är förenlig med EU-rätten.

⁴ Se målen C-142/05 Mickelsson och Roos och C-433/05 Sandström.

Länsstyrelsernas bemyndigande enligt vattenskoterförordningen

Syftet med vattenskoterförordningen är att reglera var och hur en vattenskoter får framföras utifrån påverkan på miljön och risken för störningar för människors hälsa.⁵ Det finns en skyldighet för länsstyrelsen att peka ut samtliga vattenområden i länet som uppfyller kriterierna i 3 § första stycket 1–3 vattenskoterförordningen.

Det första kriteriet är att länsstyrelsen är skyldig att utpeka vattenområden som är så starkt påverkade av annan mänsklig verksamhet att tillkommande buller och andra störningar från vattenskoteranvändning inte kan anses utgöra en betydande olägenhet för allmänheten eller miljön. Tröskeln som måste uppnås är således att vattenskoterkörningen ska vara en tillkommande ”betydande olägenhet”. Det finns ingen ledning i vattenskoterförordningen eller någon annan författning för hur begreppet ska tolkas. Det är dock rimligt att anta att begreppet ska tolkas på ett liknande sätt som när begreppet används i andra författningar, till exempel miljöbalken och plan- och bygglagen (2010:900).⁶ I dessa författningar är det fråga om en förhållandevis hög tröskel. Det är rimligt att tro att i sådana områden som är starkt påverkande av annan störande mänsklig aktivitet så ska vattenskoterkörning oftast tillåtas eftersom det är en hög tröskel att komma över att vattenskoterkörning under sådana förutsättningar ska anses innebära en betydande olägenhet. Det är dock mer tveksamt hur bedömningen ska göras om den mänskliga aktiviteten inte medför några störningar att tala om för miljö och allmänhet. Man kan tänka sig områden med mycket bad och annat icke-motoriserat friluftsliv, till exempel en seglarskola. Frågan är då hur bedömningen ska göras av om tillkommande störning från vattenskotrar utgör en betydande olägenhet.

Det andra kriteriet är att länsstyrelsen är skyldig att peka ut vattenområden utan närhet till bostadsområde eller fritidshusområde och som har ringa värde för natur- och kulturmiljövården, biologisk mångfald, friluftslivet, fritidsfisket eller yrkesfisket. Här är kravnivån en helt annan och utgångspunkten är vattenområdets kvalitéer. En bedömning behöver inte göras av hur framförandet av vattenskotrar påverkar omgivningen.

Det tredje kriteriet innebär att länsstyrelsen är skyldig att utpeka andra vattenområden där vattenskoteranvändning inte medför olägen-

⁵ SOU 1992:41 och prop. 1992/93:97 s. 6.

⁶ Jfr 2 kap. 9 § plan- och bygglagen och 9 kap. 6 a § och 29 kap. 1 § miljöbalken.

heter för allmänheten genom buller eller andra störningar och inte heller medför risk för skador eller störningar av betydelse för djur- eller växtlivet eller spridande av smittsamma sjukdomar. Redan risken för skada eller störningar av betydelse ska beaktas enligt punkten 3 till skillnad från punkten 1 där det är tillräckligt att vattenskoterkörning inte är en betydande olägenhet. I praktiken skulle kriterierna i punkterna 1 och 2 kunna utgå utan att de områden där vattenskoteråkning ska tillåtas ändras. Detta eftersom punkten 3 rimligtvis även fångar upp samtliga sådana områden som också träffas av kriterierna i punkterna 1 och 2.

Punkten 3 innehåller kriteriet ”spridande av smittsamma sjukdomar”. Spridning av sjukdomar sker genom att vattenfarkoster flyttas mellan olika vattenområden och det är således inte en omständighet som specifikt knyter an till ett vattenområde som sådant. Vattenskotrar kan i och för sig bidra till spridning av invasiva arter genom s.k. sekundär spridning. Åtgärder för att förebygga sådan spridning inkluderar att rengöra skrovet innan vattenskotern används i nya vattenområden och att undvika att åka igenom områden med växtlighet så som sjögull. Det är däremot oklart hur punkten ska tillämpas som grund för utpekande av vattenområden där vattenskoterkörning ska tillåtas. När vattenskoterförordningen antogs fanns inget särskilt regelverk för invasiva arter. Numera regleras invasiva arter i förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

Det finns även en möjlighet för länsstyrelserna att utöver detta peka ut ytterligare områden som inte uppfyller kriterierna, 3 § första stycket första meningen vattenskoterförordningen. Denna möjlighet för länsstyrelsen att peka ut områden saknar förutsättningar och begränsningar. Såvitt utredningen erfar har det fakultativa bemyndigandet inte utnyttjats.

Det finns således såväl ett obligatoriskt mandat för länsstyrelsen att peka ut de områden som uppfyller kriterierna i 3 § som ett fakultativt mandat att därutöver peka ut områden enligt länsstyrelsens bedömning i varje enskilt fall.

Utöver dessa två bemyndiganden finns det även ett fakultativt bemyndigande i 3 § andra stycket för länsstyrelsen att meddela föreskrifter om avgränsning av allmänna farleder för vattenskoteranvänd-

ning samt om körning till och från allmän farled. Det har i vissa län meddelats sådana föreskrifter. Sådana föreskrifter har till exempel avsett anvisningar om hastighetsbegränsningar till och från allmänna farleder.

Slutligen får länsstyrelsen efter samråd med kommun medge att vattenskotrar används tillfälligt för tävling eller uppvisning utanför sådana områden som avses i 3 § vattenskoterförordningen.

Kriterierna för vilka områden som länsstyrelsen ska peka ut är svåra att tillämpa

Flera olika begrepp och trösklar förekommer i punkterna som vart och ett kräver en bedömning. I de olika punkterna varierar också vilken påverkan som ska vara utgångspunkten för när föreskriftsskyldighet infaller. För varje vattenområde inom länet måste länsstyrelsen göra ett flertal olika bedömningar – om området är starkt påverkat av mänsklig aktivitet, vad som är en olägenhet, när vattenskoteranvändningen inte kan anses utgöra en betydande olägenhet, vilka områden som är av ringa värde och när det finns risk för skador eller störningar av betydelse.

Vattenområde är inte definierat i vattenskoterförordningen. Ordaydelsen ger dock vid handen att bedömningarna ska göras separat för varje sjö eller annat vattendrag i länet. Att göra sådana noggranna överväganden utifrån ett flertal kriterier med olika trösklar och begrepp för samtliga vattenområden är rimligtvis resurskrävande.

Få områden har pekats ut av länsstyrelserna

För att få en uppfattning om hur omfattande det generella förbudet i vattenskoterförordningen är kan en jämförelse göras mellan arealen för de områden som länsstyrelsen utpekat som områden där vattenskotter får framföras respektive den totala vattenarealen i Sverige.

Havs- och vattenmyndigheten redovisade i sitt regeringsuppdrag 2013 att länsstyrelserna hade meddelat föreskrifter enligt 3 § vattenskoterförordningen för vattenområden vars sammanlagda storlek motsvarade omkring 150 km². Därutöver är körning tillåtet i allmänna farleder som i Sverige motsvarar en yta omkring 3 900 km². Dessa två arealer ska jämföras med den totala vattenarealen i Sverige som är

121 107 km². Den totala vattenarealen utgörs av cirka 40 000 km² inlandsvatten, dvs. insjöar och vattendrag, varav nästan 9 000 km² avser de stora sjöarna. Ungefär 81 000 km² är havsvatten.⁷ Havs- och vattenmyndighetens rapport följdes av att länsstyrelserna fick i uppdrag av regeringen att samla in och redovisa en sammanställning av föreskrifter som meddelats med stöd av 3 § vattenskoterförordningen. Om länsstyrelsen inte hade beslutat om föreskrifter skulle redovisningen innehålla skälen för detta.

Länsstyrelserna redovisade 2015 att områden för vattenskoterkörning anvisats av dem i begränsad omfattning. Sju länsstyrelser hade vid den tidpunkten inte anvisat några områden alls. Som skäl för att inga eller inte fler områden anvisats uppgavs bland annat att vattenskoterförordningen är komplex, att möjligheten att tillämpa den är oklar, resursbrist och svårighet att peka ut vattenområden som uppfyller kriterierna i 3 § vattenskoterförordningen. Vidare framgick att länen med många vattenområden saknade resurser för att systematiskt gå igenom och utreda samtliga vattenområden. Det sistnämnda anfördes även av de sju sydligaste länsstyrelserna i en hemställan till regeringen 2019.⁸

Tillåtna områden har inte pekats ut i rimlig tid

Av EU-domstolens två avgöranden Mickelsson och Sandström följer att åtgärderna, i detta fall att peka ut samtliga områden där vattenskoterkörning är tillåten, ska ha vidtagits inom rimlig tid från det att den nationella lagstiftningen trädde i kraft. Vad som är rimlig tid framgår inte tydligt av domstolens avgöranden. Domstolen uttalade i Sandström att när den nationella domstolen bedömer om tiden är rimlig ska den beakta att länsstyrelsen i beredningen hämtat in yttranden från kommuner och andra berörda, punkten 39. I vad som får anses vara rimlig tid ska alltså hänsyn tas till beredningsåtgärder.

Ändringarna i vattenskoterförordningen trädde i kraft den 15 juli 2004. Vid tidpunkten för den åtalade gärningen i Mickelsson hade vattenskoterförordningen gällt i tre veckor och länsstyrelsen hade inte pekat ut några områden. I Sandström hade den åtalade gärningen begåtts den 13 juli 2005 och länsstyrelsen beslutat om föreskrifter den

⁷ Havs- och vattenmyndigheten (2013), s. 82.

⁸ Länsstyrelsen i Kronobergs län, hemställan daterad den 29 mars 2019, ärendenummer 523-2060-2019.

20 maj 2005, dvs. elva månader efter det att ändringarna i förordningen trädde i kraft. EU-domstolen har lämnat till den nationella domstolen att avgöra vilken tid som är rimlig. När det gäller Sandström ogillade den svenska domstolen åtalet mot bakgrund av legalitetsprincipen och frågan om områden där vattenskotter får framföras utpekats inom rimlig tid var aldrig uppe till prövning. I målet Sandström kan det dock tyckas att utpekandet klarar EU-domstolens krav på ”rimlig tid”.

Dagens läge är annorlunda än vid tiden för EU-domstolens avgöranden. Det har gått omkring 17 år sedan 2004 års ändringar i vattenskotterförordningen trädde i kraft. Av 2015 års redovisning följer att flera länsstyrelser av olika skäl inte pekat ut områden. Således kan konstateras att den tid som får anses vara rimlig nu med säkerhet löpt ut. Varken det andra eller tredje kriteriet som EU-domstolen ställer upp i Mickelsson och Sandström är således uppfyllda varför den svenska regleringen inte är proportionerlig. Det finns dock inget legalt hinder mot att en ny författning antas med ett generellt förbud och att länsstyrelserna återigen åläggs att peka ut områden.

Även om såväl EU-domstolen som de svenska domstolarna förefaller endast kontrollera om länsstyrelsen i det län där förseelsen skett pekat ut områden måste kontrollen av om områden pekats ut göras nationellt. EU-domstolens avgöranden tar sikte på att ett lands lagstiftning ska vara proportionerlig. Även om det i Sverige ska ske ett länsvis utpekande innebär EU-rätten att den nationella domstolen har att kontrollera att samtliga behöriga myndigheter faktiskt har utövat den behörighet som de har getts i detta avseende.

Upphävande av det generella förbudet mot framförande av vattenskotter

En grundläggande utgångspunkt är att EU-rätten är överordnad den svenska rätten. En reglering av vattenskottrar utformad som ett allmänt förbud med möjlighet till undantag kan vara förenlig med EU-rätten förutsatt att de kriterier som EU-domstolen sätter upp är uppfyllda. Nuvarande reglering är varken proportionerlig eller förenlig med kravet på fri rörlighet för varor eftersom områden inte pekats ut. Eftersom utpekandet ska ske inom rimlig tid från det att lagstiftningen trädde i kraft är det inte möjligt att läka dessa brister i efterhand med mindre att en ny eller ändrad förordning träder i kraft. Om Sverige ska behålla ett allmänt förbud behöver vattenskotterförordningen så-

ledes ändras eller ersättas och ett nytt förbud beslutas och nya utpekanden av tillåtna områden göras.

I avsnitt 8.2 redogörs för skälen till att utredningen inte föreslår en ny förordning med ett generellt förbud med nationell tillämplighet. Bestämmelserna i vattenskoterförordningen om generellt förbud för framförande av vattenskoter bör således upphävas.

Bestämmelsen om åldersgräns i vattenskoterförordningen

En vattenskoter får som huvudregel endast köras av den som fyllt 15 år, 3 c § vattenskoterförordningen. Enligt 3 d § samma förordning får Transportstyrelsen, när det gäller personer som har licens från ett medlemsförbund i Riksidrottsförbundet, i det enskilda fallet ge dispens från 3 c § för deltagande i tävlingar som ett sådant förbund ansvarar för och träning inför sådana tävlingar.

Ålderskravet i vattenskoterförordningen trädde i kraft den 1 juni 2019 i enlighet med förslaget i en promemoria framtagen 2018 inom Näringsdepartementet (N2018/03981). Syftet med dispensmöjligheten i vattenskoterförordningen var att säkerställa ungdomsverksamheten avseende tävlingar med vattenskoter.

Motsvarande ålderskrav finns i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter. Till skillnad från vattenskoterförordningen innehåller inte lagen om förarbevis någon dispensmöjlighet. I stället finns en särskild reglering direkt i förordningen som innebär att barn under 15 år får köra vattenskoter utan förarbevis i avlysta vattenområden när det är fråga om träning inför tävling, tävling eller uppvisning som organiseras av ett medlemsförbund i Riksidrottsförbundet. Det rör sig således om körning under vuxnas uppsyn och kontroll.

Skillnaden mellan regleringen i vattenskoterförordningen och lagen om förarbevis för vattenskoter är att förordningens bestämmelser innebär ett krav på att ha erhållit en dispens från Transportstyrelsen. Dispensförfarandet innebär att den sökande skickar in ett intyg från ett medlemsförbund inom Riksidrottsförbundet och en särskild framtagen blankett. Någon typ av lämplighetsprövning görs inte och det har inte heller förekommit att Transportstyrelsen meddelat avslag på en dispensansökan. Transportstyrelsen hade den 10 februari 2022 beviljat 101 dispenser från och med att åldersgränsen infördes.

Mot bakgrund av bestämmelsen i 4 § 5 lagen om förarbevis för vattenskoter saknas skäl att ha en kompletterande reglering av ålderskrav för att få framföra en vattenskoter. Ålderskravet i vattenskoterförordningen kan därför upphävas.

Den svenska åldersgränsen är förhållandevis låg i ett europeiskt perspektiv. Transportstyrelsen fick i uppdrag av regeringen att 2021 utvärdera femtonårsgränsen för att få köra vattenskoter. Av rapporten framgår att det saknas tydligt stöd i olycksstatistiken för en högre åldersgräns. Transportstyrelsen bedömde att den nya lagen om förarbevis behövde träda i kraft och utvärderas innan åldersgränsen eventuellt förändras.

Av de uppgifter som utredningen tagit del av skulle en förändrad åldersgräns inte påverka störningar för människors hälsa och miljön. Den statistik som finns att tillgå visar att en majoritet av de som har varit inblandade i vattenskoterolyckor och skadats är mellan 20 och 35 år. Endast ett fåtal av de personer som varit inblandade i vattenskoterolyckor är runt 15 år. Baserat på tillgängliga uppgifter är det framför allt vuxna personer som orsakar störningar och olyckor.⁹ Det finns således inte något underlag som visar att störningsbilden avseende miljö och människors hälsa skulle minska om åldersgränsen höjdes. Utredningen delar Transportstyrelsens bedömning att lagen om förarbevis behöver utvärderas innan åldersgränsen eventuellt ändras.

Hänsynsregeln i vattenskoterförordningen

I 3 b § vattenskoterförordningen finns en hänsynsbestämmelse som innebär att den som framför en vattenskoter ska anpassa färdväg, hastighet och färd sätt så att människor och djur inte störs i onödan. Bestämmelsen är till sin ordalydelse identisk med hänsynsregeln i 20 kap. 3 § sjölagen. Av 5 b § vattenskoterförordningen följer dock att straff inte döms ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, sjölagen (1994:1009) eller annan lag. Det borde få till följd av att 3 b § inte går att tillämpa eftersom 20 kap. 3 § sjölagen träffar samma slags körning.

Hänsynsbestämmelsen omfattades inte av EU-domstolens avgöranden. Tillämpningen av 3 b § vattenskoterförordningen påverkades därför inte av EU-domstolens avgöranden. Bestämmelsen tillämpas

⁹ Transportstyrelsen (2021b), s. 4.

dock såvitt känt inte i praktiken och finns till skillnad från 20 kap. 3 § sjölagen inte med i ordningsbetskatalogen. Ändringen som innebär att 20 kap. 3 § sjölagen lades till i ordningsbetskatalogen var motiverad utifrån att stävja buskörning med vattenskotrar. Det är oklart varför inte även bestämmelsen i 3 b § vattenskoterförordningen fördes in i katalogen.

Mot bakgrund av att det saknas förordningsmotiv och att frågan inte berörts i tidigare utredningar går det bara att spekulera i varför det införts en hänsynsregel för framförande av vattenskoterkörning som motsvarar bestämmelsen i sjölagen.

De bestämmelser i sjölagen som är tillämpliga för fartyg generellt har ansetts vara tillämpliga för vattenskotrar eftersom dessa definitionsmässigt är fartyg samt båtar enligt sjölagen. I 1992 års vattenskotterutredning uttalade utredningen att en vattenskotter definitionsmässigt är en båt. Det har i doktrin framförts uppfattningen att enbart s.k. sittmaskiner är båtar och att ståmaskiner som enbart används som tävlingsmaskiner och som kräver en viss hastighet för att flyta inte är fartyg i sjölagens mening. En möjlig förklaring till att hänsynsregeln infördes i vattenskotterförordningen är att det fanns en osäkerhet kring huruvida ståmaskiner omfattas av sjölagens hänsynsregel. Frågan om sjölagens hänsynsregel även omfattar ståmaskiner har såvitt känt inte prövats av domstol. Som tidigare redogjorts för i avsnitt 5 känner utredningen enbart till ett avgörande där en förseelse mot 3 b § i vattenskotterförordningen var föremål för prövning. I det avgörandet ogillades åtalet på grund av att körningen inte ansågs störande och frågan om gränsdragningen till sjölagen var inte uppe till prövning.¹⁰

Som tidigare redogjorts för i avsnitt 7.1.1 bedömer utredningen att samtliga typer av vattenskotrar är att betrakta som fartyg och att sjölagens bestämmelser därmed är tillämpliga. Eftersom bestämmelsen i 3 b § vattenskotterförordningen är identisk med 20 kap. 3 § sjölagen och då en vattenskotter omfattas av sjölagen bör bestämmelsen i vattenskotterförordningen upphävas. Detta innebär ingen förändring av rättsläget och får därför inga konsekvenser för förare av vattenskotrar eller för tillsyn och kontroll.

¹⁰ Örebro tingsrätt dom den 22 november 2010 i mål nr B 4447-09.

Vattenskoterförordningen ska upphävas

Vattenskoterförordningen innehåller bestämmelser om ett generellt förbud mot att framföra vattenskoter samt ett krav på länsstyrelsen att peka ut områden där körning ska vara tillåten. Förordningen innehåller även bland annat bestämmelser om ålderskrav, dispens och föreskriftsrätt vad gäller undantag. Sammanfattningsvis bedöms att samtliga bestämmelser kan upphävas och att vattenskoterförordningen således ska upphävas i sin helhet.

7.3 Föreskrifter meddelade med stöd av vattenskoterförordningen ska upphävas samtidigt som förordningen

Bedömning: I samband med att regeringen upphäver förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter bör regeringen upphäva samtliga föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns 24 föreskrifter som är meddelade med stöd av 3 § förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter. De myndighetsföreskrifter som har beslutats med stöd av bemyndigandet behåller dock sin giltighet även efter det att vattenskoterförordningen upphävts. Riksdagen och regeringen kan genom lag respektive förordning direkt upphäva föreskrifter som en myndighet har meddelat och ersätta dem med andra.¹¹

Mot bakgrund av att det allmänna förbudet upphävs bör samtliga föreskrifter meddelade med stöd av vattenskoterförordningen upphöra att gälla. Det är lämpligt att det görs genom regeringsbeslut. Förordningarna om upphävande av föreskrifterna bör kungöras i länsstyrelsernas föfattningssamlingar.

¹¹ SOU 2004:23, s. 254.

7.4 Ett förbud för vattenskoterkörning i naturreservat

Förslag: Det ska införas ett förbud mot vattenskoterkörning i naturreservat. Förbudet ska inte gälla för samhällsviktig verksamhet, i allmän farled eller om länsstyrelsen beslutat om föreskrifter som reglerar användning av vattenskotrar i reservatet.

Bedömning: Förslaget om förbud mot vattenskoterkörning i naturreservat är förenligt med EU-rätten. Det är EU-rättsligt möjligt att reglera vattenskotrar på ett annat sätt än andra motordrivna vattenfarkoster. Förslaget bedöms inte behöva anmälas som tekniska föreskrifter eller enligt tjänstedirektivet.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Användningen av vattenskotrar är i dag i princip förbjuden i skyddade områden genom bestämmelserna i förordningen (1993:1053) om användning av vattenskotrar, vattenskoterförordningen. Det förekommer att allmänna farleder går genom naturreservat och i dessa farleder får vattenskotrar användas om inte länsstyrelsen meddelat föreskrifter som begränsar användning av vattenskotrar i allmän farled.¹²

När det gäller områdesskydden i 7 kap. miljöbalken finns ett brett mandat för beslutsmyndigheten att besluta de föreskrifter som behövs för att uppnå syftet med skyddet (jfr 7 kap. 30 § miljöbalken). Trots det generella förbudet i vattenskoterförordningen finns det exempel på att länsstyrelser med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken meddelat föreskrifter om förbud mot vattenskoterkörning i skyddade områden. Föreskrifterna har i några fall överklagats till regeringen som godtagit att länsstyrelsen förbjudit vattenskotrar med hänvisning till miljöhänsyn trots att det redan är förbjudet. Det finns även exempel på naturreservat där det saknas sådana föreskrifter men det finns en hänvisning till bestämmelserna i vattenskoterförordningen.

Sannolikt har vid beslut om merparten av de skyddade områden som inrättats efter att vattenskoterförordningen trädde i kraft 1993 inte prövats om en begränsning av vattenskoterkörning behövs i förhållande till syftet med områdesskyddet eftersom det funnits ett generellt förbud mot vattenskoterkörning. För skyddade områden som

¹² Jfr 3 § andra stycket vattenskoterförordningen.

beslutats tidigare än 1993 kan det sannolikt vara så att när ordningsföreskrifterna beslutades beaktades inte störningar från vattenskotrar eftersom störningsbilden på den tiden såg annorlunda ut. Dock kan vattenskotrar vara reglerade i skyddade områden om föreskrifterna har utformats som en reglering av exempelvis motorbåtstrafik, vilket inkluderar vattenskoter. Slutligen kan, med hänsyn till rättsläget, olika beslutsmyndigheter gjort olika bedömningar om det är möjligt att med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken besluta om föreskrifter trots förbudet i vattenskotreförordningen.

Om vattenskotreförordningen upphävs skapas en situation där det finns risk för att ett skyddat område saknar föreskrifter som begränsar eller förbjuder vattenskoteråkning trots att sådana föreskrifter behövs och skulle övervägts om det vid tiden för beslutet saknats ett generellt förbud.

Det finns ett behov av att säkerställa att vattenskoterkörning inte ökar i skyddade områden och leder till oacceptabla störningar för miljön. Skyddade vattenområden innehåller de områden som ansetts mest värdefulla för biologisk mångfald och det rörliga friluftslivet. De får därför anses som särskilt viktiga att så långt möjligt skydda. Mycket talar för att det även fortsättningsvis inte ska vara tillåtet i skyddade områden med den slags nöjeskörning som kännetecknar vattenskoterkörning och som riskerar att störa eller i värsta fall tränga undan övriga friluftslivsutövare. Sådan nöjeskörning kan även påverka växt- och djurliv negativt.

Skyddade områden bildas i en lagstyrd process där en bedömning görs för varje skyddat område av vilka begränsningar som behövs i förhållande till syftet med skyddet. En generell reglering med begränsningar för samtliga skyddade områden kan riskera att skada tilltron till de arbetssätt för inrättande av skyddade områden som etablerats under lång tid. När det gäller begränsning av vattenskoteranvändningen är det vanligtvis fråga om en ordningsföreskrift enligt 7 kap. 30 § miljöbalken, jfr dock avsnitt 5.4.6. Det är därmed normalt sett inte en begränsning som behöver förhandlas med fastighetsägare eller andra rättighetsinnehavare. Därutöver är det fråga om att behålla ett förbud som redan i dag är gällande, låt vara att det inte kontrolleras då förbudet inte kan ligga till grund för straffrättsliga ingripanden.

Alternativet till ett generellt förbud är att Naturvårdsverket, länsstyrelsen eller kommunen vid behov ändrar föreskrifterna för områdesskyddet eller att länsstyrelsen beslutar om sjötrafikföreskrifter

som inte är kopplade till områdesskyddet. Det är svårt att på förhand bedöma behovet av förbud mot vattenskoterkörning i skyddade områden.

En reglering om fortsatt förbud i skyddade områden bör inte avse alla områdesskydd i 7 kap. miljöbalken. Vad gäller strandskydd är det fråga om ett generellt skydd som omfattar strand- och vattenområdet 100 meter på båda sidor om strandlinjen längs med hela havskusten och vid samtliga insjöar och vattendrag oavsett storlek. Om strandskyddet utvidgats eller upphävts kan det strandskyddade området ha en annan utbredning. Det bedöms inte lämpligt att det införs ett generellt förbud i strandskyddade områden eftersom det skulle innebära ett förbud mot vattenskoterkörning i stora delar av landet. Det skulle i och med förbudet inte vara möjligt att sätta en vattenskoter med mindre att strandskyddet var upphävt. Syftet med strandskydd överlappar inte heller helt syftet med en eventuell reglering av vattenskotrar, till exempel när det gäller buller.¹³

Vattenskyddsområde har vid behov föreskrifter som förbjuder motortrafik. För dessa områden är utsläpp av drivmedel det som ska regleras och därmed saknas anledning att särskilt reglera vattenskotrar skilt från övriga motordrivna vattenfarkoster.

När det gäller djur- och växtskyddsområden innebär skyddet typiskt sett en begränsning av tillträdet till vattenområde och land under en period, jfr salskyddsområden och fågelskyddsområden. Eftersom tillträdet normalt sett regleras för all slags mänskliga aktivitet saknas skäl till en särskild reglering för vattenskotrar.

Det finns 30 nationalparker i Sverige. I elva nationalparker är det enligt föreskrifterna uttryckligen förbjudet att framföra vattenskotrar. Om det utöver detta finns någon nationalpark där det finns behov av ett förbud krävs inte samma resurser som en översyn av samtliga naturreservat. Det bedöms därför att det inte är motiverat med en generell begränsning utan att den vanliga ordningen för nationalparker med individuella bedömningar i ordningsföreskrifterna är att föredra. Samma bedömning görs avseende biotopskydd. Det finns nationellt sett enbart 129 beslutade biotopskydd.

För Natura 2000-områden kan en jämförelse göras med Danmark där det danska förbudet att framföra vattenskotrar gäller i Natura 2000-områden och viltreservat. I Sverige beslutas dock inte ordnings-

¹³ Jfr även utredningens slutsats om att en reglering som bygger på ett generellt förbud mot att använda vattenskotrar inom ett visst avstånd från land bör inte införas, avsnitt 8.3.

föreskrifter i samband med ett utpekande av ett Natura 2000-område. I de fall det finns ordningsföreskrifter för hela eller delar av ett Natura 2000-område i Sverige omfattar de normalt sett något av övriga skyddade områden i 7 kap. miljöbalken. Mot denna bakgrund bedöms att det inte finns skäl att införa ett generellt förbud mot att framföra vattenskotrar i Natura 2000-områden. I det fall länsstyrelsen bedömer att det finns skäl för sådana föreskrifter kan de meddelas med stöd av såväl 7 kap. 30 § miljöbalken som 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen.

Det krävs enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Störningar som uppkommer till följd av vattenskotrar bör i de flesta fall inte kunna påverka ett sådant område på ett betydande sätt. I sådant fall bör det vara fråga om mer organiserad verksamhet som vattenskoterruthyrning eller safariverksamhet som sker i eller i anslutning till området.

Av totalt 5 465 naturreservat, inklusive naturvårdsområden, innehåller 2 198 vattenområden som är större än en (1) hektar. Det kan därmed i hela landet potentiellt röra sig om ett mycket stort antal områden där föreskriftsändringar kan aktualiseras om vattenskoterrörordningen upphävs, en process som även vid en riktad prioritering kan ta flera år. Det skulle vara resurskrävande och frågan är om förutsättningar finns för ett sådant föreskriftsarbete, särskilt eftersom länsstyrelserna rimligen i högre utsträckning än tidigare kommer att behöva överväga att meddela sjötrafikföreskrifter där det behövs för att användningen av vattenskotrar inte ska medföra oacceptabla störningar för miljön och människors hälsa. Mot bakgrund av de resurser som sannolikt skulle krävas är en generell reglering att föredra i naturreservat. En sådan generell reglering bör placeras i sjötrafikförordningen.

I de områden där användningen av vattenskotrar redan är reglerad, till exempel genom förbud eller hastighetsbegränsningar till följd av att det har skett en bedömning i det enskilda fallet, bör denna reglering ha företräde. Sådana föreskrifter som har företräde kan avse såväl alla vattenfarkoster, enbart motordrivna eller vattenskotrar. Av bestämmelsen bör därför framgå att den inte gäller om annat följer av föreskrifter som omfattar vattenskotrar som är meddelade med stöd av andra bestämmelser.

Bör ett förbud bara gälla under sommarhalvåret eller under en begränsad tid?

Vattenskotrar används företrädesvis under sommarhalvåret och det är även då risken för störningar är stor. Badande och annat icke-motoriserat friluftsliv sker också företrädesvis på sommaren. När det gäller fåglar är den vanligaste förbudstiden i fågelskyddsområden den 1 april till och med den 15 juli i södra och mellersta delen av Sverige och i norra delen av Sverige den 1 maj till den 31 juli. Möjligtvis skulle ett förbud kunna begränsas i tid så att körning skulle vara tillåten under höst och vinter. Om vattenskotter körs på höst och vinter kan dock störningar i form av bland annat buller ändå uppkomma. För den enskilde bör regleringen även vara så enkel som möjligt. Vattenskotteråkning är sannolikt inte så vanlig höst och vinter och förbudet har därför liten påverkan på vattenskotteranvändningen under den tiden. Sammantaget bedöms att förbudet ska gälla hela året.

Fråga är också om förslaget enbart ska gälla under en begränsad tid eller vara permanent. Utredningens förslag motiveras av resurs-skal. Per länsstyrelse är det mellan 30–240 områden som ska gås igenom och vid behov beslutas om nya föreskrifter. Även om det är fråga om en omfattande arbetsinsats behöver den enbart göras en gång och rimligtvis inte för samtliga områden då det kan antas att det finns områden där vattenskotrar redan är reglerade eller skäl för reglering saknas. En fördel med ett tillfälligt förbud är även att skillnaden mellan hantering av naturreservat och nationalparker inte blir permanent. Det skulle därför kunna övervägas om förbudet skulle vara tidsbegränsat i ett antal år. Det skulle till exempel kunna göras genom att det samtidigt som ändringen träder i kraft även beslutas om en förordning om upphävande med ett senare ikraftträdande. Mot bakgrund av svårigheten att uppskatta hur många år som behövs för en genomgång och vilka resurser som kommer att vara tillgängliga för ett sådant arbete lämnas inte ett sådant förslag. Det bör dock övervägas i den fortsatta beredningen.

Definitionen av vattenskotrar i den nya regleringen

Definitionen i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskotrar överensstämmer i stort med den i vattenskoterförordningen samt i fritidsbåtsdirektivet. Skillnaden är att vattenskoterförordningen och fritidsbåtsdirektivet inte omfattar vattenskotrar med elmotorer.

Eldrivna vattenskotrar finns men bedöms vara få till antalet. De kan i framtiden förväntas öka. I sådant fall blir störningsbilden delvis annorlunda då bullernivåerna som farkosterna ger upphov till sannolikt kommer att minska avsevärt. Buller i form av det ljud som uppstår när vattenskotern planar och studsar mot vattenytan kommer att kvarstå. Det är alltså osäkert vilka störningar i form av buller som sådana vattenskotrar medför. Den påverkan på djur som kan uppstå när en vattenskotar används i grunda vattenområden riskerar att kvarstå oavsett om det är fråga om en vattenskotar som drivs med elmotor eller förbränningsmotor.

Det har därtill tidigare varit svårt med gränsdragningen beträffande vad som är att betrakta som en vattenskotar och som därmed omfattas av vattenskoterförordningen. Genom fritidsbåtsdirektivet och definitionen i lagen om förarbevis finns såvitt känt inte längre några sådana tillämpningsproblem.

Rent språkligt finns det fördelar med att hålla ihop vad vi kallar vattenskotrar. Det är därför önskvärt att definitionerna av vattenskotrar i olika regelverk så långt som möjligt överensstämmer med varandra för att skapa enhetlighet, tydlighet, förutsägbarhet och lättillämpade bestämmelser. Som framgår av avsnitt 7.1.4 föreslås att vattenskotrar regleras i sjötrafikförordningen. Det föreslås därför att det i sjötrafikförordningen bör införas en bestämmelse av vilken följer att vattenskotrar har samma betydelse i den förordningen som 2 § lagen om förarbevis för vattenskotrar.

Eldrivna vattenskotrar omfattas inte av lagen (2016:96) om fritidsbåtar och vattenskotrar. Även om det så långt möjligt är önskvärt att definitionen av begreppet vattenskotrar är densamma i olika författningar genomför den sistnämnda lagen fritidsbåtsdirektivet som är ett fullharmoniseringsdirektiv. Utredningen bedömer att det därför inte är möjligt att ha en gemensam definition i samtliga regleringar.

Undantag för allmän farled

Det förekommer allmänna farleder i flera naturreservat. Andelen naturreservat där det även går en allmän farled avser enbart en liten del av reservaten. Ett allmänt förbud i naturreservat innebär att användningen av vattenskotrar även förbjuds i allmän farled trots att sjötrafiken i övrigt är tillåten i farleden. Det gäller med mindre att det för naturreservatet har beslutats sjötrafikföreskrifter eller ordningsföreskrifter med stöd av t.ex. 7 kap. 30 § miljöbalken som omfattar vattenskotrar. Användningen av vattenskotrar i farleden innebär rimligtvis inte någon risk för störning på de värden som skyddas i reservatet. Det finns därför skäl att överväga att det ska införas ett undantag för allmän farled i den föreslagna bestämmelsen. Det finns svårigheter att till sjöss definiera exakt var gränsen för allmän farled går. Farleden är enbart utmärkt på sjökort genom linjer och vid behov av sjösäkerhetsskäl genom flytande sjömärken.

Ett undantag för allmänna farleder kan vara svårt att kontrollera för de brottsbekämpande myndigheterna eftersom det inte är möjligt att närmare avgöra gränserna för var den allmänna farleden går. För enskilda är det svårt att avgöra vilket vattenområde som är allmän farled i naturreservatet. Trots svårigheterna bedöms att vattenskoterkörning ska tillåtas i allmänna farleder i naturreservat eftersom det saknas miljöskäl för förbud.

Undantag för samhällsviktig verksamhet

Såväl Polismyndigheten som Kustbevakningen använder vattenskotrar i sin verksamhet. Vattenskotrar används även inom räddningstjänsten. Ingen av de länsstyrelser och kommuner som utredningen har haft kontakt med har eller har planer på att använda vattenskotrar i sin verksamhet. Det utesluter inte att det framöver kan uppstå ett sådant behov hos myndigheter och kommuner som har uppgifter som behöver utföras till sjöss.

Förbudet mot att använda vattenskotrar i naturreservat föreslås placeras i sjötrafikförordningen (1986:300). I 2 kap. 7 § sjötrafikförordningen finns i dag ett undantag som innebär att sjötrafikföreskrifter inte gäller om ett fartyg används vid brådskande uttryckning för räddningstjänst eller sjuktransport eller i brådskande tjänsteutövning av vissa utpekade myndigheter och sjukvårdspersonal. Det finns ett be-

hov av att använda vattenskotrar på ett ändamålsenligt sätt inom statliga myndigheters och andra aktörers verksamhet i dessa områden som går utöver vad som omfattas av undantaget i 2 kap. 7 § sjötrafikförordningen. Användningen av vattenskotrar i samhällsnyttig verksamhet kännetecknas inte av sådan nöjesbetonad körningen som ger upphov till oacceptabla störningar för omgivningen. Ett undantag för användning som sker inom ramen för myndigheters verksamhet och för räddningstjänsten bör därför införas. I dag finns ett motsvarande undantag för samhällsnyttig verksamhet vad gäller kravet på förarbevis för vattenskotter, jfr 4 § lagen om förarbevis för vattenskotter. Det är lämpligt att den nu föreslagna bestämmelsen utformas på samma sätt.

Tillsyn över bestämmelsen

Länsstyrelsen respektive den kommunala nämnden har i dag tillsynsansvar över skyddade områden enligt 7 kap. miljöbalken och 2 kap. 8 och 9 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13). Utredningen föreslår inte att motsvarande tillsynsansvar ska gälla för den bestämmelse som nu föreslås. Utredningens förslag innebär att det införs ett generellt förbud för användning vattenskotter i naturreservat. Förbudet är inte kopplat till ett beslut om att bilda ett naturreservat. Det bedöms därför lämpligare att kontrollen av att förbudet efterlevs utförs av Polismyndigheten och Kustbevakningen, dvs. samma ordning som gäller för sjötrafikföreskrifter och för vattenskotterförordningen.

Är en reglering som innebär ett generellt förbud i naturreservat förenlig med EU-rätten?

En fråga är hur förbudet i naturreservat förhåller sig till EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet av varor och kraven på proportionalitet. Förslagen innebär att vattenskotterkörning fortsatt kommer att vara förbjuden i vattenområden som ingår i naturreservat.

Fri rörlighet för varor och fritidsbåtsdirektivet

Inom EU gäller fri rörlighet för varor. Fri rörlighet för varor är en av de s.k. fyra friheterna och en av de grundläggande principerna i EU. Principen regleras i artiklarna 26 och 28–37 i fördraget om Europeiska

unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och omfattar varor med ursprung i medlemsstaterna och sådana varor som kommer från tredje-länder och är i fri omsättning i medlemsländerna.

Fritidsbåtsdirektivet är ett s.k. fullharmoniseringsdirektiv. Harmoniserande rättsakter syftar till att skapa gemensamma regler för hela EU. Det innebär att medlemsländer inte får anta avvikande regler om det aktuella rättsområdet är harmoniserat genom till exempel en förordning eller ett direktiv. Huvudregeln är att om ett område är fullharmoniserat ska samtliga nationella åtgärder bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i fullharmoniseringsdirektivet eller förordningen. Artikel 34 och 36 är därmed enbart tillämpliga på icke-harmoniserande områden. Detta synsätt har även bekräftats i praxis.¹⁴

Fritidsbåtsdirektivet hindrar inte att medlemsländer har nationella bestämmelser om krav på körkort eller förarbevis för att få framföra fritidsbåtar eller vattenskotrar. Detsamma gäller regler om vilka vattenvägar som dessa fartyg ska få framföras i. Detta gäller under förutsättning att reglerna är motiverade och proportionella och att dessa regler inte kräver förändringar eller modifieringar av fritidsbåtar eller vattenskotrar som är oförenliga med direktivet.¹⁵ Fritidsbåtsdirektivet är därmed inget hinder mot att genomföra utredningens förslag.

Artikel 34

Enligt artikel 34¹⁶ är kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan förbjudna mellan medlemsstaterna.

Bestämmelsen har av EU-domstolen tolkats extensivt och innebär att en vara som på ett lagligt sätt får säljas i ett medlemsland också ska få säljas i övriga länder. Det är en åtgärds effekt som är avgörande för om den är förbjuden enligt artikel 34. I domen *Cassis de Dijon*¹⁷ fann domstolen att även icke-diskriminerande nationella åtgärder kan omfattas av förbudet mot hinder för den fria rörligheten för varor. Medlemsländerna ska ömsesidigt erkänna varandras produktkrav, dvs. varor som är tillåtna i en medlemsstat ska också få säljas i andra medlemsstater om inte vissa tvingande hänsyn kan göras gällande.¹⁸ Av

¹⁴ Se t.ex. målet C-292/12, *Ragn-Sells*.

¹⁵ Lagrådsremiss Lag om fritidsbåtar och vattenskotrar, s. 29.

¹⁶ Tidigare artikel 28.

¹⁷ Mål 120/78, *Rewe Zentral (Cassis de Dijon)*, REG 1979, s. 649, svenska specialutgåva, volym 4, s. 377.

¹⁸ Den s.k. *Cassis-doktrinen*.

domen i Dassonville¹⁹ följer att alla handelsregler som direkt eller indirekt faktiskt eller potentiellt kan utgöra hinder för handeln inom gemenskapen anses som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner.

Artikel 34 har direkt effekt och kan därmed göras gällande av enskilda inför nationell domstol.²⁰ Motsvarande bestämmelse avseende exportrestriktioner finns i artikel 35.

Åtgärder med motsvarande verkan

Vad som är åtgärder med motsvarande verkan har tolkats extensivt i EU-domstolens praxis. Av praxis följer att med åtgärder med motsvarande verkan avses samtliga åtgärder som vidtas av ett medlemsland och som syftar till eller leder till att varor från andra medlemsländer behandlas mindre förmånligt. Det saknar betydelse om dessa bestämmelser är tillämpliga på alla varor (och således inte skiljer på inhemskt producerade och importerade varor).²¹ Det är tillräckligt att åtgärden riskerar att få handelshindrande effekter.

Artikel 36 och doktrinen om tvingande hänsyn

Artikel 36 i EUF-fördraget innehåller undantag från förbudet mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan i artikel 34. Bevisbördan för att förutsättningarna för att tillämpa artikel 36 är uppfyllda ligger på det medlemsland som åberopat undantagsbestämmelsen. I det fall medlemslandet lämnat en övertygande motivering faller bevisbördan över på kommissionen att visa att åtgärderna inte är förenliga med artikel 36.²² Utöver att något av de skäl som räknas upp i artikel 36 ska vara tillämpliga ska åtgärden vara proportionerlig.

I fråga om människors hälsa har EU-domstolen slagit fast att undantagsbestämmelsen i artikel 36 får åberopas när det kan anses föreligga genuina vetenskapliga tvivel beträffande till exempel en viss

¹⁹ Mål C-8/74 Dassonville, EU:C:1974:82.

²⁰ SOU 2017:59, s. 92.

²¹ Se p. 34 i C-142/05.

²² Kommissionens tillkännagivande; Handledning om artiklarna 34–36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), C(2021) 1457 final, 2021-03-05, s. 43 och dom av den 14 december 2000 i mål C-55/99, kommissionen mot Frankrike.

substans ofarlighet. Mot denna bakgrund fann domstolen, i ett mål som rörde ett förhandsavgörande avseende ett nationellt förbud med vissa undantag mot att använda trikloretalen, att ett sådant förbud var såväl lämpligt som proportionerligt. Detta eftersom det inte var möjligt att vetenskapligt avgöra hur hög exponering av ämnet som var farligt. De nationella bestämmelserna gick därför inte utöver vad som kunde anses nödvändigt för att skydda arbetstagares hälsa.²³

Doktrinen om tvingande hänsyn har tillkommit genom praxis. Genom den s.k. doktrinen om tvingande hänsyn har EU-domstolen slagit fast att det även kan finnas andra skäl för undantag än de som anges i artikel 36. Det innebär att nationella bestämmelser som leder till hinder för handeln inom EU kan godtas om de anses nödvändiga för att tillgodose sådana tvingande hänsyn. Doktrinen är tillämplig på icke-harmoniserade områden och under förutsättning att den aktuella regeln inte skiljer på inhemskt producerade och importerade varor.²⁴

Som tvingande hänsyn har EU-domstolen accepterat hänsynen till bland annat sparande på offentliga resurser, biologisk mångfald, samt miljöhänsyn. I likhet med vad som gäller vid återopande av artikel 34 måste medlemsländer som önskar stödja sig på någon tvingande hänsyn kunna styrka sina påståenden och visa att åtgärden är nödvändig och proportionerlig.²⁵

EU-domstolens praxis avseende artikel 34 och 36

EU-domstolen har i ett flertal avgöranden tagit ställning till hur artikel 34 och 36 ska tillämpas. I det följande redogörs kort för domstolens fasta rättspraxis och den extensiva tolkning som ska göras av artikel 34.

I målet *Dassonville*²⁶ fann domstolen att med åtgärder med motsvarande verkan avses alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt är ägnade att påverka handeln mellan medlemsstaterna. Det var således tillräckligt att en åtgärd riskerade att påverka handeln, inte att så faktiskt hade skett. Vidare var det den potentiella effekten som hade betydelse för bedömningen. Vilket syfte en åtgärd hade

²³ Mål C-473/98, *Toolex Alpha*, REG 2000, s. I-5681.

²⁴ SOU 2017:59, s. 92.

²⁵ Se SOU 2009:71, s. 129 och SOU 2017:59, s. 92.

²⁶ Mål 8/74, p. 5.

saknade betydelse för bedömningen av om det var fråga om en åtgärd med motsvarande verkan.

Detta innebär att även åtgärder som gäller såväl inhemska som importerade varor i vissa fall kan vara förbjudna.²⁷ Denna praxis upprepades sedan i målet *Cassis de Dijon*.²⁸

Genom målet *Keck*²⁹ undantogs vissa typer av nationella åtgärder från tillämpningsområde för artikel 34. Målet avsåg en begäran om förhandsavgörande från en fransk domstol. Den franska domstolens frågor hade uppkommit i två brottmål där de tilltalade åtalats för att ha återsålt varor till ett lägre pris än det faktiska inköpspriset. De tilltalade gjorde gällande att ett generellt förbud mot återförsäljning av varor till underpris stred mot artikel 30 i EEG-fördraget och mot principerna om fri rörlighet och fri konkurrens inom EU.

I *Keck* fann domstolen att regler om olika typer av icke-diskriminerande försäljnings- eller marknadsföringsåtgärder, till exempel regler om hur varor får marknadsföras eller affärers öppettider, vilka inte påverkar varornas utseende eller sammansättning, var tillåtliga eftersom de faller utanför artikel 34 i EUF-fördraget.³⁰ Detta förutsatt att bestämmelserna gäller för samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet i medlemslandet och att de såväl rättsligt som faktiskt påverkar försäljningen av inhemska varor och importerade varor på samma sätt.³¹

EU-domstolens praxis avseende restriktioner i fråga om användning

Restriktioner som avser användandet av en vara kan också få handelshindrande effekter och därmed omfattas av artikel 34. EU-domstolen har i ett antal avgöranden tagit ställning till hur s.k. användningsregler ska bedömas.

²⁷ SOU 2017:59, s. 92.

²⁸ Mål C-120/78, *Rewe Zentrale mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* (1979), ECLI:EU:C:1979:42. Rättsfallet redogörs för i detalj nedan.

²⁹ De förenade målen C-267/91 och C-268/91, *Keck och Mithouard*, REG 1993, s. I-6097.

³⁰ SOU 2017:30, s. 205 och SOU 2017:59, s. 93.

³¹ Kommissionens tillkännagivande; Handledning om artiklarna 34–36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), C(2021) 1457 final, 2021-03-05, s. 17.

Kommissionen mot Portugal

I det första rättsfallet var bakgrunden att kommissionen väckt talan om fördragsbrott mot Portugal. I målet var fråga om att Portugal hade förbjudit solskyddsfilm på glasrutor på motorfordon avsedda för transport av gods eller passagerare med vissa mindre undantag. Det saknades harmoniserande bestämmelser om solskyddsfilm som var avsedd att placeras på glasrutor på motorfordon.

Inledningsvis konstaterade domstolen att eftersom det saknades harmoniserande regler skulle förbudet prövas mot bakgrund av reglerna i EG-fördraget om fri rörlighet och motsvarande bestämmelser i EES-avtalet.

Därefter prövade domstolen om förbudet utgjorde en restriktion för den fria rörligheten för varor. Domstolen konstaterade att förbudet påverkade försäljningen av solskyddsfilm på så vis att ingen hade intresse av att köpa sådan film då den var förbjuden att använda. Därmed påverkade förbudet all försäljning i det aktuella landet av solskyddsfilm som tillverkades och såldes lagligt i andra medlemsländer eller länder som var parter i EES-avtalet. Därmed var förbudet en åtgärd med motsvarande verkan och en sådan åtgärd som omfattas av artikel 28.

Domstolen övergick sedan till att pröva om åtgärden var motiverad av något av de undantag som följer av artikel 30 EG eller av doktrinen om tvingande hänsyn.³² Inledningsvis redogjorde domstolen för att bevisbördan ligger på medlemslandet avseende att visa att en åtgärd är motiverad och proportionerlig. Medlemslandet hade i denna del anfört att förbudet gjorde det möjligt att genomföra en omedelbar kontroll av vad som befinner sig inuti ett motorfordon bara genom att iakttä från utsidan. Domstolen konstaterade att även om förbudet kan underlätta sådana iakttagelser framgår inte att förbudet är nödvändigt för att uppnå dessa mål och att det inte finns andra, mindre ingripande, medel för att åstadkomma samma resultat.

Portugal hade även under domstolsförhandlingen medgett att det var tillåtet med försäljning av motorfordon som var försedda med

³² Domstolen hänvisade i denna del till dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral, kallat "Cassis de Dijon", REG 1979, s. I-649, punkt 8; svensk specialutgåva, volym 4, s. 377), på villkor att åtgärden, i samtliga fall, är ägnad att säkerställa att det eftersträlvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (dom av den 8 maj 2003 i mål C-14/02, ATRAL, REG 2003, s. I-4431, punkt 64, av den 10 november 2005 i mål C-432/03, kommissionen mot Portugal, REG 2005, s. I-9665, punkt 42, och av den 7 juni 2007 i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkt 33).

tonade glasrutor inom de gränser som uppställdes i EU. De tonade glasrutorna kunde i likhet med den aktuella solskyddsfilmen göra det helt omöjligt att från utsidan visuellt undersöka vad som befinner sig inuti ett fordon. Domstolen konstaterade att de behöriga myndigheterna måste kunna ha tillgång till andra metoder för att identifiera lagöverträdare och personer som eventuellt bryter mot skyldigheten att använda bilbälte. I annat fall skulle det betyda att myndigheterna avstod från brottsbekämpning och trafiksäkerhet när det gäller motorfordon som var försedda med tonade glasrutor. Det fanns även solskyddsfilm som var delvis genomskinlig vilket innebar att de behöriga myndigheterna kunde kontrollera om bilbälte användes. Portugal hade därmed inte visat att förbudet, då det avsåg all solskyddsfilm, var nödvändigt för trafiksäkerheten och brottsbekämpningen. Domstolen fann därför att förbudet var för långtgående och således oproportionerligt i förhållande till de eftersträlvade målen.

Kommissionen mot Italien

I kommissionen mot Italien var bakgrunden att kommissionen väckt talan om fördragsbrott mot Italien. Som skäl för fördragsbrotten anförde kommissionen att Italiens förbud mot att använda släpvagnar på mopeder, motorcyklar och tre- och fyrhjuliga motorcykelfordon stred mot artikel 28 EG. Prövningen avsåg både släpvagnar som var speciellt tillverkade för motorcyklar och övriga typer av släpvagnar.³³

Inledningsvis konstaterade domstolen att kommissionen inte hade visat att förbudet i artikel 56 i vägtrafikdekretet hindrade tillträdet till marknaden för släpvagnar som inte var speciellt tillverkade för motorcyklar utan i stället var avsedda att kopplas till bilar eller andra fordon.

För släpvagnar som var speciellt tillverkade för att kopplas till motorcyklar hade förbudet avseende användningen en avsevärd inverkan på konsumenternas beteende, som i sin tur påverkade varans tillträde till medlemsstatens marknad, det s.k. marknadstillträdestestet. Eftersom konsumenter i princip saknade intresse av att köpa sådana släpvagnar som kopplas till motorcyklar fanns det ingen efterfrågan på dessa varor vilket hindrade importen av dem.³⁴ Förbudet var således en åtgärd med verkan motsvarande den som kvantitativa

³³ Se mål C 110/05, dom den 10 februari 2009.

importrestriktioner har, vilket är förbjudet om det inte kan motiveras. Ett sådant förbud kan vara motiverat av ett av de skäl av allmänintresse som räknas upp i artikel 30 EG eller av doktrinen om tvingande hänsyn.

Domstolen konstaterade att den nationella åtgärden ska syfta till att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och att den inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.³⁵ I det aktuella målet hade Italien åberopat nödvändigheten av att säkerställa trafiksäkerheten. Detta var ett sådant skäl som enligt rättspraxis utgör ett tvingande skäl av allmänintresse som kunde motivera en inskränkning i den fria rörligheten för varor. Domstolen fann att förbudet var motiverat och ogillade kommissionens talan.

Utredningens bedömning

Förbudet mot att framföra vattenskotrar i naturreservat skiljer inte på inhemskt producerade och importerade varor. Däremot innebär den föreslagna bestämmelsen en inskränkning av var vattenskotrar får framföras som inte är helt obetydlig. Konsumenter som vet att användningen av en produkt är begränsad har mindre intresse av att köpa den produkten. Enligt uppgifter från Naturvårdsverket uppgår antalet naturreservat till 5 465. Totalt är 329 315 hektar sjöar och vattendrag samt 723 692 hektar hav skyddade. Det ska jämföras med den totala vattenarealen i Sverige som är 12 110 700 hektar. Ytan utgörs av cirka 4 000 000 hektar inlandsvatten, dvs. insjöar och vattendrag, varav nästan 900 000 hektar omfattas av de stora sjöarna. Ungefär 8 100 000 hektar är havsvatten.³⁶

Mot bakgrund av det stora antalet vattenområden i Sverige där vattenskoterkörning kommer att vara tillåten och att utredningens förslag innebär att det blir tydligt för vattenskotreförare vilka regler som de omfattas av bedömer utredningen att det inte finns anledning att anta att de föreslagna reglerna påverkar försäljningen av vattenskotrar. Förslaget kommer sannolikt inte att leda till en minskad efterfrågan på vattenskotrar i Sverige och förutsätter därför inte att

³⁵ EU-domstolen hänvisade i denna del till dom av den 15 mars 2007 i mål C-54/05, kommissionen mot Finland, REG 2007, s. I-2473, punkt 38, och av den 20 september 2007 i mål C-297/05, kommissionen mot Nederländerna, REG 2007, s. I-7467, punkt 75.

³⁶ Havs- och vattenmyndigheten (2013), s. 82.

undantagen i artikel 36 EUF-fördraget eller doktrinen om tvingande hänsyn är tillämpliga.

För det fall förslagen ändå skulle påverka försäljningen bedöms att förbudet ändå är förenligt med EU-rätten.

Inom EU-rätten är det möjligt att ha regler som begränsar den fria rörligheten om de motiveras av ett angeläget allmänt intresse. Förslaget om förbud i naturreservat syftar till att förbjuda användningen av vattenskotrar i områden som är särskilt värdefulla för miljön. Utifrån vattenskotrens tekniska egenskaper finns det egentligen inte skäl att reglera vattenskotrar särskilt jämfört med andra motsvarande motorbåtar. Men, som redogjorts för i avsnitt 7.1.2 och 7.1.3, skiljer sig alltså sättet man använder en vattenskotter från hur andra motorbåtar används. Det finns därför anledning att reglera vattenskotrar mot bakgrund av miljöhänsyn och hänsyn till biologisk mångfald. Eftersom vattenskoterkörning negativt kan påverka annat friluftslivsutövande i naturreservat är en reglering även motiverad mot bakgrund av människors hälsa. Det finns därmed flera allmänna intressen som motiverar en särskild reglering.

Det kan finnas naturreservat där det inte föreligger behov av reglering och där den generella inskränkningen riskerar att bli oproportionerlig relativt skyddsbehoven. Ett förbud i naturreservat är dock en kostnadseffektiv reglering som innebär en mindre belastning för myndigheterna. Relativt sett till det totala antalet vattenområden i Sverige rör det sig även om ett mycket begränsat förbud och dessutom avser förbudet skyddsvärda områden. Det bedöms att förbudet mot vattenskoterkörning i naturreservat är proportionerligt.

Mot den bakgrunden får en eventuell påverkan på den fria rörligheten av varor anses vara godtagbar. Även om förbudet påverkar försäljningen av vattenskotrar strider förbudet därför inte mot EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet.

EU-förordningen om tekniska föreskrifter

Enligt 20 § 6 förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap eller av andra internationella överenskommelser, bland annat enligt proceduren i direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande

beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

Direktivet innebär att tekniska regler ska anmälas till bland annat kommissionen innan de slutligt antas. Med tekniska regler avses till exempel krav som ställs på en vara och som påverkar varans livscykel efter det att den har släppts ut på marknaden i form av till exempel villkor för användning om dessa krav på ett väsentligt sätt kan påverka saluföringen av varan. Förslaget att användningen av vattenskotrar begränsas i naturreservat utgör därmed ett s.k. annat krav enligt direktivet. En väsentlig påverkan på saluföringen av varan krävs också för anmälningsskyldighet. Den danska och tyska regleringen av vattenskotrar är anmäld och återfinns i EU:s Tris-databas³⁷. Mot bakgrund av det nu föreslagna förbudets begränsade omfattning i förhållande till det totala antalet vattenområden i Sverige bedöms inte förbudet i naturreservat medföra en väsentlig påverkan på saluföringen av vattenskotrar.

Tjänstedirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) innebär att förslag som rör tjänsteutövare kan behöva anmälas till kommissionen. Anmälningsskyldighet enligt tjänstedirektivet omfattar inte bestämmelser som exempelvis trafikbestämmelser som gäller lika för alla, dvs. som måste följas av tjänsteleverantörer vid utövandet av deras ekonomiska verksamhet på samma sätt som dessa bestämmelser måste följas av enskilda som agerar i egenskap av privatpersoner. Mot denna bakgrund bedöms att förslaget inte är anmälningsskyldigt enligt tjänstedirektivet.

³⁷ Se ärendenr 2016/395/D (Tyskland) och (2011/334/DK) Danmark.

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

Förslag: Länsstyrelsens bemyndigande i 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen (1986:300) ska utökas så att det blir möjligt att meddela föreskrifter om begränsning, inklusive förbud, i rätten att utnyttja vattenområde för användning av vattenskotrar även av andra skäl än miljö och sjösäkerhet.

Skälen för utredningens förslag

Användande av sjötrafikföreskrifter när vattenskotterförordningen upphävs

Som framförts i avsnitt 7.2 föreslås att förordningen (1993:1053) om användning av vattenskotrar upphävs. Det regelverk som då kommer att gälla för vattenskotrar behöver kompletteras med ett förbud i naturreservat, se avsnitt 7.4. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5 är straffbestämmelserna i 20 kap. 2 och 3 §§ sjölagen (1994:1009) i många avseenden förhållandevis svåra att tolka och tillämpa. Efter vattenskotterförordningens upphävande blir därför sjötrafikföreskrifter ett viktigt verktyg för att säkerställa att det inte uppkommer oacceptabla störningar från användning av vattenskotrar.

Störningsbilden från vattenskotrar beskrivs i avsnitt 4. De störningar som vattenskotrar ger upphov till är säsongsbetonade och sker lokalt. Störningarna från vattenskotrar varierar beroende på om körningen sker i insjöar eller längs med kusten samt väder, vind och andra faktorer. Karaktären på störningarna och omfattning varierar även beroende på om den störande körningen sker i anslutning till badplatser, områden för friluftsliv, människors bostäder eller i områden som är värdefulla för djurlivet och känsliga för störningar. Det bedöms dock att en reglering av vattenskotrar kommer att behövas för att skydda känsliga områden och för att vattenskotteråkning inte ska tränga ut det rörliga friluftslivet och badande.

En återkommande synpunkt från flera länsstyrelser har varit att det inte är möjligt att särskilt förbjuda vattenskottertrafik med stöd av sjötrafikförordningen (1986:300) så länge vattenskotrar särskilt regle-

ras i vattenskoterförordningen. När vattenskoterförordningen upphävs bortfaller den svårigheten. Det har dock även framförts att det bör finnas ett tydligt bemyndigande för att på vissa platser kunna förbjuda enbart vattenskotrar eftersom dessa skiljer sig ur störnings- och risksynpunkt från andra vattenfarkoster.

Olika vattenområden behöver regleras olika utifrån förutsättningarna på platsen. För vissa vattenområden kan det till exempel vara mer lämpligt med ett totalförbud för vattenskoteråkning men det kan också vara så att det i vissa vattenområden är lämpligt med anpassad fri fart för all motorbåtstrafik. För att kunna motverka oacceptabla störningar samtidigt som vattenskoterkörning inte begränsas mer än nödvändigt behövs möjligheter till en lokal reglering som vid behov kan komplettera reglerna om gott sjömanskap och onödig störning med föreskrifter.

I flera europeiska länder finns särskilda förbud mot att köra vattenskoter i det strandnära området. Fördelen med att använda sjötrafikföreskrifter för att reglera vattenskoter är utöver möjligheten till lokal anpassning att det är möjligt för länsstyrelsen att för varje vattenområde bedöma om det bara är vattenskoter som ska regleras eller om det är motiverat av miljö- eller sjösäkerhetsskäl med en bredare, teknikneutral reglering, som tar ett samlat grepp på motorbåtstrafiken.

Erfarenheter från Norge visar att det varit svårt för kommuner att förbjuda vattenskotrar när det behöver visas varför vattenskotrar är mer miljöfarliga eller sämre ur sjösäkerhetssynpunkt än andra fartygstyper. Störningarna från vattenskotrar härrör främst från hur de används, inte deras tekniska förutsättningar. Samtidigt är det svårt att reglera ett särskilt körsätt med vattenskoter. För att undvika störningar bör områdesbegränsningar användas för att reglera vattenskotrar. Sjötrafikföreskrifter behöver således kunna meddelas så att störningsbilden omhändertas även om den härrör från hur vattenskoterförare typiskt sett använder sin farkost.

Brister med nuvarande bemyndigande avseende sjötrafikföreskrifter

Enligt 2 kap. 2 § första stycket sjötrafikförordningen (1986:300) får länsstyrelsen meddela föreskrifter om fartbegränsning. Denna föreskriftsrätt omfattar även vattenskotrar och andra liknande farkoster

eftersom bemyndigandet i den delen inte är begränsat till en viss typ av vattenfarkost eller viss användning.

I 2 kap. 2 § första stycket sjötrafikförordningen ges länsstyrelsen även möjlighet att begränsa rätten att utnyttja vattenområde för båt-tävling, vattenskidåkning, dykning eller liknande sporter i Sveriges sjöterritorium. Med stöd av detta bemyndigande kan länsstyrelsen helt förbjuda användning av ett vattenområde för angivna aktiviteter. Utgångspunkten är inte fartygstyp utan aktiviteten, dvs. båttävling, vattenskidor och dykning och andra liknande sporter. Trots att det i bemyndigandet talas om andra liknande sporter är inte föreskriftsrätten begränsad till tävlingar och dylikt utan föreskriftsrätten omfattar även till exempel privat vattenskidåkning. Bemyndigandet ger möjlighet att bara reglera en av de uppräknade verksamheterna, till exempel dykning. Någon tydlig möjlighet att förbjuda vattenskoterråkning finns inte med stöd av bemyndigandet.

Utredningen bedömer att bemyndigandet i 2 kap. 2 § första stycket sjötrafikförordningen ger länsstyrelsen stor frihet att själv avgöra när det behövs begränsningar och till skillnad mot andra stycket finns inget krav enligt ordalydelsen på att regleringen ska motiveras av till exempel miljö eller sjösäkerhet. Det innebär att bemyndigandet kan användas för begränsningar som till exempel motiveras av buller eller för att se till att det icke-motoriserade friluftslivet inte störs. Såsom bestämmelsen är utformad är bemyndigandena i första och andra stycket enligt ordalydelsen självständiga, förutom den gemensamma regleringen av samrådsförfarandet.

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket sjötrafikförordningen får länsstyrelsen meddela föreskrifter om andra begränsningar och förbud som avser rätten att använda ett vattenområde i Sveriges sjöterritorium för trafik med fartyg. En förutsättning för att få nyttja bemyndigandet är att föreskriften behövs från miljösynpunkt eller av sjösäkerhetsskäl eller för att skydda fisket eller anläggningar för vattenbruk. Med stöd av bemyndigandet kan vattenskoterråkning förbjudas men det förutsätter att det finns miljö- eller sjösäkerhetsskäl. Det är inte möjligt att med stöd av bemyndigandet i andra stycket meddela föreskrifter som syftar till att värna friluftslivet. Däremot får buller anses ingå i miljösynpunkt.

Beslut om sjöföreskrifter är normbeslut. Normbeslut är som huvudregel inte överklagbara om det inte anges särskilt i lag eller förordning, 1 och 30 §§ myndighetsförordningen (2007:515). När det gäller

sjötrafikföreskrifter finns det en särskild reglering i 2 kap. 8 § sjötrafikförordningen som innebär att vissa utpekade myndigheter får överklaga besluten till regeringen. Regeringens praxis är att även enskilda kan klaga på sjötrafikföreskrifter.³⁸

Föreskriftsrätt avseende vattenskotrar i 2 kap. 2 § första stycket sjötrafikförordningen

Vattenskoterkörning är en aktivitet som påminner om de som räknas upp i 2 kap. 2 § första stycket sjötrafikförordningen eftersom vattenskotern också ofta används för lek, sport och rekreation. Utredningen föreslår att ett tillägg görs i 2 kap. 2 § första stycket sjötrafikförordningen så att det tydligt framgår att det är möjligt att meddela föreskrifter om andra begränsningar än fartbegränsning i rätten att utnyttja vattenområde för användningen av vattenskotrar. På så sätt jämföras föreskriftsrätten vad gäller vattenskotrar med föreskriftsrätten för till exempel båttävling och vattenskidåkning. Med den föreslagna breddningen av bemyndigandet blir det möjligt för länsstyrelsen att meddela sjötrafikföreskrifter som begränsar användning av vattenskotter utifrån till exempel bullerskäl eller för att lösa konflikter med det icke-motoriserade friluftslivet. Det blir även möjligt att utifrån förutsättningarna på platsen bestämma om vattenskotrar bäst regleras genom förbud eller hastighetsbegränsning.

Med vattenområde avses ett begränsat vattenområde. Även om störningarna kan vara huvudsakligen koncentrerade till exempelvis en hamn eller en badplats kan det vara ändamålsenligt att reglera ett större område. Utredningen har därför övervägt om det finns anledning att förtydliga bemyndigandet så att det tydligt framgår att det är möjligt att med sjötrafikföreskrifter reglera våra största insjöar eller en del av en kustvattensträcka. Konsekvenserna av att förtydliga länsstyrelsernas bemyndigande i denna del bedöms dock inte fullt ut kunna bedömas inom ramen för denna utredning.

Precis som för andra föreskrifter ska arbetet med att ta fram föreskrifter föregås av samråd med berörda myndigheter, kommuner och

³⁸ Se t.ex. Regeringens beslut den 16 november 2021 i ärende nr I2020/02267, den 4 februari 2021 i ärende nr I2020/01867 och ärende nr I2020/01714, den 17 oktober 2019 i ärende nr I2019/00610/TM.

enskilda. Som huvudregel ska en konsekvensutredning tas fram om det inte saknas skäl för att ta fram en sådan utredning.³⁹

I 1 § 15 lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer ges regeringen ett brett bemyndigande att reglera vattenskotrar och andra liknande farkoster. Bemyndigandet är inte begränsat till en reglering som bara syftar till miljö- eller sjösäkerhet och bemyndigandet är även placerat i en annan punkt i paragrafen än bemyndigandet för övrig sjötrafik.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Eftersom det inte är möjligt att på förhand avgöra hur många områden där länsstyrelsen kommer att besluta om begränsningar för vattenskotrar i sjötrafikföreskrifter, kan det inte uteslutas att den samlade regleringen genom sjötrafikföreskrifter påverkar den fria rörligheten av varor i viss mån, eftersom förslaget kan innebära att försäljningen av vattenskotrar påverkas. Mot bakgrund av att förslaget tillgodoser ett angeläget allmänt intresse får en sådan eventuell påverkan på den fria rörligheten av varor anses vara godtagbar, jämför utredningens bedömning i avsnitt 7.4. Det är osannolikt att länsstyrelser kommer att utnyttja bemyndigandet i den utsträckning att den sammantagna regleringen bedöms oproportionerlig. Länsstyrelsen bör bedöma proportionaliteten när föreskrifter antas.

7.6 Avgifter för ärendehandläggning

Förslag: Det ska i 1 § andra stycket lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer införas en ny punkt av vilken följer att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om avgifter för ärendehandläggning enligt bestämmelser som avses i första stycket 15, dvs. användning av vattenskotter eller annan liknande vattenfarkost.

³⁹ Jfr förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Skälen för utredningens förslag

I lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer, bemyndigandelagen, finns grundläggande bemyndiganden för regeringen att meddela sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen. I 1 § bemyndigandelagen finns bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om bland annat sjötrafik. I bestämmelsens första stycke finns en särskild punkt som ger föreskriftsrätt för användning av vattenskotter eller annan liknande vattenfarkost. I paragrafen finns ett andra stycke som ger regeringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter för ärendehandläggning avseende vissa av punkterna i första stycket. Den särskilda punkten för användning av vattenskotter eller annan liknande vattenfarkost finns inte med i uppräkningslistan av de kategorier där regeringen kan meddela föreskrifter om avgifter.

Utredningen har föreslagit ett utökat bemyndigande för länsstyrelserna att besluta om begränsningar och förbud för användningen av vattenskotter i vattenområden. Det föreslås även finnas möjlighet till tillfällig dispens inom det området i linje med vad som gäller för övriga sjötrafikföreskrifter. För dessa bör, på samma sätt som skulle kunna vara möjligt för tillfälliga dispenser för sjötrafikföreskrifter, finnas möjlighet att ta ut en avgift. Jämförelsevis är det avgiftsbelagt att söka dispens från föreskrifter för nationalpark, naturreservat, naturminne samt områden med biotopskydd eller djur- och växtskyddsområden. För att möjliggöra framtida avgiftsuttag vid dispensansökningar föreslås att det i 1 § andra stycket bemyndigandelagen införs en ny punkt av vilken följer att regeringen får meddela föreskrifter om avgifter för ärendehandläggning enligt bestämmelser som avses i första stycket 15, dvs. användning av vattenskotter eller annan liknande vattenfarkost. Regeringen ska på samma sätt som gäller för övriga punkter i bestämmelsen ha möjlighet att delegera till en förvaltningsmyndighet att besluta om sådana avgifter.

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

Förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska, tillsammans med andra berörda myndigheter, ta fram vägledning om hur sjötrafikförordningen (1986:300) kan tillämpas för att inte oacceptabla störningar för människors hälsa och miljön ska uppkomma till följd av vattenskoterkörning.

Skälen för utredningens förslag

Naturvårdsverket gav 1985 ut allmänna råd om sjötrafikföreskrifter. Det här var således innan förordningen (1993:1053) om användning av vattenskotrar trädde i kraft. Utgångspunkten för Naturvårdsverkets råd var att endast sådana begränsningar i båttrafiken ska beslutas som är nödvändiga för miljön och som behövs för att lösa konflikter mellan olika intressen. Vidare tog Naturvårdsverket och Sjöfartsverket 1995 tillsammans fram en checklista för hur länsstyrelser och kommuner kunde arbeta med buller i skärgårdar och inlandsvatten.

När vattenskotreförordningen upphävs och sjötrafikföreskrifter blir ett viktigt verktyg för att reglera störningar från vattenskoterkörning finns det återigen ett behov av vägledning för hur sjötrafikföreskrifter ska tillämpas på vattenskoterkörning.

Sjöfartsverket och Transportstyrelsen har i remissyttranden över sjötrafikföreskrifter ansett att det ska vara en restriktiv tillämpning av bemyndigandet. Myndigheterna har hänvisat till att det räcker med de handlingsdirigerande regler som finns i sjölagen (1994:1009) och sjötrafikförordningen (1986:300) såsom bestämmelserna om gott sjömanskap. När det gäller regleringen i sjötrafikföreskrifter av vattenskotrar bedömer utredningen att det finns skäl att göra en annan bedömning. Dessutom bör det inte alltid krävas att det har skett störningar innan ett förbud eller annan begränsning införs för ett vattenområde. Det bör även vara möjligt att besluta om sjötrafikföreskrifter som utgår från vattenområdets egenskaper och läge vid bedömningen av om det finns ett behov av begränsningar. För exempelvis en från miljösynpunkt skyddsvärd havsvik kan det finnas anledning till begräns-

ningar även om det vid tillfället för beslut inte förekommer omfattande vattenskoterkörning där.

Även om förutsättningarna och störningsbilden skiljer sig åt geografiskt är det av stor vikt att det sker en enhetlig tillämpning av myndigandet för sjötrafikföreskrifter. En sådan vägledning är särskilt önskvärd eftersom rättsläget länge varit oklart kring vilka åtgärder som en myndighet eller kommun kan vidta för att komma till rätta med störningsbilden från vattenskotrar. Eftersom det regelverk som vägledning avser omfatta i stora drag inte gör skillnad på vilken vattenfarkost det är fråga om kommer den även kunna användas för att hantera störningar från andra vattenfarkoster med liknande störningsbild som vattenskotrar. En vägledning kan även omfatta hur 7 kap. miljöbalken kan tillämpas i förhållande till störningsbilden från vattenskotrar.

Utredningen bedömer att Havs- och vattenmyndigheten som är den centrala förvaltningsmyndigheten på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav ska få huvudansvaret för att i samråd med andra berörda myndigheter, som till exempel Naturvårdsverket, Transportstyrelsen och Sjöfartsverket, ta fram de vägledningar som behövs. Målbilden bör vara att sjötrafikföreskrifter ska kunna antas så att inte oacceptabla störningar för människors hälsa och miljön uppkommer till följd av vattenskoterkörning. Uppdraget behöver utföras i nära dialog med länsstyrelserna för att inkludera de kunskaper som dessa har kring tillämpningen av föreskrifterna.

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

Förslag: Länsstyrelserna ska ges i uppdrag att se över vilka vattenområden där vattenskoterkörning behöver begränsas eller förbjudas.

Skälen för utredningens förslag

Med de förslag till reglering av vattenskotrar som framgår av avsnitt 7.4 så går regleringen från ett allmänt förbud till ett fortsatt förbud i naturreservat. Det bedöms dock att för ett flertal vattenområden kan

vattenskoterkörning behöva regleras ytterligare. Främst lär sådana föreskrifter aktualiseras när de är nödvändiga av miljöskäl, bullerskäl eller för att lösa konflikter mellan olika intressen. Vattenskoterråkning kan även behöva regleras för att skydda badande och utövare av icke-motoriserat friluftsliv. Med detta sagt måste sjötrafikföreskrifter som begränsar vattenskoterkörning vara proportionerliga och ska som huvudregel konsekvensutredas.

Det behövs riktade satsningar för att det ska vara möjligt för länsstyrelsen att lägga tid och resurser på att se över sjötrafikföreskrifterna. Störningsbilden från vattenskotrar blir beroende av i vilken utsträckning vattenskoterkörning kommer att begränsas av sjötrafikföreskrifter eftersom skyddade områden endast utgör en liten del av den totala vattenarealen. Länsstyrelserna ska därför ges i uppdrag att se över vilka vattenområden där vattenskoterkörning behöver begränsas eller förbjudas.

7.9 Utredningens förslag avseende tillsyn, kontroll och sanktioner

7.9.1 Sanktionering av förbud i naturreservat

Förslag: Förseelser mot den föreslagna bestämmelsen i sjötrafikförordningen (1986:300) om förbud mot att köra vattenskotar i naturreservat ska föranleda penningböter och återkallelse av förarbeviset för vattenskotar.

Skälen för utredningens förslag

Det finns inga regler som föreskriver vilka beteenden som ska kriminaliseras. Det är alltid ett politiskt ställningstagande. Ytterst är det riksdagen som i det enskilda fallet avgör om ett visst beteende är så förkastligt att det ska vara straffsanktionerat.⁴⁰ Straff är samhällets mest ingripande och kraftfulla medel mot oönskade beteenden.⁴¹ Straffskalan bör bestämmas i proportion till brottets svårighet. Lika svåra straff bör sättas ut för likvärdiga brottstyper. Som utgångspunkt ska

⁴⁰ SOU 1992:61, s. 105.

⁴¹ Jfr SOU 1992:61, s. 104 och SOU 2017:63, s. 337.

gälla att kriminalisering bör ske med återhållsamhet och endast användas när metoden framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras till sådana beteenden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt.⁴²

Vattenskoterkörning som resulterar i störningar för människors hälsa och miljö kan aktualisera en mängd straffstadganden. För överträdelser mot föreskrifter meddelade med stöd av sjötrafikförordningen (1986:300) och miljöbalken är påföljden penningböter, se avsnitt 1.4. För mer allvarliga brott som leder till skador på miljön, personskador eller dödsfall är påföljden dagsböter eller fängelse.

Den föreslagna bestämmelsen om förbud mot att köra vattenskotrar i naturreservat syftar till att reglera beteenden som typiskt sett kan medföra risker för skador på miljön och som därmed får anses vara straffvärda. Enligt den nu föreslagna bestämmelsen krävs ingen skaderisk för att ansvar ska föreligga. Straffnivån för motsvarande förseelser i sjötrafikförordningen är penningböter respektive böter för förseelser mot områdesskydd enligt 29 kap. 2 a § miljöbalken. Det bedöms att överträdelser av det föreslagna förbudet bör förenas med penningböter motsvarande vad som gäller för överträdelser av sjötrafikföreskrifter.⁴³

Det är Riksåklagaren som i samråd med Polismyndigheten bestämmer vilka brottstyper som ska omfattas av ordningsbot. Eftersom den nya bestämmelsen sanktioneras med penningböter aktualiseras om överträdelser ska införas i Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott, ordningsbotskatalogen. Det bedöms inte behövas någon kvalificerad bedömning för att avgöra om förbudet överträds. Om överträdelserna förs in i ordningsbotskatalogen kan det innebära en enklare och effektivare hantering för de rättsvårdande myndigheterna.

De föreslagna straffbestämmelserna bör införas i sjötrafikförordningen (1986:300). Eftersom den föreslagna straffbestämmelsen placeras i sjötrafikförordningen är den subsidiär i förhållande till brottsbalken och sjölagen (1994:1009), 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen. Det

⁴² SOU 2017:63, s. 339–340, se även SOU 2013 :38 s. 498.

⁴³ I de fall den beslutande myndigheten eller kommunen har gjort en bedömning specifikt för det skyddade området och som avser vattenskotrar har den företrädare framfört de nu föreslagna generella bestämmelserna. Vid överträdelse av en sådan föreskrift är påföljden fortfarande böter, jfr 29 kap. 2 a § miljöbalken och utredningens förslag till nya bestämmelser i 2 kap. 5 b och 5 c §§ sjötrafikförordningen.

innebär att särskilt störande körning eller sådan körning som leder till skada kan medföra straff i linje med de högre straffsatser som gäller för brott mot sjölagen och brottsbalken.

7.10 Listan över brott som leder till återkallelse av förarbevis ska utökas

Förslag: Bestämmelsen i 7 § lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskotrar ska dels ändras så att hänvisningen till 5 § vattenskotterförordningen utgår, dels ska det införas nya hänvisningar till brott som ska föranleda återkallelse av förarbevis för vattenskotrar. De tillkommande brottstyperna är vissa brott mot områdesskydd, förseelse mot områdesskydd och vissa artskyddsbrott. Brottet ska ha begåtts vid framförandet av en vattenskotter.

Skälen för utredningens förslag

Gällande rätt

Det främsta skälet för att införa en möjlighet att kunna återkalla ett förarbevis är att det kan bidra till att efterlevandegraden hos vattenskotterförare ökar. Utformningen av de regler som behandlar förarbevis för vattenskotrar utgick från en strävan efter ett enklare regelverk än den mer omfattande och detaljerade regleringen i körkortslagen.⁴⁴ Det återspeglas även i lagen eftersom det till skillnad från vad som gäller för körkort i vägtrafiken saknas krav på allmän lämplighet för att få ett förarbevis för vattenskotrar.⁴⁵

En återkallelse tills vidare eller ett omhändertagande av förarbeviset är ett allvarligt ingripande i innehavarens rätt att framföra en vattenskotter. Det gäller särskilt eftersom återkallelsen kan ske innan det finns något slutligt avgörande i ansvarsfrågan.⁴⁶ Vad gäller valet av vilka brott som skulle föranleda återkallelse motiverades detta med att störande och trafikfarligt beteende hos en förare bör föranleda att förarbeviset återkallas. Ett sådant beteende innebär nämligen att föraren inte har tillgodogjort sig den utbildning som krävs för att få

⁴⁴ Prop. 2021/22:143, s. 16.

⁴⁵ Prop. 2020/21:190, s. 37.

⁴⁶ Prop. 2021/22:143, s. 18.

ett förarbevis. Regeringen anförde i propositionen att det kommer att uppfattas som stötande om en person som framför en vattenskoter utan att iaktta omsorg om andra människor, djur och natur eller på annat sätt bryter mot de bestämmelser som gäller på sjön ska få behålla sin rätt att framföra vattenskoter.⁴⁷

Brotten som kan föranleda återkallelse av förarbevis för vattenskoter är vårdslöshet i sjötrafik, sjöfylleri, avvikelser från sjöolycka, brott mot sjövägsregler, hastighetsbegränsningar eller mot förbud att framföra vattenskoter i vissa områden, jfr 7 § lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter.

Hänvisningen till vattenskoterförordningen bör utgå

Det föreslås att vattenskoterförordningen ska upphävas, se avsnitt 7.2. Hänvisningen till förordningen kan därför utgå från uppräkningsdelen av brott som leder till återkallelse i 7 § lagen om förarbevis för vattenskoter.

Ingen ändring behövs med anledning av de nya förslagen på reglering av vattenskoter

Den föreslagna bestämmelsen i avsnitt 7.4 avser förbud att köra vattenskoter i naturreservat och tar sikte på områden som typiskt sett är särskilt värdefulla och kan vara känsliga för de störningar som kan uppstå när en vattenskoter används. En förseelse mot denna bestämmelse bör således föranleda att förarbeviset återkallas. Den nya bestämmelsen föreslås sanktioneras i 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300). Det framgår av 7 § första stycket 2 lagen om förarbevis för vattenskoter att förseelser mot denna bestämmelse leder till återkallelse. Någon författningsändring behövs därför inte.

⁴⁷ Prop. 2020/21:190, s. 36.

Förseelser och brott mot områdesskydd samt artskyddsbrott ska leda till återkallelse av förarbevis för vattenskoter

Flera remissinstanser yttrade sig över lagförslaget vad gäller förarbevis och ansåg att återkallelse borde kunna göras även på andra grunder än de som framgick av promemorian. Särskilt efterfrågat var en återkallelsemöjlighet till följd av överträdelser av andra miljöregleringar. Regeringen konstaterade att det inom lagstiftningsprojektet för förarbevis saknades tillräckligt underlag för att införa ytterligare återkallelsegrunder varför dessa inte utökades ytterligare.⁴⁸

Att köra vattenskoter kan påverka miljön på flera sätt och det finns flera bestämmelser i 29 kap. miljöbalken som kan bli tillämpliga vid vattenskoterkörning. Körning med vattenskoter kan om den sker i strid med föreskrifterna i ett skyddat område utgöra förseelse mot områdesskydd och brott mot områdesskydd. Att köra vattenskoter så att djur dödas, skadas eller störs kan utgöra artskyddsbrott.

Områdesföreskrifter som föreskriver tillträdesförbud och hastighetsbegränsningar avser att skydda de mest skyddsvärda naturområdena i Sverige och överträdelser av dessa bestämmelser kan få påtagliga konsekvenser för djur och natur. Som jämförelse kan nämnas att även sjötrafikföreskrifter kan meddelas av miljöhänsyn och att överträdelser av dessa, till skillnad mot miljöbalksbestämmelserna, innebär att förarbeviset ska återkallas.

Utredningen bedömer att om en person genom att köra vattenskoter i ett vattenområde som omfattas av områdesskydd skadar, riskerar att skada eller orsakar annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i området bör få sitt förarbevis återkallat. Det samma bör vara fallet om vattenskoterföraren genom sin körning bryter mot en ordningsföreskrift som har meddelats för områdesskyddet. Bestämmelserna om återkallelse av förarbevis bör vara konsekventa i den mening att till exempel en hastighetsöverträdelse av en fartgräns som gäller till sjöss i ett vattenområde föranleder återkallelse av förarbeviset oavsett om den gränsen är meddelad med stöd av sjötrafikförordningen eller miljöbalken. Även sådan körning som innebär att djur, bon, ägg med mera skadas bör föranleda återkallelse av förarbeviset. Sådana skador kan uppstå till exempel om vattenskotern framförs i hög fart nära land.

⁴⁸ Prop. 2020/21:190, s. 36.

Bestämmelsen i 7 § lagen om förarbevis för vattenskotter bör därmed ändras så att även brott mot områdesskydd, förseelse mot områdesskydd och artskyddsbrott leder till återkallelse av förarbevis.

Brotten som räknas upp i 7 § lagen om förarbevis för vattenskotter är samtliga brott som begås till sjöss. Som bestämmelsen är utformad ska förarbeviset återkallas oavsett om brottet begåtts med en vattenskotter eller med ett annat slags fartyg. Bestämmelserna som nu föreslås ingå i uppräknningen behöver nödvändigtvis inte begås till sjöss. Det är inte rimligt att brott som begås på land och helt saknar anknytning till båtlivet leder till återkallelse. Miljöbalkens straffbestämmelser har ett brett tillämpningsområde. Bestämmelserna om förarbevis är förhållandevis nya och kan ännu inte utvärderas. Det finns därför skäl att vara återhållsam vid en ändring av återkallelsebestämmelsen. Bestämmelsen bör därför utformas så att det krävs att brottet har begåtts vid framförandet av en vattenskotter, trots att detta bryter mot systematiken.

Den föreslagna återkallelsebestämmelsen kan komma att omfatta även andra ageranden som inte har anknytning till ett trafikfarligt beteende. Exempelvis kan en person som fiskar i strid mot en naturreservatsföreskrift få sitt förarbevis för vattenskotter återkallat om hen fiskar från en vattenskotter. Ett alternativ är att försöka precisera vilka föreskrifter som avses i bestämmelsen om återkallelse men det bedöms vara svårgenomförbart och skulle sannolikt leda till tolkningsproblem avseende vilka föreskrifter som omfattas.

Överväganden kring andra brott

Av 20 kap. 15 § andra stycket sjölagen (1994:1009) följer att straff inte döms ut enligt sjölagen om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken. Brott mot sjölagen är alltså subsidiära till brottsbalksbestämmelser och tillämpas endast om bestämmelserna i brottsbalken inte är tillämpliga. I flera fall aktualiseras emellertid bägge brotten. Ett sådant exempel är en händelse där en person på vattenskotter körde på en badande, med vissa skador som följd och föraren dömdes för vårdslöshet i sjötrafik, 20 kap. 2 § sjölagen, och vållande till kroppsskada, 3 kap. 7 § brottsbalken.⁴⁹ Det finns dock vissa ageranden till sjöss som är belagda med strängare straff i brottsbalken och där en-

⁴⁹ Se Svea hovrätts dom den 12 februari 2016 i mål nr B 3763-15.

bart brottsbalksbrottet blir aktuellt. Ett sådant exempel är ofredande, 4 kap. 7 § brottsbalken.

En fråga är om även brott enligt brottsbalken borde leda till återkallelse av förarbeviset för vattenskotrar. För varje brott som ingår i återkallelsebestämmelsen innebär det att Polismyndigheten eller Kustbevakningen vid ingripandet ska ta ställning till om förarbeviset ska återkallas tills vidare eller inte. Om brott enligt brottsbalken skulle ingå kan det även föranleda en ökad ärendehandläggning för Transportstyrelsen. Vid en sökning i två större rättsdatabaser har utredningen enbart funnit ett rättsfall där en vattenskotarförare vid framförandet av vattenskotern gjort sig skyldig till brott enligt brottsbalken som inte även är straffbart enligt sjölagen eller sjötrafikförordningen. Detta tillsammans med den arbetsinsats som skulle krävas för att handlägga det ökade antalet underrättelser motiverar inte att brottsbalksbrott läggs till i listan över brott som ska föranleda återkallelse av förarbeviset. Om antalet sådana brott som begås till sjöss med vattenskotrar skulle komma att öka i framtiden kan det finnas anledning att göra en annan bedömning.

7.11 Transportstyrelsen ska utreda förutsättningarna för införande av ett register för vattenskotrar

Förslag: Transportstyrelsen ska ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för införande av ett register för vattenskotrar.

Skälen för utredningens förslag

En av svårigheterna vad gäller kontroll av regelverket för vattenskotrar är att identifiera vattenskotarförare. Det finns ett behov av identifiering för såväl den enskilde som blir utsatt för störande körning som den tjänsteperson som utför kontroller. Ett obligatoriskt krav på registrering och märkning av vattenskotrar har lyfts av flera olika aktörer som ett verktyg som skulle underlätta en effektiv och ändamålsenlig kontroll av regelverket för vattenskotrar.

Fritidsbåtsregistret mellan 1988–1992

Mellan 1988 och 1992 fanns ett obligatoriskt register för alla fritidsbåtar, i vilket även vattenskotrar inkluderades. Registret reglerades i lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister. Sjöfartsverket var ansvarig myndighet för registret men registerhållningen utfördes av bilregisterenheterna vid länsstyrelserna. Enligt 2 § var syftet med registret kontroll av ordning och säkerhet till sjöss och planering av trafiken med fritidsbåtar. Registret fick även användas som underlag för planering av turism, friluftsliv, naturvård och för utredningar rörande skatter, tullar och indrivning. Antalet registrerade båtar uppgick i juli 1991 till drygt 256 000.

Kostnaderna första året för registret uppgick till cirka 12 miljoner kronor. Den årliga driftskostnaden uppgick därefter till cirka 9 miljoner kronor. Vid starten finansierades registret av anslag. Kostnaden för registerhållningen skulle därefter täckas med en årlig registeravgift. I Sjöfartsverkets promemoria, som låg till grund för upphörandet av registret, redovisade myndigheten sin erfarenhet och uppgav bland annat att registeravgiften inte täckte vare sig uppläggs- och driftskostnaderna eller kostnaderna för driften av registret.⁵⁰

Genom antagandet av prop. 1992/93:102 upphävdes lagen om fritidsbåtsregister och därmed upphörde registreringsplikten för fritidsbåtar inklusive vattenskotrar. Uppgiften att utfärda nationalitetsbevis för fritidsbåtar överfördes till Sjöfartsregistret vid Stockholms tingsrätt vilket även krävde (och fortfarande kräver) att båten registrerades i fartygsregistret. Regeringens motivering till att registret lades ner var att ingrepp från statens sida som berör människors fritidsverksamhet i största möjliga mån bör undvikas och att den nytta som registret medförde inte kunde anses stå i rimlig proportion till det integritetsintrång som ansågs följa med registreringen.

Några av de instanser som motsatte sig att registret skulle avskaffas var Kustbevakningen, Statens räddningsverk, Generaltullstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, ett antal länsstyrelser samt vissa försäkringsbolag. Som skäl för att registret skulle vara kvar framfördes bland annat att registret underlättade kontroll av efterlevnaden av ordningsregler och trafikregler, ökade möjligheten att kunna spåra ägaren till en båt och försvårade stöld- och häleriförsök.

⁵⁰ Prop. 1992/93:102 s. 16.

Andra aktörer, så som Svenska båtbranschens riksförbund (Sweboat), Svenska båtunionen och Svenska seglarförbundet var positiva till att registret lades ner. Sweboat förespråkade att registret skulle ersättas med ett frivilligt register i försäkringsbolagens regi, medan Svenska båtunionen och Svenska seglarförbundet förespråkade att båtorganisationerna själva skulle hålla ett frivilligt register.⁵¹

Transportstyrelsens fartygsregister och krav på uppmärkning av det registrerade fartyget

I dag finns krav på att skepp och vissa båtar ska registreras i fartygsregistret. Transportstyrelsen är sedan 2009 ansvarig myndighet för registret som tidigare låg under Sjöfartsverket.

Registreringskravet gäller för samtliga skepp som ägs till mer än hälften av svensk juridisk eller fysisk person, alla båtar med en största längd av minst 15 meter och båtar med en största längd av minst fem meter som används yrkesmässigt till vissa ändamål. Det ska även vara fråga om en båt som är att betrakta som svensk eller finns i Sverige och vars ägare är bosatt i Sverige.⁵² Passagerarbåtar som används yrkesmässigt och som är konstruerade för att föra fler än 12 passagerare och fiskebåtar som används yrkesmässigt till fiske i havet ska registreras oavsett längd.⁵³ Det är möjligt att frivilligt registrera andra båtar i fartygsregistret, inklusive vattenskotrar, om det finns särskilda skäl. Uppgifter om bland annat identifiering, registreringsförhållanden, ägare, huvudredare, inteckningar och anteckningar ingår i registret.⁵⁴

I fartygsregistret finns i dag cirka 2 000 fritidsbåtar registrerade varav omkring 15 är vattenskotrar. Det kostar 10 500 kronor att registrera en fritidsbåt eller vattenskotter. En avgift tas även ut vid ägarbyte. Därutöver tillkommer en årlig registerhållningsavgift om 600 kronor.⁵⁵

⁵¹ Prop. 1992/93:102, s. 9–11.

⁵² 1 kap. 1 § eller 1 b § första stycket sjölagen (1994:1009), 4 § lagen (1979:377) om registrering av båtar.

⁵³ 4 § lagen (1979:377) om registrering av båtar.

⁵⁴ 2 kap. 2 § och 4 kap. 1 § fartygsregisterförordningen (1975:927).

⁵⁵ www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Fartygsregistret-sjofartsregistret/Bat/, besökt den 11 april 2022, se även 24 kap. 26 § Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2016:105).

Tidigare utredningar avseende nytt fritidsbåtsregister

Frågan om att på nytt införa ett obligatoriskt register för fritidsbåtar har efter att det tidigare registret lades ner aktualiserats ett flertal gånger.

År 2003 fick Sjöfartsverket i uppdrag att bland annat utreda de tekniska, juridiska, administrativa och ekonomiska förutsättningarna för ett fritidsbåtsregister. Uppdraget omfattade även att belysa finansiering, i vilken omfattning en eventuell registerplikt skulle gälla för fritidsbåtar, hur ett register lämpligen borde utformas och att ge förslag till vem som borde vara personuppgiftsansvarig för registret. Sjöfartsverket skulle särskilt belysa nyttan med ett fritidsbåtsregister ur ett sjösäkerhets- och ordningsperspektiv. Även polisens behov av ett register för eftersökning och efterlysning av stulna båtar skulle beaktas.

I redovisningen av uppdraget uppskattade Sjöfartsverket kostnaderna för ett sådant register till 13,5 miljoner kronor under första året och därefter till cirka 11,5 miljoner kronor årligen vilket motsvarar en kostnad om 30 kronor per registrerad båt. Sjöfartsverket utgick från att omkring 450 000 båtar skulle ingå i registret och att det skulle vara fråga om en manuell hantering av förfrågningar, anmälningar och kvittenser.

Utifrån erfarenheterna från det nedlagda registret bedömde Sjöfartsverket att ett nytt register inte behövdes och att det inte skulle bidra till att öka sjösäkerheten och minska antalet stölder.

Det Sjöfartsverket lyfte fram som positivt med ett register var att mer detaljerad kunskap om antalet fritidsbåtar och dess sammansättning hade ett värde som informationsbas och därför också skulle kunna utnyttjas i planeringssyfte. Ett register medförde ett dataunderlag som visade antalet båtar, fördelningen mellan motorbåtar och segelbåtar samt även vilka motorer som användes. Ett register gav även möjligheter att göra fördjupade studier med olika syften, via enkäter, för att få ökad kunskap om vad fritidsbåtagare hade för preferenser och prioriteringar. Ett register kunde därmed underlätta informationsinhämtning för olika syften. Sjöfartsverket drog dock slutsatsen att detta underlag kunde åstadkommas på andra sätt än genom ett register, nämligen genom en båtlivsundersökning, vilket innebar lägre kostnader än vad som följer av ett obligatoriskt register.

Inom ramen för regeringsuppdraget framförde sjöpolisen och Kustbevakningen att ett register fyller en funktion vid utredning av stölder, vilket bedömdes värdefullt mot bakgrund av det stora antalet stölder, det värde det stulna godset representerar och den låga graden av uppklarade stölder. Även hanteringen av ärenden som avsåg identifiering av båtar vid smitning från olycksplats, fartöverträdelser, vårdslös framfart, ägarfrågor med flera skulle underlättas av en registrering. Ett register skulle därutöver underlätta sjöräddningens arbete och kunna användas för att förstärka delar av marknadskontrollen av de båtar som säljs i Sverige. Sjöfartsverkets utredning ledde inte till att ett fritidsbåtsregister infördes.⁵⁶

Frågan om register har även varit uppe under senare år. I Miljömålsberedningens betänkande *Havet och människan* (SOU 2020:83) föreslogs att regeringen skulle tillsätta en särskild utredare för att ta fram ett förslag till ett fritidsbåtsregister. Utredningen bedömde att ett register skulle vara bra för havsmiljön och hänvisade till det underlag som Havsmiljöinstitutet presenterade i sin rapport *Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige*.⁵⁷ Utredningen bedömde att ett register bland annat kunde användas för kunskap och uppföljning för att bedöma fritidsbåtars påverkan på miljön. Ett register bedömdes även öka möjligheterna att förvalta båtlivet på ett hållbart sätt, motverka dumpning av äldre fritidsbåtar samt öka säkerheten vid överlåtelser och skydda mot stöld.⁵⁸

Frivilliga register som tillhandahålls av andra aktörer

När fritidsbåtsregistret lades ner 1993 startade Svenska stöldskyddsföreningen ett frivilligt register, SSF Båtregister. Registret drevs på uppdrag av båtförsäkringsbolagen och omfattade cirka 170 000 båtar. Bakgrunden till att försäkringsbolagen valde att driva registret vidare i frivillig form var att minska antalet bedrägerier och stölder samt att underlätta för polisen och försäkringsbolagen att återbörda stulna och försvunna båtar och motorer till rätt ägare. Det frivilliga registret kunde även användas av sjöräddningen. Försäkringsbolagen finansierade registret gemensamt och någon avgift togs inte ut av båtägarna. Den årliga driftkostnaden för registret uppgick till cirka 3 miljoner kronor.

⁵⁶ Sjöfartsverket (2003).

⁵⁷ Havsmiljöinstitutet (2019).

⁵⁸ SOU 2020:83, s. 1206–1207.

I april 2003 meddelade Svenska stöldskyddsföreningen att registret skulle upphöra eftersom det saknades kostnadstäckning.⁵⁹

Utredningens bedömning

Ett register som omfattar samtliga fritidsbåtar kan ha positiva effekter på flera områden. Exempelvis kan ett register tillföra kunskap för att kunna bedöma fritidsbåtars och vattenskotrars miljöpåverkan i det större perspektivet, vilket även lyftes i betänkandet Havet och människan.⁶⁰ Ett register kan även vara till nytta ur säkerhetssynpunkt, då det bland annat ökar säkerheten vid överlåtelse av ett fartyg och ger ett bättre skydd mot stöld. Detta gäller oavsett farkostslag.

Ett register och märkning bedöms därutöver vara till nytta för sjöräddningen då ägaren snabbt kan identifieras om till exempel en övergiven vattenfarkost hittas till sjöss. I olycksstatistiken utmärker sig inte vattenskotrar vad gäller olycksfall jämfört med andra fritidsbåtar, även om de får anses överrepresenterade vad gäller klagomål på störningar. Ur ett sjöräddningsperspektiv finns det därför inte särskild anledning att registrera och märka vattenskotrar jämfört med andra fritidsbåtar.

Ett krav på register och märkning innebär ökade möjligheter att knyta en ägare till övergivna fartyg i naturen. Värdet på en vattenskotter samt att det kan antas att dessa generellt är av nyare modell innebär att det finns ett andrahandsvärde och att de därför inte i dagsläget överges på samma sätt i naturen som äldre fritidsbåtar. Det har således inte framkommit att det för närvarande finns skäl att kräva att vattenskotrar ska märkas och registreras för att komma till rätta med övergivna vattenskotrar i naturen. Det går dock inte att utesluta att utvecklingen blir sådan att även vattenskotrar framöver överges i naturen i en sådan omfattning att ett register kan motiveras även på den grunden.

Mycket talar för att samma skäl för register gör sig gällande för vattenskotrar som för andra vattenfarkoster. Det som kan motivera ett särskilt register för vattenskotrar, om inget gemensamt register införs, är nyttan ett register medför vad gäller kontroll och övervakning till sjöss. Enligt uppgifter från polisen till utredningen är ett regis-

⁵⁹ Sjöfartsverket (2003), s. 1.

⁶⁰ SOU 2020:83.

ter den absolut viktigaste förutsättningen för en brottsbekämpande myndighet att kunna ingripa operativt och beivra lagöverträdelser.

Vattenskotrar är snabba och förhållandevis små vattenfarkoster och det är inte mycket som särskiljer vattenskotrar sinsemellan. När polis och Kustbevakning ser en vattenskoter är det inte möjligt att spåra ägaren om inte kontakt kan tas med föraren. Detta leder bland annat till att det är svårt för Polismyndigheten och Kustbevakningen att utreda överträdelser och beivra buskörning eftersom första steget i många fall är att identifiera vilken farkost och förare som varit involverad i en händelse. Om sjöpolisen eller Kustbevakningen befinner sig i samma vattenområde som störningen sker kan det vara möjligt att söka upp föraren direkt på plats. I annat fall hinner vattenskoterförarna ofta lämna området innan någon kontroll kan ske. I mindre insjöar kan det vara enklare att utreda vem som körde eftersom vattenskotern måste ha sjösatts i anslutning till en plats där det finns en parkerad bil med trailer, en brygga eller liknande. I de fall det inte finns sådana möjligheter saknas i dag verktyg för att utreda vem som körde vattenskotern.

Med ett register kan ägaren identifieras om märkningen kan urskiljas. Till och med om det inte går att se hela märkningen är det möjligt att utforma ett register så att det är möjligt att söka på delar av ett registreringsnummer och då få ”träff” på flera olika ägare som polis och Kustbevakning kan gå vidare med för att försöka utröna vilken vattenskoter som är den ”rätta” i sammanhanget.

Polisen har till utredningen redogjort för att en större del av kontrollen av vattenskotrar skulle kunna ske från land om det fanns krav på ett register och märkning. Det skulle i sin tur kunna underlätta övervakning och kontroll i de vattenområden som saknar sjöpolis, vilket är de allra flesta.

I dag är det svårt för människor som blir störda av en vattenskoter att kunna identifiera vilken skoter som orsakade störningen, exempelvis då badande människor blivit skrämda av en vattenskoter som sedan snabbt försvinner därifrån. För den enskilde som blir utsatt för brott skulle det med en märkning kopplad till ett register bli möjligt att i till exempel polisanmälan ange beteckningen på den vattenskoter som framfördes vårdslöst. Det har till utredningen framförts att det är ett problem att det inte går att identifiera den vattenskoter som framkallade störningen. Det kan även antas att den som blir ut-

satt i många fall avstår från att anmäla en händelse om det redan från början inte är möjligt att identifiera vattenskotern.

Sedan den 1 maj 2022 är det straffbart att uppsåtligen eller av oaktsamhet tillåta en person som saknar förarbevis att framföra en vattenskot. Ett register innebär att det är betydligt enklare att avgöra vem som är ägare till en vattenskot och ett register kan sannolikt leda till att ansvarsbestämmelsen blir lättare att tillämpa.

I storstadsregioner används vattenskotrar som ett hjälpmedel inom gängkriminaliteten, där bland annat droghandeln drar nytta av vattenskotarnas snabbhet och lättmanövrerbarhet. Polisen har till utredningen uppgett att detta är ett problem då de har svårt att hinna i kapp vattenskotrar vilket försvårar lagföring. Vattenskotrar kan även lyftas upp ur vattnet betydligt lättare än andra fritidsbåtar vilket också försvårar för polisen. Märkning och ett register skulle underlätta brottsbekämpningen.

Även om ett register och krav på märkning innebär att det är enkelt att identifiera ägaren till vattenskotern kan det i vissa fall ändå kvarstå problem att identifiera föraren av vattenskotern om det saknas närmare iakttagelser av föraren och hen inte söks upp ”på bar gärning”. Även om vattenskoteregaren kan sökas upp och tillfrågas om vem som lånade vattenskotern saknas angivelseplikt för den slags brott som det typiskt sett lär vara fråga om. Det finns även ett skydd i praxis och i artikel 6 i Europakonventionen mot självinkriminering som innebär att personer inte behöver medverka i utredningen av sin egen skuld till ett eventuellt brott.

Mot fördelarna med ett register står framför allt kostnaderna som är förknippade med att införa och upprätthålla ett register. Ett register skulle, om det ska finansieras på samma sätt som dagens fartygsregister, medföra en kostnad för de enskilda vattenskoteregarna. Register aktualiserar även integritets- och dataskyddsaspekter. Ett register skulle dock typiskt sett inte innehålla integritetskänsliga uppgifter och inte heller känsliga personuppgifter.

Vid en sammantagen bedömning är slutsatsen att trots att ett register inte i samtliga fall skulle medföra att det går att identifiera vattenskoterföraren skulle ett register vara ett viktigt verktyg för Polismyndigheten, Kustbevakningen och sjöräddningen. Förutsättningarna att klara upp stölder och utreda häleri förbättras med ett register. Ett register skulle möjliggöra en bättre övervakning och kontroll av vattenskoterkörning och skapa bättre förutsättningar för brottsbekämpning.

Slutligen skulle ett register kunna bidra till en ökad social kontroll då tendensen att följa regler ökar ju högre risken är att bli påkommen. Ett krav på register och märkning skulle därvid kunna ha en avhållande effekt. Vid en avvägning mellan kostnaderna för vattenskoterägarna och nyttorna för kontroll, brottsbekämpning, miljö och sjöräddning så väger fördelarna över.

När det gäller en utformning av ett register kan framhållas följande. Ett register bör innehålla uppgifter om vattenskoterägaren så som namn, personnummer eller samordningsnummer samt kontaktuppgifter inklusive folkbokföringsadress. Även uppgifter om vattenskotern bör finnas med. Vattenskotern behöver märkas med ett registreringsnummer. Det numret bör ingå i registret. Den närmare utformningen av registreringsnumret kan bestämmas i myndighetsföreskrifter. Därutöver bör uppgifter om färg, årsmodell och andra yttre kännetecken vara registrerade.

För att säkerställa att vattenskotern inte används i sjötrafik innan den har förts in i registret bör kravet på registrering vara straffsanktionerat. En vattenskot, vars ägare tillfälligt befinner sig i Sverige, ska dock inte behöva registreras. Även kravet på att vattenskotern ska vara försedd med registerbeteckning för att få användas bör vara straffsanktionerat.

En annan fråga är om alla vattenskotrar ska registreras eller om sådana vattenskotrar som används för samhällsnyttig verksamhet ska undantas. Eftersom de sistnämnda i regel är klart identifierbara saknas motsvarande skäl att de ska omfattas av ett register. Det finns skäl att överväga ett undantag för sådana vattenskotrar.

Transportstyrelsen föreslås få i uppdrag att utreda förutsättningarna för införande av ett register för vattenskotrar och hur märkning kan ske. Anledningen till att ett register bör placeras hos Transportstyrelsen är främst att Transportstyrelsen är en central myndighet med ansvar för bland annat fartygsregistret. Transportmyndigheten kan i framtagandet av registret behöva samråda med andra myndigheter och organisationer.

7.12 Övriga regelverk för kontroll är tillräckliga

Bedömning: Utöver förslaget till ett vattenskotterregister i avsnitt 7.11 bedöms att befintligt regelverk för kontroll av regler till sjöss är tillräckligt.

Skälen för utredningens bedömning

Förslagen innebär att länsstyrelsens bemyndigande i sjötrafikförordningen förtydligas och utökas samt att det i de naturreservat där det i dag saknas föreskrifter som reglerar vattenskoterkörning införs ett generellt förbud mot sådan körning. Konsekvensen av förslagen kan bli att antalet områden som regleras med sjötrafikföreskrifter och antalet naturreservat där det är förbjudet att framföra vattenskoter ökar. Överträdelse av sjö- och miljörättsliga regler omfattas av Polismyndighetens och Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Att Polismyndigheten ska beivra brott enligt de föreslagna regleringarna följer av 2 § polislagen (1984:387).

Överträdelse av det föreslagna förbudet i naturreservat avser sådana sjörelaterade brott som Kustbevakningen normalt har till uppgift att beivra. I dag ingår förseelser som brott mot områdesskydd i Kustbevakningens direkta brottsbekämpande verksamhet, 2 § 3 b kustbevakningslagen (2019:32). Det är därför lämpligt att den föreslagna regleringen ingår i Kustbevakningens direkta brottsbekämpande verksamhet. Eftersom förbudet föreslås placeras i sjötrafikförordningen behövs ingen följdändring till följd av förslaget, jfr 3 § kustbevakningsförordningen (2019:83).

Naturreservat förekommer i hela landet i såväl vatten på land som till havs. Kustbevakningens uppdrag omfattar däremot som huvudregel inte hela det svenska sjöterritoriet. Det har inte framkommit skäl för att utöka Kustbevakningens geografiska verksamhetsområde utöver vad som anges i 1 kap. 4 § kustbevakningslagen.

En annan och avgörande del för en effektiv kontroll är de befogenheter som de personer som utövar kontrollen har. I dag finns möjlighet för Polismyndigheten och Kustbevakningen att utföra sjötrafikövervakning över såväl sjötrafikföreskrifter som föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap. miljöbalken. Det finns reglerat hur kontroll av regelverket ska ske och vilka befogenheter som myndigheterna har för att

genomföra denna kontroll. Det avser såväl rutinkontroller som omfattar stoppningsrätt utan misstanke om brott och mer ingripande åtgärder. Vidare regleras behandlingen av personuppgifter i samband med kontroller av vattenskotarförare av brottsdatalagens tillämpningsområde. I och med de nyligen införda ändringarna vad gäller möjligheten att förelägga om ordningsbot bedömer utredningen att det har vidtagits tillräckliga åtgärder. Det har inte heller framkommit några synpunkter på att det saknas befogenheter för vare sig polis eller kustbevakning i något hänseende. Något behov av att ändra bestämmelserna om Polismyndighetens eller Kustbevakningens befogenheter och möjligheter att utföra kontroller till sjöss finns därför inte.

Utredningen föreslår att antalet brott som kan föranleda återkallelse utökas till att även omfatta artskyddsbrott, förseelse och brott mot områdesskydd. Samtliga dessa brott omfattas i dag av både Kustbevakningens och Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet. Förslaget föranleder därför inte någon förändring i dessa myndigheters befogenheter att utföra kontroller.

En återkommande synpunkt från bland annat myndigheter och organisationer har varit att det finns ett behov av insatser från polisen och Kustbevakningen både i form av brottsförebyggande verksamhet och bättre övervakning.

Avsikten med kontroll är att säkerställa att reglerna följs. Riskerna för att reglerna inte följs beror på om reglerna är kända, förstådda och accepterade samt hur mycket kontroll som bedrivs. En utmaning med sjötrafikövervakning är storleken på vattenområdena som ska övervakas. En annan utmaning är att behovet av polisiära insatser både i form av brottsförebyggande verksamhet och bättre övervakning förefaller ha ökat. Med Kustbevakningens och sjöpolisens nuvarande resurser kan endast en mindre del av landets vattenområden övervakas någorlunda kontinuerligt. På många platser sker övervakning sällan eller aldrig. Därutöver sker störningarna under sommaren och under semestertid då bemanningen kan vara lägre.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det inte finns skäl att införa särskilda regler om tillsyn och kontroll för vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild. De nya bestämmelserna som föreslås bör därför kontrolleras på samma sätt som övrig sjötrafik. Vad gäller ökad kontroll bedömer utredningen att de ansvariga myndigheterna är bäst lämpade att bedöma behovet och fördela sina resurser.

Det har från de brottsbekämpande myndigheterna efterfrågats större möjligheter att kontrollera vem som framför vattenskotern genom att det införs ett register och krav på registerbeteckning på vattenskotrar. Utredningen föreslår att Transportstyrelsen närmare utreder förutsättningarna för ett sådant register, se avsnitt 7.11.

I betänkandet SOU 2019:67 *Hållbar terrängkörning* föreslogs bland annat utökade befogenheter för naturvårdsvakter.⁶¹ Genom utredningens kontakter med olika aktörer har det dock inte framkommit något som tyder på att sådana ökade befogenheter har efterfrågats eller att det finns ett sådant behov kopplat till framförande av vattenskotter.

7.13 Uppdrag till Transportstyrelsen om information om vattenskoterkörning

Förslag: Transportstyrelsen ska ges i uppdrag att på lämpligt sätt tillhandahålla information om gällande regler för användningen av vattenskotrar och hur vattenskoterräkning kan påverka omgivningen.

Skälen för utredningens förslag

En viktig del för att minska den negativa miljöpåverkan, bullret och sjöolycksriskerna som kan uppstå vid vattenskoterkörning är att vattenskoterförarna har goda kunskaper om gällande regelverk, om hur deras körning kan påverka omgivningen samt var begränsningar gäller.

I avsnitt 7.4 och 7.5 föreslås nya bestämmelser som ska reglera användningen av vattenskotrar. Det kommer innebära att regelverket går från ett generellt förbud som gäller hela Sverige med undantag för utpekade områden där körning är tillåten, till ett huvudsakligen regionalt regelverk med förbud och begränsningar i sjötrafikföreskrifter och naturreservat. Detta är en stor förändring i den rättsliga regleringen när det gäller möjligheterna att använda vattenskotter.

Rättsläget och vad som egentligen gäller har under lång tid varit osäkert. När ett nytt, EU-rättsligt korrekt, regelverk är på plats som

⁶¹ Se avsnitt 8.8.5 i SOU 2019:67.

också kommer att kunna sanktioneras finns behov av att föra ut information om vad som gäller. Majoriteten av de myndigheter och organisationer som utredningen haft dialog med har lyft fram att information om hur och var vattenskotrar får och bör framföras är avgörande för hur kommande regler förväntas efterlevas.

Den 1 maj 2022 trädde kravet på förarbevis för att få framföra en vattenskotter i kraft. Syftet med detta förarbevis är att förarna ska få en bättre förståelse för hur deras körning påverkar omgivningen samt hur en vattenskotter körs på ett sjösäkert sätt. I reglerna om förarbevis finns en övergångsbestämmelse om att de som tagit förarintyg för fritidsbåt, kustskepparintyg, manöverintyg för högfartsbåt eller en yrkesutbildning till fartygsbefäl senast den 1 maj 2022 kan konvertera dessa intyg till ett förarbevis för vattenskotter fram till den 30 april 2023.

I Transportstyrelsens föreskrifter om förarbevis för vattenskotter (TSFS 2021:51) finns reglerat kunskapskraven för att få förarbevis. Kunskapskraven omfattar bland annat vattenskotterns uppbyggnad, konstruktion, egenskaper, typer av vattenskotrar, sjövätt, förhållningssätt på sjön, tillämpliga delar av allemansrätten, sjövägsreglerna, sjömärken, risker, personskador relaterade till vattenskotterkörning, anpassad fart och bullerpåverkan. Det finns även kunskapskrav kopplade till miljö såsom krav på kunskap om påverkan på miljö och djurliv vid vattenskotterkörning, inkluderat körning i strandnära och grunda områden.

De kunskaper som genomgången utbildning inför förarbeviset för vattenskotter ger anses vara tillräckliga både ur ett allmänt sjösäkerhetsperspektiv samt ur ett farkostspecifikt perspektiv. Den 13 september 2022 hade Transportstyrelsen utfärdat 72 820 förarbevis för vattenskotter varav 12 192 utfärdats till förare som genomgått utbildning för vattenskotter. Övriga förarbevis, det vill säga 60 628, har utfärdats på gamla meriter, dvs. konverteringar av befintliga förarintyg och kustskepparintyg. Detta innebär att majoriteten vattenskotterförare med vattenskotterförarbevis inte har genomgått vattenskotterutbildningen.

Det stora antalet konverterade förarbevis innebär att det finns risk för att många vattenskotterförare saknar aktuella kunskaper om det som utbildningen för förarbevis täcker in. Många vattenskotterförare är relativt nya i båtlivet vilket också kan göra att denna målgrupp är betjänade av central information om vattenskottrar.

Som tidigare nämnts har rättsläget länge varit oklart för var vattenskotrar får användas. Detta har fått till följd att olika myndigheter och kommuner gör olika bedömningar av var vattenskotrar får användas. Å ena sidan finns det myndigheter och kommuner som vägleder kring att det generella förbudet gäller. Å andra sidan finns det myndigheter och kommuner som informerar att vattenskotrar jämställs sjörättsligt med andra typer av fritidsbåtar men med undantaget att föraren måste ha fyllt 15 år.

Sammanfattningsvis bedöms att det finns behov av att en central myndighet genomför särskilda informationsinsatser riktade till såväl till allmänheten som till vattenskotreförare. Det avser central information om gällande regelverk och vilka störningar för miljö, hälsa och säkerhet vattenskoterkörning kan ge upphov till. Det finns i dag digitala plattformar för exempelvis drönare och vägtrafikfordon på Transportstyrelsens webbplats. Där finns samlad information om fordonet i sig, om hur det får användas, vilka regler som är tillämpliga, vem man kan kontakta för mer specifik information med mera. Det är lämpligt att det i samband med att vattenskotreförordningen upphävs och nya regler träder i kraft finns motsvarande information tillgänglig för regelverket kring vattenskotrar och vilken omgivningspåverkan som dessa vattenfarkoster kan bidra till.

Ansvar för att upprätta och hålla information bör ligga på en central statlig myndighet. Information om hur och var vattenskotrar får användas finns i dag utspridd på flera ställen och beskrivningen av rättsläget varierar. Kustbevakningen arbetar proaktivt med att informera om vilka regler som gäller till sjöss för att göra det enklare att göra rätt. Detta sker via webbplats, sociala medier, tryckt material och personliga möten på exempelvis mässor och båtklubbar. Informationen bygger på vilka sjötrafikregler som gäller och vad man ska tänka på som båtförare.⁶² Även Naturvårdsverket, Transportstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten har information på sina webbplatser om vattenskotrar. Därutöver finns information på länsstyrelser och kommuners hemsidor.

Transportstyrelsen är ansvarig myndighet för det nya förarbevisregistret för vattenskotrar vilket gör att myndigheten har bäst förutsättningar för att ansvara även för andra delar kopplade till vattenskotrar. Transportstyrelsen föreslås ges i uppdrag att på lämpligt sätt tillhandahålla information om vattenskotrar, till exempel på sin hem-

⁶² Kustbevakningens årsredovisning 2021, s. 65.

sida eller i en särskild vattenskotportal. Informationen bör omfatta både gällande regler och vattenskoternas omgivningspåverkan. I uppdraget föreslås det även ingå att information ska spridas till både vattenskotarförare och andra aktörer så att de får kännedom om var informationen finns, exempelvis via myndighetens sociala medier, i utskick till båtorganisationer och båtbranschen med flera.

Information om vattenområden med gällande sjötrafikföreskrifter

Sjötrafikföreskrifter finns i respektive länsstyrelses författningssamling. Föreskrifter som rör Sveriges sjöterritorium utanför kusten, Sveriges ekonomiska zon, Ångermanälven söder om Nyland, Vänern, Vättern, Mälaren, Trollhätte kanal, Södertälje kanal eller Göta kanal tas även in i publikationen Sjöfartsverkets underrättelser för sjöfarande och navigationsvarningar (Ufs) som är en webbsida som samlar och tillgängliggör information och underrättelser av vad som hänt till sjöss. Trots Ufs är det dock svårt för den enskilde att hitta lokal information på ett enkelt sätt om vilka vattenområden som omfattas av begränsningar för vattenskotrar.

Det finns därför ett behov av att en central myndighet tillhandahåller information till allmänheten om var det finns begränsningar för framförande av vattenskotrar. I Finland är det Transport- och kommunikationsverket som tillhandahåller en klickbar hemsida där det är enkelt att se områden där framförande av fritidsbåt eller vattenskotrar är begränsad.⁶³ I Norge har Kystverket tagit fram en gratis mobilapplikation, Båtfart, som innehåller samtliga fartbegränsningar i norska vattenområden. Applikationen har en funktion som innebär att användaren kan ställa in så att hen får en varning när hastighetsgränsen överskrids.

Utöver sjötrafikföreskrifter begränsas vattenskoterråknigen med utredningens förslag i naturreservat. Om information samlas om var vattenskotrar får framföras bör även dessa områden tas med. Förbudet är dock subsidiärt i förhållande till om ordningsföreskrifter beslutats för naturreservatet, varför även ordningsföreskrifter blir relevanta. Det finns även begränsningar vad gäller vattenskotrar i föreskrifter för nationalparker. I Naturvårdsverkets kartverktyg Skyddad

⁶³ https://extranet.vayla.fi/pooki_www/kielto_rajotus/kielto_rajotus.html, besökt den 17 februari 2022.

natur finns alla nationalparker, naturreservat och övriga skyddade områden. I kartverktyget finns även alla beslut med föreskrifter tillgängliga. Om en digital lösning tas fram kan det övervägas om information från Skyddad natur kan användas.

Att göra sjötrafikföreskrifter mer tillgängliga för tillämparna och att integrera alla regelverk för sjötrafiken i en digital lösning är dock en större fråga och berör inte bara reglering av vattenskotrar. Ett digitalt kartverktyg och ett GIS-skikt över vattenområden där det gäller begränsningar hade varit till god hjälp både för all sjöfart, allmänhet och myndigheter men bedöms kräva relativt stora resurser i både tid och administrativ börda för att ta fram och upprätthålla. Även om utredningen har uppmärksammat behovet lämnas inga förslag i denna del.

8 Övervägda alternativ

8.1 Inledning

Utredningen har identifierat ett antal alternativa lösningar till våra förslag. Ett alternativ är att införa ett nytt allmänt förbud för användningen av vattenskotrar i likhet med vad som i dag regleras i förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter. Därutöver har utredningen övervägt andra alternativa regleringar, bland annat hänsynsregler och en nationell hastighetsbegränsning inom ett visst avstånd från land som avser alla vattenområden.

8.2 Ett generellt förbud för vattenskoterkörning

Bedömning: En reglering som bygger på ett generellt förbud mot att använda vattenskotrar, kombinerat med möjligheter att använda vattenskoter inom särskilt angivna områden, bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning

Vattenskoterförordningen har tillämpats restriktivt sedan dess tillkomst

Vad gäller den nuvarande regleringen har länsstyrelserna beslutat om områden för vattenskoterkörning i begränsad omfattning. Som skäl för att inga eller inte fler områden anvisats uppgav länsstyrelserna 2015 bland annat att vattenskoterförordningen är komplex, att möjligheten att tillämpa den är oklar, resursbrist och svårighet att peka ut vattenområden som uppfyller kriterierna i 3 § vattenskoterförordningen. Vad gäller det sistnämnda framgår det av regeringsuppdraget 2015 att flera länsstyrelser bedömde att det var svårt att hitta vattenområden som uppfyllde samtliga kriterier i förordningen. Vidare fram-

gick att i län med många vattenområden saknades resurser för att systematiskt gå igenom och utreda samtliga vattenområden i länet. Som exempel finns det cirka 100 000 sjöar och drygt 50 000 vattendrag i Sverige. Den sammanlagda längden på fastlandskusten i Sverige är omkring 11 607 km.¹ Det saknas en definition i vattenskoterförordningen av vad som avses med vattenområde. Förordningen omfattar således samtliga sjöar och vattendrag samt kusthavet i Sverige. Dessa är inte jämnt fördelade över landet och varierar i storlek och form. Förutsättningarna för att inventera och utreda vattenområden skiljer sig därmed åt beroende på de geografiska förutsättningarna i länet.

Oavsett hur bemyndigandet till länsstyrelserna utformas kommer utpekandet av vattenområden innehålla ett visst mått av bedömning av om kriterier för utpekanden är uppfyllda. Därutöver krävs för att ett förbud ska anses proportionerligt att områden där vattenskoterkörning tillåts ska pekas ut i nära anslutning till att förbudet beslutas. För att kunna peka ut samtliga områden i Sverige krävs att samtliga länsstyrelser inventerar och utreder samtliga vattenområden i Sverige och därefter inom rimlig tid pekar ut de vattenområden där vattenskoterkörning kan tillåtas enligt kriterierna i förordningen. Landshövdingarna för de sju sydligaste länen konstaterade 2019 att arbetsbördan för en länsstyrelse att verkligen uppfylla dessa krav är orimlig och det kommer alltid finnas en risk för att något område förbisetts i samband med anvisandet.² Utredningen delar deras bedömning.

Det bör även lyftas fram att det sedan vattenskoterförordningens tillkomst funnits en stor restriktivitet med att peka ut områden. Fram till 2004 var bestämmelsen om utpekande i vattenskoterförordningen utformad enligt följande.

4 § Länsstyrelsen föreskriver att en vattenskoter får användas inom vattenområden där den inte medför olägenheter för allmänheten genom buller eller andra störningar och inte heller medför risk för skador av betydelse för djur- eller växtlivet eller spridande av smittsamma djursjukdomar.³

Därutöver fanns krav på kommunalt samtycke. I den uppföljning som gjordes av Naturvårdsverket 1995 framgick att omkring ett år efter ikraftträdandet hade endast en tredjedel av länsstyrelserna beslutat om s.k. vattenskoterområden. Totalt fanns omkring 30 sådana områden

¹ www.smhi.se/kunskapsbanken/hydrologi/sveriges-sjoar/sveriges-sjoar-1.4221, besökt den 5 september 2022.

² Länsstyrelsen i Kronobergs län (2019).

³ Bestämmelsen motsvarar dagens 3 § 3 vattenskoterförordningen.

i hela landet. Av dessa områden var mer än hälften belägna i Västerbottens län. I Mälardalen, Skåne och på Västkusten saknades områden helt. Inom ramen för regeringsuppdraget ställde Naturvårdsverket en fråga till länsstyrelserna om tolkningen av bestämmelsen för när vattenskotterområden fick inrättas var för hård. Detta mot bakgrund av att så pass få områden beslutats. Som skäl för att inte fler områden pekats ut angav länsstyrelserna kommunernas ovilja att inrätta områden samt att det i flera fall saknades ett uttalat behov av att inrätta områden för vattenskoterkörning. Utöver ovanstående hade vissa tillfälliga vattenskotterområden för tävlingar inrättats i några län.⁴ I en hemställan 2002 redovisade Naturvårdsverket att en tredjedel av länsstyrelserna hade beslutat om sammanlagt ett 20-tal områden där vattenskottrar tilläts. Havs- och vattenmyndigheten redovisade 2013 att uppskattningsvis 150 km² av den totala vattenarealen i Sverige, exklusive allmänna farleder som utgjorde en yta av cirka 3 900 km², pekats ut som sådana vattenområden där användning av vattenskotter tillåts.

Sammanfattningsvis har det sedan vattenskotterförordningens tillkomst i stort sett rått ett allmänt förbud för vattenskoterkörning i Sverige eftersom så pass få områden där sådan körning tillåts har pekats ut. Eftersom länsstyrelserna inte pekat ut tillräckligt många områden som uppfyller kriterierna i 3 § vattenskotterförordningen anses regleringen oproportionerlig från ett EU-rättsligt perspektiv och har därför inte tillämpats i praktiken.

Domstolen ska kontrollera att författningen är proportionerlig

Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera om länsstyrelsen anvisat de områden som uppfyller kraven i vattenskotterförordningen. Som Hovrätten för Nedre Norrland konstaterade 2010 har svenska domstolar begränsade möjligheter att genomföra sådana kontroller som EU-domstolen anger. Som en konsekvens måste det därför i en brottmålsprocess ankomma på åklagaren att föra bevisning om att länsstyrelsen har gjort en korrekt bedömning och anvisat de områden som uppfyller kraven i vattenskotterförordningen.

Om åklagaren inte uppfyller sin bevisbörda ska domstolen presumera att regleringen inte är förenlig med EU-rätten.⁵ Vilket krav

⁴ Naturvårdsverket (1994), s. 11.

⁵ Hovrättens för Nedre Norrland dom den 16 juni 2010 i mål nr B 255-06.

som ställs på åklagarens bevisföring för att visa att behörig myndighet pekat ut områden är oklart. En fråga som uppstår är om kontrollen enbart avser vattenområdena i det län där den åtalade gärningen begås eller om den ska ske nationellt. Eftersom det är fråga om en kontroll om den nationella lagstiftningen uppfyller EU-rättens krav bör kontrollen avse hela landet.

Mot bakgrund av allvarlighetsgraden vad gäller överträdelser av regelverk för vattenskoter (rimligtvis bötesbrott) kan det tyckas orimligt att ha en konstruktion på regelverket som lägger en sådan hög arbetsbörda på åklagaren i potentiellt varje enskilt åtal.

Domstolar har hittills tolkat avsaknaden av utpekade områden i ett län som ett faktum som innebär att länsstyrelsen inte uppfyllt sin skyldighet i 3 § vattenskoterförordningen. Mot bakgrund av kriteriernas restriktiva utformning och att förekomsten av sjöar, vattendrag och hav kraftigt varierar mellan länen kan ifrågasättas om det är en korrekt bedömning. I dessa mål åberopades ingen bevisning av åklagaren om att länsstyrelsen hade gjort en bedömning av om det fanns förutsättningar att peka ut områden i länet. Det är möjligt att utfallet i sådant fall blivit annorlunda.

EU-rätten ställer höga krav på genomförandet av ett allmänt förbud

Ett alternativ till en ny reglering är att ersätta vattenskoterförordningen med en ny förordning med motsvarande innehåll men med nya kriterier för utpekande av tillåtna områden. Av de erfarenheter som vunnits sedan vattenskoterförordningen trädde i kraft den 1 januari 1994 framgår att det funnits tillämpningsproblem vad gäller utpekande av områden för körning sedan införandet. Den restriktivitet med vilken områden beslutats har i princip medfört att det på många ställen i landet varit förbjudet att köra vattenskoter. Syftet med vattenskoterförordningen var inte att förbjuda vattenskoterkörning utan att säkerställa att körningen hänvisades till sådana platser där dess miljöpåverkan kunde godtas.⁶

Konstruktionen med bemyndigande för länsstyrelsen innebär även att proportionaliteten inte fullt ut kan beaktas när författningen träder i kraft utan det avgörande är att de utpekande myndigheterna utövar den behörighet de får vad gäller att utse områden där vattenskoter-

⁶ Naturvårdsverket (1994), s. 15.

körning tillåts. Det är av naturliga skäl svårare att visa att ett allmänt förbud är proportionerligt jämfört med ett regelverk där körning som utgångspunkt är tillåtet men där förbud råder inom vissa områden. Att generellt tillåta användningen av vattenskotrar med förbehåll för eventuella förbud utgör normalt sett en mindre ingripande åtgärd och det är således enklare att visa att en sådan reglering är proportionerlig.

Ett allmänt förbud kräver att stora resurser tas i anspråk

När en myndighet åläggs en uppgift måste uppgiften förenas med tillräckliga resurser för att åtgärderna ska vidtas. För att ett generellt förbud ska vara förenligt med EU-rätten krävs att tillräckligt många områden pekas ut så att regelverket blir proportionerligt. Nuvarande vattenskotreförordning innebär att länsstyrelsen måste inventera och bedöma samtliga vattenområden i respektive län. Det är svårt att se att det skulle gå att skapa ett regelverk som inte bygger på en sådan genomgång. En rättslig konstruktion med förbud och ett krav på att inventera samtliga vattenområden för att bedöma var det ska vara tillåtet att åka är sannolikt lika eller mer resurskrävande än en rättslig konstruktion där det som huvudregel är tillåtet att åka men en myndighet är behörig att utse områden där förbud ska råda. Den kan i detta sammanhang noteras att just resursåtgången framhövdes i förarbetena som ett skäl till att ett allmänt förbud med undantag valdes framför möjligheten att reglera vattenskotrar på samma sätt som övrig fritidsbåtstrafik.⁷ Det kan även ifrågasättas om det utifrån vattenskotrars störningsbild är motiverat och rimligt att kräva att länsstyrelsens resurser används i sådan utsträckning för att reglera en farkosttyp.

Ett alternativ till ett allmänt förbud är att i författning mer i detalj bestämma var vattenskoterkörning är förbjudet respektive tillåtet. En sådan rättslig konstruktion skulle kunna säkerställa proportionaliteten redan i författningen. En sådan reglering skulle till exempel kunna utformas som ett generellt förbud i sjöar med en viss storlek eller generella regler som gäller inom ett visst avstånd från land (liknande strandskyddsbestämmelserna).

⁷ Prop. 1992/93:97, s. 7–8.

Sammanfattning

Utredningen bedömer att användningen av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild inte bör regleras genom ett generellt förbud där användningen endast tillåts i utpekade områden. Skälen för det är följande.

En reglering utformad som ett generellt förbud med undantag är mycket resurskrävande för den myndighet som ska peka ut de områden där det är tillåtet att köra. Tillräckligt många områden måste pekas ut för att göra förbudet proportionerligt och det måste även ske i nära anslutning till att författningen träder i kraft.

En sådan reglering är förenad med stora risker. Om omfattningen av förbudet bestäms genom att myndigheter bemyndigas att utpeka områden där körning av vattenskotrar är tillåtet bestäms den EU-rättsliga proportionaliteten inte av grundförfattningen utan av rättsläget när samtliga delegerade utpekanden skett. En sådan reglerings EU-rättsliga giltighet kommer först kunna bedömas när samtliga utpekanden skett. Det är svårt att se hur en sådan reglering ska undkomma de problem som den nuvarande vattenskotterförordningen varit behäftad med, om inte utpekanden kommer till stånd i en helt annan omfattning än som tidigare varit fallet. Bristerna kan heller inte läkas om det gått för lång tid sedan författningen trädde i kraft.

Brottmål som avser förseelser mot ett förbud kopplat till tillåtna områden kan kräva utredning av åklagaren som från ett resursperspektiv inte är motiverad utifrån brottets allvarlighetsgrad. Detta mot bakgrund av att proportionaliteten av regelverket inte prövas genom utformningen av den huvudsakliga författningen utan det samlade regelverket med förbud och tillåtna områden.

8.3 Ett allmänt förbud eller hastighetsbegränsning inom ett visst avstånd från strandlinjen

Bedömning: En reglering som bygger på ett generellt förbud eller hastighetsbegränsning inom ett visst avstånd från strandlinjen bör inte införas.

Överväganden kring behovet av en generell reglering av vattenskotrar

Tidigare utredningar

Redan på 1990-talet övervägdes möjligheten att införa ett allmänt förbud mot användning av vattenskotrar inom ett visst avstånd från land. Vad gäller avståndet konstaterades då att detta borde sättas så att vattenskoterföraren har en rimlig möjlighet att bedöma var gränslinjen går. Det borde följaktligen inte komma i fråga större avstånd än 200–300 meter från land. Samtidigt konstaterades att det skulle behövas avsevärt längre avstånd för att inga bullerstörningar av betydelse skulle uppstå i strandområdet.⁸

Utredningen övervägde även att gränsen för tillåten trafik med vattenskotrar i stället skulle gå vid ett visst minsta vattendjup. Utredningen konstaterade att även en sådan lösning skulle innebära svårigheter för föraren att avgöra förbudsområdets omfattning. Lösningen ansågs inte heller vara relevant med hänsyn till att vattendjupet inte är direkt relaterat till avståndet från land.⁹

I stället valdes den modell som gällt hittills, ett allmänt förbud med föreskriftsrätt för länsstyrelsen att besluta om vattenområden där körning tillåts.

Generella hastighetsbegränsningar övervägdes även i betänkandet *Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna* (SOU 1993:51). Utredningen föreslog att en fartgräns på högst 18 knop skulle införas i sjötrafikförordningen (1986:300) för skärgårdsområdena och inlandsvattnen. I skärgårdsområdena utmed havskusterna föreslogs fartgränsen gälla innanför den s.k. baslinjen. Länsstyrelsen skulle ha möjlighet att lämna dispens.¹⁰ Förslaget ledde inte till någon reglering.

⁸ SOU 1992:41, s. 35.

⁹ SOU 1992:41, s. 35.

¹⁰ SOU 1993:51, s. 104–105 och 121–123.

Flera länder i EU har reglerat vattenskotrar särskilt genom generella förbud mot att använda vattenskotrar inom ett visst antal meter från strandlinjen, se avsnitt 6. Passage tillåts normalt i förbudsområdet om vattenskotern framförs i låg fart.

*Fördelarna med ett förbud eller hastighetsbegränsning
i det strandnära området*

Det är den nöjesbetonade körningen med vattenskotrar som orsakar störningar. Av utredningens analys av störningsbilden framgår att denna uppstår framför allt i insjöar eller i kustnära vatten nära badplatser och hamnar samt i grunda och vågskyddade vikar. Utredningen bedömer att genom att den nöjesbetonade körningen tydligt anvisas till vattenområden som ligger längre bort från strandlinjen minskar risken för att oacceptabla störningar uppstår för människors hälsa och miljön.

Syftet med en ny reglering bör vara att styra användningen av vattenskotrar till sådana vattenområden där oacceptabla störningar för människors hälsa och miljön så långt som möjligt inte uppstår. Utredningen bedömer att ett alternativ till en reglering genom sjötrafikföreskrifter skulle kunna vara att reglera användningen av vattenskotrar i det strandnära området genom ett förbud eller en hastighetsbegränsning.

Utanför skyddade områden kan sjötrafikföreskrifter användas för att motverka att störningar uppstår. Länsstyrelsernas nuvarande myndigande i 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen är begränsat på så vis att beslutet om föreskrifter endast kan avse ett vattenområde. Det har inte ansetts vara möjligt att använda en enskild sjötrafikföreskrift för att förbjuda trafik med exempelvis vattenskotrar för en hel kust eller generellt för till exempel alla sjöar i en kommun. Det är dock möjligt att införa restriktioner för en hel, namngiven, sjö. Sverige har drygt 100 000 sjöar samt 50 000 mil vattendrag och det krävs stora resurser hos länsstyrelsen för att inventera och bedöma varje enskilt vattenområde. Det stora antalet vattenområden i Sverige gör det svårt att meddela sjötrafikföreskrifter för samtliga vattenområden där störningar kan förekomma. En nackdel med lokala föreskrifter är därför att det medför en risk för att samtliga platser där begränsningar behövs inte kommer att skyddas i praktiken. Det finns även en risk att lokala förbud och begränsningar kan leda till att störningarna i stället

uppstår på en annan plats där motsvarande sjötrafikföreskrifter inte meddelats.

Mot bakgrund av att bemyndigandet att meddela sjötrafikföreskrifter tolkats så att det inte går att till exempel reglera samtliga sjöar i en kommun i en föreskrift så är sjötrafikföreskrifter ett resurskrävande alternativ för att komma till rätta med störningar som inte enbart är lokala och som förekommer på flera platser. Kostnader tillkommer för den ärendehandläggning som ska föregå varje beslut om sjötrafikföreskrifter. En fördel med en generell reglering med förbud eller begränsning i den strandnära zonen är således att det är mindre resurskrävande och mindre belastande för länsstyrelserna. En nackdel är dock att det för de brottsbekämpande myndigheterna blir fråga om mycket stora områden som ska övervakas och kontrolleras. Vad som är resurseffektivt för den beslutande myndigheten kan därmed leda till kostnader för den myndighet som ska övervaka och kontrollera att en generell regel följs.

När förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter upphävs skulle en generell reglering göra det möjligt att ha ett alternativt regelverk på plats med samma ikraftträdande. Om länsstyrelsen ska fatta beslut för varje vattenområde kan det ta år innan ett regelverk är på plats som säkerställer att vattenskoterkörning inte medför oacceptabla störningar för människors hälsa och miljön.

Det är även enklare att sprida information om generella bestämmelser om var körning med vattenskoter inte är tillåten eller på annat sätt begränsad. För den enskilde vattenskoterföraren kan det således vara enklare att efterleva ett regelverk där tillåtligheten av vattenskoterkörning reglerats nationellt på förordningsnivå.

Är sjölagens bestämmelser om onödig och vårdslös körning tillräckliga i det strandnära området?

Sjötrafikföreskrifter är inte det enda verktyget som kan reglera vattenskotrar. Även straffbestämmelserna i 20 kap. 2 och 3 §§ sjölagen (1994:1009) sätter gränser för körningen. När ett generellt förbud eller hastighetsbegränsning i det strandnära området övervägs behöver också beaktas i vilken utsträckning straffbestämmelserna tar hand om störningsproblematiken.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5 är straffbestämmelserna i 20 kap. 2 och 3 §§ sjölagen i många avseenden förhållandevis svåra

att tolka och tillämpa. Det är upp till den enskilda vattenskoterföraren att bedöma om hastigheten är för hög i förhållande till rådande omständigheter och förhållanden. På motsvarande sätt måste en bedömning göras av den enskilde tjänstepersonen om brott har begåtts. Bestämmelserna lämnar således utrymme för att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet samtidigt som just detta gör dem svår-tillämpade och i viss mån oklara.

Straffbestämmelsernas otydlighet kan även bidra till en bristande kunskap om vad som är tillåtet och vad som är belagt med straff. Det finns ett fåtal tingsrättsavgöranden som rör vattenskotrar och 20 kap. 2 eller 3 §§ sjölagen. Utifrån den praxis som finns är det svårt att dra några slutsatser om vilken typ av körning som mer generellt är förbjuden. För en enskild vattenskoterförare är det till exempel svårt att veta om det är tillåtet att köra 20 meter, 50 meter eller 100 meter från en kanotist. Rimligtvis innebär bestämmelserna att körning nära stranden inte kan ske i vilken hastighet som helst men var gränsen går kan vara svårt för den enskilde att bedöma.

Nöjeskörning med vattenskotrar nära badplatser innebär en risk för olyckor för människor som befinner sig i vattnet. Den typen av störning har lyfts fram av både länsstyrelser, kommuner, Polismyndigheten och andra aktörer som särskilt problematisk. Användningen av vattenskotrar i områden där människor befinner sig oskyddade i vattnet är en oacceptabel störning för människors hälsa. Sjölagens bestämmelser om onödig körning och vårdslöshet i sjötrafik kan användas för att beivra oacceptabla störningar för badande. Dessa bestämmelser har gällt under lång tid och de har inte varit tillräckliga för att hindra att vattenskotrar används nära badplatser.

Det är svårt att både med sjötrafikföreskrifter och regleringar i det strandnära området komma till rätta med buller

För vattenskotrar är det motorljudet och det ljud som uppstår när skrovet dunsar mot vattnet som utgör den primära bullerstörningen. Det innebär att körsättet och sjöförhållandena i övrigt får stor betydelse för hur ljudet upplevs av omgivningen. Som framgår av analysen av störningsbilden i avsnitt 4 sker störningar framför allt under sommarmånaderna när det är fint väder och många vistas på eller nära vatten. Ett särskilt problem är att bullret ofta hörs bäst när det stör mest. Under klara och stilla sommardagar sprids ljudet långt. Över

vatten sprids buller längre än över land. Bullret är därför ofta högst vid strandlinjen, som också är mest attraktiv för besökarna och värdefull för djurlivet.¹¹

Det är svårt att på förhand bestämma vilka ljudnivåer som ska anses vara acceptabla. Viss ledning kan fås från Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2004:16) om motorsportbanor där det för bostäder för permanent boende och fritidshus (vid fasad) inte bör förekomma högre ljudnivåer än 60 dBA¹² måndag till lördag kl. 07–19 och 55 dBA kväll kl. 19–22 samt sön- och helgdagar kl. 07–19. Motsvarande ljudnivåer för friluftsområden är 55 dBA måndag till lördag kl. 07–19 och 50 dBA kväll kl. 19–22 samt sön- och helgdagar kl. 07–19. Med friluftsområde avses i de allmänna råden ett område i en översiktsplan för det rörliga friluftslivet eller andra områden som nyttjas mer frekvent för friluftsliv där naturupplevelsen är en viktig faktor och där en låg bullernivå är en särskild kvalitet. Bakgrundsnyvån är låg och inga andra störande aktiviteter förekommer som till exempel skjutbanor, fritidsbåtstrafik eller skoterleder.

Naturvårdsverket har även låtit ta fram en rapport om tysta områden. I rapporten föreslås olika bullerklasser och förslag till mått och mätetal som beskriver bullernivåer som ska användas i arbetet för att uppnå god ljudkvalitet i natur- och kulturmiljöer. Tröskelvärdena för de olika nivåerna varierar mellan 25 dBA och 50 dBA.¹³

För att uppskatta hur bullret från vattenskotrar skulle kunna minskas av en generell reglering som utgår från ett visst avstånd från land har utredningen låtit ta fram översiktliga beräkningar som visar ljudutbredningen från vattenskotrar. Bullerberäkningar ger ett mera tillförlitligt resultat när det gäller buller från vattenskotrar jämfört med mätningar eftersom de sistnämnda är platsspecifika. Bullret varierar och det är omöjligt att mäta på alla platser. Beräkningarna beskriver schematiskt hur långt bullret sprider sig innan det sjunkit till de nivåer som framgår bland annat av Naturvårdsverkets allmänna råd för motorbanor och för arbetet med att uppnå god ljudkvalitet i naturområden.

Om bullret från en vattenskotter beräknas utifrån de maxnivåer för buller som anges i fritidsbåtsdirektivet beräknas ljudet uppgå till 70 dBA på 45 meters avstånd och 55 dBA på 250 meters avstånd.

¹¹ Naturvårdsverket (2007), s. 8.

¹² Maximal ljudnivå i dBA "Fast".

¹³ Naturvårdsverket (2007), s. 13–15.

Därutöver har utredningen låtit utföra en beräkning baserat på verkliga bullermätningar från 2017. Mätningarna gjordes för att bedöma buller från vattenskoterträning på en bana belägen i Gävle. Om bullret från en vattenskoter beräknas utifrån dessa nivåer uppgår ljudet till 80 LpA (dB) på 50 meters avstånd och 62 LpA (dB) på 250 meters avstånd. För att komma ner till nivåer runt 40 LpA (dB) krävs 3–4 km avstånd.¹⁴

En svårighet med att utgå från beräkningarna ovan är att bullret varierar utifrån vilken typ av vattenskoter som används. Beräkningar utifrån fritidsbåtsdirektivet utgår från maxgränsen för buller i direktivet. Beräkningarna utifrån verkliga bullermätningar utgår från två specifika vattenskotrar. Det saknas uppgift om hur vattenskoterflottan ser ut i Sverige och olika modellers bullernivåer. En vattenskoter kan även ha modifierats för att köras snabbare eller låta mer.

I vattenområden där man vill hålla bullerstörningarna till de lägsta nivåerna krävs ett betydligt längre avstånd än 200–300 meter från strandlinjen för att omhänderta störningsbilden. Således bedöms sjötrafikföreskrifter vara ett mer träffsäkert verktyg vad gäller bullerstörningar i ett visst område då de kan omfatta ett större vattenområde. Det finns i sådana fall möjlighet att beakta områdets geografiska förutsättningar och behovet av att minska störningarna i det enskilda vattenområdet.

Det bör påpekas att det inte är möjligt att sätta likhetstecken mellan ljudnivå och störning eller hälsopåverkan.¹⁵ Hur bullret uppfattas är till stor del beroende av bakgrundsbullret på platsen. Så länge ett störande ljud är tydligt hörbart kommer det att vara en störning. Om ljudet från vattenskotern i stället smälter samman med övriga ljud kan störningarna minska betydligt. Men i mycket tysta områden krävs långa avstånd för att störningen ska upphöra.¹⁶ Det innebär att beroende på om till exempel en vattenskoter används i en insjö jämfört med längs med kusten kan störningsbilden se helt olika ut beroende på vindförhållanden och platsens förutsättningar i övrigt trots att ljudnivåerna är desamma.

¹⁴ Glebe och Genell (2022), s. 6–7.

¹⁵ Glebe och Genell (2022), s. 8.

¹⁶ Glebe och Genell (2022), s. 9.

Hur skulle ett förbud eller hastighetsbegränsning i det strandnära området kunna utformas?

En vattenskoter framförs ofta inte med målet att ta sig från en punkt till en annan, det finns som huvudregel ingen navigeringsutrustning och sjökort används oftast inte. Det är lämpligt att ange begränsningsområden utifrån visuella referenspunkter och avståndsangivelser, dvs. meterangivelser, och inte till exempel vattendjup. Det innebär att regelverket blir enklare för vattenskoterföraren att förhålla sig till samtidigt som det bedöms ge en betydligt enklare bevisföring vid lagbrott.

För vattenskoterförare och för kontrollerande myndigheter kan dock även meterangivelser skapa svårigheter i tillämpningen, särskilt nära gränslinjen. I de flesta fall bör det vara relativt enkelt att visuellt avgöra om körningen sker i det hastighetsreglerade området eller inte. För körning nära en gränslinje kan det emellertid vara svårt att lagföra överträdelser.

Att reglera färd på sjön genom avstånd från land används redan i dag i annan reglering, till exempel sjötrafikföreskrifter och ordningsföreskrifter i skyddade områden. I sjötrafikföreskrifter och ordningsföreskrifter anges dock områdets omfattning utöver meterangivelsen även i en kartbilaga och i förekommande fall med skyltar på lämpliga platser. En generell regel om avstånd till land kommer inte kunna markeras på samma sätt som sjötrafikföreskrifter i kartbilaga och genom skyltning eftersom en sådan bestämmelse skulle omfatta hela Sverige.

När det gäller vilket avstånd från strandlinjen som en generell reglering borde omfatta måste hänsyn tas både till växt- och djurliv och det icke- motoriserade friluftslivet. En skyddszon i en generell reglering bör vara tillräckligt stor för att skydda mot störningar men inte större än vad som krävs för att syftet med regleringen ska uppnås.

Olika fågelarter och även olika individer reagerar olika på vattenskoterkörning. Det är därför svårt att uttala sig om vilka avstånd från land som generellt är lämpliga eftersom det beror på vilken djurart som utsätts för störning och hur störningarna från övriga källor påverkar. I flera fågelskyddsområden och naturreservat finns ett skydd ett par hundra meter ut i vattnet.

Vilket avstånd som en badande utnyttjar beror på de lokala förutsättningarna. I vissa fall utnyttjas ett kortare avstånd från stranden och i andra fall kan badande röra sig flera hundra meter ut i vattnet. Generellt rör sig badande inte längre ut än några hundra meter. Även

personer som färdas med en SUP-bräda (stand up paddle board) och kanotister befinner sig i många fall nära strandlinjen. Ett avstånd om 200–300 meter bedöms vara tillräckligt för att säkerställa att de personer som befinner sig i närheten av strandlinjen inte utsätts för risker.

Det finns en konflikt mellan att områden nära stranden bör fredas från oacceptabla störningar men samtidigt bör körning med vattenskoter inte pressas så långt ut att körningen medför risker för vattenskoterförare på grund av till exempel våghöjder. Längre avstånd som 500–700 meter från land kan upplevas som relativt långt ur sjösäkerhetssynpunkt för vattenskoterförarna.

Om vattenskoterkörning helt skulle förbjudas i vattenområdet som sträcker sig 200–300 meter ut från strandlinjen skulle det innebära att det blev omöjligt att sjösätta vattenskotrar vilket inte kan anses proportionerligt. Såväl sjösättning som transportkörning behöver tillåtas även nära land. I andra länder finns regleringar som innebär att man ska välja kortast möjliga väg genom skyddszonen men det förefaller vara en svår reglering att efterleva och kontrollera. Om en generell reglering skulle ha införts bedöms att en hastighetsbegränsning i det strandnära området är att föredra. En hastighetsbegränsning om fem knop är etablerad i kustnära områden där syftet är att motverka att störningar uppkommer för människors hälsa och miljön.

En generell reglering skulle således kunnat utformas som en hastighetsbegränsning som gäller 200–300 meter från strandlinjen. Det avståndet skulle vara tillräckligt för att merparten av badplatser, djurlivet samt grunda, vågskyddade områden skulle vara relativt skyddade från störningar. En sådan bestämmelse skulle behöva förenas med undantag för samhällsviktig verksamhet och en möjlighet att söka dispens för tränings-, tävlings- och utbildningsverksamhet med vattenskotter. Om det strandnära området omfattas av sjötrafikföreskrifter som föreskriver en annan begränsning bör dessa ha företräde. Bestämmelsen bör sanktioneras på samma sätt som förseelser mot sjötrafikföreskrifter, dvs. penningböter. En lämplig placering av bestämmelsen skulle kunna vara i sjötrafikförordningen och kunna formuleras enligt följande.

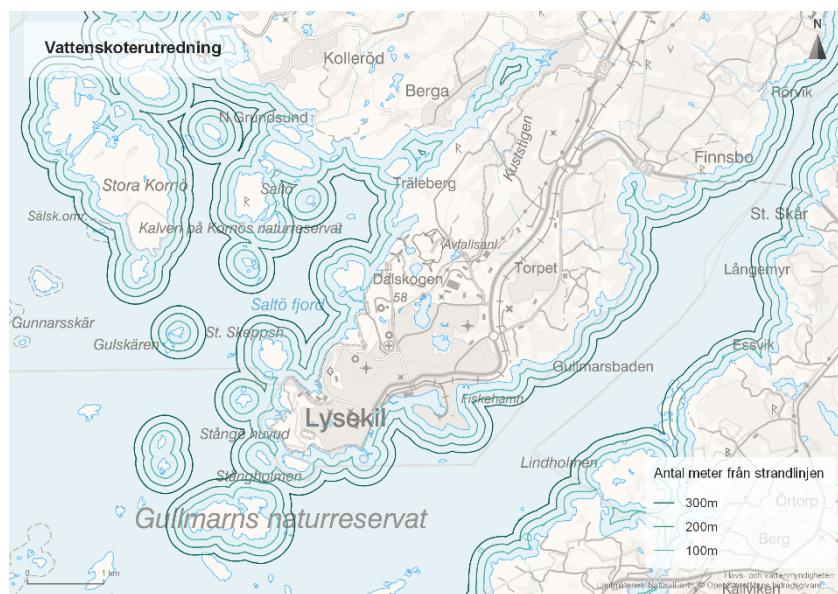
En vattenskoter får inte användas i vattenområden inom 200 meter från strandlinjen.

Förbudet i första stycket gäller inte om

1. en vattenskoter framförs i allmän farled,
2. en vattenskoter framförs i högst fem knop, eller
3. det har meddelats föreskrifter som reglerar användningen av vattenskoter i området.

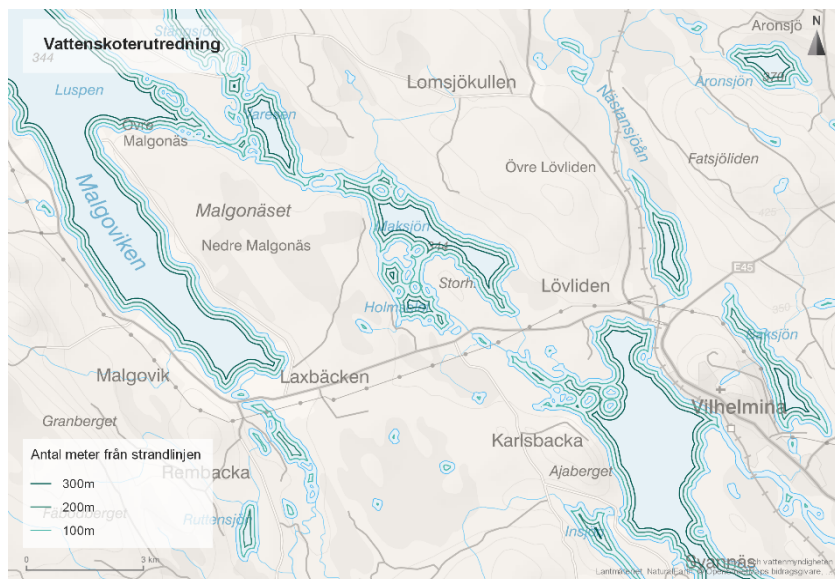
I figur 8.1–8.4 åskådliggörs strandnära begränsningar om 100, 200 och 300 meter från strandlinjen i olika vattenområden.

Figur 8.1 Visualisering av hur en strandnära begränsning skulle utformas i ett kustområde



Källa: Havs- och vattenmyndigheten.

Figur 8.2 Visualisering av hur en strandnära begränsning skulle utformas i ett område med flera mindre sjöar



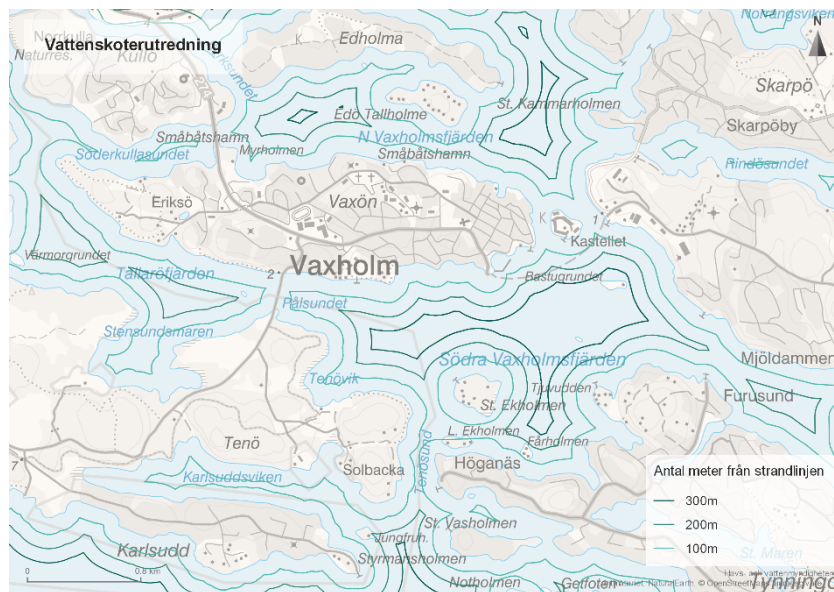
Källa: Havs- och vattenmyndigheten.

Figur 8.3 Visualisering av hur en strandnära begränsning skulle utformas i en större insjö



Källa: Havs- och vattenmyndigheten.

Figur 8.4 Visualisering av hur en strandnära begränsning skulle utformas i skärgårdsmiljö



Källa: Havs- och vattenmyndigheten.

Huvudsakliga skäl till att ett förbud eller hastighetsbegränsning i det strandnära området inte bör införas

En generell reglering i det strandnära området skulle inte alltid vara tillräcklig och sjötrafikföreskrifter skulle ändå behövas för vissa områden. Även om störningsbilden från vattenskotrar skiljer sig från andra motorbåtar utifrån hur den används kan det i strandnära områden, exempelvis vid badplatser, vara önskvärt att reglera även annan sjötrafik. Sjötrafikföreskrifter har den fördelen att länsstyrelsen kan besluta om mer teknikneutrala föreskrifter om det är att föredra för den aktuella platsen.

Det är svårt att komma till rätta med buller utan ett generellt förbud, vilket är EU-rättsligt svårt. En reglering genom en hastighetsbegränsning eller förbud i det strandnära området kan minska bullret men det bedöms att sjötrafikföreskrifter på ett mer träffsäkert sätt kan omhänderta bullerstörningar där det mest behövs.

Friluftslivet kan se väldigt olika ut längs till exempel en kuststräcka. På samma sätt kan miljövärdena variera, till exempel beroende på

bottendjup och förekomst av fågel. Föreskrifter för enskilda vattenområden har den fördelen att de kan anpassas till förhållanden på platsen. En nackdel med ett generellt strandnära förbud eller hastighetsbegränsning är att begränsningen eller förbudet kan bli trubbigt och att det i vissa fall kan innebära mer långtgående begränsningar än vad som behövs på en viss plats.

Om olika hastighetsgränser gäller inom det strandnära området riskerar det uppstå farliga situationer för både vattenskoterföraren och annan trafik om en vattenskoter måste hålla lägre hastighet än annan trafik. För övriga sjötrafikanter skulle det dock inte gälla fri fart utan bestämmelserna i sjölagen innebär ändå att hastigheten måste anpassas till omgivningen. Problematiken med olika hastighet minskar om man i stället för en hastighetsbegränsning inför ett förbud i det strandnära området. Ett sådant förbud kan då kopplas till en rätt att färdas genom förbudsområdet i viss hastighet ut till det tillåtna området.

En svårighet med en reglering som bygger på en generell begränsning inom ett visst avstånd från land är att den svenska kusten och skärgårdarna inte medger att ett sådant avstånd enkelt kan uppskattas av en vattenskoterförare. Det kan vara fråga om små vikar och öar som innebär att den linje som vattenskoterföraren har att förhålla sig till svårligen låter sig uppskattas till sjöss. I små och smala vattendrag kan det bli mycket begränsade områden där det är tillåtet att köra eller tillåtet att köra med oreglerad hastighet. I vissa skärgårdsområden kan det innebära att begränsningen till exempel sträcker sig över passager mellan öar.

Ett alternativ hade varit att skapa en särlösning för små vattendrag, trånga sund och skärgårdar. Mot bakgrund av de skiftande geografiska förutsättningarna i olika skärgårdar och vattenområden och de tolkningssvårigheter som kan uppkomma för den enskilde ute till sjöss vad gäller vilka områden som omfattas av vilka regler bedömer utredningen att det är svårt att kombinera ett en generell strandnära begränsning med särlösningar för till exempel sjöar av viss storlek. En sådan bestämmelse skulle vara straffsanktionerad och det skulle vara svårt att visa att en vattenskoterförare varit oaktsam.

Baserat på störningsbilden och svårigheten med lagföring av överträdelser som straffsanktioneras enligt sjölagen finns ett behov av reglering av vattenskoterkörning. Ett generellt förbud för samtliga vattenområden liknande det som finns i dag bedöms svårt att utforma på ett sådant sätt att det blir proportionerligt. Det kan även ifrågasättas

om ett sådant generellt förbud är motiverat i förhållande till störningsbilden från vattenskotrar. I stället behövs en annan reglering inriktad på de områden där störningarna är som störst. Utredningen bedömer att även om resurseffektivitet och enkelhet talar för en generell regel som begränsar vattenskoterkörning i det strandnära området väger nackdelarna med en sådan reglering tyngre. En reglering som bygger på en hastighetsbegränsning eller förbud inom ett visst avstånd från land bör därför inte införas.

8.4 En kompletterande hänsynsregel för vattenskotrar

Förslag: En särskild hänsynsregel som kompletterar bestämmelserna i sjölagen (1994:1009) och som enbart omfattar vattenskotrar bör inte införas.

Skälen för utredningens bedömning

Nöjeskörning med vattenskotrar utövas ofta nära badplatser, vilket förutom risk för olyckor också ger upphov till störningar för människor som vistas i vatten. Just den typen av störning har lyfts fram av både länsstyrelser, kommuner, Polismyndigheten och andra aktörer som särskilt problematisk.

Om en vattenskotter kör nära badande finns risk för olyckor och för badande kan det upplevas som obehagligt att en vattenskotter kör nära, särskilt eftersom vattenskotrar ofta framförs i höga hastigheter. Det kan vara svårt för den som framför vattenskotern att i hög hastighet upptäcka badande.

Det är möjligt att begränsa vattenskoterråkning i närheten av badplatser genom sjötrafikföreskrifter. Mot bakgrund av att badande kan ske i princip överallt där det finns strand eller vatten är det svårt att använda sjötrafikföreskrifter för att skydda alla badande. Detta gör att föreskriftsrätten är ett begränsat verktyg för att komma till rätta med de störningar som vattenskoterkörning utgör för badande.

De sjörättsliga bestämmelserna om vårdslöshet i sjötrafik och onödig körning är i många delar svåra att tolka och tillämpa, se avsnitt 5. Baserat på störningsbilden och svårigheten med lagföring av överträdelser som straffsanktioneras enligt sjölagen kan övervägas om det

finns behov av en särskild hänsynsregel som tar sikte på vattenskotrar och den nöjeskörning i höga hastigheter som är typisk för vattenskotrar. I Norge finns till exempel en bestämmelse som är utformad på så sätt att en motordriven farkost som framförs inom ett avstånd om 50 meter från badande enbart får köras i fem knop. Med badande avses i den norska regleringen även dykning, fridykning och snorkling. Den norska bestämmelsen omfattar dock alla motordrivna farkoster, inte bara vattenskotrar.

En eventuell hänsynsregel som särskilt avser att skydda badande skulle kunna utgå från den norska regleringen. Avståndet om 50 meter bedöms vara tillräckligt långt för att en vattenskoterförare ska hinna reagera när hen ser en badande i närheten. Just fem knop är också en hastighetsbegränsning som är vanligt förekommande i svenska sjötrafikföreskrifter. Precis som i Norge bör en hänsynsregel för badande rimligtvis inte förbjuda körning närmare än 50 meter från en badande eftersom vattenskotern kan användas som badplattform.

Om en sådan bestämmelse skulle införas placeras den lämpligen i sjötrafikförordningen (1986:300). Om området där badande befinner sig omfattas av sjötrafikföreskrifter som till exempel föreskriver en mer långtgående begränsning bör den gälla. Lämpligen skulle det även föreskrivas att vattenskoterföraren ska visa särskild hänsyn till badande. Begreppet badande är inte definierat i någon författning. I allmänt språkbruk avses med badande en person som befinner sig i vattnet för rekreation. Badning kan pågå nästan överallt där det finns vatten. En bestämmelse skulle kunna formuleras enligt följande.

En sådan vattenskotter som avses 2 § lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskotter och som framförs inom ett avstånd om 50 meter från platser där människor vistas i vattnet, får inte färdas i högre hastighet än 5 knop och ska visa särskild hänsyn.

Detta ska dock inte gälla om andra bestämmelser som omfattar vattenskotrar har föreskrivits för vattenområdet med stöd av 7 kap. miljöbalken eller 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen (1986:300).

Nackdelen med en sådan särskild hänsynsregel är att det kan vara svårt för en vattenskotteråkare att bedöma när hastighetsbegränsningen inträder. En sådan hänsynsregel kan också vara svår att kontrollera. Det finns även goda skäl för att en sådan aktsamhetsregel bör omfatta all motorbåtstrafik och inte bara vattenskotrar. Om en sådan

bestämmelse skulle införas skulle det även behöva övervägas om den även ska inkludera kanotister, dykning m.m.

Ett annat alternativ vore en mer generell hänsynsregel som avser vattenskoterkörning. Det är främst hur vattenskotern används som orsakar störningar. Störningarnas omfattning beror dock på var och när de sker. Det bedöms därför inte möjligt att i författning närmare precisera vilken slags körning som ska anses störande, till exempel genom att förbjuda att köra i cirklar eller i serpentiner. Att i författning reglera hur en vattenskoter får framföras utan att dubblera bestämmelserna i det sjörättsliga regelverket är också svårt. Bristerna vad gäller befintliga regler är inte ordalydelsen utan snarare tillämpningen. Det har heller inte framkommit att det finns ett behov av en särskild hänsynsregel.

Sammantaget bedöms att det inte finns skäl att föreslå en särskild hänsynsregel för vattenskotrar och andra liknande vattenfarkoster.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 maj 2023. Några särskilda ikraftträdande- eller övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter, vattenskoterförordningen, upphävs och att vattenskotrar i stället regleras i det befintliga sjörättsliga regelverket. Utredningen har även föreslagit att det ska vara förbjudet att köra vattenskoter i naturreservat samt att det ska vara möjligt att förbjuda vattenskoterkörning genom sjötrafikföreskrifter av andra skäl än sjösäkerhet och miljöskäl.

Vattenskoterförordningens bestämmelser om var vattenskotrar får användas kan inte tillämpas på grund av EU-rättens krav på proportionalitet. Det är angeläget att förordningen upphävs och att arbetet med att anta sjötrafikföreskrifter påbörjas så snart som möjligt eftersom det nu i praktiken saknas ett regelverk som går att tillämpa och upprätthålla i domstol. Ett lämpligt ikraftträdande är den 1 maj 2023, innan nästa sommarsäsong. Alla författningsförslag bör träda i kraft samtidigt.

De föreskrifter som har beslutats av länsstyrelser med stöd av 3 § vattenskoterförordningen och som pekar ut områden där vattenskoter får köras kommer fortsatt att gälla efter det att bemyndigandet upphävs. Lämpligen upphäver regeringen samtliga sådana föreskrifter samtidigt som vattenskoterförordningen upphävs, se avsnitt 7.3.

Dispenser meddelade med stöd av 4 a § vattenskoterförordningen är knutna till det generella förbudet i den förordningen och alltid tidsbegränsade. Något särskilt upphävande av de dispenserna är därför inte nödvändigt.

10 Konsekvensutredning

I detta kapitel beskrivs konsekvenser av utredningens förslag. Detta redovisas i enlighet med 14–15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Eftersom vi lämnar författningsförslag ska konsekvensutredning också göras i enlighet med 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av våra direktiv framgår att vi särskilt ska 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.

De alternativa lösningar som övervägts liksom skälen till att de har valts bort beskrivs i avsnitt 8.

10.1 Problembeskrivning och övergripande syfte

Under de senaste åren har användningen av vattenskoter ökat. Bestämmelserna i förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter om var vattenskotrar får användas kan inte tillämpas och det finns därför ett behov av ett fungerande regelverk som säkerställer att användningen av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild inte medför oacceptabla störningar eller olägenheter för miljön eller människors hälsa.

10.2 Nollalternativet – vad händer om ingenting görs?

I det fall ingen förändring sker kvarstår nuvarande reglering. Det är komplext att redogöra för vad ett sådant nollalternativ skulle innebära eftersom det i dag råder ett oklart rättsläge för vilka möjligheter som finns för att begränsa användningen av vattenskoter. Enligt vattenskoterförordningen är användningen av vattenskoter förbjudet i alla vatten utom i allmänna farleder och i av länsstyrelsen utpekade områden. En förutsättning för att förordningen ska kunna tillämpas är dock att förbudet har gjorts proportionerligt ur ett EU-rättsligt perspektiv, bland annat genom att länsstyrelserna har fullgjort sin skyldighet i vattenskoterförordningen att anvisa områden. Eftersom länsstyrelserna inte har fullgjort sin uppgift att anvisa områden och att vattenskoterförordningen därför i praktiken inte kan läggas till grund för straffrättsliga ingripanden sker ingen övervakning av förordningens bestämmelser avseende var vattenskotrar får framföras. Bland myndigheter och kommuner har vägledningen om vad som egentligen gäller varierat men det utförs ingen kontroll av förordningens bestämmelser.

Rättsläget har i sin tur lett till tillämpningsproblem i övrig lagstiftning. Exempel på detta är bedömningen av om föreskrifter som begränsar vattenskoterkörning kan meddelas med stöd av annan lagstiftning. Med stöd av bemyndiganden i miljöbalken och sjötrafikförordningen kan länsstyrelsen respektive i vissa fall kommunen meddela lokala regleringar i form av förbud eller hastighetsbegränsningar. Att vattenskoterkörning som utgångspunkt är förbjuden enligt vattenskoterförordningen påverkar möjligheten för myndigheter och kommuner att reglera sådan körning eftersom normer inte ska dubbleras i en annan lägre författning.

Det finns flera andra regelverk än vattenskoterförordningen som reglerar hur vattenskotrar får framföras. Sådana exempel är bestämmelser om gott sjömanskap och förbud mot onödig körning i sjölagen (1994:1009) respektive sjötrafikförordningen (1986:300).

I nollalternativet ingår även kravet på förarbevis för vattenskotrar, samt möjligheten att utfärda ordningsbot mot störande körning. Dessa regleringar trädde i kraft 2022 respektive 2021 och utredningen kommer ha begränsad möjlighet att hinna se utfallet innan förslagen ska läggas fram. Kraven på förarbevis får dock antas medföra att bland annat uthyrningsverksamheten av vattenskotrar minskar. Uthyrningsverksamheter har till stor del varit lokaliserade till badstränder eller

andra områden där många människor vistas för bland annat bad och rekreation.

10.2.1 Övergripande konsekvenser av utredningens förslag

Vattenskoterförordningen upphävs

Rättsläget om var man får köra vattenskoter är i dagsläget oklart. Det sker ingen kontroll av vattenskoterförordningen i dag och upphävandet av förordningen bedöms inte få några konsekvenser. Det kan dock inte uteslutas att i de län och kommuner där det vägletts om ett generellt förbud så kan vattenskoterkörningen komma att öka om det allmänna förbudet upphävs.

Vad gäller upphävandet av åldersgränsen för att få framföra vattenskoter återfinns en motsvarande bestämmelse i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter. Det bedöms inte att upphävandet kommer att leda till några konsekvenser för enskilda eller myndigheter annat än besparingar. Hänsynsregeln i vattenskoterförordningen motsvaras av bestämmelser i sjölagen och upphävandet bedöms inte medföra någon ändring av rättsläget.

Ett generellt förbud i naturreservat

Utredningen föreslår att det inte ska vara tillåtet att köra vattenskoter i naturreservat om inte annat beslutats i de föreskrifter som gäller för reservatet. Ett undantag föreslås även för allmänna farleder. Det har inte tidigare varit tillåtet att köra vattenskoter i naturreservat eftersom även naturreservaten omfattades av vattenskoterförordningens generella förbud. Genom att säkerställa vattenområden där vattenskoterkörning inte sker minskar risken för konflikter mellan det motoriserade friluftslivet och det mer traditionella friluftslivet. Det minskar även risken för störningar i de naturområden som bedömts som mest värdefulla.

Länsstyrelsens bemyndigande att meddela sjötrafikföreskrifter ska utökas och vattenområdena ses över

Det bör fortsatt finnas möjlighet att lokalt reglera trafiken med vattenskotrar med sjötrafikföreskrifter. Utökningen av länsstyrelsernas bemyndigande i kombination med att vattenskoterförordningen upphävs kan leda till ett ökat behov av lokal reglering av vattenskotrar.

Havs- och vattenmyndigheten ska vägleda om tillämpningen av sjötrafikföreskrifter

I samband med att det kan bli aktuellt att i högre grad besluta om lokala sjötrafikföreskrifter finns behov av att se till att det blir en likartad tillämpning över landet. De vägledningarna och allmänna råd som finns är äldre och inte uppdaterade efter dagens förhållanden. Uppdateringen av dessa bedöms rymmas inom den centrala myndighetens befintliga ramar och uppdateringen kommer att bidra till minskade kostnader för att ta fram sjötrafikföreskrifter hos länsstyrelserna.

Transportstyrelsen ska vara ansvarig för att tillhandahålla information om gällande regler för vattenskotrar

Mot bakgrund av att utredningens förslag kommer medföra en del förändringar för vad som gäller för vattenskoterkörning samt att det i dag inte finns samlad och lättillgänglig information om vilka regler som gäller för användningen av vattenskotrar finns det behov av att samla information om vattenskoterkörning och av särskilda informationsinsatser. Uppgiften avser att samla och sprida befintlig information och bedöms kunna tas inom befintlig ram.

Antalet brott som ska föranleda återkallelse av förarbeviset för vattenskotrar utökas

Överträdelse av föreskrifter för skyddade områden och artskyddsbrott som begås till sjöss bör föranleda återkallelse av förarbevis. Det rör sig om områden som är särskilt viktiga för miljön och det rörliga friluftslivet. Att antalet brott som kan föranleda återkallelse utökas kan leda till ökade kostnader för Transportstyrelsen, Polismyndig-

heten, Kustbevakningen och förvaltningsdomstolarna. Mot bakgrund av att det historiskt sett varit ett mycket litet antal lagförda brott som rör skyddade områden och artskydd bedöms eventuella kostnader kunna tas inom befintlig ram.

Transportstyrelsen ska närmare utreda förutsättningarna för ett vattenskoterregister

Transportstyrelsen ska utreda förutsättningarna för ett vattenskoterregister. Det inkluderar frågor om exempelvis märkning, dataskydd och kostnader. En sådan utredning bör kunna utföras inom ramen för ett regeringsuppdrag och bedöms rymmas inom ramen för myndighetens anslag.

10.3 Konsekvenser för miljön och människors hälsa

Förslaget om utökade möjligheter till sjötrafikföreskrifter och förbud mot vattenskoteråkning i naturreservat beräknas få positiva konsekvenser både för miljön och för människors hälsa.

De vattenområden som finns i naturreservat är ofta de som är mest känsliga för olika typer av påverkan och de fungerar ofta som barnkammare för fiskar. Om fler sjötrafikföreskrifter införs, vilka ofta innehåller hastighetsbegränsningar flyttas annan körning än transport till andra vattenområden som ofta inte är lika känsliga ur ett miljöperspektiv. När körningen minskar blir påverkan på häckande fåglar mindre. På samma sätt bedöms den minskade körningen leda till mindre påverkan på känsliga bottenar och genom grumling.

Konsekvenserna för människors hälsa och miljön för ett enskilt vattenområde kan bedömas när sjötrafikföreskrifter som begränsar vattenskoteråkning antas. Generellt bedöms dock att bemyndigandet ger möjlighet att lokalt motverka att störningar för människors hälsa och miljö uppstår.

Vad gäller människors hälsa medför förslagen en möjlighet att minska det buller som många människor upplever som störande från just vattenskotrar. Framför allt möjligheten att reglera vattenområden om det behövs för att minska buller kan leda till att vattenområden där många människor vill vistas kan få minskad vattenskoteraktivitet. Det betyder att man kan skapa områden med minskat buller och

fysisk närvaro av vattenskotrar. Hälsoeffekterna av hastighetsbegränsningar genom sjötrafikföreskrifter bedöms kunna leda till att mycket av vattenskoterkörningen kommer att upphöra i dessa vattenområden och det minskar oron samt risken för människor som befinner sig i vattnet att bli påkörda av en vattenskotter. Även de människor som vistas i en kanot, kajak eller liknande kommer bli mindre störda av vattenskotrar

Det nuvarande rättsläget gör att det är otydligt hur myndigheter kan agera för att förhindra att oacceptabla störningar uppstår för miljön och människors hälsa till följd av användningen av vattenskotrar. Genom att rättsläget blir tydligare och genom att de rättsliga hindren undanröjs kommer det att vara enklare att vidta åtgärder för att förhindra att oacceptabla störningar uppkommer.

10.4 Förenlighet med EU-rätt

Utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga med EU-rätten. För en analys av de enskilda förslagen hänvisas till förslagskapitlen, avsnitt 7.4.1 till 7.5.1.

10.5 Konsekvenser för det brottsbekämpande och brottsförebyggande arbetet

Det är viktigt att det finns tillräckligt med resurser för övervakning och kontroll av regelverket. Vi lägger inget förslag om resursförstärkning.

En utökning av de brott som kan föranleda återkallelse av förarbevis innebär en ökad administration för den tjänsteperson på Polismyndigheten eller Kustbevakningen som bedömer om förarbeviset ska omhändertas på plats och skicka den underrättelsen vidare till Transportstyrelsen. Däremot påverkar inte förslaget antalet kontroller som sådant. Det är fortfarande upp till respektive myndighet att organisera och prioritera sin verksamhet.

Förslagen omfattar endast i viss utsträckning nykriminalisering. Våra förslag kan därför endast i viss mån antas leda till fler lagföringar för brott. Förslagen innebär dock ändrade rättsliga förutsättningar för de brottsbekämpande myndigheterna att sanktionera överträdelser som begås av vattenskotterförare, vilket kan leda till fler lagföringar

och därmed fler utdömda straff. Det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning antalet utfärdade böter kommer att öka och i vilken utsträckning kostnaderna kommer att öka. Det beror inte bara på hur myndigheterna prioriterar och på hur domstolarna tillämpar de föreslagna bestämmelserna utan också på antalet brott som begås och hur stor andel av dessa brott som klaras upp och kan lagföras. Det är mycket svårt att ha någon mer välgrundad uppfattning om i vilken utsträckning våra förslag kommer att ha sådana effekter på det brottsförebyggande arbetet.

Om Transportstyrelsens uppdrag leder till att ett register för vattenskotrar införs bedömer vi att registret kommer att få betydelse för det brottsförebyggande arbetet se avsnitt 7.11. Ett register kan leda till att brottsligheten till sjöss minskar. De närmare konsekvenserna av ett register får bedömas inom ramen för Transportstyrelsens arbete.

10.6 Effekter för statliga myndigheter

10.6.1 Regeringskansliet

Konsekvenserna av att länsstyrelsernas bemyndigande att meddela sjötrafikföreskrifter utökas och att de ges i uppdrag att se över dessa förväntas leda till ett ökat antal överklagade sjötrafikföreskrifter. Sådana föreskrifter överklagas till regeringen enligt 2 kap. 8 § sjötrafikförordningen (1986:300). Med fler överklagade sjötrafikföreskrifter ökar arbetsbördan för Regeringskansliet att bereda och handlägga ärendena.

Det inkommer cirka 5–10 ärenden som rör sjötrafikföreskrifter per år till Regeringskansliet. Den klart vanligaste kategorin är beslut där en person eller organisation hemställer om att få en sjötrafikföreskrift för ett vattenområde och länsstyrelsen har avslagit hemställan. Dessa ärenden avser oftast hastighetsbegränsning på grund av störande trafik. Hur stor ökningen av antalet överklagade sjötrafikföreskrifter kan bli beror på hur många sjötrafikföreskrifter som kommer att antas av länsstyrelserna. Ökningen kommer att koncentreras till åren efter upphävandet av vattenskoterförordningen då behovet av sjötrafikföreskrifter är som störst.

Enligt uppgift från Infrastrukturdepartementet är det inte möjligt att uppskatta en tidsåtgång för överklaganden då omfattning och komplexitet varierar.

10.6.2 Länsstyrelserna

Vad gäller konsekvenserna av utredningens förslag är länsstyrelsen en aktör som kan komma att påverkas i stor utsträckning. Dagens hantering av vattenskoterfrågor enligt vattenskoterförordningen innebär att länsstyrelsen är ansvarig för att peka ut vattenområden där vattenskoterkörning ska vara tillåten. Det sker dock sällan arbete med sådana utpekanden.

Utredningen bedömer att det när vattenskoterförordningen upphävs kommer att uppstå ett behov av att i sjötrafikföreskrifter peka ut områden i vilka det ska vara förbjudet eller på annat sätt begränsat att använda vattenskoter. Det kan avse badplatser och övriga platser där framförande av vattenskoter är olämpligt ur både ett miljö- och sjösäkerhetsperspektiv.

Utredningen har även frågat länsstyrelserna om upphävandet av vattenskoterförordningen skulle innebära en ökad arbetsbörda jämfört med i dag och i så fall i vilken utsträckning. Sammanfattningsvis bedömer länsstyrelserna att om vattenskoterförordningen upphävs skulle det krävas ett omfattande arbete med att ta fram sjötrafikföreskrifter. I svaren har dock inte utredningens förslag om förbud i naturreservat beaktats. Konsekvenserna av kravet på förarbevis hade heller inte setts vid svarstidens utgång.

Vilken tid som krävs för att ta fram en sjötrafikföreskrift kan variera för olika länsstyrelser. En länsstyrelse har lämnat följande bedömning avseende tidsåtgången för att fatta beslut om sjötrafikföreskrifter. Tidsåtgången för en handläggare som vidtar administrativa handläggningsåtgärder uppgår till 10 timmar, granskning av miljösakkunnig uppgår till 6 timmar, beslutande chefer (chefsjurist, länsråd, landshövding) beräknas till 2 timmar vardera. Det innebär en total tidsåtgång om 22 timmar. Utöver kostnaderna för arbetstid tillkommer kostnader för kungörelse och skyltning.

En annan länsstyrelse har uppgett att det har påbörjats ett projekt med revidering av äldre sjötrafikföreskrifter i länet. Till sommaren

2022 meddelades 15 nya föreskrifter vilket tog omkring 130 timmar i anspråk.

Utifrån de olika uppskattningar som inkommit från olika länsstyrelser bedöms att handläggningstiden för att besluta om en ny eller ändra en sjötrafikföreskrift uppgår till mellan 10–25 timmar beroende på ärendets komplexitet som i sin tur beror på områdets storlek, naturvärden, motstående intressen med mera.

Det finns 21 län i Sverige. I dagsläget saknas heltäckande kunskap i länen om i vilka vattenområden det kan behövas begränsningar kopplat till vattenskotrar. Det är svårt att uppskatta behovet och det skiljer sig dessutom mellan länen. Behovet av översyn bör vara som störst i ett inledande skede. Som ett räkneexempel kan nämnas att om varje län i genomsnitt behöver införa 20 nya sjötrafikföreskrifter blir det totalt 420 sjötrafikföreskrifter. Om varje föreskrift tar i snitt 20 timmar blir den totala tidsåtgången för de 21 länsstyrelserna 8 800 timmar. Om man utgår från att en årsarbetskraft arbetar 1 600 timmar behövs det cirka 5,5 årsarbetskrafter. Om en årsarbetskraft antas kosta 1 miljon kronor blir den totala kostnaden cirka 5,5 miljoner kronor. Det tillkommer kostnader för kungörelse, vilka beror på storlek på annons och i viss mån på vilken tidning det ska kungöras i, men en ungefärlig kostnad är enligt länsstyrelsen 5 000 kronor. Ofta krävs kungörelse i två tidningar, ibland fler. Därför uppskattas den totala kostnaden för kungörelser till mellan 10 000–15 000 kronor per föreskrift, vilket ger en totalkostnad på cirka 4,2–6,3 miljoner kronor för 420 sjötrafikföreskrifter.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket sjötrafikförordningen är det möjligt att söka dispens från sjötrafikföreskrifter. Om antalet sjötrafikföreskrifter som begränsar vattenskoterkörning ökar kan antalet ansökningar om dispens öka. Det saknas statistik avseende hur många dispenser från sjötrafikföreskrifter som handläggs hos länsstyrelserna i dag.

Sammanfattningsvis bedöms den ökade kostnaden för länsstyrelserna uppgå till cirka 10 miljoner kronor. Förslaget om ett förbud mot vattenskoterkörning i naturreservat innebär att länsstyrelserna inte behöver gå igenom befintliga naturreservat och bedöma i varje enskilt fall om begränsningar av vattenskoterkörning behövs. Det förslaget föranleder således inte några kostnader för länsstyrelserna.

Alternativa lösningar vad gäller förbudet i naturreservat

Utredningen föreslår ett generellt förbud mot vattenskoterkörning i naturreservat. Förbudet ska inte gälla för samhällsviktig verksamhet, i allmän farled eller om länsstyrelsen beslutat om föreskrifter som reglerar användning av vattenskoter i reservatet. I det fall ett förbud inte skulle införas bedömer utredningen att länsstyrelser och kommuner behöver utreda samt vid behov besluta om nya eller ändrade föreskrifter för naturreservaten. Det finns totalt 5 465 naturreservat i Sverige varav 2 198 har mer än 1 hektar vatten. Således är det cirka 40 procent av naturreservaten som berörs av utredningens förslag. Den totala arealen för Sveriges alla naturreservat var 5 040 985 hektar.

Det är svårt att uppskatta tidsåtgången för att gå igenom ett naturreservat och bedöma om en ändring av ordningsföreskrifterna behövs med anledning av att vattenskoterförordningen upphävs. Handläggningstiden för att ta fram en ändring av en ordningsföreskrift till ett naturreservat bedöms vara ungefär densamma som för sjötrafikföreskrifter, dvs. 10–25 timmar. Om man räknar på att en ordningsföreskrift till ett naturreservat tar 20 timmar och det finns 2 198 med vattenområden om mer än en hektar blir det totalt 43 960 timmar. Om en årsarbetskraft arbetar 1 600 timmar behövs det cirka 27 årsarbetskrafter. Om en årsarbetskraft antas kosta 1 miljon kronor blir totalkostnaden cirka 27 miljoner kronor för att ändra samtliga naturreservatsföreskrifter. Kostnaden är dock sannolikt lägre eftersom det inte behövs ändringar i ordningsföreskrifter för alla dessa naturreservat. En del av reservaten har dessutom redan föreskrifter som begränsar vattenskoterkörning, körning med motorburna farkoster eller liknande. Om man antar att hälften av naturreservatsföreskrifterna hade behövt ändras blir den totala kostnaden cirka 13,5 miljoner kronor. Om man i stället antar att endast en fjärdedel av föreskrifterna hade behövt ändras blir motsvarande kostnad cirka 6,5 miljoner kronor.

Förslaget om ett generellt förbud mot vattenskoterkörning i naturreservat innebär att en genomgång av naturreservatsföreskrifterna som utgångspunkt inte är nödvändig för att skydda känslig natur och djurliv.

10.6.3 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen är samrådsmyndighet enligt 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen. Utredningens förslag kan innebära att antalet remisser ökar, särskilt de första åren. Det går emellertid inte att på förhand bedöma i vilken omfattning. Under 2020 hanterade Transportstyrelsen cirka 300 remisser. Under 2021 uppgick antalet remisser till cirka 350 och fram till den 30 juli 2022 hade det inkommit cirka 240. Uppgången under 2022 kan enligt Transportstyrelsen förklaras av att det under pandemin förekom färre dispenspliktiga aktiviteter såsom tävlingar. Tidsåtgången per remissärendet är i snitt två timmar. Utredningen bedömer att tillkommande kostnader för att hantera ett ökat antal remisser till följd av förslagen inryms i befintlig budget.

När det gäller förslaget om att en central myndighet ska vägleda om tillämpningen av sjötrafikföreskrifter är det inte Transportstyrelsen som föreslås ha huvudansvaret och det får därför inte några direkta konsekvenser för Transportstyrelsen. I den mån samråd behövs inom ramen för framtagandet av vägledningen bedöms det kunna finansieras inom befintliga ramar.

Det är Transportstyrelsen som föreslås bli den centrala myndighet som ska tillhandahålla samlad information om vattenskoterkörning. I uppdraget ingår att tillhandahålla information om gällande regler, information om vilken störningsbild som kan uppkomma vid körning med vattenskotrar och så vidare. Detta kan exempelvis ske genom att i anslutning till informationen om förarbevis för vattenskotrar skapa en webbsida med mer generell information om vattenskotrar. Information bör även synliggöras på myndighetens sociala medier, i utskick till båtorganisationer och båtbranschen med flera. Kostnaderna för att ta fram och kontinuerligt uppdatera en sådan information samt nå ut med den kan enligt utredningen rymmas inom Transportstyrelsens befintliga anslagsramar.

Utredningen har övervägt ett mer omfattande förslag som utöver information om vattenskotrar även skulle ålägga Transportstyrelsen att samla nationella och regionala regler om vattenskotrar på ett ställe och även tillhandahålla en digital lösning för att visualisera var det finns sådana begränsningar i ett GIS-verktyg. Den sammanlagda tidsåtgången skulle enligt uppgift från Transportstyrelsen uppgå till cirka 1 400 timmar, vilket nästan motsvarar en årsarbetskraft, och för länsstyrelserna 240 timmar, vilket motsvarar 20 procent av en årsarbets-

kraft. Om en årsarbetskraft kostar 1 miljon kronor blir totalkostnaden för Transportstyrelsen nästan 1 miljon kronor och för länsstyrelserna 200 000 kronor. Detta ska dock endast ses som en uppskattning och inkluderar inte annat än timkostnader.

Transportstyrelsen föreslås få i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna för ett register för vattenskotrar. Ett sådant uppdrag bör inkludera bland annat frågor om dataskydd, märkning, sanktioner, kostnader och utformning av författning. Kostnaderna för Transportstyrelsen för att genomföra ett sådant regeringsuppdrag bedöms rymmas inom myndighetens befintliga ramar. Om ett register sedan ska införas kommer det uppstå kostnader som inte rymms inom ram. En grov uppskattning är att ett sådant register kan kosta cirka 17 miljoner kronor. Ett register bör avgiftsfinansieras.

I dag är det möjligt att registrera vattenskotrar frivilligt i fartygsregistret. Kostnaderna för sådan frivillig registrering uppgår i dag till 10 500 kronor. Enligt Transportstyrelsen är det inte lämpligt att låta fartygsregistret omfatta även en obligatorisk registrering av vattenskotrar. Fartygsregistret har en it-lösning som innehåller många av de funktioner som sannolikt även skulle finnas i ett vattenskoterregister. Fartygsregistret är enligt Transportstyrelsen svårt att ändra vilket gör att det inte uppstår kostnadsbesparingar med ett gemensamt register. Registrering av fartyg omgärdas av ett förhållandevis komplext regelverk som är väl integrerat i fartygsregistret och ett obligatoriskt krav på registrering av vattenskotrar skulle sannolikt kräva att delar av fartygsregistret behöver byggas om. I fartygsregistret sker i dag all hantering av ärenden manuellt. Om vattenskotrar skulle införas i registret skulle tidsåtgången för den manuella hanteringen väsentligt öka. Alternativet att använda fartygsregistret som lösning bedöms som ineffektivt och sannolikt mer kostnadsdrivande än ett nytt register för vattenskotrar.

Bestämmelsen om att barn yngre än 15 år ska ha dispens från Transportstyrelsen för att använda vattenskotter upphävs. Dispensförfarandet innebär att den sökande skickar in ett intyg från ett medlemsförbund inom Riksidrottsförbundet och en särskild framtagen blankett. Någon annan prövning görs inte och det har inte heller förekommit att Transportstyrelsen meddelat avslag på en dispensansökan.

Transportstyrelsen hade den 10 februari 2022 beviljat 101 dispenser från och med att åldersgränsen infördes 2019. Enligt uppgifter från myndigheten beräknas handläggningstiden till 1 timme och 30 minu-

ter per ärende, men det tillkommer också telefonsamtal och hantering av frågor via e-postmeddelande som beräknas uppgå till 80 timmar per år. Genom att kravet på dispens tas bort kommer kostnaden för handläggningen att utgå. Förslaget innebär i denna del en besparing för Transportstyrelsen.

10.6.4 Havs- och vattenmyndigheten

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten tar fram en vägledning om tillämpningen av sjötrafikföreskrifter. Det ska ske i samråd med andra myndigheter. Eftersom mycket av det arbete som ska göras är att uppdatera äldre allmänna råd och vägledningar från Naturvårdsverket respektive Sjöfartsverket bedömer utredningen att Havs- och vattenmyndigheten kan ta fram denna vägledning inom befintlig ram.

Havs- och vattenmyndigheten är även samrådsmyndighet vid framtagande av sjötrafikföreskrifter.¹ Utredningens förslag kan innebära att antalet remisser ökar, särskilt de första åren. Det går emellertid inte att på förhand bedöma i vilken omfattning. Under 2020 hantlade myndigheten 29 remisser, under 2021 var antalet 22 och hittills under 2022 har det inkommit 19 remisser. Den uppskattade tidsåtgången för hanteringen av en sådan remiss är enligt myndigheten cirka två timmar. Frågorna som uppkommer i samband med hanteringen av remisserna bedöms vara likartade och därmed kunna hanteras inom befintlig ram.

10.6.5 Naturvårdsverket

När gäller förslaget om att en central myndighet ska vägleda om tillämpningen av sjötrafikföreskrifter är det inte Naturvårdsverket som föreslås ha huvudansvaret och det får därför inte några direkta konsekvenser för myndigheten. I den mån samråd behövs inom ramen för framtagandet av vägledningen bedöms det kunna finansieras inom befintliga ramar.

Naturvårdsverket är samrådsmyndighet vid framtagande av sjötrafikföreskrifter.² Utredningens förslag kan innebära att antalet re-

¹ Jfr 2 kap. 3 § sjötrafikförordningen.

² Jfr 2 kap. 3 § sjötrafikförordningen.

misser ökar, särskilt de första åren. Det går emellertid inte att på förhand bedöma i vilken omfattning. Naturvårdsverkets tidsåtgång för handläggning av sådana remisser uppskattas till två timmar per remiss. År 2020 besvarade Naturvårdsverket sex remisser om sjötrafikföreskrifter och 2021 var motsvarande siffra 13, men i regel yttrar sig bara myndigheten om det rör särskilt viktiga områden ur miljösynpunkt. Frågorna som uppkommer i samband med hanteringen av remisserna bedöms vara likartade och därmed kunna hanteras inom befintlig ram.

Naturvårdsverket är även ansvarig myndighet för framtagande av föreskrifter för nationalparker. Utredningen har inte föreslagit ett förbud mot vattenskoterkörning i nationalparker. Vattenskoterförordningens förbud träffade även nationalparker även om efterlevnaden av den förordningen inte har kunnat kontrolleras. Den genomgång av nationalparksföreskrifter som gjorts visar att vattenskoteråkning eller båttrafik synes vara reglerad i nationalparker. När vattenskoterförordningen upphävs kan det dock behövas en genomgång av föreskrifterna för att säkerställa att det inte finns behov av ändringar. Detta arbete bedöms kunna hanteras inom befintlig ram.

10.6.6 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket är samrådsmyndighet vid framtagande av sjötrafikföreskrifter.³ Utredningens förslag kan innebära att antalet remisser ökar, särskilt de första åren. Det går emellertid inte att på förhand bedöma i vilken omfattning. Myndigheten uppskattar att de lägger i genomsnitt fyra timmar per ärende. Frågorna som uppkommer i samband med hanteringen av remisserna bedöms vara likartade och därmed kunna hanteras inom befintlig ram.

10.6.7 Polismyndigheten

Förbudet att framföra en vattenskoter i naturreservat ska enligt förslaget förenas med straffansvar, vilket innebär nya uppgifter för Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet. Verksamheten omfattar redan i dag användningen av vattenskoter i naturreservat men det sker inga kontroller av tillämpningen av vattenskoterförordningen vare

³ Jfr 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen.

sig i naturreservat eller utanför. Den kontroll som sker avser lagen om förarbevis för vattenskoter och övervakning av sjörättsliga bestämmelser i sjölagen, sjötrafikföreskrifter samt miljöbalken.

Förslaget innebär att vattenskoterkörning endast begränsas i naturreservat och i områden som utpekats i sjötrafikföreskrifter. Detta är en omfattande lättnad jämfört med var vattenskotrar får användas enligt vattenskoterförordningen. Samtidigt har förordningens bestämmelser om användning inte kontrollerats under i vart fall de senaste 17 åren. Det är i dagsläget oklart i vilken omfattning Polismyndigheten kommer att behöva utföra kontroller av vattenskoterförare för att de nya reglerna ska få genomslag.

Vi föreslår inte någon utökad kontrollplikt eller utökade befogenheter för brottsbekämpande myndigheter. Förutsatt att kontroller av vattenskotrar även fortsättningsvis utförs som en del av den kontroll av sjötrafiken som myndigheten redan bedriver kommer förslaget inte medföra några väsentliga kostnadsökningar för myndigheten och bör därmed kunna finansieras inom befintliga ramar.

Utredningen föreslår att antalet brott som ska föranleda återkallelse av förarbeviset för vattenskoter utökas. Det innebär ett ökat antal brott som Polismyndigheten ska underrätta Transportstyrelsen om enligt 9 § förordningen (2021:628) om förarbevis för vattenskoter. Den hanteringen kommer att kräva nya handläggningsrutiner och i vart fall inledningsvis behöva ske manuellt då det saknas brottskoder som innebär att den här typen av brott automatiskt kan skiljas ut. Det kan även öka mängden arbetsuppgifter eftersom myndigheten i samband med att brottet upptäcks ta ställning till om förarbeviset ska omhändertas, 9 d § lagen om förarbevis för vattenskoter. Mot bakgrund av att väldigt få brott av den här kategorin lagförs bedöms ändringarna få mycket begränsade resursmässiga konsekvenser. Det fåtal fall det kan bli fråga om bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

Utredningen har föreslagit att Transportstyrelsen ska ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett register för vattenskotrar. Om uppdraget leder till att ett register införs kan registret bidra till att underlätta för polisen att lagföra överträdelser till sjöss och hantera stölder, bedrägerier och olyckor. Att kunna söka efter en ägare i ett register gör att Polismyndigheten kan vidta utredningsåtgärder när det inte finns möjlighet att ta en person på bar gärning, till exempel vid körning i strid med en sjötrafikföreskrift. Med ett vatten-

skoterregister följer även ett krav på att skotern ska vara märkt på ett sätt som går att avläsa från ett längre avstånd. Detta skulle innebära att det blir möjligt för polis som saknar tillgång till båt att från land lättare kunna identifiera en vattenskoter som exempelvis kör med en otillåten hastighet.

10.6.8 Kustbevakningen

Kustbevakningen har uppgett att det är svårt att ange en siffra på vad det skulle kosta för att uppnå ett visst resultat för verksamheter där de enbart stöttar Polismyndigheten inom dess huvudansvar och att kostnaden blir avhängigt hur Polismyndigheten kommer att fördela sina resurser. Oavsett hur många vattenområden som kommer omfattas av sjötrafikföreskrifter genom länsstyrelsens utpekande, kommer det enligt Kustbevakningen för deras vidkommande fortfarande handla om sjöövervakning i stort där flera olika verksamheter med kontroll, tillsyn och övervakning utövas parallellt. Sammanfattningsvis innebär det då inte några stora konsekvenser för Kustbevakningen.

Kustbevakningen har uppgett att befintliga resurser redan i dag inte räcker annat än till stickprovskontroller av hastighet och förbud i de områden begränsningar finns. En utökning rent geografiskt av dagens begränsade vattenområden genom fler sjötrafikföreskrifter samt alla naturreservat skulle innebära att det krävs fler resurser för att genom motsvarande stickprovskontroller övervaka hastigheten och förbud på samma nivå som dagens kontroller.

Utredningens förslag är jämfört med vattenskoterförordningen en lättnad och innebär att färre vattenområden omfattas av en begränsning. Om resursåtgången för tillkommande kontroll utgår från det faktiska nuläget där kontroll inte sker så innebär utredningens förslag att fler vattenområden omfattas av begränsningar.

Utredningen har föreslagit att Transportstyrelsen ska ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett register för vattenskotrar. Om uppdraget leder till att ett register införs kan det underlätta för Kustbevakningen vid sjöräddningsinsatser. Om en vattenskoter påträffas utan förare blir det enklare att identifiera och i förekommande fall kontakta ägaren till vattenskotern. Detsamma gäller vid sjötrafikövervakning vad gäller att identifiera vattenskotrar som framförs på ett otillåtet sätt.

Utredningen föreslår att antalet brott som ska föranleda återkallelse av förarbeviset för vattenskoter utökas. Det kan öka mängden arbetsuppgifter eftersom myndigheten i samband med att brottet upptäcks ska ta ställning till om förarbeviset ska omhändertas, 9 d § lagen om förarbevis för vattenskoter. Mot bakgrund av det låga antal som hittills lagförts för brott mot miljöbalken bedömer vi att förslaget medför mycket begränsade konsekvenser för myndigheten och att det inte krävs särskild finansiering.

10.6.9 Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna

Förslagen avseende var vattenskotrar får användas ska enligt förslaget förenas med straffansvar, vilket innebär att sjötrafikförordningen kan aktualiseras i fler fall. Mot bakgrund av den begränsade sjöövervakning som sker bedöms att få överträdelser leder till åtal och att konsekvenserna för åklagare och domstolar blir begränsade. Förslaget innebär att påföljden motsvarar penningböter. Om brottet införs i ordningsbetskatalogen kommer de fall där ordningsboten godkänns över huvud taget inte hamna hos Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna. Utredningens förslag om att utöka antalet brott som ska leda till återkallelse av förarbeviset för vattenskoter innebär ett ökat antal brott som Åklagarmyndigheten eller domstolen ska underrätta Transportstyrelsen om enligt 9 § tredje stycket förordningen om förarbevis för vattenskoter. Den hanteringen kommer att kräva nya handlägningsrutiner och i vart fall inledningsvis behöva ske manuellt då det saknas brottskoder som innebär att den här typen av brott automatiskt kan skiljas ut. Mot bakgrund av att väldigt få brott av den här kategorin lagförs bedöms ändringarna få mycket begränsade resursmässiga konsekvenser. Det fåtal fall det kan bli fråga om bedöms inte medföra behov av särskild finansiering.

För Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna bedöms kostnaderna till följd av utredningens förslag kunna finansieras inom befintliga anslag.

10.6.10 De allmänna förvaltningsdomstolarna

Beslut om att återkalla förarbevis handläggs av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Eftersom antalet brott som ska föranleda återkallelse föreslås utökas kan antalet ärenden om återkallelse öka hos förvaltningsdomstolarna. Vad gäller brott mot miljöbalken är det fråga om brottstyper som sällan upptäcks och lagförs. Som en jämförelse ledde 14 brottsmisstankar till åtal 2020. Antalet straffföreläggande var 33 och antalet företagsböter 35. Av samtliga brottsmisstankar avsåg 45 brott mot områdesskydd och 37 var förseelser mot områdesskydd. Antalet upptäckta brott har under en tioårsperiod varit relativt konstant mellan 50 och 90.⁴ Det framgår inte av tillgänglig statistik hur många av dessa som begåtts till sjöss och det är endast sådana överträdelser som kan bli föremål för återkallelse. Mot bakgrund av det låga antalet lagförda brott mot miljöbalken och då samtliga av de återkallelser som sker inte kommer att överklagas bedömer utredningen att kostnaderna för ärendehandläggning ryms inom befintliga anslag.

10.7 Konsekvenser för kommuner

Kommunerna föreslås inte få några uppgifter. Den kommunala självstyrelsen påverkas därför inte. Det kommer att underlätta för kommunerna när rättsläget för vattenskotrar blir tydligt. Uppdraget till Transportstyrelsen att hålla information om vattenskotrar blir en hjälp för kommunerna att i sin tur kunna hjälpa medborgare och besökare med frågor och klagomål.

Det finns kommunala naturreservat men eftersom det föreslås ett generellt förbud i reservaten behöver kommunerna inte ändra i ordningsföreskrifter. Kommunerna omfattas inte av förslaget som innebär att länsstyrelserna ska se över vattenområdena och sjötrafikföreskrifterna i länen.

Om länsstyrelsen inte beslutar att en enskild ska vara skylthållare blir kommunen skylthållare vid inrättande av en sjötrafikföreskrift vilket innebär en viss kostnad.⁵ Kostnaden för monteringsanordning och arbetstid är beroende av de lokala förhållandena där skylten ska sitta.

⁴ SCB, – Skyddad natur, 2020-12-31, s. 71.

⁵ 2 kap. 6 § tredje stycket sjötrafikförordningen.

Enligt en kommun kostar en större skylt cirka 10 000 kronor. Mindre skyltar kostar hälften, cirka 3 400–5 000 kronor. Kommunen uppger att när en skylt ska sättas upp tillkommer kostnader för transport till platsen, gjutning av fundament och uppmontering. En större skylt kräver ofta två personer. Timkostnaden för att sätta upp en skylt uppgår till cirka 600 kronor per timme. Det bedöms att den totala kostnaden för uppsättning av en större skylt uppgår till cirka 13 000 kronor. För en mindre skylt blir kostnaden cirka 5 000 kronor. Den totala kostnaden är avhängig behovet av skyltning i de områden som kommer att omfattas av sjötrafikföreskrifter i respektive kommun. Behovet av skyltning har inte varit möjligt att uppskatta.

10.8 Konsekvenser för företag

10.8.1 Branschbeskrivning

De företag som främst berörs av utredningens förslag är i båt- och turistbranschen. Övriga branscher som berörs är tillverkare, återförsäljare, uthyrare, utbildningsanordnare för vattenskotrar, rederier och försäkringsbolag. Samma företag som berörs av utredningens förslag har även påverkats i stor utsträckning av kraven på förarbevis som infördes 2022. Det är svårt att bedöma hur andra faktorer så som val av semesterort och bränslepriser påverkat företagen men enligt de uppgifter som utredningen tagit del av har till exempel den organiserade uthyrningsverksamheten i stort sett upphört sedan förarbeviskravet trädde i kraft. Vattenskoterförsäljningen i Sverige har även enligt uppskattningar från den största vattenskotertillverkaren minskat med cirka 50 procent under 2022 jämfört med tidigare år.

En bedömning av en eventuell påverkan på företag måste också ses i ljuset av att det i vattenskoterförordningen föreskrivs om ett generellt förbud mot att framföra vattenskotrar i samtliga vatten där länsstyrelsen inte har angivit annat, även om det inte har varit allmänt känt för majoriteten vattenskoterförare och det inte har kontrollerats.

Särskild hänsyn till små företag

Som framgår nedan är merparten av de företag som kan påverkas av förslagen små företag. Det har inte bedömts finnas skäl för någon särskild reglering för små företag. Påverkan på små företag vad gäller försäljning och uthyrning har varit stor till följd av kravet på förarbevis. Utredningens förslag bedöms inte medföra ytterligare påverkan. Förslaget om att information om gällande regler ska samlas hos Transportstyrelsen bedöms förenkla för samtliga företag att sätta sig in i det nya regelverket.

Konkurrensförhållanden

Utredningens förslag bedöms inte påverka konkurrensförhållandena mellan företag i branschen. Utredningens förslag omfattar samtliga typer av vattenskotrar och samma regler föreslås gälla i hela landet.

10.8.2 Tillverkare

Det finns tre större internationella företag som tillverkar vattenskotrar. Företagen har omkring 10 000–40 000 anställda i hela världen. Tillverkning av vattenskotrar sker inte i Sverige. Inget av dessa internationella företag är beroende av den svenska marknaden av vattenskotrar. Företagen tillverkar även andra farkoster och tillverkningen av vattenskotrar utgör inte den enda produkten som säljs. Därutöver finns det ett fåtal mindre företag som tillverkar vattenskotrar som drivs med elmotorer. Enligt uppgifter från branschen säljs det årligen omkring 3 000 nya vattenskotrar i Sverige varav cirka 2 400 från den största tillverkaren.

Utredningens förslag bedöms inte påverka tillverkare vad gäller intäkter och omsättning.

10.8.3 Generalagenter och återförsäljare

Andra företag som kan komma att påverkas är i huvudsak generalagenter och deras återförsäljare. Det finns i dag tre större importörer och eventuellt någon eller några få mindre importörer. Företagen sysselsätter 1–10 personer per företag inom den delen av verksam-

heten som avser vattenskotrar. När det gäller återförsäljare har Båtbranschens riksförbund, Sweboat, uppskattat att det finns omkring 50 återförsäljare.

Varken Bolagsverket eller Statistiska Centralbyrån har kunnat lämna någon information eller vägledning i framtagande av uppgifter vad gäller generalagenter och återförsäljare.

Enligt uppgifter från branschen har de påverkats av kravet på förarbevis genom en halverad försäljning. Enligt uppgifter från Båtbranschens intresseorganisation så kommer utredningens förslag inte att påverka försäljningen av vattenskotrar i märkbar omfattning. Återförsäljare, importörer med flera bedöms därmed inte att träffas av några intäktsminskningar på grund av minskad omsättning eller kostnadsökningar med anledning av förslagen.

10.8.4 Uthyrare

I Havs- och vattenmyndighetens rapport uppskattades antalet uthyrare till mellan 20 och 25.⁶ De flesta uthyrare har ett par vattenskotrar som sidoinkomst men bedriver annan verksamhet som huvudsaklig inkomstkälla. Detta tros bero på att vattenskotersäsongen är begränsad till sommarmånaderna.⁷ Samma uppgift redovisades i förarbetena till kravet på förarbevis för vattenskotrar.⁸ Varken Bolagsverket eller Statistiska Centralbyrån har kunnat lämna någon information eller vägledning i framtagande av uppgifter om antalet uthyrare av vattenskotrar i Sverige. Enligt uppgifter från båtbranschens riksförbund har dock uthyrningsverksamheten under säsongen 2022 i stort sett helt upphört, till följd av kravet på förarbevis. Utredningen har tagit kontakt med och fått uppgifter av fem verksamheter som tidigare hyrde ut vattenskotrar (säsongen 2021 och tidigare). Samtliga har bekräftat att uthyrningsverksamheten i stort sett har upphört till följd av förarbeviskravet. Omkring hälften av de tillfrågade verksamheterna har i stället gått över till att erbjuda förarbevisutbildningar. Det är fråga om små företag med mellan 2–4 heltidsanställda och därutöver omkring 5–10 timanställda under sommarsäsongen. Det förekommer att företagen även anlitar konsulter.

⁶ Havs- och vattenmyndigheten, 2013, s. 119.

⁷ Promemoria, Utredning om obligatoriskt förarbevis för vattenskotrar (2016), s. 41.

⁸ Prop. 2020/21:190, s. 75.

Det finns även internetbaserade tjänster som fungerar som annonsplats och mellanhand mellan enskilda som hyr ut respektive hyr vattenskotrar av varandra. Enligt uppgifter från en av de större tjänsterna som finns i Sverige uppgick antalet uthyrda vattenskotrar som förmedlades via tjänsten till mellan 100 och 200 per år för år 2020 respektive 2021. Genom kravet på förarbevis förväntades uthyrningen minska vilket marginellt påverkade verksamheten för dessa aktörer i stort då vattenskotrar inte utgör det huvudsakliga hyresobjektet.

Det bedöms finnas få uthyrare kvar efter kraven på förarbevis och uthyrare av vattenskotrar träffas inte direkt av utredningens förslag. Det bedöms inte finnas uthyrare som verkar i naturreservat. De begränsningar som kan komma att antas genom sjötrafikföreskrifter kommer att omfatta endast en mycket begränsad del av Sveriges totala vattenområden men om ett förbud eller en begränsning omfattar ett område där en uthyrare driver sin verksamhet kan uthyrningsverksamheten försvåras eller förhindras. Utredningen bedömer därför att förslagen i sig inte kommer att påverka företagen som hyr ut vattenskotrar men att sådana företag kan påverkas om länsstyrelsen utnyttjar bemyndigandet och meddelar föreskrifter. Hur länsstyrelserna kommer att utnyttja bemyndigandet kan inte i dag förutses och det går därför inte att kvantifiera hur eventuella uthyrare påverkas nationellt.

10.8.5 Utbildningsanordnare för vattenskotrar

Enligt Transportstyrelsen fanns det 62 utbildningsanordnare för förarbevis för vattenskotrar i september 2022. Merparten av utbildningsanordnarna är små företag med 1–2 anställda, men det finns även omkring tio större företag med 5–10 anställda. De flesta utbildningsanordnarna har även annan verksamhet inom företaget vid sidan av att utbilda vattenskotarförare och är således inte helt beroende av att hålla sådana utbildningar.

Utredningens förslag kommer att påverka utbildningarnas innehåll och föranleda ett behov av att ändra utbildningsmaterialet. Det är dock fråga om begränsade ändringar som rimligtvis inte föranleder några större förändringar i detta material. Mot den bakgrunden bedöms inte förslagen innebära att intäkter, lönsamhet eller omsätt-

ning påverkas för utbildningsanordnarna. Förslagen leder inte heller till anställningsbehov för dessa företag.

10.8.6 Rederier

Rederier inom yrkessjöfarten kommer inte att träffas av några kostnader med anledning av förslagen. Förslagen leder inte heller till att intäkter, lönsamhet eller omsättning påverkas för dessa företag.

10.8.7 Försäkringsbolag

Mot bakgrund av att utredningens förslag inte bedöms påverka försäljningen av vattenskotrar och därmed inte försäljningen av försäkringar bedömer vi att försäkringsbolag inte kommer att träffas av några kostnader med anledning av förslagen.

Försäkringsbolag kan påverkas av regleringen genom en minskning av antalet person- och egendomsskador till följd av att vattenskotrar generellt framförs i lägre farter om fler vattenområden omfattas av sjötrafikföreskrifter.

10.8.8 Andra effekter för företag eller organisationer

Företag som använder vattenskotrar i sin verksamhet, till exempel för att köra ut mat, kan komma att överväga att i stället använda mindre fritidsbåtar om nya sjötrafikföreskrifter endast kommer omfatta vattenskotrar. Eftersom det blir upp till länsstyrelsen att avgöra vilka farkosttyper som ska omfattas är det svårt att avgöra om särskilda begränsningar enbart för vattenskotrar kommer bli aktuellt. Det är även svårt att uppskatta denna kostnad för byte av transportmedel och hur många sådana företag som finns. Det borde emellertid inte röra sig om några betydande kostnader för de aktuella verksamheterna.

Enligt vattenskotterförordningen utgår ingen avgift för att ansöka om dispens. Det kan komma att förändras framöver eftersom utredningen föreslår att det ska vara möjligt att ta ut avgift för ärendehandläggning. Om länsstyrelsen skulle utnyttja en sådan möjlighet skulle det kunna leda till kostnader för företag som vill använda vattenskotrar.

Kravet på dispens för barn under femton år för att delta i tävlingar tas bort vilket medför mindre administration för Svenska racerbåtsförbundet.

10.9 Konsekvenser för enskilda

Som beskrivs i nollalternativet har det under lång tid inte skett någon kontroll av vattenskoterförordningen. Det förefaller som om vattenskoterkörning mer eller mindre skett som om förordningen inte fanns. Om regleringen av vattenskotrar genom sjötrafikföreskrifter ökar kan det i praktiken innebära att möjligheterna till vattenskoteråkning minskar för enskilda.

Utredningens förslag innebär även att vattenskoteråkare inte får köra sin vattenskoter i ett naturreservat om det inte har meddelats föreskrifter som reglerar sådan körning. Detta kan leda till att vattenskoterägare som använder sin skoter för exempelvis rekreation får mindre möjlighet till detta i naturreservat där det inte finns en allmän farled.

Kravet på dispens för barn under femton år för att delta i tävlingar tas bort vilket medför mindre administration för de föräldrar vars barn deltar i tränings- och tävlingsverksamhet. Eftersom det varit fråga om ett mycket enkelt ansökningsförfarande utan ansökningsavgift för den enskilde är det inte möjligt att kvantifiera besparingen för den enskilde i denna del.

Förslaget om att Transportstyrelsen ska få i uppdrag att samla och tillgängliggöra information om gällande regler kommer enligt utredningen att leda till positiva konsekvenser för vattenskoterförare då det blir enklare att söka och få reda på vilka regler som gäller.

Förslaget med utökat bemyndigande för länsstyrelserna att föreskriva om sjötrafikföreskrifter kan leda till att de vattenområden privatpersoner upplever störningar i lättare kan omfattas av begränsningar av störande vattenskoterkörning. Detta kan vara exempelvis personer som vill bada, paddla eller på andra sätt ägna sig åt rekreation nära vatten eller personer som bor permanent eller har sommarstuga i ett sådant område. Störningsbildens omfattning kommer att bestämmas av i vilken utsträckning som länsstyrelserna meddelar sjötrafikföreskrifter.

Förslaget om förbud i naturreservat kan leda till att personer som inte använder vattenskoter kan ägna sig mer ostört åt rekreation i sådana naturområden.

10.10 Effekter på samhället i övrigt

Utredningens förslag gör inte någon skillnad på manliga och kvinnliga vattenskoterförare. Någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män uppstår därmed inte av förslagen. Inte heller integrationen påverkas av förslagen.

10.11 Statsfinansiella kostnader

Om förslagen kan förväntas leda till intäktsminskningar eller kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Vår informationsinhämtning visar att både länsstyrelserna och de brottsbekämpande myndigheterna upplever att de inte är tillräckligt resursatta i dag för att hantera behovet av tillsyn och kontroll. Vi lägger inget förslag om resursförstärkning för att lösa myndigheternas möjligheter till kontroll för dagens beting.

När det gäller förslagen om att Havs- och vattenmyndigheten ska vägleda om tillämpningen av sjötrafikföreskrifter och att Transportstyrelsen ska vara ansvarig för att tillhandahålla information om gällande regler för vattenskotrar bedöms dessa kunna finansieras inom befintliga ramar. Även förslaget om utökning av antalet brott som ska leda till återkallelse av förarbevis bedöms kunna finansieras inom befintliga ramar.

10.11.1 Vattenskoterförordningen upphävs och länsstyrelsernas bemyndigande i sjötrafikförordningen utökas

Utredningens förslag innebär att användningen av vattenskoter går från i princip ett generellt förbud med skyldighet för länsstyrelserna att tillåta användning av vattenskotrar inom särskilda vattenområden till att som utgångspunkt vara tillåten förutom i naturreservat. Förslaget bedöms leda till ett ökat behov av att lokalt reglera vattenskoteranvändning med sjötrafikföreskrifter. Mängden vattenområden

i Sverige innebär att det är svårt att närmare uppskatta omfattningen av det behovet. Det bedöms dock motsvara omkring 10 miljoner kronor.⁹ Rimligtvis är det fråga om en engångsinsats att se över vattenområdena fördelat över en ett- eller tvåårsperiod.

Det finns i dag inga särskilda medel för arbetet med att ta fram sjötrafikföreskrifter hos länsstyrelsen utan medlen ingår i det förvaltningsanslag som finansierar länsstyrelsens verksamhet i stort (utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslag 5:1 Länsstyrelserna m.m.). Ungefär hälften av länsstyrelsernas finansiering kommer från förvaltningsanslaget och hälften från särskilda anslag på andra utgiftsområden. Förvaltningsanslaget fördelas i sin tur mellan länsstyrelserna utifrån en så kallad femparameterfördelning¹⁰ där hänsyn tas till folkmängd, areal, antal kommuner, jordbruksföretag samt miljöavgifter. Det innebär att om en satsning görs för att inventera vattenområden och den läggs på förvaltningsanslaget kommer den, om inget annat anges, att fördelas ut enligt femparameterfördelningen. Den kommer därmed inte att riktas till de länsstyrelser med ett stort antal vattenområden som behöver förstärkningen. En satsning bör vara riktad mot de länsstyrelser som är belägna vid kusten eller som innehåller flera vattenområden på land. Utredningen kan inte peka på någon specifik finansieringskälla inom statsbudgeten för förslagen, dvs. vilket anslag som medlen skulle kunna tas ifrån. Utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård skulle kunna komma i fråga. Anslaget för 1:14 Skydd av värdefull natur ökade för 2022 och beräknas därefter sänkas något för 2023 och 2024. Dock är det fortfarande fråga om höjningar jämfört med tidigare år. Anslaget får bland annat användas till utgifter för skydd och bevarande av värdefulla naturmiljöer för biologisk mångfald och friluftsliv.¹¹ Ett annat anslag som skulle kunna övervägas är anslag 1:11 Åtgärder för havs- och vattenmiljö.

⁹ Se avsnitt 10.6.2.

¹⁰ Bilaga 3 till Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende länsstyrelserna.

¹¹ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 20.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer

1 §

I paragrafen regleras bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer. Ändringen möjliggör en reglering av avgifter för ärendehandläggning kopplat till vattenskotrar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter

7 §

I paragrafen regleras grunderna för återkallelse av förarbevis för vattenskoter. Ändringen i *punkten 3* innebär att hänvisningen till förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter utgår som en följd av att förordningen upphävs. Uppräkningen av brott som leder till återkallelse utökas med vissa brott enligt 29 kap. miljöbalken. I punkten 3 avses brott mot områdesskydd om vattenskoterföraren i det skyddade området orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas. *Punkten 4* avser vissa typer av artskyddsbrott och innebär att förarbeviset ska återkallas om vattenskoterföraren gör sig skyldig till artskyddsbrott genom att till exempel döda eller skada djur eller förstöra boplatser. Av samma punkt följer att även förseelse mot områdesskydd leder

till återkallelse. Av uppräknningen i punkterna 3–4 framgår att brotten ska ha begåtts vid framförandet av en vattenskoter.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.

11.3 Förslaget till förordning om ändring i sjötrafikförordningen (1986:300)

1 kap.

1 a §

Paragrafen är ny och saknar motsvarighet i nuvarande förordning. I paragrafen hänvisas till lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter avseende vad som avses med en vattenskoter vid tillämpning av förordningen. I motsats till den definition som finns i lagen (2016:96) om fritidsbåtar och vattenskotrar finns inte någon begränsning till någon viss motortyp, dvs. vattenskotrar med såväl förbränningsmotorer som elmotorer omfattas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

2 kap.

2 §

Ändringen innebär att länsstyrelsen får meddela sjötrafikföreskrifter om begränsningar i rätten att använda vattenområde för vattenskoteråkning. Med ändringen ges länsstyrelsen möjlighet att begränsa vattenskoteråkning i ett vattenområde även av andra skäl än miljö- och sjösäkerhetsskäl. Föreskrifter som begränsar användningen av vattenskoter kan således meddelas om de behövs för att skydda det icke-motoriserade friluftslivet, för att begränsa buller eller av andra skäl. I övrigt görs språkliga justeringar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

11 §

Paragrafen är ny och anger att det är förbjudet att framföra vattenskoter i naturreservat. I *andra stycket* regleras undantagen från förbudet i *första stycket*. Undantaget i *punkt 1* omfattar verksamhet inom statliga myndigheter. Undantaget i *punkt 2* omfattar räddningstjänst och därtill anslutande åtgärder. Undantaget i *punkt 3* omfattar annan verksamhet som bedrivs för att utföra räddning till sjöss. Av undantaget i *punkt 4* framgår att förbudet inte gäller i allmän farled. Av undantaget i *punkt 5* framgår att förbudet inte ska tillämpas om det finns avvikande bestämmelser i myndighetsföreskrifter, vilka då i stället ska tillämpas. Undantagen i punkterna 1–3 är identiska med undantagen i punkterna 1–3 i 4 § lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter. För närmare redogörelse över undantagen och hur de bör tolkas hänvisas till förarbetena till den bestämmelsen.¹

Överväganden finns i avsnitt 7.4.

5 kap.

1 §

Ändringen innebär att det införs en bestämmelse om bötesstraff för den som framför en vattenskoter i ett naturreservat där det inte är tillåtet att framföra vattenskoter enligt förbudet i 2 kap. 11 § första stycket sjötrafikförordningen (1986:300). Det följer av *andra stycket* att straffet är penningböter. Regleringen utgår från att en vattenskoter är en båt enligt definitionen i 1 kap. 2 § sjölagen (1994:1009). För straffansvar är det tillräckligt att den som framför vattenskotern är oaktsam.

Övervägandena finns i avsnitt 7.9.

¹ Se prop. 2021:1190, s. 80–81.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Carl Rönnow

Sedan vattenskoterförordningen infördes 1993 har stora förändringar skett, både gällande teknisk utveckling av vattenskotarna och lagstiftning. En vattenskoter är i dag lika eller mer miljövänlig än en vanlig motorbåt gällande utsläpp och buller. Sedan 2019 finns en åldersgräns på 15 år för att köra en vattenskoter och 2022 infördes krav på förarbevis för vattenskotere. Samtidigt har Polisen och Kustbevakning fått möjligheten att utfärda ordningsbot om en vattenskoterförare begår brott mot sjölagen (s.k. störande eller onödig körning).

Det generella förbud mot vattenskoteråkning som vattenskoterförordningen reglerar har inte varit tillämpligt och jag ser det som helt nödvändigt, som utredningen föreslår, att vattenskoterförordningen upphävs. Därefter ställs frågan – vad ska vattenskoterförordningen ersättas med?

Jag anser att nu rådande regelverk, dvs. sjölagen, åldersgräns, krav på förarbevis samt möjligheten för Polisen och Kustbevakning att utfärda ordningsbot, är fullt tillräckliga verktyg för att råda bot på den problematik som av vissa upplevs kring vattenskoteråkning. Problemen är huvudsakligen av beteendekaraktär i form av buskörning nära badande och utövare av friluftsliv. Vattenskotern i sig som vattneburen farkost och transportmedel kan likställas med en fritidsbåt. Det innebär att regelverken bör reglera beteendet och inte farkosten.

Då kravet på förarbevis och möjligheten att utfärda ordningsbot trädde i kraft under pågående utredning, är det också uppenbart att dessa regelverk behöver gälla under en längre tidsperiod innan de analyseras och utvärderas, och framför allt innan nya regelverk implementeras.

Vidare så delar jag inte utredningens störningsbild ur miljösynpunkt. Visserligen står det skrivet i kommittédirektivet att utred-

ningen ska analysera hur vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild bör regleras i syfte att förhindra oacceptabla störningar för människors hälsa och miljön, men utredningen har inte kunnat definiera vad en "oacceptabel störning för miljön" är på ett tillfredsställande sätt, trots upprepade påtalanden.

Att en vattenskotter rent tekniskt har en möjlighet att färdas i grunda, kustnära vatten med höga naturvärden, innebär inte att så görs i större utsträckning än andra fritidsbåtar. Utredningen har inte heller kunnat presentera underlag som skulle styrka ett sådant påstående.

Gällande utredningens förslag om ett förbud för vattenskoterkörning i naturreservat

I och med att vattenskotterförordningen föreslås upphävas kommer tidigare skyddade områden att bli tillgängliga för vattenskotterförare om inte länsstyrelsen meddelat annat genom föreskrifter. Utredningen bedömer att drygt 2 000 naturreservat med vattenområden större än 1 hektar då blir tillgängliga, och föreslår därför ett allmänt förbud mot vattenskoterkörning i naturreservat. Undantag gäller för samhällsviktig verksamhet, i allmän farled och om länsstyrelsen beslutat om föreskrifter som reglerar vattenskoterräkning i naturreservatet. Jag ser flera problem med ett sådant förslag.

Naturreservaten är till skillnad från andra skyddsvärda områden som t.ex. fågel eller sälskyddsområden inte utmärkta i sjökorten vilka används för navigering på sjön. Regelverket kan därför göra vattenskotterföraren till ofrivillig lagbrytare. Information om naturreservaten, exempelvis var de är belägna, finns exempelvis att hämta på Naturvårdsverkets kartverktyg Skyddad Natur och på Länsstyrelsernas WebbGIS. Att då kräva att en vattenskotterförare ska planera sin rutt genom att titta i dessa verktyg först är varken rimligt eller proportionerligt.

Undantaget, som innebär att en vattenskotter får framföras i allmän farled genom ett naturreservat, medför också bekymmer för både vattenskotterförare och kontrollerande myndigheter. Detta eftersom det inte finns en tydlig definition på hur bred en allmän farled är, vilket innebär att gränsen mellan där allmän farled slutar och naturreservatet börjar inte går att fastställa. Här uppstår ett uppenbart problem kring bevisbördan vilket jag anser gör förslaget i princip omöjligt att tillämpa.

Därtill anser jag att förslaget innebär en kollektiv bestraffning av alla vattenskoterförare. Som tidigare nämnts bör beteendet regleras och inte farkosten. En vattenskoterförare som innehar förarbevis, tillämpar gott sjömanskap och som vill besöka ett naturreservat för exempelvis fågelskådning nekas nu den möjligheten. Förslaget innebär således också en stor inskränkning i möjligheten att utöva ett vattenburet friluftsliv för alla vattenskoterförare.

Särskilt yttrande av Peter Åkesson

Jag delar utredningens ställningstaganden och förslag i vad som får anses vara huvudsaken, nämligen att 1993-års vattenskoterförordning bör upphävas samt att behovet av nya regler gällande vattenskoter i stort kan tillgodoses genom lokalt utfärdade sjötrafikföreskrifter.

Jag kan dock inte ställa mig bakom utredningens förslag och ställningstaganden angående ett generellt förbud mot vattenskoterkörning i naturreservat respektive förslagen gällande de nya brott som ska vara återkallelsegrundade för vattenskoterförarbevis av följande skäl.

Ett generellt förbud mot vattenskoterkörning i naturreservat

Utredningen har som skäl för ett generellt förbud bl.a. lyft fram att upphävandet av 1993-års vattenskoterförordning kan leda till att vattenskoterkörning ökar i naturreservat samt att de naturreservatsföreskrifter som utfärdats efter 1993-års vattenskoterförordning kan ha utfärdats med utgångspunkten att ett generellt förbud redan gällde för just vattenskotrar. Ytterligare ett argument som anförs för ett generellt förbud är att det skulle vara resurskrävande för länsstyrelserna att gå igenom samtliga naturreservatsföreskrifter för att säkerställa att otillfredsställande miljöpåverkan från vattenskoter inte uppstår. Det generella förbudet ska dock inte tillämpas ”om det har meddelats föreskrifter som reglerar användningen av vattenskoter i området”. Av motivtexterna framgår vidare att undantaget avses vara tillämpligt om det t.ex. finns en bestämmelse om hastighetsbegränsning för fartyg eftersom en vattenskoter definitionsmässigt även är en typ av fartyg.

Utan att för egen del gått igenom samtliga naturreservatsföreskrifter med områden innefattande farbart vatten är det ändå min erfarenhet att föreskrifterna åtminstone har någon handlingsregel som kan träffa de vattenfarkoster som omfattas av den breda fartygsdefinitionen. Det kan t.ex. vara hastighetsbegränsningar, ankringsbegränsningar förtöjningsbegränsningar eller annat liknande. Detta innebär att det föreslagna generella förbudet mot vattenskoter inte kommer att vara tillämpligt i dessa fall utan en vattenskoter får köras omkring i naturreservatet på samma villkor som vilken båt/fartyg som helst.

Det framstår vidare som mindre troligt att länsstyrelser helt avstått från att reglera fartyg i naturreservat om det finns ett behov av sådana regler. Och för de fall att det finns helt ”fartygsrena” naturreservatsföreskrifter för att det inte har ansetts finnas något behov alls av att reglera fartyg så är det enligt min mening svårt att förstå varför just vattenskotrar helt skulle förbjudas att framföras i området (förutom i eventuella farleder) samtidigt som samtliga övriga fartyg får framföras helt fritt.

Mot bakgrund av att 1993-års vattenskoterförordning inte tillämpats i straffrättsligt hänseende på över ett decennium och att allmänheten därmed på goda grunder kan antas ha ”anpassat” sig till detta ser jag inte heller någon särskild risk för att vattenskoterkörning i just naturreservat skulle öka vid ett upphävande.

Sammanfattningsvis anser jag att det inte finns något konkret behov av att införa ett generellt förbud mot vattenskoterkörning i naturreservat, i synnerhet med det föreslagna breda undantaget som s.a.s. snarare lär bli en ”regel” än just ett undantag.

Nya brott som kan föranleda återkallelse av vattenskoterförarbevis

Utredningens förslag om nya brott som kan föranleda återkallelse kan enbart begås med vattenskoter även om brotten i och för sig lika gärna skulle kunnat begås med någon annan fartygstyp. Detta är ett avsteg från den systematik som valdes vid framtagandet av lagen om förarbevis för vattenskoter där det inte i något fall spelar någon som helst roll med vilken typ av fartyg överträdelsen sker. Utredningens förslag innebär därmed t.ex. att överträdelse av en hastighetsbegränsning i en naturreservatsföreskrift kommer att leda till återkallelse av förarbeviset även om överträdelsen bara sker med någon enstaka knop med en vattenskoter samtidigt som en extrem hastighetsöverträdelse med en båt på exakt samma plats inte får någon konsekvens över huvud taget gällande vattenskoterförarbeviset.

Vidare anser jag att i den mån nya brott ska läggas till som återkallelsegrundande så bör de ha en tydlig ”sjötrafikrättslig” anknytning. Ett av de brott som utredningen föreslår läggas till är brott mot områdesskydd i 29 kap. 2 § tredje punkten som har följande lydelse.

[Den som ...] orsakar en skada eller en risk för skada på eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas i en nationalpark, ett naturreservat, ett kulturresevat, ett djur- och växtskyddsområde, ett vattenskyddsområde eller ett område som omfattas av ett interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel.

Enligt min mening saknar den aktuella straffbestämmelsen sådan sjötrafikrättslig anknytning att den passar in i återkallelsemekaniken. Härtill kommer att antalet konkreta fall där bestämmelsen skulle kunna komma att tillämpas får antas vara ytterst få (om ens någon har blivit dömd specifikt för att med en vattenskoter ”uppehållit sig” och samtidigt orsakat sådan skada eller risk för skada eller annan olägenhet som krävs för straffbestämmelsens tillämplighet).

Liknande invändningar kan även framföras mot förslaget att lägga till artskyddsbrott som ett för just vattenskoterförarbevis återkallelsegrundande brott.

Sammanfattningsvis anser jag att det i och för sig finns goda skäl att se över vilka brott som bör vara återkallelsegrundande men att en sådan översyn bör göras djupare och mer övergripande än vad som varit möjligt i denna utredning.

Särskilt yttrande av Malin Almquist

Undertecknad arbetar vid Naturvårdsverket och har deltagit i den rubricerade utredningen som tillförordnad expert.

En utredning av användningen av vattenskotrar var välkommen. Frågan om hur vattenskotrar får framföras har i många år varit oklar på grund av det oklara rättsläget. Nuvarande reglering i vattenskotreförordningen har i praktiken inte tillämpats och utvecklingen visar att den sjötrafiklagstiftning som finns inte räcker för att motverka de störningar som kan orsakas av vattenskoterkörning. En tydligare reglering torde underlätta både för allmänhet, vattenskotreförare, tillsynsmyndigheter, provningsmyndigheter och tillsynsvägläggande myndigheter.

Utredningen syftar till att åstadkomma en reglering av användningen av vattenskotrar och andra vattenfarkoster med liknande störningsbild för att säkerställa att användningen av sådana farkoster inte medför oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa eller miljön.

De bakgrundsmaterial som utredningen tagit fram och den störningsbild som presenteras är bra och utförliga. Utredningen redogör för alternativa förslag till reglering som diskuterats under utredningen och som är bra. De huvudförslag som utredningen lägger fram bedöms dock inte som tillräckliga för att uppnå syftet i direktivet, att säkerställa att vattenskotrar inte medför oacceptabla störningar eller olägenheter för människors hälsa eller miljö.

Jag förespråkar det alternativa förslag till reglering som finns med i utredningen, att införa en hastighetsbegränsning för vattenskotrar inom ett bestämt avstånd från land i kombination med möjligheten till lokala anpassningar genom sjötrafikföreskrifter. En sådan reglering skulle till stor del kunna begränsa flera av de störningar som vattenskoterkörning kan orsaka. Badande, paddlande och andra som i regel håller sig nära land skulle inte behöva oroa sig för kollisioner med vattenskoter. Det skulle också kunna minska problemet med körning allt för nära häckande fåglar och körning som grumlar grunda vatten. Bullerstörningen skulle till viss del kvarstå men minska med ökande distans från land. En allmän begränsning genom en viss distans från land skulle vara relativt enkelt att införa och initialt inte kräva att länsstyrelserna behöver bedöma vilka områden som är lämpliga eller olämpliga för vattenskoter.

En allmän hastighetsbegränsning ett bestämt avstånd från land i kombination med en möjlighet för länsstyrelsen att föreskriva om avsteg från den generella begränsningen kan vara ett sätt att underlätta för lokal anpassning utifrån rådande förhållanden. Det kan både röra sig om områden som undantas från grundregeln och om utökade geografiska begränsningar.

Vad gäller ett generellt förbud mot vattenskoter inom naturreservat så vore det förvisso lämpligt att begränsa störning från vattenskoter inom de flesta naturreservat och även nationalparker. Jag står dock fast vid den bedömning som Naturvårdsverket gjort i tidigare yttranden till utredningen att en sådan lösning inte är lämplig av flera skäl.

Regelverket rörande områdesskydd ger redan i dag möjligheter att genom föreskrifter besluta om de inskränkningar och förbud som behövs för att syftet med skyddet ska kunna tillgodoses i det enskilda fallet. Således finns redan i vissa fall beslutade inskränkningar eller förbud för vattenskoteranvändning i skyddade områden. Det finns därför en risk för dubbelreglering genom införande av generella vattenskoterregler för skyddade områden, samtidigt som det i vissa områden inte föreligger behov av reglering, varvid generella inskränkningar eller förbud riskerar att bli mer långtgående än vad som krävs för syftet med skyddet av området. Ovan nämnda förslag om hastighetsreglering inom ett bestämt avstånd från land skulle också minska behovet av särskild reglering i skyddade områden.

När det gäller befintliga nationalparker och naturreservat så har dessa bildats i en lagstyrd process som redan har hanterat de avvägningar som behövs i det enskilda fallet. En generell reglering i efterhand av vattenskoteranvändning i just skyddade områden riskerar därför att skada tilltron till de arbetssätt som etablerats under lång tid.

Ett förbud mot vattenskoter enbart inom naturreservat riskerar också ge en skev bild av att det endast är inom naturreservat vi har skyddsvärda miljöer som behöver fredas. Strandnära miljöer är generellt sett värdefulla både för växt- och djurlivet och friluftslivet oavsett om de har ett formellt skydd eller ej. Naturreservat utgör endast små fragment av totala andelen skyddsvärda strandnära miljöer.

Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget om ett förbud inom naturreservat så bör dock även nationalparker logiskt sett ingå för att göra det så tydligt som möjligt för vattenskoterförare och tillsynsmyndigheter. Även Natura 2000-områden bör övervägas att ingå

i förbudsområden, särskilt de som omfattas av fågeldirektivet. Utredningen har enligt min bedömning lite för hastigt avfärdat risken för påverkan på dessa områden.

Av de undantag som föreslås gälla vid förbud inom naturreservat så är statliga myndigheters verksamhet undantaget. I det undantaget bör rimligen även kommunal verksamhet undantas.

Generellt sett vore det önskvärt, som Naturvårdsverket uttryckt även i samband med tidigare utredningar (bland annat SOU 2019:67 Hållbar terrängkörning), att ett samlat grepp kunde tas kring alla typer av fordon som framförs i naturen, både på vatten, land och i luften. I dag verkar det saknas möjlighet att reglera fordon som tex. Snöskoter på vatten, så kallad watercross som har motsvarande eller värre störningsbild än vattenskoter. Vatten är förvisso att i viss mån anse som terräng, men terrängkörningslagstiftningen omfattar enbart körning på barmark samt körning på väl snötäckt mark, varför restriktioner eller förbud beslutade med stöd i terrängkörningslagstiftningen endast kan omfatta vatten under de tider på året då sjöar och vattendrag är belagda med bärig is och snö. I övrigt avser terrängkörningslagstiftningen att reglera körning på fast mark. Fenomenet watercross, som utövas på öppet vatten under sommarhalvåret, låter sig alltså inte regleras genom terrängkörningslagstiftningen.

Utredningen nämner körning med snöskoter på vatten men har bedömt att det inte ryms inom direktivet för denna utredning. Behovet kvarstår därför att reglera snöskotrars framfart på öppet vatten.

Referenser

Propositioner

- Prop. 1966:145: *Förslag till lag om ändring i sjölagen m.m.*
- Prop. 1973:42: *Förslag till lag om ändring av sjölagen (1891:35 s. 1) m.m.*
- Prop. 1975:17: *Angående meddelande av lokala sjötrafikföreskrifter.*
- Prop. 1975/76:112: *Om kungörande av lagar och andra författningar.*
- Prop. 1990/91:128: *Om sjöfylleri m.m. till ändringar av sjölagen (1891:35).*
- Prop. 1992/93:97: *Om regleringen av användningen av vattenskotrar.*
- Prop. 1992/33:102, Upphävande av lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister, m.m.
- Prop. 1997/98:45: *Miljöbalk.*
- Prop. 2005/06:33: *En möjlighet för Kustbevakningen att förelägga ordningsbot.*
- Prop. 2007/08:154: *Miljöskyddet i Sveriges ekonomiska zon.*
- Prop. 2008/09:214: *Hållbart skydd av naturområden.*
- Prop. 2013/14:110: *En ny organisation för polisen.*
- Prop. 2015/16:64: *Lag om fritidsbåtar och vattenskotrar.*
- Prop. 2020/21:190: *Förarbevis för vattenskotrar.*
- Prop. 2021/22:143: *Omhändertagande och återkallelse av förarbevis för vattenskotrar.*
- Prop. 2021/22:197: *Effektivare verktyg i utskökningsförfarandet.*

SOU och skrivelser

- SOU 1992:41: *Angående vattenskotrar.*
- SOU 1992:61: *Ett reformerat åklagarväsende.*
- SOU 1993:51: *Naturupplevelser utan buller – en kvalité att värna.*
- SOU 2000:67: *Levande skärgård – Miljövårdsberedningens betänkande om de regionala miljö- och hushållningsprogrammen för vissa av Sveriges skärgårdsområden.*
- SOU 2004:23: *Från verksförordning till myndighetsförordning.*
- SOU 2009:71: *EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser.*
- SOU 2013:38: *Vad bör straffas?*
- SOU 2017:59: *Reglering av alkoglass m.fl. produkter.*
- SOU 2017:63: *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet.*
- SOU 2017:95: *Ett land att besöka – En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring.*
- SOU 2019:67: *Hållbar terrängkörning.*
- SOU 2020:83: *Havet och människan.*

Artiklar och publikationer

- Ankre, Rosemarie (2019), *Terrängkörningens påverkan på friluftsliv – En litteraturstudie av motoriserade aktiviteter kopplat till friluftsliv*, Etour rapport 2019:2.
- Carlström, Julia och Carlén, Ida (2016), *Skyddsvärda områden för tumlare i svenska vatten*, AquaBiota Report 2016:04.
- Ekstedt, Josefin (2022), *Omgivningspåverkan av vattenskoterkörning*, Havsmiljöinstitutet.
- Engdahl, Fredrik., Haglund, Anders och Skarmyr, Petra (2021), *Påverkan av nyttjande inom Natura 2000-områden*, GRIP on LIFE:s rapportserie 2021.01.
- Erbe, Christine (2013), *Underwater noise of small personal watercraft (jet skis)*, The Journal of the Acoustical Society of America. 133. EL326-30. 10.1121/1.4795220.

- Glebe, Dag och Genell, Anders (2022), *Buller från vattenskotrar – Kortfattad översikt om störningsaspekter och ljudutbredning*, IVL Svenska miljöinstitutet, rapport U 6622.
- Gipperth, Lena och Zetterberg, Charlotta (2013), *Miljörättsliga perspektiv och tankevändor. Vänbok till Jan Darpö och Gabriel Michanek*, 2013, Iustus förlag.
- Havs- och vattenmyndigheten (2013a), *Vattenskotrar och andra mindre motordrivna vattenfarkoster – Regeringsuppdrag att kartlägga olägenheter och analysera behov av särskild reglering*, 2013-11-29.
- Havs- och vattenmyndigheten (2013b), *Vägledning – reglering av fiske i marina skyddade områden*, rapport 2013:13.
- Johansson, Torbjörn., Genell, Anders., Andersson, Mathias., Lalander, Emilia och Krång, Anna-Sara (2021), *Buller från fritidsbåtar*, IVL Svenska miljöinstitutet, U6439.
- Kustbevakningens årsredovisning 2021.
- Lagerqvist, Markus, Svensson, Anton och Lövfenberg, Kristofer (2021), *Kartläggning av avgasutsläpp från svenska fritidsbåtar*, Point AB, Rapport nr 1687-2001.
- Laursen, Karsten., Tougaard, Jakob., Nielsen, Rasmus Due., Therkildsen, Ole Roland (2016), *Sejlad med vandscooter, jetski og lignende fartøjer. Konsekvenser for fugle og havpattedyr ved en udvidelse af mulighederne for sejlad i Natura 2000-områder og vildtreservater*, Aarhus Universitet, Teknisk rapport DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi nr 88.
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län, skrivelse, dnr 523-1123-15.
- Länsstyrelsen i Kronobergs län, hemställan daterad den 29 mars 2019, ärendenummer 523-2060-2019.
- Moksnes, Per-Olav., Eriander, Louise., Hansen, Joakim., Albertsson, Jan., Andersson, Mattias., Bergström, Ulf., Carlström, Julia., Egardt, Jenny., Fredriksson, Ronny., Granhag, Lena., Lindgren, Fredrik., Nordberg, Kjell., Wendt, Ida., Wikström, Sofia och Ytreberg, Erik (2019), *Fritidsbåtars påverkan på grunda kustekosystem i Sverige*, Havsmiljöinstitutets Rapport nr 2019:3.
- Naturvårdsverkets allmänna råd (1985:5), *Reglering av sjötrafik*.
- Naturvårdsverkets skrivelse (1990), dnr 341-6239-90 Sf.

- Naturvårdsverket (1994), *Redovisning av uppdrag rörande utvärdering av resultatet av de bullerbegränsande åtgärder som länsstyrelserna har vidtagit för motorbåtstrafiken*, dnr 648-4266-94 Sf.
- Naturvårdsverkets och Sjöfartsverkets skrivelse (1995), *Åtgärder mot buller i skärgårdar och inlandsvatten*.
- Naturvårdsverket (2002), skrivelse den 24 september 2002, dnr 548-5481-02 Rv.
- Naturvårdsverket (2004) *Effekter av störningar på fåglar – en kunskapssammanställning för bedömning av inverkan på Natura 2000-objekt och andra områden*, rapport 5351.
- Naturvårdsverket (2007), *God ljudmiljö...mer än bara frihet från buller*, rapport 5709.
- Naturvårdsverket (2018, *Friluftsliv 2018 Nationell undersökning av svenska folkets friluftsvanor*, rapport 6887.
- Nordberg, K., Björk, G., Lundin, L., Abrahamsson, K., Josefsson, S., Dahlberg, C., Zar, I (2022), *Fritidsbåtars avgasutsläpp i skärgårdsmiljön*. Havsmiljöinstitutets Rapport nr 2022:2.
- Norén, Fredrik., Norén, Katja., Magnusson, Kerstin (2013), *Effekter på planktonsamhället av vattenjet*, IVL Svenska Miljöinstitutet 09 2013.
- Reinvang, Rasmus., Follestad, Arne., Hansen, Vibeke W., Ibenholt, Karen., Krabbøl, Morten., Soma, Torkel och Øian, Hogne (2014), *Evaluering av regelverket för bruk av vannscooter*, rapport nummer 2014/4, Vista Analyse AS.
- Riksåklagarens skrivelse den 20 augusti 2002, dnr 2002/1008.
- Riksåklagarens skrivelse, M2011/1785.
- Riksåklagarens promemoria daterad den 21 april 2011 om tillämpningen av förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter, dnr ÅM- A 2011/0586.
- Rune, Christer (1991), *Rätt till skepp*, 2:a upplagan, 1991, Jure.
- Sjöfartsverket (2003), *Förutsättningar för ett fritidsbåtsregister*, dnr 705-03.
- Statistiska centralbyrån, *Skyddad natur 2021-12-31*, MI 41 2021A0.
- Tiberg, Hugo, *Död hand över vattenskotrar*, *Europarättslig Tidskrift* 2006:1 s. 121–132.

- Tiberg, Hugo, Vattenskotrar efter EG-dom 2009, *Svensk Juristtidning* 2009:7 s. 791–800.
- Tiberg, Hugo och Widlund, Mattias, *Gott sjömanskap – om begreppets innebörd i domstolspraxis*, SvJT 2016 s. 674–686.
- Transportstyrelsen, (2021a), *Båtlivsundersökningen 2020*, dnr 2021-2170.
- Transportstyrelsens rapport (2021b) *Utvärdering av åldersgräns för att få framföra vattenskotrar*, dnr TSS 2021-3743.
- Tyers, Rogers (2021), *UK Governance of Personal Water Craft (PWC) or "Jet skis"*, 19 november 2021.

Lagkommentarer på internet

- Lindahl, Helene, Miljöbalken (1998:808), 7 kap. 2 §, Lexino, den 1 april 2015 (JUNO).
- Lindahl, Helene, Miljöbalken (1998:808), 7 kap. 12 §, Lexino, den 1 april 2015 (JUNO).
- Nordlander, Sjötrafikförordningen (1986:300), Karnov (JUNO) (den 1 januari 2020)
- Nordlander, Sjölagen (1994:1009), Karnov (JUNO) (besökt den 29 oktober 2021).

EU-rättsakter och dokument från EU:s institutioner

- Rådets och Europaparlamentets direktiv 2003/44/EG av den 16 juni 2003 om ändring av direktiv 94/25/EG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1010 av den 5 juni 2019 om samordning av rapporteringsskyldigheter inom miljöanknuten lagstiftning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 166/2006 och (EU) nr 995/2010 Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG, 2004/35/EG, 2007/2/EG, 2009/147/EG och 2010/63/EU, rådets förordningar (EG) nr 338/97 och (EG) nr 2173/2005 samt rådets direktiv 86/278/EEG.

- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, i lydelsen enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 om anpassning av vissa direktiv på miljöområdet med anledning av Republiken Kroatiens anslutning.
- Kommissionens tillkännagivande, *Handledning om artiklarna 34–36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)*, C(2021) 1457 final, 2021-03-05.

Rättsfall

Högsta domstolen

- NJA 2000 s. 23.
NJA 2004 s. 764.

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

- RÅ 2001 not. 42.
RÅ 2007 ref. 7.
RÅ 2010 ref. 72.
RH 1991:42.
RH 2014:54.
HFD 2014 ref. 56.
Högsta förvaltningsdomstolens dom den 4 juli 2016 i mål nr 5818-14.

Hovrätt

- RH 1991:42
Svea hovrätts dom den 26 juni 2002 i mål nr B 4442-01.
Hovrättens för Nedre Norrland dom den 16 juni 2010 i mål nr B 255-06.
Göta hovrätts dom den 13 oktober 2011 i mål nr B 693-11
Svea hovrätts avgörande den 5 december 2014 i mål nr B 2029-14.

Svea hovrätts dom den 12 februari 2016 i mål nr B 3763-15.

Göta hovrätts dom den 1 februari 2021 i mål nr B 3736-20.

Tingsrätt

Norrköpings tingsrätts dom den 8 maj 1995 i mål nr B 1344-94.

Handens tingsrätts dom den 19 juni 2001 i mål nr B 413-01.

Örebro tingsrätts dom den 22 november 2010 i mål nr B 4447-09.

Umeå tingsrätts dom den 8 maj 2014 i mål nr B 1714-13.

Västmanlands tingsrätts dom den 23 januari 2019 i mål nr B 3148-18.

Attunda tingsrätts dom den 22 oktober 2021 i mål nr B 4794-20.

Göteborgs tingsrätts dom den 19 april 2022 i mål nr B 18810-21.

Nacka tingsrätts dom den 30 juni 2022 i mål nr B 3854-22.

Förvaltningsrätt

Förvaltningsrättens i Jönköping dom den 21 juni 2021 i mål 4402-20.

Rättsfall från domstolar utanför Sverige

Europeiska unionens domstol

Cassis de Dijon C- 120/78, ECLI:EU:C:1979:42.

Dassonville, C-8/74, EU:C:1974:82.

Förenade målen Keck och Mithouard C-267/91 och C-268/91,
ECLI:EU:C:1993:905.

Toolex Alpha, C-473/98, ECLI:EU:C:2000:379.

Kommissionen mot Italien, C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66.

Mickelsson och Roos, C-142/05, EU:C:2009:336.

Sandström, C-433/05, EU:C:2010:184.

Ragn-Sells, C-292/12, ECLI:EU:C:2013:820.

Danmark

Højesterets dom af 19. november 2010 i sag 288/2007.

Andra källor på internet

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/naturreservat/>,
besökt den 16 november 2021.

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/naturvardsomraden/>,
besökt den 16 november 2021.

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/buller/halsoeffekter-av-buller/>, besökt den 20 december 2021.

<https://www.sverigesnationalparker.se/globalassets/asnen/filer/asnen-nationalpark-skotselplan.pdf>, besökt den 27 december 2021.

<https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sjopolisen/>,
besökt den 18 januari 2022.

<https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/sjofart/dokument/fritidsbatar1/transportstyrelsen-batlivsundersokningen-2020.pdf>, besökt 20 januari 2022.

<https://www.svedea.se/press/pressarkiv/ny-undersokning-visar-pa-tydliga-skillnader-mellan-agare-av-vattenskoter-och-bat>,
besökt 20 januari 2022.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-om-oppheving-av-vannscooterforskriften/id2523612/>,
besökt 24 januari 2022.

<https://www.kustbevakningen.se/for-dig-pa-sjon/vattenskotersakerhet/>, besökt 28 januari 2022.

<https://www.hamnen.se/artiklar/kusbevakningen-far-atta-nya-vattenkotrar/>, besökt 28 januari 2022.

<https://www.sjoraddning.se/sjosakerhet/forskning-och-utveckling>,
besökt 28 januari 2022.

<https://www.flytandebatmassan.se/vattenskoter/>,
besökt 28 januari 2022.

<https://www.hamnen.se/artiklar/kroenika/vattenskotern-pa-vag-in-i-finrummet/#>, besökt 28 januari 2022.

https://www.ostersjon.fi/sv-FI/Fritidsaktiviteter/Fritid_pa_havet/Batliv, besökt den 1 mars 2022.

<https://www.vasabladet.fi/Artikel/Visa/304490>, besökt den 1 mars 2022.

<https://skipper.adac.de/en/cruising-grounds/germany/>, sidan besöktes den 3 mars 2022.

<https://www.justice.fr/>, besökt den 7 mars 2022.

<https://www.svedea.se/press/pressarkiv/ny-undersokning-visar-pa-tydliga-skillnader-mellan-agare-av-vattenskoter-och-bat>, besökt den 17 mars 2022.

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/friluftsliv/>, besökt den 22 mars 2022.

https://www.svedea.se/media/125132/batliv_vattenskoter_2021_rapport.pdf, besökt den 23 mars 2022.

<https://www.transportstyrelsen.se/sv/sjofart/Fartygsregistret-sjofartsregistret/Bat/>, besökt den 11 april 2022.

https://wetten.overheid.nl/BWBR0003628/2017-01-01/#DeelI_Hoofdstuk8_Artikel8.01, besökt den 1 juli 2022.

https://wetten.overheid.nl/BWBR0003628/2017-01-01/#DeelI_Hoofdstuk8, besökt den 1 juli 2022.

<https://www.smhi.se/kunskapsbanken/hydrologi/sveriges-sjoar/sveriges-sjoar-1.4221>, besökt den 5 september 2022.

Övrigt material

Regeringskansliet

Infrastrukturdepartementet (2020), *promemoria om förarbevis för vattenskoter*, dnr I2020/02471.

Justitiedepartementet (2021), *Utökad möjlighet för Kustbevakningen att ge ordningsbotsföreläggande*, den 27 oktober 2021.

Miljödepartementet (2003), promemoria daterad den 31 mars 2003 avseende *Konsekvenser av föreslagen förordning om ändring i vattenskoterförordningen (1993:1053)*.

Näringsdepartementet (2014), promemoria om *Obligatoriskt förarbevis för vattenskoter*, N2014/03447/MRT.

Näringsdepartementet (2017), promemoria utarbetad på uppdrag av Näringsdepartementet av Schelin, Johan, *Vissa farleds- och hamnfrågor*, 2017-11-30.

Andra länder

Miljøministeriet, Naturstyrelsen, *Notat vedrørende høringssvar til udkast til bekendtgørelse om regulering af ikkeerhvervsmæssig sejlads med vandscootere m.v. på søterritoriet*.
J.nr NST-4100-00013, den 22. december 2011.

Klima- og miljødepartementet, *Høring av forslag om oppheving av vannscooterforskriften*, den 23 december 2016.

Kommittédirektiv 2021:77

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 färd sätt 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 områdes-skydd 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 vattenskotrar 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 vattenskoterräkning 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 vattenskotrar 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, friluftsintressen 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 sjö- räddning, 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)

Alternativt författningsförslag

Förslag till ny vattenskoterförordning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om användningen av vattenskotrar.

Förordningen är meddelad med stöd av 1 § första stycket 15 lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer.

2 § Vattenskotrar har i denna förordning samma betydelse som i 2 § lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskotrar.

3 § En vattenskotter får inte användas i områden som har skyddats enligt 7 kap. 4 § miljöbalken.

Första stycket gäller inte i allmän farled eller om det har meddelats föreskrifter som reglerar användningen av vattenskotrar i området.

4 § Länsstyrelsen får, efter att ha gett Transportstyrelsen och Sjöfartsverket tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om begränsningar och förbud i rätten att använda vattenområde för vattenskoterråkning i Sveriges sjöterritorium.

Länsstyrelsen får meddela föreskrifter om skyltning av sådana områden som avses i första stycket.

Länsstyrelsen får, efter att ha gett Sjöfartsverket och Transportstyrelsen tillfälle att yttra sig, även meddela tillfälliga dispenser från sina föreskrifter.

5 § Bestämmelserna i 3 § och föreskrifter meddelade med stöd av 4 § gäller inte

1. inom statliga myndigheters verksamhet,
2. vid utförande av räddningstjänst eller förebyggande verksamhet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och vid träning inför sådan räddningstjänst och förebyggande verksamhet, eller
3. i fråga om annan verksamhet som bedrivs för att utföra räddning till sjöss.

6 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet framför en vatten-skoter i strid mot 3 § eller föreskrifter meddelade med stöd av 4 § döms till penningböter.

Straff döms inte ut enligt denna paragraf, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, sjölagen (1994:1009) eller annan lag.

7 § Länsstyrelsen ska underrätta Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Transportstyrelsen, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Polismyndigheten om de beslut som meddelats enligt 4 § tredje stycket.

8 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

9 § Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten får överklaga länsstyrelsens beslut.

Denna förordning träder i kraft den 1 maj 2023.

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornion-laaksolaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare
för att fler unga ska nå målen
med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket
– en översyn av vissa frågor inom
utbildning till sjuksköterska och
barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande
bedömning av omfattningen,
lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa
bidragsbrott. Administrativt
sanktionssystem och effektivare
hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt
skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2.
Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet
och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångs-
vård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och
jämlighet i vård och omsorg för
äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva
intressen
– genomförande av EU:s grupptalan-
direktiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika
– bättre verkan genom internationell
påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi
för främjande av hållbar utveckling
för företag i kulturella och kreativa
branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus.
A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i
arbetsmiljöarbetet. Värdet av före-
byggande arbete och allas rätt till
en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter
i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskotrar. M.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]
- Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]
- De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin
– en utvärdering av stödets betydelse. [30]
- Ett register för alla bostadsrätter. [39]
- Skydd för konsumenters kollektiva intressen
– genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. [42]
- Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]

Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

- Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]
- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]
- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]
- Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]

Kulturdepartementet

- Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
- Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]
- Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-laisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki
Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av torne-dalingar, kväner och lantalaiset. [32]
- Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling i kulturella och kreativa branscher. [44]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2022. Samhället, tekniken och etiken.
[7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Om prövning och omprövning
– en del av den gröna omställningen.
[33]

Ändrade regler för vattenskotrar. [49]

Näringsdepartementet

Friska djur behöver inte antibiotika
– bättre verkan genom internationell
påverkan [43]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19
– framgång genom samarbete och
helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap
– struktur för ökad förmåga.
Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1
Samhällets, företagens och enskildas
ekonomi. Volym 2 Förutsättningar,
vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling
av tolktjänsten för döva, hörselskadade
och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet
– delaktighet, tidiga insatser och inom
lagens ram. [22]

Extraordinära smittskyddsåtgärder – en
bedömning. [26]

Begränsningar i möjligheterna för vissa
aktörer att få tillstånd att bedriva
öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt
– ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Stärkt arbete med att bekämpa bidrags-
brott. Administrativt sanktionssystem
och effektivare hantering av
misstänkta brott. [37]

God tvångsvård – trygghet, säkerhet och
rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård
och rättspsykiatrisk vård. [40]

Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet
i vård och omsorg för äldre personer.
[41]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna
progression inom sfi. [17]

I mål – vägar vidare för att fler unga ska
nå målen med sin gymnasieutbildning.
[34]

Tryggare i vårddyrket
– en översyn av vissa frågor inom
utbildning till sjuksköterska och
barnmorska. [35]

Utrikesdepartementet

Co-Creation for Innovation. [46]