

Ref.nr.:

Saksnr: 201101889

Dato: 22.6.2012

Forskrift om bruk av vannscooter og lignende med tilråding om fastsetting av forskrift i samsvar med vedlagte forslag

1. Saksfremstilling

I henhold til lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter § 40 tredje ledd, jf. første ledd er bruk av vannscootere og lignende motordrevne mindre fartøyer ikke tillatt. Stortinget vedtok forbudet i 2000 for å unngå støy og forurensning samt skader på dyre- og planteliv. Etter § 40 fjerde ledd kan kommunen ved forskrift gjøre unntak fra forbudet så fremt ikke hensynet til miljø eller sikkerhet tilsier noe annet.

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) åpnet i juni 2004 traktatbruddprosedyre mot Norge på grunn av manglende høring i EØS av dette regelverket. I et supplerende åpningsbrev i juli 2009 anførte ESA at regelverket er i strid med EØS-avtalens art. 11 og 13 ved at det utgjør en ulovlig importrestriksjon. ESA mente at det norske regelverket burde speilvendes, slik at det i utgangpunktet skal være tillatt å bruke vannscootere, men at bruk av vannscootere forbys i områder der bruken kommer i konflikt med miljø- og sikkerhetshensyn. ESA var også kritisk til søknadssystemet.

Saken ble stilt i bero i påvente av EU-domstolens uttalelse i to saker mot Sveriges regelverk for bruk av vannscootere, der Norge deltok til støtte for Sverige. Regelverket ble i prinsippet akseptert, men med nærmere vilkår knyttet til utpeking av områder. Det er usikkerhet knyttet til overføringsverdien til Norge, blant annet fordi Sverige ikke har et tilsvarende søknadssystem.

Departementet har lagt til grunn at regelverket er forenlig med EØS-avtalen. Reglene er begrunnet i miljø- og sikkerhetshensyn, og departementet har bevisst valgt et høyt beskyttelsesnivå for miljø og sikkerhet. Departementet mener at den typiske vannscooter benyttes på en annen måte enn den typiske fritidsbåt og dermed utgjør en større risiko for miljø og sikkerhet. Vannscootere er vesensforskjellige fra båter når det gjelder støy, sikkerhet og hensynet til dyre- og plantelivet. Vannscootere brukes primært til kjøring med fokus på høy fart, hurtig akselerasjon, krappe vendinger og hopp. Dette gir blant annet lyd med høy frekvens av varierende intensitet, og det utgjør også en stor ulykkesrisiko. Det er derfor både hensiktsmessig og nødvendig med et generelt forbud med mulighet for tillatelse ved forskrift. Departementet er av den oppfatning at regelverket er i samsvar med EØS-retten. Departementet har likevel kommet ESA i møte på noen punkter.

I forslaget til forskrift opprettholdes et generelt forbud mot bruk av vannscootere, kombinert med en dispensasjonsadgang for kommunene. Fordi store områder langs kysten har betydelige naturverdier og høyt konfliktpotensial både i forhold til miljø- og sikkerhetshensyn, innføres det skraverte områder der kommunene ikke har hjemmel til å åpne for bruk av vannscooter. Dette vil i større grad sikre områder der miljø- og sikkerhetshensyn står særlig sterkt. Regelverket vil også være enklere for kommunene å praktisere enn dagens regelverk.

Utkast til ny forskrift ble sendt på høring i EØS og nasjonalt i mars 2011.

Departementet mottok en rekke høringsuttalelser. ESA opprettholdt i brev 1. juni 2011 det alt vesentlige av sine kommentarer. Basert på høringsuttalelsene, ble utkast til kongelig resolusjon og revidert utkast til forskrift forelagt departementene i november 2011.

De viktigste høringsinstansenes hovedsynspunkter:

Nærings- og handelsdepartementet er i mot det generelle forbudet i lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter. De mener at det bør være like regler for ferdsel med vannscooter som med andre fritidsfartøy. Subsidiært, om forbudet mot bruk av vannscooter opprettholdes og det innføres et skravert område der det ikke er adgang til å dispensere fra forbudet, mener Nærings- og handelsdepartementet det skal være tillatt å bruke vannscooter utenfor de skraverte områdene.

Kommunal- og regionaldepartementet påpeker at det ikke foreligger lovhjemmel for statlig lovlighetstilsyn.

Finansdepartementet etterlyser en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser og en vurdering av forskriften opp mot de handelsregelverk som Norge er forpliktet av.

Politidirektoratet er positive til at det kommer på plass regelverk for bruk av vannscooter innenfor EØS-avtalens rammer, som samtidig forenkler saksbehandlingen i kommunen og gir større forutberegnelighet for brukerne.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter opprettholdelsen av det generelle forbudet og opprettelsen av de skraverte områdene, og er positive til en streng praksis for tillatelse til bruk av vannscooter utenfor de skraverte områdene.

Fylkesmannen i Aust-Agder er også positiv til forskriften.

Både Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Fylkesmannen i Aust-Agder viser til Statens naturoppsyn for tilsyn.

Klima- og forurensningsdirektoratet er positive til forskriften ettersom den vil redusere fare for støyplager og gi kommunen en forenklet saksbehandling.

2. Departementets vurderinger

Departementet har utarbeidet denne forskriften fordi vi ønsker et bedre system for utvelgelse av områder til bruk av vannscooter, ettersom bruk av vannscooter lett kan komme i konflikt med både miljø og sikkerhetshensyn. Kommunenes kompetanse etter § 40 fjerde ledd må utøves innenfor EØS-avtalens rammer, noe denne forskriften skal være med å spesifisere. Departementet gir Statens naturoppsyn hjemmel og plikt til å føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven, forskrift om bruk av

vannscotere og lignende og kommunens egne forskrifter hvor de åpner områder for kjøring, blir overholdt.

Forskriften skal sikre at bruk av vannscooter ikke medfører fare for ferdsel og for allmennheten generelt, ulempe i form av støy og annen forstyrrelse eller fare for nevneverdig skade på dyre- og planteliv, og inneholder derfor et kart over skraverte områder hvor det ikke kan gis adgang til å tillate vannscooterkjøring. For andre områder må kommunen selv vurdere hvor det er forsvarlig å åpne for bruk av vannscooter uten at slik bruk medfører slik fare for støy eller annen forstyrrelse eller fare for nevneverdig skade på plante- og dyreliv.

Departementet legger til grunn at regelverket er i samsvar med EØS-avtalen. Departementet mener at restriksjonene er begrunnet i tvingende allmenne hensyn, nærmere bestemt miljø- og sikkerhetshensyn. Departementet har bevisst valgt et høyt beskyttelsesnivå for sikkerhet og miljø. Departementet mener også at et generelt forbud med mulighet for tillatelse ved forskrift, er nødvendig for å ivareta hensynene til miljø- og sikkerhet. Når det gjelder WTO-regelverket, setter ikke det strengere begrensninger i forhold til bruk av vannscotere enn EØS-avtalen.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet legger til grunn at regelverket, inkludert reglene om miljøoppfølgingsprogram i forskriften § 5, vil få svært begrensede økonomiske og administrative kostnader.

4. Spesialmotiver

Til § 1 Virkeområde

Bestemmelsen angir forskriftens saklige virkeområde. Dette tilsvarer anvendelsesområdet til lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter § 40 første ledd.

Til § 2 Kommunens adgang til å åpne områder for bruk av vannscotere

Bestemmelsen angir hvilken adgang og plikt kommunen har til å åpne områder for bruk av vannscooter.

Kommunen er forpliktet til å vurdere alle anmodninger som kommer inn. Dette følger allerede av forvaltningsloven § 11 a første ledd, men tas med i forskriften av pedagogiske årsaker.

Kommunen plikter som hovedregel å åpne for bruk av vannscooter dersom det omsøkte området ikke omfattes av § 3. Dette betyr at dersom man er innenfor et av områdene som beskrevet i § 3, har ikke kommunen hjemmel til å åpne for bruk av vannscooter, og dersom man er utenfor § 3-områder *plikter* kommunen i utgangspunktet å åpne opp for bruk av vannscooter. Dette utgangspunktet modifiseres av føre-var-prinsippet og forenklingsprinsippet, som kommunen plikter å vurdere.

Føre-var-prinsippet fremgår av naturmangfoldloven § 9 og innebærer at dersom det foreligger en begrunnet mistanke om at bruk av vannscooter medfører nevneverdig skade eller fare for slik skade, men det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger bruk av vannscotere kan ha for naturmiljøet, taler dette for å ikke åpne for

kjøring. Kommunens plikt til å åpne for bruk av vannscooter er dermed begrenset til områder der det i rimelig utstrekning er klarlagt gjennom etablert kunnskap at slik bruk ikke kommer i konflikt med miljøhensyn.

Forenklingsprinsippet innebærer at dersom kommunen etter sin vurdering av de angitte kriteriene skulle komme til at området som er omsøkt for bruk av vannscooter blir vanskelig å orientere seg i for brukerne eller er uegnet med hensyn til håndhevingen av regelverket, kan kommunen trekke enklere grenser for området. Det kan eksempelvis trekkes rette grenser for vannscooterområdet mellom kjente eller lett forståelige punkter som kan avmerkes på et kart på en enkel måte. Det presiseres at forenklingshensynet ikke kan benyttes for større områder.

Kommunen er ikke avhengig av innkommende anmodning for å åpne opp et område for bruk av vannscooter, men kan også på eget initiativ åpne områder for bruk av vannscooter. Også der hvor kommunen selv tar initiativet, må man være utenfor de områder som angis i § 3 og kommunen må bygge på føre-var-prinsippet og forenklingssprinsippet.

Det stilles ingen formelle krav til anmodningen. For å sikre en effektiv behandling av anmodningene, bør de likevel inneholde opplysninger om hvor man ønsker å kjøre og innenfor hvilket tidsrom man ønsker å kjøre. Dersom det er bedt å få lov til å kjøre hele året eller dersom det ikke er angitt når på året det er ønskelig å kjøre, plikter kommunen å vurdere å åpne opp for kjøring hele året. Der hvor miljø- og/eller sikkerhetshensyn ikke tilsier noe annet må kommunen åpne for kjøring.

Etter fjerde ledd kan kommunen stille vilkår for bruk av vannscooter og avgrense tidsrom for bruken. Vilkår og avgrensning av tidsrom må være begrunnet i miljø- og/eller sikkerhetshensyn.

Eksempler på vilkår er hastighetsbegrensninger, begrensninger på støynivå, begrensninger på størrelse på motor, tidsbegrensninger ut fra tidspunkter på døgnet, antall timer tillatt kjøring per dag, per uke e.l., ukedager versus helg, årstider osv. Det kan dessuten settes tidsbegrensninger slik at forskriften oppheves etter f.eks. en sesong.

All åpning av områder for bruk av vannscooter må skje ved forskrift. Reglene i forvaltningsloven kap. VII om forskrifter får anvendelse. Også de øvrige generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel I, II og III gjelder for kommunen på vanlig måte. Dette innebærer at kommunen ved sin saksbehandling i følge forvaltningsloven § 11a skal forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold. Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal kommunen snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig. En forskrift er et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer, og kan ikke påklages.

Til § 3 Områder som ikke kan åpnes for bruk av vannscootere

Bestemmelsen angir i hvilke områder det ikke kan åpnes for bruk av vannscooter.

Kommunen kan ikke tillate bruk av vannscooter og lignende i de skraverte områdene som følger av kartvedlegg til forskriften. De skraverte områdene er områder som allerede er vurdert å ha så store verdier eller utgjøre en slik risiko for miljø eller sikkerhet at det ikke er aktuelt å tillate bruk av vannscooter der. Områdene består av verneområder, viktige friluftsområder, herunder kommunale og statlig sikrede friluftsområder, hytteområder, boligområder, rekreasjonsområder, badeområder, farleder, områder som har prioriterte, truede eller nær truede arter, områder som har utvalgte, truede eller nær truede, naturtyper som er viktig for naturmangfold, områder som er inntil 1 km fra inngrepsfrie naturområder (INON-område) og områder med yrkesfiske, akvakulturvirksomhet eller annen næring, herunder samiske næringsinteresser. De skraverte områdene er fastsatt i kart som en del av denne forskriften. Ny kunnskap og informasjon kan medføre behov for justering av disse områdene. Slik justering gjennom et oppdatert kart fastsettes av Miljøverndepartementet, og utgjør en endring av denne forskriften. Departementet viser til Prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget (11. mai 2005) om plikten til å konsultere i saker som berører samiske interesser direkte.

Når det søkes om bruk av vannscooter innenfor de skraverte områdene, skal kommunen uten videre avslå søknaden. Det innebærer at begrunnelsesplikten begrenses til å vise til at det omsøkte området ligger innenfor de skraverte områdene. I tillegg til å sikre særlig viktige områder, bidrar bestemmelsen følgelig til å forenkle saksbehandlingen hos kommunene.

Kommunen kan heller ikke tillate bruk i eller i direkte nærhet av områder som angitt i første ledd bokstav a til h. Dette er samme type områder som omfattes av de skraverte områdene. Opplistingen av disse typene områder i forskriften er dels begrunnet i at de skraverte områdene ennå ikke omfatter innsjøer og vassdrag. Dels kan det være områder innenfor disse kategoriene som ikke har kommet med i de skraverte områdene, områder det ikke var kunnskap om da de skraverte områdene ble fastlagt, eller det kan for eksempel bli etablert nye verneområder, prioriterte arter og utvalgte naturtyper i ettertid. Derfor må kommunen alltid gjøre sin egen vurdering av de områdene (utenfor de skraverte områdene) hvor det er anmodet åpnet for bruk av vannscooter.

Dersom det er nødvendig for å komme ut til et område som åpnes for bruk av vannscooter, kan kommunen gi tillatelse til kjøring i en korridor gjennom områder der kjøring er forbudt. Dette gjelder både skraverte områder, områder etter § 3 annet ledd bokstav a til h og områder der man av hensyn til miljø- og/eller sikkerhetshensyn ikke kan åpne for bruk av vannscooter. Adgangen til kjøring i en korridor er en unntaksregel, og kan bare brukes dersom det er *nødvendig* for å komme ut til område for bruk av vannscooter. Det er nødvendig dersom det ikke finnes noen rimelig mulighet til å ankomme området for bruk av vannscooter på noen annen måte enn å krysse områder der kjøring er forbudt. Unntaksbestemmelsen skal tolkes strengt, og kommunen må legge korridoren der den medfører minst mulig fare for nevneverdig skade eller ulempe for miljø og sikkerhet. I tillegg må kommunen stille de nødvendige vilkår for å ivareta forskriftens formål. Det er særdeles viktig at kommunen stiller særlig strenge vilkår for korridorer dersom de går gjennom skraverte områder eller andre områder nevnt i § 3. Tillatelse til kjøring i korridor med eventuelle vilkår må fastsettes i forskrift.

Det kan ikke åpnes for bruk av vannscooter, heller ikke i korridor, i strid med annet regelverk, herunder verneforskrifter. Blant annet kan det ikke åpnes for bruk av vannscooter nærmere enn 20 meter fra akvakulturanlegg, jf. forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) § 18.

Til § 4 *Tilsyn og straff*

Lov om fritids- og småbåter har ikke hjemmel for lovlighetstilsyn etter kommuneloven kap. 10 A. Når forskriften har vært praktisert i noen tid, kan departementet vurdere behovet for slikt tilsyn og eventuelt foreta en risiko- og sårbarhetsanalyse og kost- og nytteanalyse, jf. Ot. prp. nr. 97 (2005-2006) og Innst. O. nr. 19 (2006-2007).

Statens naturoppsyn skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven, forskriften her og kommunens forskrift blir overholdt, det vil si at bruk av vannscooter skjer innenfor forskriftens rammer og at det ikke foregår kjøring på steder hvor det ikke er åpnet for kjøring. Statens naturoppsyn skal kontrollere både at bruk av vannscooter skjer innenfor angitte områder, og om de eventuelle vilkår kommunen har stilt overholdes. Dette gjelder også vilkårene for kjøring i korridor. Tilsyn skal utføres hvert år for hvert område som er åpnet for bruk av vannscooter og lignende, på tidspunkter og årstider da det er sannsynlig at det foregår kjøring der. De sentrale myndighetene ønsker en streng håndheving og kontroll av både hvilke områder som åpnes opp for slik kjøring, og praktiseringen av bruk av vannscooter. Dette er begrunnet i den store risikoen bruk av vannscooter utgjør og de store skadene slik bruk kan medføre.

Bestemmelsen inneholder bestemmelse om straff for den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser i forskrift som åpner for bruk av vannscooter eller medvirker til dette. Straffen er bøter, jf. lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter § 40 a.

Til § 5 *Revidering og evaluering*

Første ledd pålegger kommunen å endre eller oppheve forskriften dersom ny kunnskap viser at bruk av vannscooter utgjør en fare for nevneverdig skade eller ulempe for miljøet.

Etter annet ledd skal kommunen evaluere sine forskrifter om bruk av vannscooter minst hvert fjerde år. Ved første evaluering skal det gjennomføres et miljøoppfølgingsprogram for å undersøke hvilke virkninger bruk av vannscooter har på miljøet. Dersom miljøoppfølgingsprogrammet fremskaffer informasjon om negative miljøvirkninger, skal kommunen vurdere om forskriften skal endres eller oppheves. Dersom miljøoppfølgingsprogrammet viser at bruk av vannscooter utgjør en fare for nevneverdig skade eller ulempe for miljø, skal forskriften endres eller oppheves.

I tillegg følger det av Justisdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse* at av hensyn til regelverksstrukturen er det vesentlig at man sørger for oppheving av en forskrift når det ikke lenger er behov for den. I lys av dette anses det som nødvendig at kommunen i sin evaluering opphever forskrift om bruk av vannscooter dersom et område for bruk av vannscooter i lengre tid ikke har vært i bruk.

Til § 6 *Ikrafttredelse*

Bestemmelsen angir når forskriften trer i kraft.

Miljøverndepartementet

tilrår:

Forskrift om bruk av vannscooter og lignende fastsettes i samsvar med vedlagte forslag.