



Arkivsak-dok. 201600037-268  
Saksbehandler Mari Olsen

Saksgang  
Fylkesutvalget

Møtedato  
28.03.2017

## HØRINGSUTTALELSE FRA OPPLAND FYLKESKOMMUNE - FORSLAG OM OPPHEVING AV FORSKRIFT OM BRUK AV VANNSCOOTER OG LIGNENDE

Forslag til

### VEDTAK

1. Oppland fylkeskommune støtter ikke Klima- og miljødepartementets forslag om å oppheve vannscooterforskriften. Dette er begrunnet samfunnsmessige og miljømessige vurderinger.
2. Oppland fylkeskommune anbefaler Klima- og miljødepartementet å følge opp den faglige anbefalingen i Miljødirektoratet sin tilrådning datert 20. mars 2015, basert på rapport fra Vista Analyse AS. Dette vil si at hovedprinsippene i dagens regelverk videreføres og forbudssonene opprettholdes, men at fartsbegrensningen i forbudssonene harmoniseres med det som gjelder for småbåter generelt.

Rasmus Olav Vigrestad  
Fylkesrådmann

Hjalmar Nørstebø-Solbjør  
Ass. fylkesrådmann

### Vedlegg:

Ingen.

Se dokumenter på høringsside: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-om-oppheving-av-vannscooterforskriften/id2523612/>

## SAKSFRAMLEGG

Klima- og miljødepartementet la 23. desember 2016 ut høring av forslag om oppheving av forskrift om bruk av vannscooter og lignende av 21. juni 2013 nr. 701. Høringsfristen er satt til 23. mars 2017. Fylkesutvalget behandler saken 28.3.2017. Vedtaket ettersendes til departementet.

Oppsummert betyr foreslått endring at vannscootere likestilles med andre fartøy som brukes i sjø og vassdrag.

### **Historikk og dagens regelverk**

I Norge var det før 2013 et totalforbud mot bruk av vannscooter. Kommunene hadde da en begrenset adgang lokalt til å åpne opp områder for vannscooterkjøring, og følgelig ble svært få områder åpnet for bruk. EFTAs overvåkningsorgan ESA hadde innvendinger mot dette regelverket, og mente at de norske reglene var uforholdsmessig strenge sett i forhold til de interessene regelverket skulle beskytte.

Paragraf 40 i lov av 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter (småbåtloven) ble følgelig endret i 2013, og fikk en særbestemmelse om bruk av vannscootere og lignende mindre fartøy. Bestemmelsen inneholder ikke egne regler om bruk av vannscooter, men gir hjemmel for departementet (delegert til Klima- og miljødepartementet) til å gi forskrift med nærmere regler om bruk av vannscooter. Dette er gjort i gjeldende forskrift av 21. juni 2013 nr. 701 om bruk av vannscooter og lignende (heretter kalt vannscooterforskriften). Reglene i forskriften er spesialregler for bruk av vannscooter, som gjelder i tillegg til de generelle reglene om bruk av fartøy i blant annet havne- og farvannsloven og småbåtloven med tilhørende forskrifter.

Vannscooterforskriften gjelder for bruk av vannscootere og lignende fartøy i Norges territorialfarvann og innenlands farvann, herunder elver, kanaler og innsjøer. Hovedreglene går kort oppsummert ut på at de særskilte restriksjonene for vannscooter ikke gjelder utenfor forbudsbelter på 400 meter i sjø og 500 meter i ferskvann. I forbudsbeltene er det tillatt med transportkjøring saktere enn 5 knop og med stø kurs for å komme seg ut og forbi forbudsbeltene. All kjøring er forbudt i verneområder, elvestrekninger og innenfor oppmerkede badeområder. Med hjemmel i § 6 kan vannscooterkjøring unntaksvis forbys eller begrenses i områder som ellers er åpne for kjøring, en myndighet som er delegert til kommunene. Prinsippet i forskriften er at all kjøring med vannscooter skal skje aktsomt, slik at det ikke oppstår risiko for farlige situasjoner eller miljøskader.

### **Foreslått endring**

Innledningsvis i høringsbrevet står det at regjeringen ikke ser behovet for å forskjellsbehandle vannscooter og andre fritidsfartøy, med bakgrunn i at det i dag finnes fartøy med tilnærmet lignende egenskaper som vannscooter, både når det gjelder fart og støy, som ikke omfattes av vannscooterregelverket. Regjeringens oppfatning er at en oppheving av vannscooterforskriften vil sikre et mer ensartet regelverk som er mer brukervennlig, samt lettere å håndheve. Videre menes det at de alminnelige ferdselsregler til sjøs, som gjelder for alle fartøy, inneholder tilstrekkelige regler og fullmaktsbestemmelser for å sikre en fornuftig og trygg bruk av farvannene.

En oppheving av vannscooterforskriften medfører at den sentrale særreguleringen om bruk av vannscooter faller bort, mens de generelle reglene om fartøy i blant annet havne- og farvannsloven og småbåtloven fremdeles vil gjelde for bruk av vannscooter. Dette er i henhold til regjeringens politiske plattform, der det er uttrykt at regjeringen vil fjerne unødvendige og særnorske forbud og påbud. Videre argumenteres det med at bruk av vannscooter med påfølgende ulemper vil variere mye mellom ulike landsdeler, noe som taler for at kommunene burde gis ansvaret for å regulere bruken av vannscootere i sammenheng med regulering av andre fartøy slik at de lokale interessene blir ivaretatt. Dette vil da i så fall bli gjennom havne- og farvannsloven og motorferdselloven, som gir kommunene mulighet til å regulere bruken av vannscootere og øvrige fartøy etter lokale vurderinger. I Oppland vil det være mest aktuelt med motorferdselloven, da havne- og farvannsloven har et geografisk virkeområde som gjelder "*her i riket, herunder i territorialfarvannet og indre farvann. For elver og innsjøer gjelder loven likevel bare så langt de er farbare med fartøy fra sjøen. (...)*".

### *Kort om hva det innebærer å regulere bruk av vannscooter etter motorferdselloven*

Ferdse med motorfartøy er i utgangspunktet tillatt på innsjøer som er 2 kvadratkilometer eller større, på elvestrekninger, og på innsjøer mindre enn 2 kvadratkilometer dersom disse inngår som en del av et farbart vassdrag. Kommunen kan imidlertid bestemme at ferdsel helt eller delvis ikke skal være tillatt i disse områdene. Kommunen kan også begrense ferdselen til deler av en elvestrekning eller innsjø eller bare tillate ferdsel for visse båttypen, båter med begrenset hastighet eller motorstyrrelse, til bestemte formål, til bestemt tid mv. Det kan følgelig da eksempelvis settes forbud mot bruk av vannscootere. Etter lovens § 5 første ledd bokstav b kan kommunestyret gi forskrift om adgang til bruk av motorfartøy på innsjøer mindre enn 2 kvadratkilometer når det foreligger særlige grunner. Dette er en adgang som bare skal brukes i spesielle tilfeller. Paragraf 8 sier at motorferdsel i utmark og vassdrag på et generelt grunnlag skal foregå aktsomt og hensynsfullt, for å unngå skade og ulempe for naturmiljø og mennesker.

## **Betraktninger rundt konsekvensene av foreslått endring**

### *Fordeler ved oppheving av vannscooterforskriften*

Det er en generell oppfatning hos mange at dagens regelverk er krevende, og vanskelig å orientere seg i. Klima- og miljødepartementet mener at ved å likestille vannscooter med andre fartøy som brukes i sjø og vassdrag vil sikre et mer ensartet regelverk som er mer brukervennlig, samt lettere å håndheve. Landskapet i Norge er svært ulikt, og det varierer hvor tett hus og hytter ligger og hvor mye sjø- og landområdene blir brukt til andre fritidsaktiviteter. Disse og andre faktorer gjør at bruk av vannscootere skaper få konflikter i noen områder, mens det i andre områder kan være klare konflikter mellom bruk av vannscooter og andre interesser. Disse ulikhetene taler for at kommunene gis ansvaret for å regulere bruken av vannscootere i sammenheng med regulering av andre fartøy, slik at de lokale interessene blir ivaretatt.

Kystverket og Sjøfartsdirektoratet uttalte ved forrige høring av regelverket (april 2013) at avstanden mellom vannscooterfører og land (jf. forbudsbeltene som tidligere nevnt) utgjør en høyrisiko sikkerhetsfaktor med tanke på ulykker og andre uønskede hendelser. Det ble også påpekt at det forelå en svært høy risiko for vannscooterfører også inne i forbudsbeltene, der vannscootere kun kan

ligge i inntil 5 knop i farled, men hvor all annen trafikk kan ha betydelig høyere hastigheter. En oppheving av vannscooterforskriften vil forbedre dette, ved at vannscootere tillates samme hastighet og kjøremønster som andre fartøy. Problemstillingen knyttet til sikkerhet kan også løses på en annen måte, ved å endre dagens regelverk slik at fartsbegrensningen i forbudssonene harmoniseres med det som gjelder for småbåter generelt.

### *Konsekvenser for kommunene*

En oppheving av forskriften vil innebære at kommunene gis ansvaret for å regulere bruken av vannscootere i sammenheng med regulering av andre fartøy, slik at lokale interesser blir ivaretatt. Kommunene har allerede i dag hjemmel i havne- og farvannsloven og motorferdselloven til å gi lokale reguleringer om bruk av farvann og fartøy. Med hjemmel i motorferdselloven kan kommunene fastsette lokale forskrifter om bruk av vannscootere i vassdrag og innsjøer der det ikke allerede er forbudt i medhold av loven. Kommunene har også i den sentrale fartsforskriften hjemmel til å gi lokale forskrifter med fartsgrenser. Slike forskrifter vil gjelde alle fartøy, noe som innebærer at vannscootere ikke kan forskjellsbehandles her.

Det erkjennes i høringsbrevet at kommuner som jobber for å begrense konflikter mellom vannscootere og andre brukergrupper kan måtte øke ressursbruken, og at disse kostnadene må dekkes av kommunen innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettammer. Det er grunn til å mene at en oppheving av vannscooterforskriften vil føre til at flere vil bruke vannscooter, noe som kan medføre at flere kommuner utover de som allerede jobber for å begrense konflikter mellom vannscootere og andre brukergrupper vil oppleve konflikter med påfølgende økt ressursbruk knyttet til dette.

En oppheving av vannscooterforskriften kan også medføre økte ressurser til kontroll og håndheving av regelverket, et ansvar som vil falle på kommunene. Det vil også påhvile kommunene plikt til å vurdere den samlede belastning lokalt, slik at det ikke oppstår risiko for alvorlig eller irreversibel skade på arter, naturtyper eller økosystem, jf. naturmangfoldloven §§ 8 (kunnskapsgrunnlaget), 9 (føre-var-prinsippet), 10 (samlet belastning) og 12 (miljøforsvarlig lokalisering). Tilsvarende vil kommunene i tråd med Grunnlovens § 112 og med dette forslaget få plikt til å lokalt iverksette tiltak som ivaretar befolkningens rett til "et miljø som sikrer helsen". Dette kan innebære å finne et alternativt område for bruk av vannscooter, som i tråd med naturmangfoldlovens § 11 (miljøforringer betaler) kan medføre enkelte ulemper for brukere av vannscootere.

### *Samfunnsmessige konsekvenser*

Departementet legger til grunn at endringen i regelverket vil gi økt salg av vannscootere, med påfølgende økning i bruk. Dette vil trolig innebære at man får en økt ulykkesforekomst, og således økte kostnader for samfunnet knyttet til disse. Ved å tillate kjøring i dagens forbudsbelter risikerer man økt støy og flere konflikter, og man risikerer også en fortregning av andre brukergrupper som eksempelvis roere, seilere, padlere, dykkere og badende. En økning i vannscootertrafikk kan grunnet økt støy og fart også redusere rekreasjonsverdien for turgåere, hyttefolk og andre brukere langs land. I Stortingsmelding om Friluftsliv (Meld.St.18 (2015-2016): Friluftsliv - Natur som kilde til helse og livskvalitet) påpeker regjeringen at bruk av blant annet vannscooter kan være en sikkerhetsrisiko for

padlende, roende og badende. Bruk av vannscootere er i stor grad knyttet til dager og perioder i året der aktiviteten til andre brukergrupper også er størst (dvs. hovedsakelig sommer og da spesielt dager med fint vær). Det er derfor reelt at faren for et økt konfliktnivå er tilstede. En oppheving av vannscooterforskriften kan med dette oppleves som en tilrettelegging for relativt få, der ulempene må bæres av majoriteten. Fylkesrådmannen vurderer at endringen vil åpne for en liberalisering av regelverket knyttet til vannscooterbruk, som med stor sannsynlighet vil medføre økt bruk med påfølgende økning i risiko og ulemper knyttet til andre brukergrupper.

### *Støy*

SFT-rapport 1714/2000 oppgir at vannscootere gir et støynivå på mer enn 5 dB høyere enn selv de største utenbordsmotorer, og at hver vannscooter er støymessig ekvivalent med 3 båter med 100 kW motor og 10 båter med 7 kW motor. SFT-rapport 94:21 angir et influensområde på 800-1500 meter for vannscootere, og følgelig vil en betydelig økning av antall vannscootere ha store konsekvenser, både for badeplasser, rekreasjonsområder, og områder som er viktige for hekking og næringssøk for en rekke fuglearter knyttet til vann og kyst.

### *Konsekvenser for natur og miljø*

Som forutsatt ved lovendringen i 2013, gjennomførte Vista Analyse m.fl. en evaluering av vannscooterregelverket (rapport nr. 2014/49 fra Vista Analyse AS). Formålet med evalueringen var å vurdere om nåværende regelverk fungerte etter sin hensikt, og miljø var ett av tre temaer det ble sett nærmere på (øvrige temaer var sikkerhet og kontroll). Rapporten konkluderte med at dagens regelverk ivaretar hensynet til natur og friluftssinteresser, men at en økt bruk av vannscooter kan medføre visse negative effekter på natur. Departementet skriver i høringsbrevet at de antar at kommunen har en bedre oversikt over lokale forhold enn det sentrale myndigheter har, og forslaget legger derfor opp til at kommunene bruker ressurser på å kartlegge og avveie ulike hensyn opp mot økt bruk. Dette vil føre til økt ressursbruk i kommunene, knyttet opp til det som allerede er nevnt om samlet lokal belastning nederst i avsnittet "konsekvenser for kommunene". I verste fall kan dette medføre at beslutningsgrunnlaget i mange tilfeller ikke vil være til stede, fordi mange kommuner har begrensede ressurser og kompetanse til å utarbeide lokale forskrifter. Dette vil i sin tur kunne ha negative virkninger på naturverdier.

Forskning viser at vannscooterkjøring virker negativt på dyrelivet gjennom støy og bevegelse. Økt vannscootertrafikk vil utgjøre en ytterligere negativ påvirkning på allerede belastede og sårbare vannfuglbestander og andre sårbare vannlevende arter, noe som er uheldig da eksempelvis en av tre norske fuglearter står på Norsk rødliste for arter av 2015. I NINA-rapport 1182 «Effekter av ferdsel og friluftsliv på natur» påpekes det at bruk av vannscooter i grunne områder medfører et stort potensial for forstyrrelser i vannmiljøer som tidligere ikke har blitt utsatt for nærgående båttrafikk. Kjøring i høy hastighet over slike gruntvannsområder vil gi fisk og andre vannlevende organismer en kort reaksjonstid og dermed begrensede muligheter til å unngå vannscooteren, noe som medfører en risiko for påkjørsel av fisk og andre dyr som lever på grunne områder og i overflaten. Samme rapport refererer også til sammenlignende studier på fluktatferd hos en rekke fuglearter når de ble oppsøkt av vannscootere og tradisjonelle motorbåter. Studiene viste at vannscootere medførte størst fluktespons, noe som ble antatt relatert til vannjetstrålas omfang, som har en stor vertikal og horisontal utbredelse ved gasspådrag. Det nevnes også i denne rapporten at ukontrollert aktivitet

rundt 300 meter fra et viktig hekkeområde for ender gjorde at kurtiserende ender flyktet. En viktig effekt av dette kan være nedsatt hekkesuksess og ungeoverlevelse.

Miljødirektoratet ga i 2015 en faglig anbefaling til Klima- og miljødepartementet knyttet til hvordan rapporten fra Vista Analyse AS burde følges opp. Oppsummert anbefaler Miljødirektoratet i sin tilråding til departementet 20. mars 2015 at hovedprinsippene i dagens regelverk videreføres, og at det foreløpig ikke gjøres endringer i reglene om forbudsområder. Den foreslåtte endringen er således i strid med Miljødirektoratets daværende anbefaling, da en endring vil medføre at det er opp til kommunene å sette restriksjoner på bruk av vannscooter, uten en garanti for at hovedprinsippene i dagens regelverk opprettholdes. Det knyttes usikkerhet til i hvilken størrelsesgrad økt bruk av vannscooter vil påvirke miljøet. Fylkesrådmannen er derfor spørrende til at regjeringen vil gå inn for et endret regelverk som kan medføre negative effekter på natur, framfor å holde på et regelverk som skal ivareta hensynet til natur- og friluftsjnteresser.

### *Spesifikt for Oppland fylke*

Oppland er et fylke som ikke omfattes av kystnære områder, men som til gjengjeld har store innsjøer og vassdrag som vil kunne bli påvirket av en oppheving av vannscooterforskriften. Hvis bruk av vannscooter reguleres etter motorferdselloven betyr dette at ferdsel med vannscooter i utgangspunktet er tillatt på innsjøer som er 2 kvadratkilometer eller større, på elvestrekninger, og på innsjøer mindre enn 2 kvadratkilometer dersom disse inngår som en del av et farbart vassdrag. Oppland har 81 innsjøer med en størrelse på over 2 kvadratkilometer, og i tillegg til dette kommer elvestrekninger, innsjøer på under 2 kvadratkilometer som er del av farbart vassdrag, og et uvisst antall innsjøer som Oppland deler med andre fylker. Siden noen av de medregnede innsjøene ligger innenfor verneområder vil det ikke i praksis bli mulig å uten videre kjøre vannscooter på disse, da dette må avklares i forhold til verneforskriften for området. Dersom verneforskriften ikke inneholder bestemmelser om motorferdsel, er adgangen til motorferdsel kun regulert gjennom de alminnelige reglene i motorferdselloven med tilhørende forskrifter samt naturmangfoldloven kapittel II og V. Det er viktig å være klar over at man mister bestemmelsen som forbyr kjøring med vannscooter og lignende motordrevne fartøy i verneområder hvis vannscooterforskriften blir opphevet, jf. § 4 første ledd bokstav b.

I et slikt antall aktuelle vannforekomster i Oppland vil et endret regelverk følgelig utgjøre potensielle interessekonflikter, og det kan være en krevende oppgave for kommunene å vurdere hvilke av disse områdene som kan åpnes for vannscooterbruk og hvilke områder som bør gis forbud. En slik vurdering vil også gi en administrativ og økonomisk merbelastning for kommunene. Det er også uheldig at flere av de store innsjøene i fylket kan få et ulikt regelverk på forskjellige arealer, alt etter hvordan hver enkelt kommune velger å regulere vannscooterbruken.

### **Øvrige uttalelser**

Av kommunene i Oppland var det bare Vestre Toten kommune som hadde sendt inn høringsuttalelse på det tidspunktet dette saksframlegget ble skrevet. De peker på at naturfaglige vurderinger, ulemper for andre brukergrupper, og økonomiske og administrative konsekvenser ikke er vurdert opp mot fordelene ved en oppheving av vannscooterforskriften. Videre mener de at potensialet for

et økt konfliktnivå ved en oppheving av vannscooterforskriften virker reelt, og de antar at deler av faunaen naturlig vil trekke seg unna de mest trafikkerte vann- og strandområdene. Følgelig støtter de ikke Klima- og miljødepartementets forslag om å oppheve vannscooterforskriften. Det er kjent at Østre Toten kommune har tatt samme standpunkt, der de spesielt peker på at det vil være vanskelig for befolkningen å holde rede på forskrifter som endrer seg fra kommune til kommune langs sjø, vann eller vassdrag dersom hver enkelt kommune lager sitt eget regelverk. De mener også at andre trafikanter på og i vann kan bli fortrenget ved en opphevelse av forskriften, at turgåere og andre langs land vil få redusert sin rekreasjonsverdi ved en økning i vannscootertrafikken på grunn av støy og fart, og at sårbare vannfuglbestander og andre sårbare vannlevende arter trolig vil få problemer og kan forsvinne.

Forum for natur og friluftsliv i Oppland (FNF Oppland) har skrevet et eget brev til kommunene i Oppland der de lister opp 8 grunner som taler imot å tillatte mer vannscooterkjøring. Oppsummert dreier disse seg om fortrenkning av myke trafikanter, trussel mot dyre- og fuglelivet, økt risiko for ulykker, at forslaget går på tvers av faglige anbefalinger, behovet for en bedre håndheving av dagens regelverk, faren for at økt vannscooterkjøring går på bekostning av reiselivet i Norge, og at regjeringen går imot egne argumenter (primært Stortingsmelding om Friluftsliv (Meld.St.18 (2015-2016))). Brevet fra FNF Oppland er tilnærmet identisk med Den Norske Turistforenings (DNT) høringsuttalelse, der DNT går imot forslaget om å oppheve vannscooterforskriften og dermed likestille vannscootere med andre motorbåter.

Norges Vannscooterforbund støtter innstillingen om oppheving av vannscooterforskriften. De peker på at en CE-merket vannscooter oppfyller minimumskriterier som gjør at produktet ikke skal være til skade for menneskers sikkerhet og helse eller for miljøet. De argumenterer med at hvis vannscootere kan kjøre med samme kjøremønster der hvor annen fritidsbåt ferdes vil dette minske ulykkesrisikoen ytterligere, og på lik linje som øvrige fritidsbåter vil ikke vannscootere komme i konflikt med myke trafikanter.

## **Fylkesrådmannens tilråding**

Før innføringen av vannscooterforskriften i 2013 betegnet departementet det som en krevende øvelse for kommunene å vurdere hvor det kunne åpnes for vannscooterkjøring. Fylkesrådmannen antar at dette ikke vil bli mindre krevende for kommunene hvis foreslåtte endring av dagens regelverk trår i kraft, da ansvaret i all hovedsak vil bli lagt over på kommunene. I høringsbrevet står det at en endring vil sikre et mer ensartet regelverk, som også er mer brukervennlig og lettere å håndheve. Dagens regelverk blir beskrevet som vanskelig å anvende i praksis, men fylkesrådmannen mener et eget regelverk i hver kommune ikke vil forbedre dette i noen særlig grad. Det er heller en fare for at ulike regler for bruk fra kommune til kommune, kanskje også innenfor samme vassdrag, vil skape langt større utfordringer enn de vi allerede har i dag.

Regjeringens forslag om endring går på tvers av faglige anbefalinger. Rapporten fra Vista Analyse AS konkluderer med at en økt bruk av vannscooter kan medføre visse negative effekter på natur, og kan ha vesentlige negative innvirkninger på friluftsopplevelsen til andre brukergrupper. Miljødirektoratet anbefaler i sin tilråding til departementet 20. mars 2015 at hovedprinsippene i dagens regelverk burde videreføres, og at det foreløpig ikke gjøres endringer i reglene om forbudsområder. Dagens

forbudsbelte langs land spiller en viktig rolle i å minske konfliktene og motsetningene mellom ulike brukergrupper, samtidig som det ivaretar hensynet til natur og miljø. Fordelene man oppnår ved en endring synes små sett i forhold til ulempene som kan oppstå knyttet opp til både naturverdier og samfunnsmessige konsekvenser. Både høringsbrevet og den faglige rapporten fra Vista Analyse AS gir overveiende faglige grunner for å ikke oppheve vannscooterforskriften, men dette settes til side i regjeringens forslag. Fylkesrådmannen mener dette er uheldig.

### **Konklusjon**

På bakgrunn av miljømessige og samfunnsmessige vurderinger vil ikke fylkesrådmannen tilrå Klima- og miljødepartementets forslag om å oppheve vannscooterforskriften. Fylkesrådmannen mener det hadde vært mer hensiktsmessig om Klima- og miljødepartementet fulgte opp den faglige anbefalingen Miljødirektoratet ga i 2015, som baserte seg på rapporten fra Vista Analyse AS. Dette vil si at hovedprinsippene i dagens regelverk videreføres og forbudssonene opprettholdes, men at fartsbegrensningen i forbudssonene harmoniseres med det som gjelder for småbåter generelt. Slik vil både samfunnsmessige og miljømessige forhold bli ivaretatt, samtidig som man bedrer sikkerheten til vannscooterførere i forbudsbeltene.