

Evaluering av regelverket for bruk av vannscooter

Rasmus Reinvang, Arne Follestad, Vibeke W. Hansen,
Karin Ibenholt, Morten Kraabøl, Torkel Soma, Hogne Øian

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2014/49
Rapporttittel	Evaluering av regelverket for bruk av vannscooter
ISBN	978-82-8126-190-7
Forfatter	Rasmus Reinvang, Arne Follestad, Vibeke Wøien Hansen, Karin Ibenholt, Morten Kraabøl, Torkel Soma, Hogne Øian.
Dato for ferdigstilling	
Prosjektleder	Rasmus Reinvang
Kvalitetssikrer	Sidsel Sverdrup
Oppdragsgiver	Miljødirektoratet
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Vannscooter, evaluering, miljø, friluftsliv, sikkerhet.

Forord

Denne evaluering av regelverket for bruk av vannscooter i Norge er gjennomført høsten 2014. Vi understreker at regelverket på dette tidspunktet kun har virket i ett år og at evalueringen således må ses som en foreløpig vurdering av hvordan regelverket virker, basert på litteratur og statistikk fra utlandet om virkninger av vannscootervirksomhet og den informasjon som har vært tilgjengelig fra Norge.

Evalueringen er gjennomført av Vista Analyse i samarbeid med Norsk Institutt for Naturforskning (NINA) og Propel AS. Vista Analyse har ledet prosjektet, med faglig hovedansvar for evalueringsmetodikk, informasjonsinnhenting samt sammenfatning. NINA har hatt faglig hovedansvar for vurderingen av miljøinteresser (natur og friluftsliv) inkl. litteraturgjennomgang og Propel har hatt faglig hovedansvar for vurderingen av sikkerhetsaspekter. Vista Analyse, NINA og Propel står bak hele evalueringsrapporten som et team.

Rasmus Reinvang

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

FORORD.....	3
HOVEDPUNKTER.....	7
OM OPPDRAGET.....	7
METODE OG AVGRENSENINGER.....	7
BAKGRUNN.....	8
REGELVERKET.....	9
FUNN: INNVIRKNING PÅ NATUR.....	10
FUNN: INNVIRKNING PÅ FRILUFTSLIV.....	11
FUNN: INNVIRKNING PÅ SIKKERHET.....	13
FUNN: KONTROLL OG HÅNDHEVING.....	14
FUNN: BRUKERVENNLIGHET.....	16
KONKLUSJON.....	17
1. BAKGRUNN, MANDAT OG METODE.....	18
1.1 VANNSCOOTERE I NORGE I DAG.....	18
1.2 HISTORIKK: BAKGRUNNEN FOR DAGENS REGELVERK.....	22
1.3 DAGENS REGELVERK FOR BRUK AV VANNSCOOTER.....	22
1.4 INTENSJONEN MED REGELVERKET OG MANDATET FOR EVALUERINGEN.....	24
1.5 METODE OG AVGRENSENINGER.....	26
2. ER NATURHENSYN GODT NOK IVARETATT?.....	35
2.1 INNVIRKNING PÅ FUGL.....	35
2.2 INNVIRKNING PÅ AKVATISKE DYR.....	38
2.3 AVSLUTTENDE VURDERINGER.....	40
3. ER FRILUFTSLIVSHENSYN GODT NOK IVARETATT?.....	43
3.1 HVORDAN VANNSCOOTERKJØRING KAN PÅVIRKE FRILUFTSLIV.....	45
3.2 DOKUMENTERTE MOTSETNINGER MED HENSYN TIL FRILUFTSLIV.....	48
3.3 ER FRILUFTSLIVSINTERESSER GODT NOK IVARETATT MED DAGENS REGELVERK?.....	53
4. ER SIKKERHETSHENSYN GODT NOK IVARETATT?.....	56
4.1 ERFARINGER FRA USA.....	56
4.2 ERFARINGER FRA DANMARK OG SVERIGE.....	58
4.3 SAMMENDRAG AV FARER.....	59
4.4 SIKKERHETSNIVÅ I NORGE.....	60
4.5 ULIKE SYN PÅ SIKKERHET.....	61
4.6 ERFARINGER MED SIKKERHET KNYTTET TIL VANNSCOOTER I NORGE.....	64
4.7 VURDERING AV KONFLIKT MED SIKKERHETSHENSYN I DAG OG I FREMTIDEN.....	65
5. MYNDIGHETERS ERFARINGER OG TILBAKEMELDINGER FRA BRUKERE OG PUBLIKUM.....	68
5.1 POLITIET OG STATENS NATUROPPSYNS SYNSPUNKTER OG ERFARINGER.....	68
5.2 VURDERING AV BRUKERES OG PUBLIKUMS ERFARINGER MED REGELVERKET.....	77
6. KONKLUSJON.....	83
REFERANSER.....	85

VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE	94
VEDLEGG 2: SPØRREUNDERSØKELSE TIL REDNINGSSKAPET	95
VEDLEGG 3: HØRINGSINSTANSER OG ANDRE MED HØRINGSSVAR	96

Figurer:

Figur 1.1 Eksempel: En "familiescooter" og en mer "sporty" vannscooter.....	19
Figur 1.2 Kart som viser forbudsoner for bruk av vannscooter i indre Oslofjord.....	23
Figur 1.3 Kart som viser forbudsoner for bruk av vannscooter i Arendal	24
Figur 2.1 Trebladet impeller til en vannjetmotor.....	37
Figur 4.1 Ulykker i USA per 100 000 vannscooter per år basert på USCG statistikk ...	57
Figur 4.2 Fordeling av typer vannscooterulykker i USA 2012 og 2013 (total = 2 065)	57
Figur 4.3 Årsaker til vannscooterulykker i USA 2012 og 2013 (total = 2 065)	58

Hovedpunkter

Om oppdraget

Denne rapporten presenterer en evaluering av regelverket for bruk av vannscooter i Norge, fastsatt i forskrift av 21. juni 2013, og er bestilt av Miljødirektoratet. Målet med evalueringen er å vurdere om regelverket fungerer etter sin hensikt, spesifisert i fire spørsmål:

- A. Ivaretar regelverket i tilstrekkelig grad miljøinteressene, med spesiell vekt på natur- og friluftslivsinteresser?
- B. Blir de sikkerhetsmessige sidene ved bruk av vannscooter godt nok ivaretatt i forskriften?
- C. Er regelverket utformet slik at det er mulig å kontrollere og håndheve?
- D. Hvilke erfaringer med regelverket har publikum og brukere?

Spørsmål D er formulert som et åpent spørsmål. Vi forstår spørsmålet som at det er ønskelig å finne ut om regelverket er brukervennlig for vannscooterbrukere og interessenter (den del av publikum som er eksponert for vannscootervirksomhet).

Metode og avgrensinger

I evalueringen har vi lagt til grunn følgende kriterier i arbeidet med å besvare evalueringsspørsmålene:

1. Regelverket skal sikre at vannscootervirksomhet ikke virker negativt inn på truede arter og naturvernområder.
2. Regelverket skal sikre at vannscootervirksomhet ikke går ut over friluftsinnteresser i betydelig grad.
3. Regelverket skal sikre at brukere ikke kommer til skade i et omfang som er større enn ved bruk av småbåter eller ved vannscootervirksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med.
4. Regelverket skal sikre at publikum ikke kommer til skade i et omfang som er større enn ved bruk av småbåter eller ved vannscootervirksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med.
5. Regelverket skal være utformet slik at det er enkelt for relevante myndigheter i konkrete tilfeller å kunne avgjøre om regelbrudd finner sted.
6. Regelverket skal være utformet slik at det er enkelt for relevante myndigheter å dokumentere om regelbrudd har funnet sted, med henblikk på oppfølging i relevante instanser.
7. Regelverket skal være tilgjengelig, enkelt å forstå og etterleve for brukere.
8. Regelverket skal være tilgjengelig, enkelt å forstå og etterleve for publikum og det skal være praktisk mulig for publikum å vurdere om regelverket etterleves.

Vår vurdering av om regelverket virker etter sin hensikt, er knyttet til i hvilken grad disse kriteriene er oppfylt. Kriteriene er mer presist definert i selve rapporten.

Datagrunnlaget for evalueringen består av relevante lover og regler, vitenskapelig litteratur fra Norge og utlandet om vannscooterens innvirkning på miljø og sikkerhet, ulykkesstatistikk fra Norge og utlandet, medieoppslag om hendelser knyttet til vannscooter, høringsuttalelser, en liten spørreundersøkelse til Redningsselskapets redningsskøyter, samt tjue intervjuer med brukere og båtnæring, Politidirektoratet og Statens Naturoppsyn som fører tilsyn og kontroll med at bestemmelsene gitt i forskriften blir overholdt, maritime aktører (Sjøfartsdirektoratet), samt friluftsf- og idrettsorganisasjoner.

Det er flere forhold som gjør at vurderingene i denne evalueringen bør anses som foreløpige.

For det første mangler det grunnleggende data for omfang av vannscootere i Norge. Siden vannscootere ikke blir registrert, vet vi ikke hvor mange vannscootere det faktisk er i Norge, hvilke type og hvordan de er geografisk fordelt. Det er heller ikke gjort undersøkelser som dokumenterer profilen til vannscooterbrukere i Norge; alder, kjønn, utdannelsesnivå og lignende. Ulykker knyttet til vannscooter blir ikke registrert, med unntak av dødsfall. Vi vet således lite konkret om ulykkesomfanget. En kartlegging av vannscootervirksomheten i Norge har ikke vært en del av vårt oppdrag og vi har derfor i betydelig grad vært nødt til å benytte oss av anslag og å trekke på utenlandske erfaringer i våre vurderinger.

For det andre er regelverket nytt og har kun vært operativt i en og en halv sesong. Det er metodisk vanskelig å vurdere virkningen av et tiltak som har hatt kort tid til å virke. Det er naturlig at det tar en viss tid før et nytt regelverk blir ordentlig kjent i alle målgrupper og til at disse gruppene får etablert praksiser for etterlevelse. Ideelt sett bør en evaluering finne sted en god stund etter at et regelverk har hatt tid til å etablere seg og en stabil praksis har blitt etablert i berørte grupper. At regelverket er nytt medfører også at det knapt har vært tid til å gjennomføre vitenskapelige studier av vannscootervirksomheten og at interessenter som for eksempel friluftsforganisasjoner har hatt liten tid til å samle og vurdere erfaringer fra forskjellige deler av landet. Disse forholdene bidrar til at datagrunnlaget er tynt.

I evalueringen ser vi på hvordan regelverket fungerer i forhold til målgrupper som brukere, myndigheter og publikum. Vi gjør ikke en relativ vurdering av regelverkets kvalitet i forhold til andre regelverk som regulerer ferdsel langs kysten eller vurderer hvordan et regelverk for bruk av vannscooter kunne/burde utarbeides som en del av samtlige regelverk som regulerer ferdsel langs kysten. Regelverk for maritim ferdsel vil variere i tråd med kommunale retningslinjer, noe som gjør at samspillet mellom vannscooterregelverket og annet regelverk vil variere fra sted til sted. Hvordan dette slår ut i forskjellige kommuner har det også vært utenfor denne evalueringen å vurdere.

Bakgrunn

Vannscootere finnes i forskjellige typer og brukes både til fritidsbruk og i idrettssammenheng. De fleste vannscootere er beregnet for en til tre personer og brukes til rekreasjon, fritidssysler eller til konkurranse ("jetski"). I følge Norsk

Motorsportforbund er det om lag 60-70 aktive jetski-utøvere i Norge. Det foreligger i dag ikke statistikk over hvor mange vannscootere som finnes i Norge. Basert på intervjuer og tall fra importører vurderer vi at det er minst 2 000 vannscootere i Norge per sommeren 2014, dvs. ca. 1 vannscooter per 2 500 innbyggere. I Sverige, hvor vannscootere har vært tillatt siden 2004, er det ca. 12 000 vannscootere, dvs. ca. 1 vannscooter per 800 innbyggere. Hvis situasjonen i Norge etter hvert skulle legge seg på samme snitt som i Sverige vil vi få ca. 6 300 vannscootere i Norge i løpet av de nærmeste årene.

Norske vannscootere skal være CE-merket og de fleste har CE-sertifisering C, som innebærer at de er produsert til bruk innaskjærs (bølger til og med 2 meter). Det har vært en betydelig teknologisk utvikling knyttet til sikkerhet- og støyproblematikk de siste tjue årene som har gitt utslag i forbedringer på begge fronter. Støymålinger viser at nye vannscootere har en lavere desibelfrekvens enn andre motoriserte fartøy til sjøs. Den elektroniske bremsen gjør at en vannscooter i høy fart kan stoppe raskt på kort varsel (fra 50 knop til ned i null på 10-15 meter). Nye vannscootere har tre stjerner på miljøutslipp (dvs. "ultra low emissions" på skalaen til California Environmental Protection Agency) og beskrives av produsentene som et miljøvennlig alternativ når det gjelder korte avstander nyttekjøring sammenliknet med en stor og/eller gammel båt.

Basert på informasjon fra vitenskapelig litteratur om vannscootervirksomhet og intervjuer har vi delt inn vannscooterbrukere i tre hovedtyper:

- a) "Sportsutøvere", som bedriver vannscootersport organisert i klubb og bruker ståscootere.
- b) "Nyttekjøreren", som bruker sittescootere først og fremst som nyttekjøretøy og til forholdsvis rolige former for rekreasjon.
- c) "Fart og spenning-utøveren", som bruker sittescootere til fornøyleseskjøring med fokus på fart og spenning.

Antallet sportsutøvere er lite (60-70). De to neste gruppene er vanskelige å atskille. Den kjøperprofilen importørene indikerer peker i retning av "nyttেকjøreren", men en vannscooter kan i praksis disponeres av flere og brukes både til nyttekjøring (typisk av foreldre) og fartsfullt fornøyleseskjøring (av ungdom og unge voksne).

Regelverket

I henhold til Forskrift om bruk av vannscooter og lignende er det ikke tillatt å kjøre vannscooter:

I sjø:

- i et heldekkende belte på 400 meter ut fra land
- i verneområder
- i et heldekkende belte på 400 meter fra alle verneområder

I vassdrag, herunder innsjøer:

- i et heldekkende belte på 500 meter ut fra land

- i verneområder
- i et heldekkende belte på 500 meter fra alle verneområder
- i innsjøer mindre enn 2 km²

Med "land" menes fastlandet, samt øyer, holmer og skjær større enn 200m². Det er laget et veiledende kart, som viser både de generelle forbudssonene og verneområdene med buffersoner, som er tilgjengelig på internett.

Det er tillatt med transportkjøring gjennom forbudsbeltene for å komme seg fra land og ut til områder utenfor forbudsbeltene. Transportkjøring skal i utgangspunktet skje i farled. Dersom det ikke foreligger en farled nær stedet vannscooteren starter fra er det tillatt å kjøre ut gjennom forbudsbeltet utenom farled over en avstand på inntil 1000 meter på følgende vilkår: det skal velges korteste mulige vei gjennom forbudsbeltet, og man skal holde en avstand på minst 30 meter fra land, herunder ved passering av øyer og holmer etc., med mindre det er nødvendig å passere i nærmere avstand gjennom smale sund for å komme ut gjennom forbudsbeltet. Transportkjøring er uansett ikke tillatt i følgende områder: verneområder, elvestrekninger, og innenfor badebøylene i badeområder.

Transportkjøring i forbudsbeltet, både i og utenfor farled, skal ikke foregå i større hastighet enn 5 knop. Under transportkjøring skal det holdes så stø kurs som mulig, og det er ikke tillatt med hopping på bølger, sikksakkjøring mellom andre fartøy, eller annen type adferd som kan forårsake risiko for sammenstøt.

Funn: Innvirkning på natur

Kriterium 1: Regelverket skal sikre at vannscootervirksomhet ikke virker negativt inn på truede arter og naturvernområder.

Vannscooterkjøring innvirker på natur gjennom støy og bevegelse. Kjøremønsteret for vannscootere er som regel preget av varierte hastigheter, og ved høy fart vil scooteren hoppe på vannoverflaten og bølgene med såpass stor kraft at det genererer et eget støybilde som er uvanlig i akvatiske miljøer. Vannscootere karakteriseres også av brå og uforutsigbare retningsendringer i stor hastighet. Det foreligger få studier av hvordan vannscootervirksomhet (eller lignende virksomhet) virker inn på arter i Norge. Studier fra andre land viser at slike farkoster kan ha til dels betydelige effekter, særlig gjennom forstyrrelser av fugl og pattedyr (som sel), men også gjennom andre effekter på naturmiljøet; bl.a. turbulens i vannet, vannkvalitet, erosjon av strandlinje, og innvirkning på akvatiske planter og fisk. For fugler vil brå og uforutsigbare retningsendringer sannsynligvis forstyrre mer enn støyen, men det er mulig at kombinasjonen plutselige retningsendringer og endringer i støybildet kan forsterke effekten.

På grunnlag av en litteraturgjennomgang vurderer vi at vannscootere først og fremst har innvirkning på fugler og akvatiske dyr (først og fremst fisk som er særlig sensitive for lydstry). Effekter av vannscootervirksomhet på fugler vil omfatte alt fra relativt ubetydelige atferdsendringer med liten effekt, til alvorlige effekter som har betydning

for fuglenes overlevelse og hekkesuksess. Litteraturgjennomgangen viser at det er viktig å ha en buffer i form av en forbudssoner for å skjerme sårbare arter.

Forbudssonene (både de generelle og de som relaterer seg til verneområder) som regelverket etablerer ivaretar etter vår vurdering hensynet til fugler på en god måte og vil etter alt å dømme forhindre negativ innvirkning på arter, inkl. truede og sårbare arter ifølge den siste rødlista (2010).

Vi tar imidlertid et forbehold for mulige effekter på vannfugler (både i ferskvann og i marine områder), men særlig i tilknytning til myteområder for andefugler flere steder langs kysten, der store flokker kan samles langt fra land og på arealer under 200 m². Fuglene er ekstra sårbare i myteperioden ettersom de ikke kan fly vekk fra en forstyrrelse, og fordi ekstra energibruk kan være kritisk, særlig hvis de fortrenses fra optimale næringsområder. Det er ønskelig med fremtidige studier av vannscootervirksomhets innvirkning på mytende andefugler langs kysten, for med sikkerhet å kunne fastslå hvorvidt negativ innvirkning forekommer.

Med hensyn til innvirkning av lydstry på akvatiske dyr, så er støyen fra en vannscooter under vann lavere enn fra en motorbåt siden luftboblene bidrar til å dempe lyden. Vi vurderer at vannscootere generelt ikke har negativ innvirkning av betydning på akvatiske dyr, men at det kan forekomme negativ innvirkning i verneområder hvor vanndybden er lav. Forbudssonen på 400 meter fra land (500 meter i innsjøer) ansees imidlertid som tilstrekkelig for å motvirke vesentlig negativ innvirkning i grunne farvann. For å skjerme sårbare arter, anser vi det som viktig å ha en buffer i form av en forbudssone omkring verneområder og andre viktige lokaliteter som er viktige for sårbare arter. Utenfor verneområder anser vi at innvirkningen av vannscooter på sårbare arter generelt sett ikke er problematisk.

Vi anser at regelverket oppfyller kriterium 1.

Funn: Innvirkning på friluftsliv

Kriterium 2: Regelverket skal sikre at vannscootervirksomhet ikke går ut over friluftssinteresser i betydelig grad. Med "betydelig grad" mener vi at den ikke skal føre til at annen friluftsvirksomhet opphører, begrenses betydelig i tid og rom, eller får betydelig nedsatt kvalitet.

De friluftssinteressene som påvirkes av bruk av vannscooter er i første rekke de som ferdes eller oppholder seg innenfor eller nær de arealene som brukes av vannscooterførere; brukere av fritidsboliger, turgåere langs land, folk engasjert i strandliv og/eller bading, fritidsfiskere, brukere av fritidsbåter, seilere, dykkere, padlere, brettseilere, surfere, fuglekikkere og andre naturinteresserte. Mange representanter for slike grupper opplever vannscootervirksomhet som problematisk, særlig med henblikk på støy. Vannscooterlyd er teknisk sett ikke spesielt høy, men oppleves av mange brukergrupper som sjenerende. Dette kan ha å gjøre med tonaliteten og mønsteret i lyden, som mange opplever som hvinende og som ofte forblir i det samme området (mens andre båter beveger seg fra A til B).

En litteraturgjennomgang og intervjuer med frilftsorganisasjoner viser at frilftsbrukere først og fremst påvirkes av vannscootervirksomhet gjennom støy og bevegelse (fart, bølger). Kartleggingen indikerer også at konfliktene mellom vannscooterbrukere og andre frilftsbrukere ofte er asymmetriske; vannscooterbrukeren opplever på sin side ofte i liten grad (om i det hele tatt) en motsetning, mens andre typer frilftsbrukere kan oppleve en til dels betydelig motsetning.

Undersøkelser viser også at det er hensiktsmessig å skille mellom målkonflikter og verdikonflikter. En målkonflikt finner sted når målet for to forskjellige typer frilftsaktiviteter ikke begge kan oppfylles på samme sted. I sin ytterste konsekvens vil en målkonflikt føre til at en type aktivitet skyver ut en annen type aktivitet. Våre undersøkelser peker på at det i begrenset grad er målkonflikter som gjør seg gjeldende for motsetningene med andre frilftsgrupper. I avgrensede områder med stort press av ulike typer frilftsbrukere kan det oppstå situasjoner hvor vannscootervirksomhet fortrenger annen frilftsvirksomhet, men forbudssonene skulle effektivt motvirke dette (i områdene 400 meter fra land skulle det være plass til alle typer brukere). En vanlig situasjon vil imidlertid være at andre frilftsbrukere vil måtte tilpasse sin frilftsaktivitet til eventuell vannscootervirksomhet alt etter hvor forstyrrende de opplever den.

Litteraturen om frilftsliv og brukermotsetninger antyder at motsetningene mellom vannscooterbrukere og andre frilftsbrukere ofte er basert på en verdikonflikt. Forskjeller i sosiale verdier kan bidra til at sjenanse fra annen aktivitet oppleves svært ulikt. Mange uttrykker at de sjeneres av støyen fra vannscootere, selv om den teknisk sett ikke er spesielt høy. En annen faktor er at frilftsbrukere som søker ro og fred, og kanskje også har et ideal om lavteknologisk naturbruk, typisk vil oppleve vannscooterlyden som langt mer forstyrrende enn for eksempel frilftsgrupper som søker opplevelser knyttet til fart, trening eller motorrelatert virksomhet. Mye tyder på at det særlig er en motsetning mellom frilftsgrupper som søker en forholdsvis rolig og lavteknologisk opplevelse av å være ute i naturen og vannscooterbruk. Myke trafikanter på sjøen, som padlere, melder også at vannscootere til tider oppleves som en risiko. Statistikk fra utlandet og erfaringer fra Norge viser imidlertid at vannscootervirksomhet generelt ikke utgjør noen vesentlig fare for andre grupper.

Vi er ikke kjent med at vannscootervirksomhet i Norge på bestemte steder har fortrenget annen frilftsvirksomhet eller begrenset den betydelig i tid eller rom. Vannscootervirksomhet kan imidlertid ha vesentlige negative innvirkninger på frilftsopplevelsen til andre grupper. Forbudsbeltet spiller en viktig rolle med hensyn til å minske motsetninger i forhold til andre frilftsbrukere i form av støy og målkonflikter. Regelverkets forbudssoner og krav til rolig transportkjøring gjennom forbudssonene skulle imidlertid sikre et forholdsvis lavt konfliktnivå.

Vi anser at regelverket oppfyller kriterium 2.

Funn: Innvirkning på sikkerhet

Kriterium 3: Regelverket skal sikre at brukere ikke kommer til skade i et omfang som er større enn ved bruk av småbåter eller ved vannscootervirksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med.

Kriterium 4: Regelverket skal sikre at publikum ikke kommer til skade i et omfang som er større enn ved bruk av småbåter eller ved vannscootervirksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med.

Den mest robuste ulykkesstatistikken for vannscooter er fra USA, hvor det er 1,3 millioner vannscooterbrukere og hvor ulykkesstatistikken går tilbake til 1987. I USA lå frekvensen av dødsfall i 2013 på ett dødsfall per 33 000 vannscootere per år. I Sverige, hvor man har et langt mindre statistisk grunnlag, ligger den på ett dødsfall per 20 000 vannscootere per år. Dette nivået samsvarer med antallet dødsulykker for fritidsbåt i Norge, som har et gjennomsnitt på ett dødsfall per 24 000 fritidsbåter per år. Internasjonale erfaringer tilsier ikke at risiko for dødsulykker ved vannscooterbruk er spesielt høy, sammenlignet med bruk av småbåter.

I Norge har vi for få vannscootere til å ha en pålitelig statistikk over dødsfall og vannscootere har dessuten kun vært tillatt i ett år. Det er derfor ikke mulig å si noe statistisk sikkert om sikkerhetssituasjonen i Norge. Hvis vi antar at antallet vannscootere i Norge holder seg stabilt på 2 000 de neste årene, skulle vi i gjennomsnitt få en dødsulykke ca. hvert 17. år (USAs nivå) eller hvert 10. år (Sveriges nivå). Det har allerede vært en dødsulykke i Norge etter at regelverket trådte i kraft. Det er for tidlig å si om dette er tilfeldig eller om det er en indikasjon på at sikkerhetssituasjonen er mer utfordrende i Norge.

Den amerikanske statistikken viser at tre av fire ulykker innebærer at vannscooteren treffer et annet objekt (som regel fritidsfartøy). En oversikt over hendelser i Danmark og Sverige viser et lignende bilde. Den amerikanske statistikken viser også at det nesten alltid er vannscooterføreren selv som kommer til skade. I statistikken er det også registrert hva som var årsaken til ulykkene og i over 80 prosent av tilfellene er det forhold som kan sammenfattes som uansvarlig kjøring.

I Norge mangler det ulykkesstatistikk, men det inntrykket vi får av intervjuer med politi, Statens Naturoppsyn, Redningsselskapet samt medieoppslag, er at bildet som tegnes over også gjelder i Norge. Når ulykker forekommer skyldes de typisk uvøren kjøring og går ut over vannscooterføreren selv. Vi kjenner ikke til eksempler på at vannscooterkjøring i Norge har ført til skader på publikum, men det er eksempler på at slikt har forekommet i Danmark og Sverige.

Det er flere forhold som peker i retning av at regelverket ikke tar hensyn til brukerens sikkerhet på en optimal måte. Regelverket adresserer ikke det som i de fleste tilfeller er årsaker til ulykker, nemlig uvøren kjøring. Et tiltak som direkte adresserer dette vil for eksempel være å sette ekstra kurskrav til utøverne. Et annet moment som taler imot at vannscooterførernes sikkerhet blir godt ivaretatt er at regelverket legger lovlig vannscootervirksomhet til en sone 400 meter fra land, hvor forholdene mange steder

langs kysten ikke er egnet for vannscooterbruk og hvor føreren selv må vurdere om såkalt signifikant bølgehøyde er under 2 meter (som er det forhold vannscooteren er laget for). Dette kan være vanskelig å vurdere i praksis. Vannscootere kan havarere eller gå tom for drivstoff og da er 400 meter inn til land langt. I Sverige har det vært flere vannscooterhendelser hvor svømming tilbake til land har medført dødsfall på grunn av drukning eller hypotermi. Et tredje moment som taler imot at vannscooterbrukers sikkerhet blir godt ivaretatt er kravet til transportkjøring i 5 knop, som i mange tilfeller vil medføre et avvik i forhold til annen trafikk og dermed bidrar til et uryddig trafikkbilde. Både brukere og Sjøfartsdirektoratet melder at de har erfaring med at dette fører til risikable situasjoner.

Med hensyn til kriterium 3, er vår vurdering at regelverket ikke sikrer sikkerheten til brukerne på en optimal måte. Vi kan imidlertid ikke dokumentere at brukere i Norge kommer til skade i et omfang som er større enn ved bruk av småbåter eller ved vannscootervirksomhet i andre land.

Med hensyn til kriterium 4, er vår vurdering at risikoen for publikum generelt sett er liten og at regelverket sikrer at publikum ikke kommer til skade i et omfang som er større enn ved bruk av småbåter eller ved vannscootervirksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med. Det må imidlertid bemerkes at regelverket ikke adresserer det som er hovedårsakene til risiko, nemlig uvøren kjøring.

Funn: Kontroll og håndheving

Kriterium 5: Regelverket skal være utformet slik at det er enkelt for relevante myndigheter i konkrete tilfeller å kunne avgjøre om regelbrudd finner sted.

Kriterium 6: Regelverket skal være utformet slik at det er enkelt for relevante myndigheter å dokumentere om regelbrudd har funnet sted, med henblikk på oppfølging i relevante instanser.

Vannscooterforskriften fungerer innenfor et rammeverk som omfatter et flertall andre lover og forskrifter. De viktigste er småbåtloven (lov om fritids- og småbåter), den sentrale forskriften om fartsbegrensinger i sjø, elv og innsjø og lokale fartsforskrifter. Småbåtloven regulerer bl.a. kravene til rednings- og flyteutstyr, at navigering skal foregå slik at det ikke oppstår fare for liv og helse, miljø eller materielle verdier, og krav til båtførerbevis (for alle født etter 1980). Disse bestemmelsene gjelder også for den som fører vannscooter. De lokale fartsforskriftene er av varierende form og innhold. Vi har sett på et utvalg lokale forskrifter for kommuner langs Oslo-fjorden og Sørlandet. De aller fleste har en generell fartsbegrensning på 5 knop 50, 100 eller 150 meter fra land, noen steder begrenset til sommersesongen. Videre er det mange kommuner som har en fartsbegrensning på 5 knop i havneområder og andre spesielle områder. Det er også noen kommuner som har en fartsbegrensning på 15 knop i noen områder. Kravene til vannscooterbruk er dermed til dels vesentlig strengere enn for andre småbåter. Kravet for vannscootere om at de skal gå kortest mulig vei gjennom 400-metersbeltet (i prinsippet vinkelrett mot land) atskiller seg dessuten fra reglene for småbåter, som kan kjøre hvor som helst gitt at fartsbegrensningene overholdes.

Det er Politiet og Statens naturoppsyn (SNO) som fører tilsyn og kontroll med at bestemmelsene gitt i forskriften blir overholdt. Overtredelser av bestemmelsene i forskriften kan straffes med bøter etter lov om fritids- og småbåter §40a. Ulovlig vannscooterkjøring vil i praksis handle om hvorvidt brukeren kjører i områder som ikke er tillatt, i en hastighet ut over det som er tillatt og/eller kjører på en måte som innebærer risiko for andre. Gitt at regelverket kun har vært gjeldende i ett år, har vi begrenset grunnlag for å vurdere regelverkets egnethet med hensyn til kontroll og håndheving.

Tilbakemeldinger fra politiet og SNO tyder ikke på at det så langt er betydelige eller økende problemer med ulovlig vannscootervirksomhet. I Oslo-området, hvor overvåkingen er relativt omfattende, ga havnepolitiet i 2014 femten advarsler til vannscooterbrukere og ett forelegg for fart, med basis i småbåtloven, og ingen anmeldelser. Det er imidlertid eksempler på miljøer som driver uvøren vannscooterkjøring forskjellige steder i landet. Politiet og SNO vurderer at det i praksis i relativt stor grad forekommer vannscooterkjøring som ikke er i tråd med regelverket, men at denne ikke nødvendigvis er problematisk.

Politi, SNO og Fylkesmannen i flere fylker beskriver en rekke problemer knyttet til kontroll og håndheving. Disse er grovt sett knyttet til spørsmål om regelverkets hensiktsmessighet og til praktiske forhold. Flere håndhevingsinstanser uttrykker at det er ønskelig med en mest mulig lik lovgivning for vannscootere og småbåter og at et forskjellig regelverk i seg selv kan skape problemer. Et eget regelverk for vannscootere medfører et eget håndhevings- og kontrollbehov, noe som krever ressurser. Det er indikasjoner på at dette medfører at oppfølging av regelverket for vannscooter ikke prioriteres. Flere aktører (både fra myndighetssiden og brukersiden) uttrykker at de ulike reglene for småbåter og vannscootere oppleves som ulogisk og til dels urettferdig, noe vi har indikasjoner på at svekker lojaliteten til regelverket.

Med hensyn til mer praktiske forhold, uttrykker representanter for politiet, SNO og Fylkesmannen ønske om et registreringsnummer på vannscootere, slik at en vannscooter som observeres og mistenkes for ulovlig kjøring kan identifiseres og det eventuelle lovbruddet kan dokumenteres (for eksempel med bilder eller film). Politimyndigheter og SNO påpeker at det er praktisk vanskelig å kontrollere om transportkjøring foregår i tråd med regelverket, da det i hvert tilfelle vil variere hva som er rett vinkel ut fra land og til 400 meters sonen og om/hvor en vannscooterfører befinner seg på den linja. Det kan også være vanskelig å vurdere om holmer har en størrelse som tilsier at vannscootervirksomheten skal holde en avstand på 400 meter eller ikke. Politiet har ikke utstyr som gjør dem i stand til å måle og dokumentere hvor langt vannscootere befinner seg fra land eller hvor fort de kjører, noe som i praksis innebærer at håndhevelse som regel er knyttet til å ta en lovbrøyer "på fersken" når man selv er ute i båt.

Vi er ikke kjent med at det er noen saker knyttet til regelverket i rettssystemet og vårt inntrykk er at anmeldelser av brudd på regelverket for vannscooter som regel henlegges. Så lenge ingen saker har blitt prøvd i rettssystemet oppleves rettssituasjonen som uklar, noe som antagelig også virker inn på håndhevingen. For

eksempel oppgir Oslo havnepoliti at man i og for seg har tilstrekkelig med ressurser til å håndheve forskriften, men at man har valgt ikke å prioritere vannscootere blant annet basert på at man er usikker på hva man faktisk får ut av det.

Vår vurdering er at kriterium 5 og 6 ikke er oppfylt, og således at regelverket er utformet slik at det er vanskelig å kontrollere og håndheve det i praksis.

Funn: Brukervennlighet

Kriterium 7: Regelverket skal være tilgjengelig, enkelt å forstå og etterleve for brukere.

Kriterium 8: Regelverket skal være tilgjengelig, enkelt å forstå og etterleve for publikum og det skal være praktisk mulig for publikum å vurdere om regelverket etterleves.

Vannscooterbrukere er en sammensatt gruppe hvor både idrettsutøvere, rekreasjonskjørere og nyttekjørere er representert. I tillegg kan aktører som ikke selv er brukere men som er engasjert i vannscooterrelatert virksomhet, som importører, folk som er opptatt av maritim motorsport og lignende også regnes til denne gruppen. Felles for gruppen er at de er positivt innstilt til og har interesser knyttet til vannscootervirksomhet.

Vannscooterbrukerne vi har vært i kontakt med vurderer at regelverket er lett tilgjengelig via internett, men at det er vanskeligere å finne fram til de kommunale fartsbestemmelsene. Det at vannscooterbrukere i flere tilfeller må bruke flere kartlag for å kunne kjøre lovlig kompliserer regelverket i praksis. En hovedtendens er at brukere uttrykker at anvisningene i regelverket er lette å forstå, men mange brukere opplever en diskrepans mellom det bildet som er tegnet i media av at "vannscooter nå er tillatt" og et regelverk som i praksis oppleves som meget restriktivt. En annen hovedtendens er at brukere uttrykker at de ikke forstår hvorfor regelverket inneholder strengere retningslinjer enn det som legges til grunn for reguleringen av småbåter, at dette oppfattes som urimelig og også kan medføre økt risiko for brukeren.

En tredje hovedtendens er at brukere angir at forskriften er til dels vanskelig å etterleve, selv om man anstrenger seg. At det gjelder andre regler for vannscootere enn småbåter i beltet ut til 400 meter fra land, gjør at vannscooterførere her ikke kan følge det generelle trafikkbildet men må holde en hastighet og retning som i en del tilfeller kan virke unaturlig. En fjerde hovedtendens er at brukerne opplever det som vanskelig å vite om de holder de lovlige avstandene fra fastland og holmer. I enkelte områder er restriksjonene så omfattende at det svært vanskelig å kjøre lovlig og i praksis oppleves dette som et totalforbud mot vannscooterkjøring.

Med publikum tenker vi på de som blir berørt av vannscooteraktivitet. Dette kan være alt fra badende og padlende til hytteeiere og de som ønsker å rekreere langs sjøen og være ute i naturen. Vi har primært vært i kontakt med friluftsf- og idrettsorganisasjoner. Det generelle bildet er at disse aktørene er kritiske til vannscootervirksomhet, som de ofte opplever som generende. En hovedtendens blant informantene er at de understreker at regelverket til sjøs generelt sett bør

innstrammes for alle båter, og at vannscootere bidrar til øke en allerede nokså høy grad av uvetting kjøring til sjøs.

En hovedtendens for de representantene for publikum vi har vært i kontakt med er at de oppfatter regelverket både som nokså lett tilgjengelig og relativt enkelt å forstå, men at regelverket er vanskelig å bruke i praksis. Dette er knyttet til at det er vanskelig i konkrete tilfeller å vite presis hvilke avstandsbegrensninger som gjelder for den observerte vannscootervirksomheten, hvor langt fra land, holmer, eller verneområder vannscooterer faktisk er og å identifisere vannscooterer presis (for eksempel ved hjelp av et registreringsmerke) med henblikk på eventuell anmeldelse. Det er således vanskelig i praksis å vurdere om observert vannscootervirksomhet er lovlig eller ulovlig, og hvis man mener den er ulovlig så er det vanskelig å følge dette opp på en måte som gjør at regelverket settes i kraft. Enkelte av de vi har intervjuet forteller om at klager eller anmeldelser til kommune og politi ikke følges opp.

Vi vurderer at kriterium 7 ikke er oppfylt, siden regelverket i praksis er vanskelig å etterleve for brukerne.

Vi vurderer også at kriterium 8 ikke er oppfylt, siden det i konkrete situasjoner er vanskelig for publikum å vurdere og dokumentere om regelverket etterleves.

Konklusjon

På bakgrunn av denne gjennomgangen og de kriteriene vi har lagt til grunn, konkluderer vi som følger med hensyn til om regelverket fungerer etter sin hensikt:

- A. Ivaretar regelverket i tilstrekkelig grad miljøinteressene, med spesiell vekt på natur- og friluftslivsinteresser?
 - Svaret er JA.
- B. Blir de sikkerhetsmessige sidene ved bruk av vannscooter godt nok ivaretatt i forskriften?
 - Svaret er NEI, for brukernes del.
 - Svaret er JA, for publikums del.
- C. Er regelverket utformet slik at det er mulig å kontrollere og håndheve?
 - Svaret er NEI.
- D. Er regelverket brukervennlig?
 - Svaret er NEI, for vannscooterbrukernes del.
 - Svaret er NEI, for publikums del.

1. Bakgrunn, mandat og metode

1.1 Vannscootere i Norge i dag

I Forskrift om bruk av vannscooter og lignende (Klima- og miljødepartementet 2013a) defineres vannscooter som "en farkost med skroglengde mindre enn 4 meter, utstyrt med innenbords forbrenningsmotor som driver et vannjet-aggregat som hovedfremdriftsmiddel, og som er konstruert for å bli betjent av en eller flere personer som sitter, står eller kneler på, fremfor i, skroget."

Vannscootere finnes i forskjellige typer og brukes både til fritidsbruk og i idrettssammenheng. De fleste vannscootere er beregnet for en til tre personer og brukes til rekreasjon og fritidssysler. Det er ikke noe krav til kurs for vannscooterbruk, men brukere født etter 1.1.1980 er nødt til å avlegge båtførerprøven. Selgere av vannscootere er ikke forpliktet til å gi informasjon om gjeldende regelverk til en vannscooterkunde. Det er brukerne selv som er pliktige til å sette seg inn i regelverket som gjelder.

1.1.1 Antall vannscootere i Norge

Det er lite eksisterende data på vannscootere i Norge i dag, dette skyldes til dels det tidligere forbudet og til dels det at det ikke er noe register for vannscootere å la småbåtheregisteret (et frivillig register for småbåteiere). Basert på intervjuene vi har gjort i forbindelse med denne evalueringen kan vi likevel komme med et anslag på antall vannscootere i Norge. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til dette anslaget på grunn av gråimport under forbudet. Intervjuene tilsier for øvrig at det foreløpig er forholdsvis lite utleie av vannscootere, men at det er økende interesse for dette.

Boks 1.1 Anslag for antall vannscootere i Norge (uten gråimport)

Intervjuer med importører og vannscooterbrukere gir oss følgende regnestykke for antall vannscootere i Norge (uten gråimport):

Ca. 1000 nye vannscootere i Norge før 2014-sesongen

Ca. 600 solgte vannscootere september 2013-august 2014

Minst 200 gamle vannscootere

= ca. 1800 vannscootere i Norge

Basert på intervjuer med importører og brukere vurderer vi at det er ca. 1800 vannscootere i Norge per sommeren 2014. I tillegg kommer scootere som privatpersoner selv har importert til Norge ("gråimport") I følge importørene er det en betydelig andel gråimport. Et anslag på minst **2 000 vannscootere** per sommeren 2014 må derfor anses som sannsynlig.

I både Danmark og Sverige er det per 2014 ca. 12 000 vannscootere. I lys av tallene fra Danmark og Sverige virker det sannsynlig at det vil komme en betydelig vekst i antallet

vannscootere i Norge de neste årene. I Sverige, hvor vannscootere har vært tillatt siden 2004 er det per sommeren 2014 ca. 1 vannscooter per 800 innbyggere. Hvis situasjonen i Norge etter hvert skulle legge seg på samme snitt som i Sverige vil vi få ca. 6 300 vannscootere i Norge i løpet av de nærmeste årene. Som følge av mer røffe forhold langs kysten i Norge, er det imidlertid ikke sikkert at antallet vannscootere i Norge vil komme opp på nivået i Sverige.

Vannscootertyper, priser og tekniske spesifikasjoner

Tall fra importører viser totalt 615 solgte scootere fra september i fjor til august i år. Majoriteten av disse var tre-setere (vannscootere med plass til tre personer) og under 1 prosent var ståscootere. Salget økte kraftig etter at man fjernet hestekraftavgiften 1. juli 2014, noe som førte til et prisfall på rundt 25 prosent på de dyreste vannscooterne. En av bestselgerne sesongen 2014 er den rimeligste varianten av merket Sea Doo, som koster 57 000 kroner. De dyreste vannscooterne ligger opp mot 175 000 kroner. Eksempler på to ulike vannscootere (sittescootere) er gitt under med tilhørende bilder.

Figur 1.1 Eksempel: En "familiescooter" (GTI 130) og en mer "sporty" vannscooter (RTX-X 260 RS)



	GTI 130	RTX-X 260 RS
Farge	Grønn	Rød
Kjørekapasitet	3 personer	3 personer
Vektkapasitet	272 kg	272 kg
Tørrvekt	359 kg	379 kg
Bruk	Familiescooter/rekreasjon	Ytelse/aggressiv kjøring/tøffe forhold
Variabelt trimsystem (VTS)	Valgfri	Høytytende (forhåndsinnstilt)
Veil. pris inkl. mva	88 700,-	157 640,-

Vannscootere får sin fremdrift ved at et impellersystem suger opp vann som presses gjennom et avsmalnende rørsystem hvor trykket øker betydelig. I vannscooterens akterende blir vannstrålen presset ut gjennom et dysesystem som gir en kraftig jetstråle av vann som gir fremdrift til vannscooteren. En vannscooter har altså ingen propell.

Nye vannscootere (tresetere) kan veie opp mot 500 kg. Det finnes vannscootere med motoreffekt opp til 260 HK, topphastighet på 110 km/t og med tankkapasitet på 95 liter. Alle nye vannscootere er utstyrt med elektronisk brems, elektronisk dødmannssnor og *learning key* (låser maksfarten om man er uerfaren). Det har vært en betydelig teknologisk utvikling knyttet til sikkerhet- og støyproblematikk de siste tjue årene som har gitt utslag i store forbedringer på begge fronter når man sammenlikner nye vannscootere med gamle vannscootere. På grunn av den elektroniske bremsen kan en vannscooter i høy fart stoppe raskt på kort varsel (fra 50 knop til ned i null på 10-15 meter).

I følge en studie utført av Noise Unlimited, Inc. på vegne av New Jersey State Police hadde typiske vannscootere i 1995 en tilsvarende (litt lavere) desibelfrekvens som politiets motorbåter (henholdsvis ytre enmotors med 175 hestekrefter og ytre to-motors med 155 hestekrefter). Vannscooterne i 1995-studien hadde forholdsvis støyende 2-takts motorer og er av en type som senere har gått ut av produksjon. Den amerikanske produsentforeningen Personal Watercraft Industry Association (PWIA 2014) legger i sin omtale av studien til at dagens vannscootere har redusert støynivået (desibelfrekvens) med 70 prosent siden 1998. Vi har ikke funnet andre målinger utført for myndigheter enn disse og det er ikke et krav til produsentene om støymålinger på verken båter eller vannscootere. I regi av US National Park Service har det blitt foretatt omfattende kartlegginger av lyd- og støybildet i amerikanske nasjonalparker (Miller 2008). Når det gjelder vannscootere, anføres det at de har et støy nivå som er temmelig likt som de vanligste utenbordsmotorene brukt i fritidsbåter.

Det at vannscootere ikke støyer mer (og kan støye mindre) enn andre motoriserte fartøy til sjøs støttes av Båtmagasinet test, som magasinet viste til i sin høringsuttalelse i januar 2013. Båtmagasinet hadde da gjennomført en støytest av tre farkoster: Yamaha 1200 ccm vannscooter, Sun Ride vannscooter med 30hk påhengsmotor og Grand Rib med 50 hk utenbordsmotor. Ikke i noen av målingene (full gass, ½ gass og 5 knop ved 5m og 50m fra land) støyer den da forbudte vannscooteren (Yamaha'en) mer enn de lovlige farkostene med påhengsmotor.

Nye vannscootere har tre stjerner (dvs. «ultra low emissions» på skalaen til California Environmental Protection Agency) på miljøutslipp og beskrives av produsentene som et miljøvennlig alternativ når det gjelder korte avstander med nyttekjøring, sammenliknet med en stor og/eller gammel båt.

Norske vannscootere skal være CE-merket. En CE-klassifisering indikerer hva slags bruk en båt eller liknende er sertifisert for. De fleste vannscootere har CE-sertifiseringen C, noe som betyr at de er produsert først og fremst til bruk innaskjærs. Noen vannscootere er også merket D. Tekstboks 1.2 gir en oversikt over de ulike CE-kategoriene.

Boks 1.2 CE-sertifisering for vannscootere

CE-sertifisering: Fra A til D

Båter og andre motoriserte fartøy til sjøs tilhører ulike CE-kategorier ettersom de er konstruert for å tåle en viss vindstyrke og bølgehøyde.

A er for havgående båter. De skal tåle en vindstyrke på mer enn 20,8 sekundmeter og en bølgehøyde på mer enn fire meter.

B er for båter til bruk utenfor kysten. De skal tåle til og med 20,7 sekundmeter og en bølgehøyde til fire meter.

C er for båter nær kysten. De skal tåle til og med 13,8 sekundmeter og bølger til og med to meter.

D er for båter i beskyttet farvann. De tåler mindre enn 7,7 sekundmeter i vindstyrke og til og med 0,3 meter i bølgehøyde.

Kilde: Båtliv (2011)

Jetski-klubber og utøvere i Norge

Ifølge Norsk Motorsportforbund er det om lag 60-70 aktive vannjet-utøvere i Norge, som kjører mindre en-personers stå-scootere ("vannjet", "ståjet", "jetski", "stå-scooter"). 5-10 av disse som kjører internasjonalt i EM og VM. Norges Motorsportforbund har et eget vannjetlandslag. Her er det først og fremst Hjellevstad Jet Ski klubb fra Bergen som er representert. Romerike Vannjetklubb har også en tidligere verdensmester som nå ikke lenger konkurrerer aktivt. Det største (og kanskje i realiteten eneste) robuste vannjetmiljøet i Norge i dag er i Bergen hos Hjellevstad Jet Ski Klubb. På forbundets side er det listet opp 7 vannjet-klubber, men flere av disse klubbene ser ikke ut til å ha vannjetutøvere i dag. Hjellevstad Jet Ski klubb oppgir å ha rundt 40 aktive utøvere og anslår at det er rundt 500 vannscooterbrukere i Hordaland.

1.1.2 Vannscooterbrukere i Norge

Det finnes ingen oversikt over eller studier av vannscooterbrukere i Norge. Importører vi har vært i kontakt med forteller at de hadde forventet en større andel unge kjøpere (16-25 år). I stedet er det 35-40 år gamle menn (og eldre) som står for majoriteten av salget. Dette er ifølge importørene gjerne de samme som også har motorsykkel. Det kan likevel ikke utelukkes at enkelte i denne aldersgruppen kjøper vannscootere som også benyttes av tenåringsbarna deres eller andre. Samtidig tegnes det et bilde av at vannscootere i økende grad kjøpes til nyttebruk. Dette innebærer at hytteeiere ønsker en vannscooter som de kan kjøre inn til nærmeste butikk/kiosk å kjøpe enkle dagligvarer med. Tresetere kan også brukes til å frakte bagasje med. Det er dette segmentet importørene har spesielt tro på når det gjelder markedsvekst.

Basert på informasjon fra vitenskapelig litteratur om vannscootervirksomhet (se referanseliste) og intervjuer har vi delt inn vannscooterbrukere i tre hovedtyper:

- d) "Sportsutøvere", som bedriver vannscootersport organisert i klubb og bruker ståscootere.
- e) "Nyttekjøreren", som bruker sittescootere som nyttekjøretøy og til forholdsvis rolige former for rekreasjon.
- f) "Fart og spenning-utøveren", som bruker sittescootere til fornøyleskjøring med fokus på fart og spenning.

Antallet sportsutøvere er altså lite, anslått til ca. 60-70. De to neste gruppene er vanskelige å atskille. Forhandlere meddeler at de selger mest til kunder de oppfatter som "nyttekjørere", men en vannscooter kan i praksis disponeres av flere og brukes både til nyttekjøring (typisk av foreldre) og fartsfullt fornøyleskjøring (av ungdom og unge voksne).

1.2 Historikk: Bakgrunnen for dagens regelverk

Det forelå tidligere et generelt forbud mot bruk av vannscootere i Norge, begrunnet i ønske om å unngå støy og forurensing samt skader på dyre- og planteliv (Klima- og miljødepartementet 2013). Kommunen hadde mulighet til ved forskrift å gjøre unntak fra forbudet for nærmere avgrensede områder så fremt ikke hensynet til miljø og sikkerhet tilsier noe annet.

Regelverket ble endret i 2012, bl.a. med bakgrunn i dialog med EFTAS overvåkingsorgan ESA (ref. Prop. 82L 2012-2013). ESA sendte i juli 2009 brev til norske myndigheter hvor man anførte at det norske regelverket var i strid med EØS-avtalen ved at det utgjorde en ulovlig importrestriksjon. Miljøverndepartementet valgte å regulere bruk av vannscooter nærmere i forskrift av 22. Juni 2012 nr. 567 om bruk av vannscooter og lignende. Forskriften ga kommunen plikt til å åpne for vannscooterkjøring når det ble søkt om det, med unntak for definerte områder skravert i kartvedlegg til forskriften og områder hvor bruk av vannscooter kunne medføre nevneverdig skade eller ulempe for miljø eller sikkerhet. ESA sendte i oktober 2012 et nytt brev til norske myndigheter og fremholdt at også det nye regelverket ble ansett som for restriktivt og ikke fullt i samsvar med EØS-avtalens bestemmelse om fri bevegelse av varer. ESA pekte også på Danmarks nylig vedtatte system med et generelt forbudsbelte ut fra land, øyer og holmer, som en akseptabel løsning som også er enkel, oversiktlig og håndhevbar.

Regelverket for bruk av vannscooter i Norge ble igjen endret i 2013. "Ut fra en samlet vurdering med vekt på et fortsatt høyt beskyttelsesnivå for miljø og sikkerhet, ønsket om et enklere regelverk for brukere og myndigheter, og større sikkerhet for at regelverket er i samsvar med EØS-retten", mente regjeringen at det var hensiktsmessig å se på den norske ordningen på nytt (Klima- og miljødepartementet 2014). Det generelle forbudet mot bruk av vannscooter ble opphevet med virkning fra 1. juli 2013 og dagens regler for bruk av vannscooter ble fastsatt i en ny forskrift.

1.3 Dagens regelverk for bruk av vannscooter

Det gjeldende regelverket for bruk av vannscooter i Norge er fastsatt i Forskrift av 21. juni 2013 om bruk av vannscooter og lignende (Lovdata 2013, Prop 82L).

I henhold til forskriften er det **ikke tillatt** å kjøre vannscooter:

I sjø:

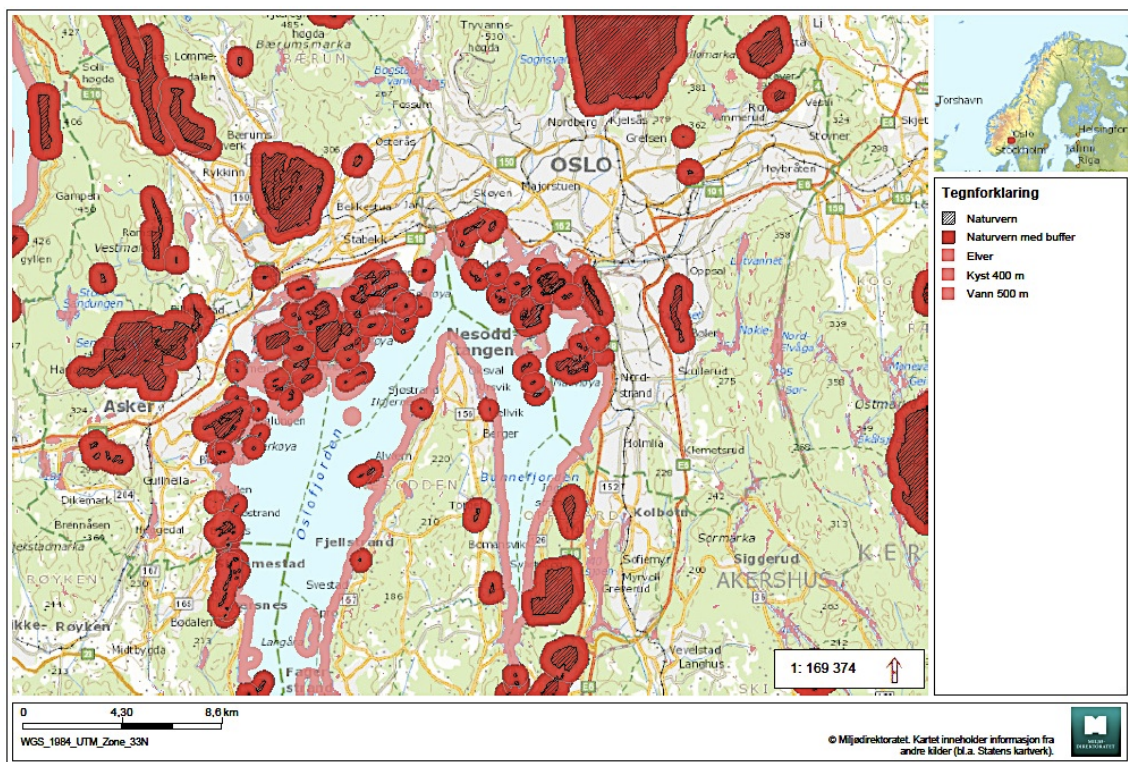
- i et heldekkende belte på 400 meter ut fra land
- i verneområder
- i et heldekkende belte på 400 meter fra alle verneområder

I vassdrag, herunder innsjøer:

- i et heldekkende belte på 500 meter ut fra land
- i verneområder
- i et heldekkende belte på 500 meter fra alle verneområder
- i innsjøer mindre enn 2 km², (jmfør lov 10. Juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag §4, tredje ledd, om tillatelser med direkte hjemmel i loven)

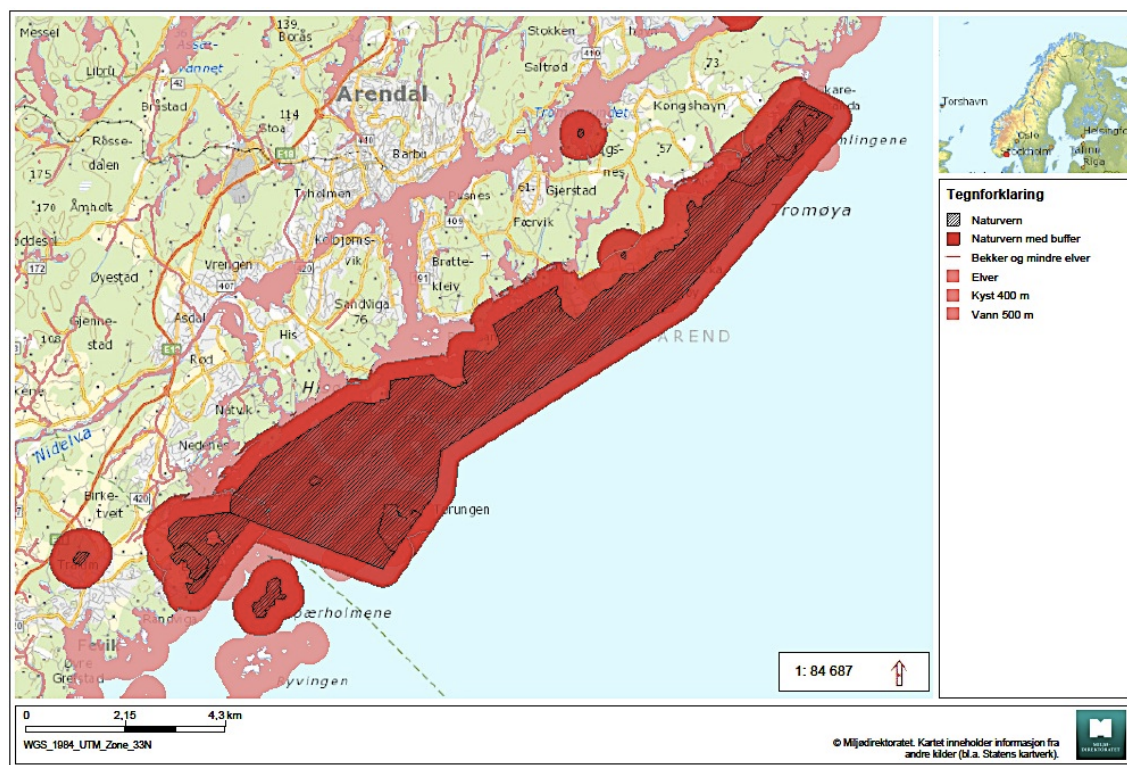
Med "land" menes fastlandet, samt øyer, holmer og skjær større enn 200m². Det er laget veiledende kart, som viser både de generelle forbudssonene og verneområdene med buffersoner, se figur 1.2 og 1.3 .

Figur 1.2 Kart som viser forbudsoner for bruk av vannscooter i indre Oslofjord



Kilde: Miljødirektoratets karttjeneste som viser forbudssoner for vannscooter.

Figur 1.3 Kart som viser forbudssoner for bruk av vannscooter i Arendal



Kilde: Miljødirektoratets karttjeneste som viser forbudssoner for vannscooter.

Regelverket tillater **transportkjøring** i lav fart (maks 5 knop) gjennom forbudssonene for å komme seg fra land og ut til områder utenfor forbudssonene. Slik transportkjøring skal primært skje langs farled. Dersom det ikke er en farled nær stedet vannscooteren starter fra er det tillatt å kjøre gjennom forbudsbeltet på gitte vilkår, knyttet til å minimere slik kjøring og i størst mulig grad unngå uønsket innvirkning på miljø og sikkerhet. Transportkjøring er uansett ikke tillatt i verneområder, på elvestrekninger, og innenfor badebøylene i oppmerkede badeområder (jmfør forskrift om begrenset fart ved passering av badende og om forbud mot ferdsel med videre innenfor oppmerkede badeområder §3, om forbud mot ferdsel med videre innenfor oppmerkede badeområder).

1.4 Intensjonen med regelverket og mandatet for evalueringen

Som det fremgår av historikken (ref. 2.1) har hensikten med regelverket for bruk av vannscooter i Norge siden 2000 vært å ivareta hensyn til miljø gjennom å unngå negativ miljøbelastning. Med revisjonen av regelverket i 2012, som opphevet det generelle forbudet mot bruk av vannscooter i Norge, kom ivaretagelse av hensyn til sikkerhet med som en del av hensikten. Med revisjonen i 2013 kom i tillegg et ønske om å sikre et enklere regelverk for brukere og myndigheter med som en del av hensikten. For øvrig har revisjonene av 2012 og 2013 vært begrunnet med et behov for å sikre bedre samsvar mellom norsk rett og EØS-retten. Hensikten med det nåværende regelverket for bruk av vannscooter er altså tredelt:

- Ivareta og sikre miljøinteresser
- Ivareta sikkerhetshensyn

- Sikre et enkelt og funksjonelt regelverk for regelverkets målgrupper

Disse tre målene kommer til uttrykk i mandatet for evalueringen på følgende måte (Miljødirektoratet 2014):

Målet med evalueringen er å se om regelverket har fungert etter sin hensikt:

- *Ivaretar regelverket i tilstrekkelig grad miljøinteressene, med spesiell vekt på natur- og friluftslivsinteresser?*

Direktoratet ønsker kunnskap om hvordan bruk av vannscooter påvirker natur- og friluftslivsinteresser. Hvordan oppleves støy fra vannscootere? Er de fastsatte forbudsbeltene tilstrekkelige for å ta hensyn til disse interessene? Ut fra at vannscooterforskriften kun har eksistert i ett år, og på bakgrunn av at det ikke legges opp til en følgeevaluering, bør oppdragstaker innhente kunnskap fra andre land om effekten av bruk av vannscooter på naturmangfold og på friluftsliv.

- *Blir de sikkerhetsmessige sidene ved bruk av vannscooter godt nok ivaretatt i forskriften?*

Direktoratet ønsker en vurdering av de sikkerhetsmessige sidene ved bruk av vannscooter slik regelverket legger opp til. Gir forskriften en tilstrekkelig sikkerhet for andre brukere, f.eks. badende, padlende, småbåter med videre. Tar forskriften tilstrekkelig hensyn til sikkerheten for de som kjører vannscooter?

- *Er regelverket utformet slik at det er mulig å kontrollere og håndheve?*

Direktoratet ønsker at det som en del av evalueringene innhentes erfaringer på hvordan politi- og oppsyn opplever regelverket med tanke på håndheving og kontroll. Hvilke utfordringer gir forskriften?

- *Hvilke erfaringer med regelverket har publikum og brukere?*

Direktoratet ønsker kunnskap om publikum og brukernes erfaringer med regelverket. Er regelverket enkelt å forstå? Finnes det god nok informasjon om hvilke regler som gjelder og hvilke områder det er tillatt/ikke tillatt å kjøre i?

Miljødirektoratet ønsker at oppdragstaker innhenter erfaringer fra ulike berørte myndigheter og interessegrupper, herunder politi- og miljømyndigheter, Kystverket, Sjøfartsdirektoratet, friluftsansjoner, naturvernforbund med videre.

Vi ser i mandatet, sitert over i kursiv, at intensjonen om å sikre et enkelt og funksjonelt regelverk for målgruppene er delt i to, i henhold til en inndeling av målgruppene i henholdsvis de som skal håndheve regelverket og de som skal følge eller er eksponert for brukere av regelverket.

I det følgende vil vi undersøke om og i hvilken grad regelverket oppfyller sin intensjon, slik det er definert over. Det er således fire evalueringsspørsmål:

- A. *Ivaretar regelverket i tilstrekkelig grad miljøinteressene, med spesiell vekt på natur- og friluftslivsinteresser?*
- B. *Blir de sikkerhetsmessige sidene ved bruk av vannscooter godt nok ivaretatt i forskriften?*

- C. Er regelverket utformet slik at det er mulig å kontrollere og håndheve?
- D. Hvilke erfaringer med regelverket har publikum og brukere?

1.5 Metode og avgrensninger

1.5.1 Typer evalueringer

En evaluering kan defineres som "en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor" (Finansdepartementet 2006). Finansdepartementets veileder for gjennomføring av evalueringer skiller videre mellom *forhåndsevalueringer*, *underveisevalueringer* og *etterevalueringer*:

- En **forhåndsevaluering** innebærer en analyse og vurdering av et tiltak forut for gjennomføringen og skal bidra til en vellykket utforming og gjennomføring av et tiltak.
- En **underveisevaluering** gjennomføres for at det skal være mulig å endre kurs og justere på tiltaket, ordningen eller prosessen. Den bør gjennomføres på et tidlig stadium og som skal gi grunnlag for å svare på om organiseringen av tiltaket er tilfredsstillende og om tiltaket fungerer som forventet.
- En **etterevaluering** skjer etter at tiltaket er gjennomført. Typiske formål med en resultatevaluering er å få svar på om tiltaket oppfyller målsettingene og hva som er effektene av tiltaket.

I internasjonal evalueringslitteratur (Sverdrup 2014) karakteriserer man ofte to hovedtyper av evalueringer; *summative* og *formative*.

- En **summativ evaluering** er en evaluering som oppsummerer hvordan et tiltak har gått, gjerne med hovedvekt på effektivitet, effekt, resultater eller måloppnåelse. Resultatet av en summativ evaluering foreligger når tiltaket er sluttført.
- **Formativ evaluering** betyr at evalueringen er med på å forme det tiltaket som evalueres. En formativ evaluering er en evaluering som følger prosessen og som foregår samtidig med gjennomføringen. En evaluering som intenderer å fungerer formativt, forutsetter også en arena for dialog, og en underveisformidling av perspektiver og resultater til de som gjennomfører det evaluerte tiltaket. En formativ evaluering kan for eksempel påvirke hvilke deler av målsettingen som skal vektlegges og hvilke virkemidler som skal velges. Den kan også få betydning for tiltakets tidsrammer

Denne evalueringen er en etterevaluering og en summativ evaluering. Det er også en evaluering som tar for seg tiltakets grad av måloppnåelse i forhold til regelverkets intensjoner.

1.5.2 Kriterier for svar på evalueringsspørsmålene

Evalueringen skal undersøke om regelverket virker etter sin hensikt, med særlig vekt på følgende fire spørsmål som ønskes besvart:

- A. Ivaretar regelverket i tilstrekkelig grad miljøinteressene, med spesiell vekt på natur- og friluftslivsinteresser?
- B. Blir de sikkerhetsmessige sidene ved bruk av vannscooter godt nok ivaretatt i forskriften?
- C. Er regelverket utformet slik at det er mulig å kontrollere og håndheve?
- D. Hvilke erfaringer med regelverket har publikum og brukere?

Spørsmål D er formulert som et åpent spørsmål. Vi forstår spørsmålet som at det er ønskelig å finne ut om regelverket er brukervennlig for vannscooterbrukere og interessenter (den del av publikum som er eksponert for vannscootervirksomhet).

Det er av avgjørende betydning i en evaluering å klargjøre hvilke kriterier som er lagt til grunn når man vurderer og konkluderer med hensyn til om mål er oppfylt eller ikke. I hvilken grad kriteriene blir oppfylt, avgjør om svaret på evalueringsspørsmålet blir "ja" eller "nei".

For evalueringsspørsmål A har vi lagt følgende kriterier til grunn:

- 1. Regelverket skal sikre at vannscooterkjøring ikke medfører vesentlig negativ innvirkning på rødlistearter og naturvernområder.
- 2. Regelverket skal sikre at vannscooterkjøring ikke går ut over friluftslivsinteresser i betydelig grad.

Med hensyn til kriterium 1, så mener vi med "vesentlig negativ innvirkning" at vannscooterkjøring innvirker på rødlistearter og naturvernområder på en måte som innebærer at truede og sårbare arter i henhold til den siste norske rødlista (Kålås et al. 2010) sin mulighet for å opprettholde bestanden forringes. Naturvernområder er vernet i henhold til naturvernloven (1970-2009), naturmangfoldsloven (2009-) og viltloven og består av forskjellige typer verneområder; nasjonalpark, naturreservat, dyre-, fugle-, eller plantefredningsområder, landskapsvernområder samt biotopvern.

Med hensyn til kriterium 2, mener vi med "betydelig grad" at vannscootervirksomhet fører til at a) annen friluftslivsaktivitet opphører, b) annen friluftslivsaktivitet begrenses betydelig i tid og rom, og/eller c) kvalitet av annen friluftslivsaktivitet reduseres betydelig for større grupper.

For evalueringsspørsmål B har vi lagt følgende kriterier til grunn:

- 3. Regelverket skal sikre at vannscooterbrukere ikke kommer til skade i et omfang større enn det som er vanlig ved bruk av småbåter og/eller ved vannscootervirksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med.
- 4. Regelverket skal sikre at friluftslivsbrukere og publikum ikke kommer til skade ved vannscootervirksomhet i et omfang som er større enn det som er vanlig ved bruk av småbåter og/eller ved vannscootervirksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med.

Med hensyn til kriterium 3 og 4, så mener vi med "ikke ... i et omfang større enn det som er vanlig i land det er naturlig å sammenligne seg med" at antallet og alvorligheten av ulykker i Norge ikke bør være høyere per vannscooter enn i land som

Danmark, Sverige eller USA. Danmark, Sverige og USA er de landene det er naturlig å sammenligne seg med hvor vi har hatt adgang til data for ulykker knyttet til vannscootervirksomhet.

For evalueringsspørsmål C har vi lagt følgende kriterier til grunn:

5. Regelverket skal være utformet slik at det er enkelt for relevante myndigheter i konkrete tilfeller å kunne avgjøre om regelbrudd finner sted.
6. Regelverket skal være utformet slik at det er enkelt for relevante myndigheter å dokumentere om brudd har funnet sted, med henblikk på oppfølging i relevante instanser.

Med hensyn til kriterium 5, så mener vi med "enkelt" at relevante myndigheter i konkrete situasjoner – for eksempel observasjon av vannscooterkjøring fra land – skal være i stand til å vurdere om kjøringen er lovlig eller ikke uten bruk av spesialutstyr som ikke er allment tilgjengelig for relevante myndighetspersoner.

Med hensyn til kriterium 6, så mener vi med "enkelt" at relevante myndigheter i konkrete situasjoner hvor man mener regelbrudd finner sted skal være i stand til å identifisere bruker og dokumentere regelbrudd (for eksempel ved hjelp av målinger eller film) uten bruk av spesialutstyr som ikke er allment tilgjengelig for relevante myndighetspersoner.

For evalueringsspørsmål D har vi lagt følgende kriterier til grunn:

7. Regelverket skal være tilgjengelig, enkelt å forstå og etterleve for brukere av vannscooter.
8. Regelverket skal være tilgjengelig og enkelt å forstå for publikum, og det skal være praktisk mulig for publikum å vurdere om regelverket etterleves.

Med hensyn til kriterium 7, så mener vi med "enkelt å forstå" at bestemmelsene i regelverket skal være til å forstå av folk flest og ikke skal kreve spesielle kvalifikasjoner. Med "enkelt å etterleve" mener vi at det regelverket legger opp til at brukerne skal gjøre – for eksempel å holde seg 400 meter fra verneområder når man er på sjøen – skal være liketil å gjennomføre i praksis.

Med hensyn til kriterium 8, så mener vi med "praktisk mulig" at publikum i konkrete situasjoner – for eksempel observasjon av vannscooterkjøring fra land – skal være i stand til å vurdere om kjøringen er lovlig eller ikke uten bruk av spesialutstyr som ikke er allment tilgjengelig.

Kriteriene vi vil legge til grunn når vi svarer på evalueringsspørsmålene er oppsummert i tabell 1.1 under.

Tabell 1.1 De fire evalueringsspørsmålene og de åtte vurderingskriteriene

Evalueringsspørsmål		Kriterier
A.	Ivaretar regelverket i tilstrekkelig grad miljøinteressene, med spesiell vekt på natur- og friluftslivsinteresser?	1. Regelverket skal sikre at vannscooterkjøring ikke medfører vesentlig negativ innvirkning på rødlistearter og naturvernområder.
		2. Regelverket skal sikre at vannscooterkjøring ikke går ut over friluftslivsinteresser i betydelig grad.
B.	Blir de sikkerhetsmessige sidene ved bruk av vannscooter godt nok ivaretatt i forskriften?	3. Regelverket skal sikre at vannscooterbrukere ikke kommer til skade i et omfang større enn det som er vanlig ved bruk av småbåter og/eller ved vannscootervirksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med.
		4. Regelverket skal sikre at friluftsbukere og publikum ikke kommer til skade ved vannscootervirksomhet i et omfang som er større enn ved bruk av småbåter og/eller ved slik virksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med.
C.	Er regelverket utformet slik at det er mulig å kontrollere og håndheve?	5. Regelverket skal være utformet slik at det er enkelt for relevante myndigheter i konkrete tilfeller å kunne avgjøre om regelbrudd finner sted.
		6. Regelverket skal være utformet slik at det er enkelt for relevante myndigheter å dokumentere om brudd har funnet sted, med henblikk på oppfølging i relevante instanser.
D.	Er regelverket brukervennlig?	7. Regelverket skal være tilgjengelig, enkelt å forstå og etterleve for brukere av vannscooter.
		8. Regelverket bør være tilgjengelig og enkelt å forstå for publikum, og det bør være praktisk mulig for publikum å vurdere om regelverket etterleves.

1.5.3 Datakilder og intervjuer

Når vi skal vurdere om kriteriene er oppfylt vil vi bruke forskjellige typer datakilder som på forskjellige måter er viktige for å belyse evalueringsspørsmålene (ref. tabell 1.3 under).

Overordnet sett kan datakildene inndeles i følgende kategorier:

- Lover, regler og standarder knyttet til miljø og sikkerhet.
- Sentrale registerdata og statistikk fra relevante myndigheter og institusjoner.
- Forskningslitteratur om hvordan vannscootervirksomhet innvirker på miljø og sikkerhet.
- Høringssvar.
- Intervjuer med bruker- og interessentgrupper.

Regelverket er som beskrevet forholdsvis nytt i Norge, og erfaringene med regelverket og forskning knyttet til effekter av dagens forvaltningsregime er derfor begrenset. For å kompensere for dette ble vi bedt om å hente inn relevante erfaringer fra andre land, som kan bidra til å kaste lys over situasjonen i Norge. Dette er knyttet til en viss usikkerhet siden slike studier og/eller statistikk kan ha begrenset overføringsverdi. Vi

har derfor vært kritiske når vi trekker inn erfaringer fra andre land og har i hvert tilfelle kommentert i hvilken grad erfaringene synes å være relevante for Norge.

Den beste og mest relevante statistikken over vannscootere og ulykker har vi funnet hos US Coast Guard (USCG). USCG har fulgt utviklingen i ulykker med amerikanske vannscootere i detalj siden slutten av 1980-tallet. I USA var det i 2013 1.3 millioner registrerte vannscootere (USCG 2013). Dette omfattende omfanget av vannscootere gir et godt statistisk grunnlag for ulykkesstatistikk og referanser for ulykkesfrekvenser. Vi har i tillegg supplert med statistikk fra Danmark og Sverige, hvor datagrunnlaget er langt mindre, men hvor forholdene minner mer om Norge. Vi har også gjennomført en kort spørreundersøkelse blant skipperne på Redningsselskapets redningsskøyter, for å få et inntrykk av ulykkesbildet knyttet til vannscooter i Norge. Spørsmålene i denne undersøkelsen foreligger i vedlegg 2.

Intervjuer med representanter for ulike interessentgrupper er en særlig viktig datakilde i en situasjon hvor regelverket fortsatt er nytt og det har vært liten tid til å etablere erfaringer med regelverket.

Overordnet sett kan interessentene deles opp i følgende grupper:

- Vannscooterbrukere og båt/vannscooterbransjen
- Juridisk og politimyndigheter
- Miljømyndigheter
- Fiskeri, sjøfart, maritim
- Miljø, friluft- og idrettsorganisasjoner

Innenfor rammene av prosjektet har vi hatt mulighet til å gjennomføre totalt 20 intervjuer per telefon, fordelt på interessentgruppene nevnt over (ref. tabell 1.2). I og med at vi har hatt begrensede ressurser til å intervjuer er det særlig viktig at utvalget i størst mulig grad speiler bredden av ulike målgrupper, avspeiler regionale variasjoner, og samtidig er rettet inn mot områder som det er særlig viktig å hente inn informasjon om (for eksempel politimyndigheters erfaring med håndheving). Av budsjettmessige hensyn har vi ikke hatt anledning til å vektlegge informasjonsinnhenting fra allmenheten generelt, for eksempel ved hjelp av fokusgrupper eller survey-undersøkelser.

Ved utvelgelse av intervjuobjekter tok vi utgangspunkt i listen på 71 høringsvar (26 fra organisasjoner og 45 fra enkeltpersoner, gjengitt i vedlegg 3), samt innspill fra oppdragsgiver og intervjuobjekter underveis. Vi har prioritert aktører som har levert høringsvar. Mange høringsinstanser (for eksempel miljøorganisasjonene) har ikke levert høringsvar.

Tabell 1.2 Liste over intervjuobjekter

Liste over intervjuobjekter		Gjennomført intervju
Juridisk og politimyndigheter		
1	Politiet – Oslo Havnepoliti	X
2	Politiet – Hordaland	X
3	Politiet – Mandal	X
Miljømyndigheter		
4	Statens Naturoppsyn – Kristiansand	X
5	Statens Naturoppsyn – Lyngdal	X
6	Statens Naturoppsyn – Alta	X
Fiskeri, sjøfart, maritim		
7	Fiskeridirektoratet	X
8	Kystverket	X
9	Sjøfartsdirektoratet	X
10	Redningsselskapet	X
Vannscooterbrukere & båt/vannscooter-bransjen		
11	BRP Norway AS	X
12	Båtmagasinet	X
13	Hjellestad Jet Ski Klub	X
14	Romerike vannjetklubb	X
15	JetTrade AS	X
Miljø-, friluftsliv- og idrettsorganisasjoner		
16	Friluftsrådets landsforbund	X
17	Den Norske Turistforening	X
18	Friluftslivets fellesorganisasjon	X
19	Norges Padleforbund	X
20	Norges Roforbund	X

Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av en intervjuguide bygget opp i tråd med evalueringsspørsmålene (se vedlegg 1), noe som sikret at alle intervjuobjekter fikk anledning til å svare på alle aspektene ved evalueringen. Samtidig er det klart at noen interessentgrupper har bedre forutsetninger enn andre for å vurdere enkelte spørsmål og vi la i intervjuene eksplisitt opp til å forfølge særlige relevante temaer med bestemte interessenter. Intervjuene ble loggført og oppbevares av Vista Analyse.

1.5.4 Evalueringsmodell

Evalueringsmodellen under viser sammenhengen mellom evalueringsspørsmål, kriterier, datakilder og interessenter. Modellen synliggjør hvordan vi i hovedtrekk har strukturert evalueringsoppdraget. Samtidig har vi lagt til rette for en fleksibilitet i gjennomføringen slik at informasjon fra forskjellige typer kilder og interessenter anvendes til å kaste lys over evalueringsspørsmålene samlet sett.

Tabell 1.3 Evalueringsmodell med sammenheng mellom evalueringsspørsmål, kriterier, datakilder og interessenter.

Evalueringsspørsmål		Kriterier	Viktige datakilder	Viktige interessenter
A.	Ivaretar regelverket i tilstrekkelig grad miljøinteressene, med spesiell vekt på natur- og friluftslivsinteresser?	Regelverket skal sikre at vannscooterkjøring ikke medfører vesentlig negativ innvirkning på rødlistearter og naturvernområder.	Alle	Politimyndigheter. Miljømyndigheter. Miljøorganisasjoner.
		Regelverket skal sikre at vannscooterkjøring ikke går ut over friluftsinnteresser i betydelig grad.	Vit. litt. Høringssvar. Intervjuer.	Friluftslivsorganisasjoner. Idrettsorganisasjoner. Allmenheten.
B.	Blir de sikkerhetsmessige sidene ved bruk av vannscooter godt nok ivaretatt i forskriften?	Regelverket skal sikre at vannscooterbrukere ikke kommer til skade i et omfang større enn det som er vanlig ved bruk av småbåter og/eller ved vannscootervirksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med.	Registerdata og statistikk. Vit. litt. Intervjuer.	Vannscooterbrukere. Politimyndigheter. Redningsselskapet.
		Regelverket skal sikre at friluftsbukere og publikum ikke kommer til skade ved vannscootervirksomhet i et omfang som er større enn ved bruk av småbåter og/eller ved slik virksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med.	Registerdata og statistikk. Vit. litt. Høringssvar. Intervjuer.	Friluftslivsorganisasjoner. Idrettsorganisasjoner. Allmenheten. Politimyndigheter. Redningsselskapet.
C.	Er regelverket utformet slik at det er mulig å kontrollere og håndheve?	Regelverket skal være utformet slik at det er enkelt for relevante myndigheter i konkrete tilfeller å avgjøre om regelbrudd finner sted.	Høringssvar. Intervjuer.	Politimyndigheter. Statens Naturoppsyn
		Regelverket skal være utformet slik at det er enkelt for relevante myndigheter å dokumentere om brudd har funnet sted, m.h.p. oppfølging i relevante instanser.	Høringssvar. Intervjuer.	Politimyndigheter. Statens Naturoppsyn
D.	Er regelverket brukervennlig?	Regelverket skal være tilgjengelig, enkelt å forstå og etterleve for brukere av vannscooter.	Lover, regler, standarder. Høringssvar. Intervjuer.	Vannscooterbrukere.
		Regelverket bør være tilgjengelig og enkelt å forstå for publikum, og det bør være praktisk mulig for publikum å vurdere om regelverket etterleves.	Lover, regler, standarder. Høringssvar. Intervjuer	Friluftslivsorganisasjoner. Idrettsorganisasjoner. Allmenheten.

1.5.5 Begrensninger, presiseringer og nyanseringer

Det foreligger en rekke begrensninger som virker inn på kvaliteten av evalueringen.

For det første er datagrunnlaget svakt. Dette henger sammen med at vannscooterkjøring kun har vært tillatt i Norge i kort tid, at det ikke er noen sentrale registreringsordninger for vannscootersalg eller stilles krav til vannscooterkjørere som kan gi grunnlag for en registrering av brukere, og at det ikke foreligger noen undersøkelser av omfanget av vannscootervirksomheten. Det har vært liten tid etter at regelverket trådte i kraft til å gjennomføre forskningsprosjekter eller for berørte parter, som friluftslivsorganisasjoner og andre, til å innsamle erfaringer og danne seg et bilde av effekter av vannscootervirksomheten i forskjellige regioner. Fra myndigheters side har det blitt påpekt at det har vært for kort tid til at forvaltningspraksis har kunnet bli etablert; det har for eksempel enda ikke vært ført noen saker knyttet til regelverket i rettsapparatet som har kunnet etablere en praksis.

Vi vet altså i dag ikke presis hvor mange vannscootere det finnes i Norge og fordelingen mellom typer. Vi vet ikke hvor mange som kjører vannscooter, hvor mye de kjører, hvilke områder det konkret er at vannscootervirksomhet finner sted, eller profilen til vannscooterbrukerne (alder, kjønn, utdannelsesnivå og lignende). Det foreligger heller ikke ulykkesstatistikk som dekker annet enn dødsfall. En kartlegging av vannscooterbruken i Norge har ikke vært del av vår oppgave og det har vært utenfor rammene av prosjektet å utføre en slik. Vi har derfor vært begrenset til å benytte den informasjon om vannscootervirksomhet som har vært tilgjengelig, som ofte er av en anekdotisk karakter og ikke nødvendigvis gir en systematisk og representativ oversikt, som grunnlag for anslag og vurderinger. Dette legger begrensninger for presisjonsnivået i evalueringen og gjør det vanskelig å fange opp lokale og regionale forskjeller.

Disse forholdene gjør at våre vurderinger av evalueringsspørsmål A til D bør ses som foreløpige vurderinger, basert på et begrenset datagrunnlag og som kan danne grunnlag for en eventuell fremtidig evaluering hvor regelverket har hatt tid til å virke, hvor veksten i antall vannscootere har stabilisert seg, og hvor det foreligger dokumenterte erfaringer med effekten av vannscooterbruk i Norge.

Evalueringen tar for seg regelverket slik det fungerer i dag sett i forhold til den vannscootervirksomheten som forekommer i dag. Det er vanskelig å si noe sikkert om hvordan vannscooterbruk vil utvikle seg i Norge fremover og hvordan regelverket vil fungere i forskjellige scenarier. Både i Danmark og Sverige, hvor vannscooterkjøring har vært tillatt i lenger tid, har man i dag ca. 12 000 vannscootere. Hvis vi får et "svensk nivå" i Norge i nær fremtid (dvs. en vannscooter per 800 innbyggere), vil det innebære ca. en tredobling i forhold anslått tall antall i dag til 6 300 vannscootere. Vi vurderer som sagt regelverket i forhold til dagens situasjon i Norge, men vil også kommentere forhold vi anser vil endre seg vesentlig om vi får en vekst opp til et nivå lignende det vi ser i Danmark og Sverige.

Vannscooterkjøring er en virksomhet som egner seg bedre på noen plasser enn på andre og det vil være store lokale variasjoner i omfanget av og typer av vannscootervirksomhet som forekommer. Regelverk for maritim ferdsel vil også

varierte i tråd med kommunale retningslinjer, noe som gjør at samspillet mellom vannscooterregelverket og annet regelverk vil variere fra sted til sted. For eksempel vil vannscooterregelverkets krav til maksfart på 5 knop ut til 400 meter innebære en forskjell i forhold til andre fartøyer der hvor kommunen ikke har satt en tilsvarende generell begrensning, mens det vil være like forhold der hvor kommunen stiller et generelt krav om maksfart på 5 knop i samme sone. Vannscootervirksomheten regelverket legger opp til vil altså arte seg ulikt på ulike plasser og konteksten for regelverket vil også være ulik. Vi har i liten grad hatt mulighet til å kartlegge og undersøke kontekstspesifikke forhold innenfor rammen av dette oppdraget. Vi har imidlertid beskrevet forhold vi vurderer er av betydning for hvordan vannscootervirksomhet og regelverket vil virke lokalt og på et generelt nivå vurdert hvordan dette vil arte seg i pressområder.

I evalueringen ser vi på hvordan regelverket fungerer i forhold til aktuelle målgrupper som brukere, myndigheter og publikum. Vi gjør ikke en relativ vurdering av regelverkets kvalitet i forhold til andre regelverk som regulerer ferdsel langs kysten eller vurderer hvordan et regelverk for bruk av vannscooter kunne/burde utarbeides som en del av regelverksregimet som regulerer ferdsel langs kysten. Et spørsmål som dukker opp i diskusjoner av regelverket er for eksempel hvorvidt vannscootervirksomhet bør reguleres av et eget regelverk eller reguleres under småbåtloven, evt. en revidert versjon av småbåtloven. Slike vurderinger er utenfor mandatet til denne evalueringen.

2. Er naturhensyn godt nok ivaretatt?

Vannscootere kan forstyrre det biologiske mangfoldet på flere måter. Studier fra andre land viser at slike farkoster kan ha til dels betydelige effekter, særlig gjennom forstyrrelser av fugl og pattedyr (sel), men også gjennom andre effekter på naturmiljøet; bl.a. turbulens i vannet, vannkvalitet, erosjon av strandlinje, og innvirkning på akvatiske planter og fisk (se Asplund 2000).¹

Vannscooterkjøring innvirker på natur først og fremst gjennom støy og bevegelse. Kjøremønsteret for vannscootere er som regel preget av varierte hastigheter, og ved høy fart vil scooteren hoppe på vannoverflata og bølgene med såpass stor kraft at det genererer et eget støybilde som er uvanlig i akvatiske miljøer. Vekslingen mellom stort og lite gasspådrag i kombinasjon med et sirkulerende kjøremønster på et relativt snevert område sammenlignet med propelldrevne båter som brukes til andre formål enn bare rekreasjon, vil kunne medføre vedvarende og forstyrrende lydforurensning og bevegelse der hvor kjøringen foregår med betydelig intensitet gjennom sesongen.

På grunnlag av en litteraturgjennomgang av studier av effekter av vannscooteraktivitet og lignende typer aktivitet på biologisk mangfold (se referanseliste), vurderer vi at vannscootere først og fremst har innvirkning på fugl og akvatiske dyr. Vi har ikke funnet norske studier av effekter av vannscooter på fugl eller på organismer i akvatiske miljøer. Vi vil i det følgende gå gjennom dokumentasjon av hvordan vannscootervirksomhet påvirker fugler og akvatiske dyr, gjøre rede for det vi vet om slik innvirkning i Norge, og til sist vurdere om dagens regelverk ivaretar hensynet til biologisk mangfold (natur) godt nok.

2.1 Innvirkning på fugl

Effekter av vannscootervirksomhet på fugler vil omfatte alt fra relativt ubetydelige atferdsendringer med liten effekt, til alvorlige effekter som har betydning for fuglenes overlevelse og hekkesuksess. Slike effekter vurderes ofte som alvorlige når de rammer truede og sårbare arter, jfr. den siste norske rødlista (Kålås et al. 2010). Eksempler på slike arter kan være storlom, toppdykker og flere gressender i ferskvann, og makrellterne, teist, sjøorre og svartand i marine områder. Der vi mangler kunnskap om effekter på slike arter, legger vi til grunn generell kunnskap om artene og artsvis forskjeller i reaksjonsmønstre på ulike former for forstyrrelse (se f.eks. Follestad 2012a, b og Lorentsen & Follestad 2014).

Vannscootere kan bevege seg på grunnere vann enn andre farkoster ved høye hastigheter, noe som gjør at de kan komme nær bl.a. lokaliteter med hekkende fugler. Når vannscootere eller andre hurtiggående farkoster nærmer seg vannfugler, vil disse som regel ta til vingene, men fluktdistansen og tiden de er i lufta vil variere. Oppflukter

¹ I en viss grad gjør de sistnevnte effektene seg først og fremst gjeldende i ferskvann, men de er også aktuelle i marine gruntvannsområder.

kan i betydelig grad redusere tiden fuglene kan bruke på næringssøk, redusere deres næringsreserver og føre til at de unngår optimale næringsområder. Som en følge av dette kan de få lavere hekkesuksess.

Båter og vannscootere har til felles at de gjør det mulig for mange å nå fjerne områder, som små øyer og gruntområder i ytterskjærgården, som kan være viktige områder for hekking og næringssøk for en rekke arter, og som også kan være viktige for flere mytende andefugler. Disse er ikke-flygedyktige i perioden hvor de skifter alle de store vingefjærene samtidig, og bl.a. ærfugl kan da oppholde seg på båer og skaller langt fra nærmeste øy eller holme.

2.1.1 Støy i forhold til fugl

Mange fugler kan reagere på støy, særlig når støyen er plutselig, som med et knall eller fly som plutselig dukker opp. Kraftig støy er i seg selv ikke alltid forstyrrende for fugler, men den kan i noen tilfeller vanskeliggjøre kommunikasjon mellom individer. Mange arter kan også venne seg til støy, når den ikke oppfattes som truende for fuglene. Det kan også finnes synergieffekter, der effekten av en forstyrrelse forsterkes (eller kanskje forminskes) når den er kombinert med andre aktiviteter i et område. For fullt ut å kunne vurdere effektene av et inngrep eller en aktivitet (som vannscooterbruk), må alle typer påvirkninger og deres kombinerte effekter også inkluderes i et bestemt område.

Sjøfugler i Vadehavet ved Danmark-Tyskland som ble utsatt for militær øvelseskyting, reagerte for eksempel mindre på kraftig granatskyting når disse kom etter skyting med lettere våpen. På den andre siden har noen studier vist at enkelte reaksjoner kan bli kraftigere når det generelle nivået av forstyrrelser er høy, det som kan kalles sensibilisering (se ref. i Follestad 2012a). Fugler som utsettes for forutsigbare forstyrrelser kan forventes å vise mindre atferdsmessige reaksjoner, enn de som utsettes for mindre forutsigbare forstyrrelser. En studie viser at koloni-hekkende terner reagerte langt kraftigere på vannscootere enn på båter (Burger 1998), men dette kan skyldes så vel støy som adferd (eller en blanding). Det må her bemerkes at dette er en forholdsvis gammel studie, fra en tid hvor det var større forskjell på lydnivået fra vannscootere og båter enn det det er i dag.

2.1.2 Negative effekter for fugl av å bli forstyrret

En viktig negativ effekt er tap av tid til næringssøk. Når fugler blir skremt og tar til vingene vil det ofte redusere den tiden de har til rådighet for å finne nok næring, ved at de blir tvunget til å endre måten de søker næring på, til å søke næring om natta, eller til å forlate eller oppgi optimale næringssøksområder (Hamann et al. 1999). En rekke studier viser slike utslag av mindre tid til å søke næring som følge av forstyrrelser fra ulike typer farkoster (f.eks. Kaiser & Fritzell 1984, Kahl 1991, Galicia & Baldassarre 1997). I sistnevnte studie fant de at på dager med stor aktivitet av turbåter, ble flamingoer så forstyrret at de ikke søkte næring i det hele tatt. Knapton et al. (2000) og Tuite et al. (1983) fant at en rekke overvintrende andefugler i Lake Erie i USA/Canada ble til dels fullstendig fordrevet fra de mest produktive områdene, som følge av forstyrrende trafikk.

En annen viktig negativ effekt er energitap. Når fugler blir skremt eller forstyrret og letter, øker energiforbruket, noe som kan få betydning for trekk og reproduksjon. Hos vannfugler er energiforbruket ved flyging tolv ganger høyere enn basalmetabolismen (Ward & Andrews 1993). Ved forstyrrelser som medfører oppflukter, må derfor fuglene øke næringsinntaket for å kompensere for den brukte energien, noe som kan være vanskelig når næringstilgangen er begrenset.

Flere utenlandske studier dokumenterer en slik effekt. Hos snøgjess er det vist at energiforbruket økte med 5,3 % pr. time som følge av flyging etter forstyrrelser (Bélanger & Bédard 1990). For mytende, ikke-hekkende grågjess ved Saltholm utenfor København er det vist at de taper fra 31 til 35 gram i vekt pr. dag for henholdsvis hunner og hanner gjennom myteperioden (fjærfellingsperioden), noe som tilsvarer et samlet vekttap på i gjennomsnitt 1085 g og 961 g (Kahlert 2006). Gjessene svømmer her daglig rolig til og fra et hvileområde, som ligger fra nær 0 til 6 km fra beiteområdene. Forskjellen i daglig ekstra vekttap for gjess som svømte henholdsvis 0 og 6 km, ble anslått til å utgjøre 1,7 g (endring på 5 %), eller 53 g gjennom hele myteperioden. Gjessene blir generelt lite forstyrret på Saltholm. Relativt små forstyrrelser førte imidlertid til at fuglene flere ganger sprang panikkartet mot sjøen mens de beitete inne på øya. Slike flukthandlinger vil øke det daglige energiforbruket, og i en situasjon der det daglige vekttapet allerede er svært stort, kan ytterligere vekttap fort bli kritisk. Dette vil særlig være tilfelle der gjessene ikke har andre alternative beiteområder innen rimelig nærhet. Studier av kortnebbgjess om våren er et av få hvor det har vært mulig å dokumentere negative effekter av skremming på både sommeroverlevelsen og reproduksjonssuksessen hos en fugleart (Tombre et al. 2004). Vannscooterkjørings innvirkning på viktige myteområder for grågås og andre andefugler i Norge bør vurderes i en eventuell fremtidig norsk studie av vannscooterkjørings innvirkning på fugler. Svartand er et eksempel på en rødlistet andeart som kan være utsatt.

Sammenlignende studier (Rodgers & Schwikert 2002) av fluktatferd hos en rekke fuglearter når de ble oppsøkt av vannscootere og tradisjonelle motorbåter viste at vannscootere medførte størst fluktrespons. Årsaken ble antatt å være relatert til vannjetstrålas omfang, som har en stor vertikal og horisontal utbredelse ved fullt gasspådrag.

En tredje viktig effekt er nedsatt hekkesuksess og ungeoverlevelse. Flere utenlandske studier viser at forstyrrelser fra vannscootere og annen maritim virksomhet kan ha en negativ effekt for hekkesuksess og ungeoverlevelse hos vannfugler. En studie viste at ukontrollert aktivitet rundt 300 meter fra et viktig hekkeområde gjorde at kurtiserende ender flyktet (Bouffard 1982). Dette kan være kritisk for pardannelsen og hvem de parrer seg med. I Montana, USA er det dokumentert at vannski og vannscootere har kjørt på andekull (Hamann et al. 1999). Bølger fra vannscootere i stor fart kan også ødelegge reir som ligger i vannkanten eller i vegetasjonen (Ward & Andrews 1993). Det er også vist for båter at dersom de kommer nærmere dykkender enn 300 meter, kan det medføre at hunnen letter og overlater eggene eksponert for kulde/varme eller predatorer (Bouffard 1982).

Effekter på flokker av mytende andefugler ytterst i skjærgården, synes ikke å være belyst gjennom utenlandske studier. Dette er ofte store samlinger som ikke kan fly pga. det pågående fjærskiftet (alle store vingefjær skiftes samtidig), noe som gjør at de ikke kan fly i en periode på minst 3-4 uker. De kan dermed ikke lette og fly unna en forstyrrelse, og er ekstra sårbare for nærgående vannsport og annen menneskelig aktivitet (se Follestad 2010, 2011). At problematikken ikke er tatt opp i utenlandske studier, kan skyldes flere forhold, bl.a. at mange andefugler samles i utilgjengelige områder langt fra folk. For andre eksempler på negative effekter på fugler, se Follestad (2012a, b) og Lorentsen & Follestad (2014).

Manglende studier av effekter av vannscootervirksomhet i Norge, gjør det vanskelig å vurdere effekten av vannscooterbruk på fugler i Norge. Av særlig betydning vil det her være å vurdere mulige effekter for hekkende ærfugler langs kysten.

2.2 Innvirkning på akvatiske dyr

Flere utenlandske studier belyser hvordan vannscootervirksomhet og lignende virksomhet påvirker akvatiske dyr og organismer.

2.2.1 Støy i forhold til akvatiske dyr

Vann er et meget godt egnet medium for transmisjon av lydbølger. Lydens hastighet i vann er fem ganger raskere enn i luft. I tillegg bevarer den sin styrke over lengre distanser enn andre signaler som for eksempel lys og oppløste stoffer (Hawkins & Myrberg 1983). Det naturlige bakgrunnsnivået av lyd i ferskvann er varierende, og avhenger av fysiske påvirkninger i vannet som for eksempel strømmer, regnvær, bevegelse i bunnsubstratet, vindbølger og biotiske bevegelser og prosesser (Hawkins & Johnstone 1978, Rogers & Cox 1988, Lugli & Fine 2003). Tilleggsstøy fra menneskelige aktiviteter vil kunne gi en betydelig økning i støynivået. Slike støynivå kan påvirke atferden til fisk ved at lydbølger fra predatorer, byttedyr og gytepartnere blir kamuflert eller forstyrret (Myrberg 1978). Økt lydnivå i akvatiske miljø igangsetter både fysiologiske og atferdsmessige stressresponser hos fisk (Welch & Welch 1970).

Det er generelt sett en stadig økende bekymring angående effektene av antropogen lydstry på akvatiske organismer (Popper 2003, Wysocki m.fl. 2006). Selv om forskningen på dette området foreløpig må anses som begrenset foreligger det informasjon om at både kort- og langtids eksponering for kunstige lydnivå påvirker fiskenes atferd. I ytterste konsekvens er det dokumentert at noen fiskearter kan få redusert eller ødelagt hørsel etter slik eksponering (Scholik & Yan 2001a, b, Amoser & Ladich 2003, McCauley m.fl. 2003, Smith m.fl. 2004).

Generelt skiller man mellom to hovedgrupper av fisk når det gjelder mottakelighet for lydstry påvirkning. Hørselsspesialistene har en direkte forbindelse mellom de Weberske knoklene, det indre øret og svømmeblæren, og denne anatomiske utformingen av hørselsorganene medfører både at disse fiskene er svært sensitive for et bredt spekter av lydbølger og kan detektere små båter på opptil flere hundre meters avstand (Amoser m.fl. 2004). I ferskvann er det karpefiskene, som for eksempel mort, gullbust og ørekyte som regnes som hørselsspesialister. Disse artene er svært sensitive for

lydstøy fordi de hører et bredt spekter av frekvenser og har en lav grenseverdi med hensyn til lydstyrken. Andre fiskearter, som for eksempel ørret, sik, harr, abbor og gjedde, mangler denne anatomiske utformingen i hørselsorganene og responderer derfor på et smalere spekter av lydbølger. Ørret og laks hører lydbølger innenfor frekvensene 30-400 Hz (Hawkins & Johnstone 1978) og er derfor sensitive for lydfrekvenser som genereres av alle typer av motorer som brukes i vann (Sattherwaite 1994, Blanchfield m.fl. 2005, Popper m.fl. 2005, Wysocki m.fl. 2006).

Vannscootere avgir generelt mindre lyd til det akvatiske miljøet enn utenbords propellmotorer på båter av tilsvarende størrelse. Det er gjort lite forskning på lydstøy i akvatiske miljøer fra denne typen kjøretøy sammenlignet med tradisjonelle båter med utenbords propellmotorer (Erbe 2013). Nede i vannet er lyden fra bladenes rotasjon og bevegelser i vannet mindre enn tilsvarende lyder fra propellbåter ettersom motorene er innenbords og at impelleren (ref. figur 2.1) avgir en boblesky i vannmassene som virker dempende på både motorstøyen og impellerbladenes rotasjon i vannstrålen. Lydbølgene som avgis fra vannscootere er bredspekteret og ligger mellom 10 og 100 000 Hz. Hvorvidt lydbølgenes energi i seg selv er en tilstrekkelig indikator på den bio-akustiske effekten på miljøet er omdisputert. Kjøremønsteret for vannscootere er annerledes og mer variert enn for småbåter og genererer et eget støybilde som er uvanlig i akvatiske miljøer.

Figur 2.1 Trebladet impeller til en vannjetmotor.



Kilde: Wikimedia.

2.2.2 Innvirkning på grunne områder

Vannscootere kan kjøres på grunne områder som følge av at de ikke har en propell som stikker ned i vannet. Dette medfører et stort potensial for å påføre forstyrrelser i vannmiljøer som tidligere ikke ble 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. Dette medfører en risiko for påkjørsel av fisk og andre dyr som lever på grunne områder og i overflata (Davenport & Davenport 2006).

I følge en svensk undersøkelse som ble utført av Svenska Miljöinstitutet på oppdrag for Havs- og Vattenmyndigheten ble det funnet at planteplankton generelt hadde høy

overlevelse etter at de ble sugd opp og presset gjennom impelleren til vannjetmotorer (Norén m.fl. 2013, Havs- og Vattenmyndigheten 2013). Årsaken er at størrelsen på planktoniske organismer er mye mindre enn avstanden mellom bladene i impelleren (figur 2.1). I tillegg er vannets viskositet sammen de hydrodynamiske forholdene rundt slike små organismer slik at de ikke påvirkes av slagskader og store hastighetsforskjeller innad i vannmassene som passerer impelleren. For dyreplankton ble det avdekket en viss dødelighet hos noen artsgrupper, men de negative effektene vurderes som helt marginale. Større og frittsvømmende marine organismer som f.eks. maneter vil etter alt å dømme bli drept som følge av passasje gjennom impellere.

For en rekke akvatiske dyr er egg- og larvestadiet mer følsomme for ytre påvirkninger sammenlignet med voksne livsstadier. Muslinger er imidlertid lite følsomme for påvirkninger som f.eks. nedslamming som følge av oppvirvlet bunnsubstrat fordi de evner å grave seg opp og gjennom substrat av variert tekstur. Filtrerende organismer kan antas å være mer sårbare for slamming.

Bunnvegetasjon er følsom for vedvarende nedslamming og redusert lysgjennomstråling i vannmassene dersom vannscooterkjøring over bevokste bunnområder skjer jevnlig. Dette kan medføre redusert vekst og fotosynteseaktivitet over tid. Frigjorte finpartikler fra sedimentene som føres med vannstrømmen vil kunne skape problemer for f.eks. knott og frittlevende vårfluer ved at de tetter igjen fangsttentakler og fangnett. I ekstreme tilfeller hvor sikten i vannmassene blir redusert over tid vil dette kunne gi effekter på næringssøk og predatorunnavikelse, men dette må anses som ytterst marginale effekter av vannscooterkjøring. En viss negativ effekt på bløtbunn vil kunne oppstå som følge av oppsuging av substrat inn i impelleren. Grovere substrat som grus og småstein vil ikke bli påvirket negativt.

Vernesonene i regelverket skulle generelt motvirke at de negative innvirkningene av vannscooterkjøring på grunne områder ikke går ut over rødlistearter og/eller vernet natur.

2.3 Avsluttende vurderinger

Vi har ikke funnet norske studier av effekter av vannscooter på fugl eller på organismer i akvatiske miljøer. Det er kanskje ikke så overraskende gitt den korte tiden det har vært tillatt å bruke vannscootere i Norge. Mangelen på studier av vannscooterens innvirkning på rødlistearter eller truede naturtyper i Norge og i utlandet kan også tolkes som et uttrykk for at det i liten grad foreligger en spesifikk negativ innvirkning av denne typen. Det er samtidig klart at det er et potensial for en slik negativ innvirkning.

I USA har man i enkelte tilfeller utarbeidet retningslinjer for vannscooterbrukere med henblikk på å minimere risiko for slik negativ innvirkning (Monterey Bay National Marine Sanctuary 2014). Vi har også registrert at det i Danmark er rapportert om

brudd på forbudet mot vannscootervirksomhet i Natura 2000-områder², i tilfeller hvor det er tillatt med motorbåttrafikk (Berlingske 2014). Her fremstår problemstillingen imidlertid å være knyttet til at det oppleves som urimelig at vannscootere ikke har lov til å ferdes i områder hvor andre småbåter ferdes fritt og det rapporteres ikke at den ulovlige vannscootervirksomheten i verneområdet har hatt negativ innvirkning på arter eller naturtyper.

Det mest relevante sammenlikningsgrunnlaget for vannscootervirksomhet kan være mulige forstyrrelser fra noen former for surfing, som kan innebære betydelige effekter for en rekke fugler (Follestad 2012a), og mulige effekter av vannsport m.m. for fugler i ferskvatn, som refererer til flere effekter av motoriserte båter (Follestad 2012b). Vannscooter og flere surfeaktiviteter har til felles at de skiller seg fra annen båttrafikk, med eller uten motor, ved at de i svært stor grad er uforutsigbare for mange vannfugler. Der en kano, robåt eller båt ofte beveger seg rolig fremover i en bestemt retning, slik at fuglene har god tid på seg til å respondere ved f.eks. å svømme rolig unna, karakteriseres vannscooter og flere surfeaktiviteter ved stor fart og kjappe retningsforandringer. Dette gjør det vanskelig for fuglene å forutsi hva som vil skje, noe som kan medføre at reaksjonene kan bli plutselige og sterke.

Den beste måten å beskytte fugler på, varierer med sted, art og tid på året. Mori et al. (2001) fant at artssammensetningen i flokker, deres aktivitet og flokkstørrelse også var vesentlige faktorer i forhold til hvor mye enkelte arter ble forstyrret. Uavhengig av hvilke forvaltningsmessige tiltak som blir iverksatt for å dempe negative effekter på det biologiske mangfoldet, fremheves betydningen av informasjon for en vellykket forvaltning, der de aktive forstår formålet med tiltakene og konsekvensene av at de ikke følges.

Dagens regelverk setter som standard en forbudssone fra "land" på 400 meter. Land er her definert som øyer, holmer og skjær større enn 200m². Den ytre kyststripa i Norge karakteriseres i flere områder av holmer og skjær som er mindre enn dette, og som kan ligge lenger enn 400 meter fra andre øyer og holmer. På denne måten skiller vår kyst seg vesentlig fra andre land, som Danmark, Tyskland og USA, som generelt har lange kystlinjer uten en skjærgård utenfor. Noen utenlandske studier oppgir eller anbefaler en viss bredde på buffersoner begrunnet av naturhensyn. Burger (1998) anbefaler for eksempel at vannscootere ikke tillates nærmere ternekolonier enn 100 meter, og at det benyttes lav fart nær slike kolonier. Bouffard (1982) angir en avstand på 300 meter som kritisk for andefugler. Det kan derfor synes som om buffersoner på 400 meter i sjø og 500 meter i vassdrag, herunder innsjøer, burde være tilstrekkelig for norske forhold.

I norske innsjøer og større vassdrag er en stor del av vannforekomstene grunne og dermed utsatt for skadelige effekter av vannscooterkjøring, og det kan derfor

² Natura 2000 er betegnelsen på naturarealer som innenfor EU er klassifisert som områder med biomangfold som trenger særskilt beskyttelse. I Danmark er det utpekt 254 slike habitatområder som er underlagt bestemte verneforskrifter (Tsiafouli m.fl. 2013)

forventes større støyrelaterte konsekvenser enn i marine miljøer. Typiske badeplasser og tilrettelagte områder for vannsport er gjerne i tilknytning til grunne vikar eller deltaområder. Slike små holmer og skjær kan være viktige beiteområder for vannfugler i grunnområdene rundt dem, og som hvileplasser når de ikke beiter. I særlig grad kan dette være tilfelle for mytende andefugler, som ærfugl og grågås (Follestad 2010, 2011).

I marine miljøer er det forbudt med vannscooter i et heldekkende belte på 400 m ut fra land og alle verneområder. Disse restriksjonene fanger antakeligvis opp de mest sårbare marine miljøene som kan skades av vannscooterkjøring. Dette begrunnes med at vandypet som regel er såpass stort utenfor de angitte sonene at grunnvannsrelaterte problemer for marine organismer unngås i stor grad. Forbud mot kjøring i alle typer verneområder bidrar også i betydelig grad til å redusere skadeeffekter på sårbare arter og miljøer. Dersom vannscootere beveger seg langt ut fra land for å komme ut i åpen sjø, kan det være fristende å gå inn til nærmeste holme eller skjær for en pause. Selv om dette kan være land under 200m², kan de forstyrre hekkende sjøfugler på disse, eller kobb med unger som kan bruke dem som hvileplasser.

Under forutsetning av at bruken av vannscooter i framtiden ikke blir mye mer omfattende enn i dag og holder seg på nivåene i våre naboland, vurderer vi det slik at vannscooterregulverket med en buffersone på 400 meter i marine områder og 500 meter i ferskvann gir tilstrekkelig beskyttelse av biologisk mangfold, herunder rødlistearter og naturvernområder. Det tas imidlertid forbehold for mulige effekter på vannfugler (både i ferskvann og i marine områder), men særlig i tilknytning til myteområder for andefugler flere steder i langs kysten, der store flokker kan samles langt fra landarealer under 200 m².

Vi anser kriterium 1 for oppfylt.

3. Er friluftslivshensyn godt nok ivaretatt?

Når bruken av vannscooter skal vurderes i forhold til øvrig friluftsliv, er det viktig å ta utgangspunkt i en bred definisjon av friluftsliv. Mens bruken av denne termen ofte har begrenset seg til å omfatte ski- og fotturer i villmark, i tillegg til høstingsbaserte aktiviteter (jakt, fiske, bærplukking), har friluftsliv som begrep i økende grad blitt en betegnelse på et mangfold av måter å rekreatere utendørs på (Skår 2010, Dervo m.fl. 2014). Derfor inkluderes her også opphold i fritidsboliger, bading og soling og korte turer i nærmiljønatur, f.eks. langs kyststier, i tillegg til at diverse rekreasjonsmessig ferdsel til vanns.

Et kjennetegn ved friluftslivet i Norge er at deltakelsen er høy, ikke minst når det gjelder konvensjonelle aktiviteter som turgåing og soling og bading (Dervo m.fl. 2014). Samtidig er det en tendens til at friluftslivet har blitt mer differensiert gjennom framvekst av nyere aktiviteter. Når det gjelder kystrelatert friluftsliv har f.eks. havpadling, dykking, seiling, brettseiling, kiting og surfing fått et økt omfang, samtidig som bruk av motorbåter har tiltatt (Vaage 2009, Dervo m.fl. 2014). Dessuten er det trolig flere som går både korte og lengre turer langt kysten, ettersom det flere steder har blitt etablert egne merkede og tilrettelagte kyststier. Fritidsboligene har blitt flere og brukes hyppigere og i større deler av året enn hva som var tilfellet før (Dervo m.fl. 2014, Arnesen & Skjeggedal 2003). Ikke minst i tettbefolkede strøk og områder med mye fritidsboliger er aktivitetene ved og utenfor kysten stor og variert, spesielt i sommerhalvåret (se f.eks. Skår m.fl. 2010). Innføringen av bruk av vannscooter må vurderes i lys av denne utviklingen.

En konsekvens av at friluftslivet har blitt mer mangfoldig både når det gjelder motiver, målsetninger og verdier, er at motsetninger og konflikter lettere oppstår når ulike grupper ferdes i samme område. I Brown (2014), Flemsæther m.fl. (2014) og Brown (2012) vises det f.eks. til at relasjonen mellom syklistene og andre brukergrupper som deler felles rekreasjonsarealer kan være motsetningsfullt: Syklistene og gående skiller seg ad når det gjelder fart, rytme og andre erfaringsmåter, og de forskjellige brukergrupper foretar ulike moralske vurderinger om hvilken rettmessig plass de ulike formene for friluftsliv har. Brettaktiviteter på sjøen – dvs. ulike former for surfing, kiting og brettseiling – er et spekter av vind-, bølge- og utstyrsspesialiserte aktiviteter som visse steder dessuten utfordrer vernereglene knyttet til natur- og fuglereservater, f.eks. på Jæren, Lista og Mølen (Vistad 2013).

De friluftslivsinteressene som kan påvirkes av bruk av vannscooter er i første rekke de som ferdes eller oppholder seg innenfor eller nær de arealene som brukes av vannscooterførere. Når det gjelder den norske kystlinjen vil spørsmålet om hvilke friluftslivsinteresser og hvor mange friluftslivutøvere som vil komme i berøring med bruk av vannscootere variere stort. Ugjestmilde klima- og værforhold store deler av året vil trolig bidra til å begrense bruk, og det vil muligvis være langs sørlandskysten og i Oslofjorden at hovedtyngden av vannscootertrafikken vil forekomme. Like fullt kan det godt tenkes at det vil oppstå aktive vannscootermiljøer andre steder langs kysten og i innlandet der større sjøer muliggjør bruk av vannscootere. Uansett kan det være

grunn til å anta at utfordringene vil være størst i kystlandskap der friluftslivsaktiviteten er stor og mangfoldig.

Friluftslivsinteresser som kan påvirkes:

- Turgåere langs land
- Brukere av fritidsboliger
- Strandliv, bading
- Fritidsfiske
- Brukere av fritidsbåter
- Seiling
- Dykking, padling, brettseiling, surfing
- Fuglekikking o.l.

Store deler av befolkningen er engasjert i kystrelatert friluftsliv. Vi har ikke hatt anledning til å kartlegge omfanget mer presist, men følgende statistikk indikerer omfanget.

Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse (SSB 2013) viser at i 2011 deltok så mange som 92 % av alle nordmenn i en eller annen form for friluftsliv, med skogen og fjellet som de hyppigst brukte rekreasjonsområdene. 80% av befolkningen over 16 år har vært på en eller flere kortere fotturer, mens 55% har vært på en lengre fottur. 71% av befolkningen har badet i salt- eller ferskvann, og 45% har vært på fisketur.

I forvaltningsplanen for Nordsjøen og Skagerrak (Klima- og miljødepartementet 2013b) pekes det på at kystlinjen opp til 62. breddegrad er grunnlag for store fritids- og rekreasjonsinteresser. I disse kystkommunene er det over 80 000 hytter som ligger mindre enn 1 km fra kysten. Ca. 50 000 av disse ligger i fylkene fra Østfold til Vest-Agder, mens de resterende drøyt 30 000 ligger i Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane. Særlig i skagerrakfylkene er andelen av hytter som ligger innen 1 000 meter fra kysten høy (93 % i Østfold, 91 % i Vestfold, 85% i Telemark, 95 % i Aust-Agder og 74 % i Vest-Agder).

Antallet av fritidsbåter i Norge har vært noe usikkert som følge av at det er en del småbåter som ikke er registrert og at fritidsbåter er registrert i forskjellige register. En omfattende kartlegging ble gjennomført i 2012 og konkluderte med at det finnes om lag 750 000 fritidsbåter i Norge (Aas Askheim 2012).

Norges padleforbund består av 110 lokale klubber fra Alta i nord til Mandal i sør og organiserer ca. 16 500 medlemmer (Norges Paddleforbund 2014).

I Norge foregår mye av brettseilingen på individuell basis. Likevel er mange brettseilere organisert i klubber. Mange klubber er tilknyttet Norsk brettseilerklubb (226 medlemmer per nov 2014 ifølge Norsk Brettseilerklubb (2014)) som er klasseorganisasjonen som organiserer konkurranser i Norge. De fleste større plassene i Norge har egne klubber, bl.a. Bergen, Drøbak, Eikern, Karmøy, Lysakerfjorden, Sandefjord, Sola og Tromsø.

Kyst og ferskvannsområder er ofte særlig viktige fugleområder. Norsk Ornitologisk Forening har fylkesavdelinger i alle fylker, omkring 50 lokallag, og har litt over 9 000 medlemmer (Norsk Ornitologisk Forening 2014).

3.1 Hvordan vannscooterkjøring kan påvirke friluftsliv

3.1.1 Erfaringer fra studier av forholdet mellom snøscooterbrukere og skiløpere

Siden vannscooter er et nytt fenomen i Norge, finnes det ingen studier som berører hvordan denne aktiviteten plasserer seg inn i friluftslivslandskapet her til lands. Det er i denne forbindelse relevant å se nærmere på forskning som har blitt gjennomført med tanke på bruk av snøscooter, som kan kaste lys over potensielle motsetninger mellom vannscooterbrukere og andre grupper.

Verdi- og målkonflikter

I en rapport som oppsummer studier av effekten av bruk av snøscooter når det gjelder naturverdier og friluftsliv i Norge (Vistad m.fl. 2007) vises det til at snøscootere tjener til transportformål både i forbindelse med næringsvirksomhet og friluftsliv, men at det også finnes kjøring som i første rekke er motivert av lek og moro. Det samme må antas å gjelde for bruk av vannscooter i den forstand at scooterkjøring som er motivert av sport, lek og moro kan arte seg annerledes enn kjøring som primært har transportformål.

I studiene av snøscooterbruk understrekes det at førernes *atferd* ikke er uvesentlig med tanke på konsekvenser for skiløpere og andre friluftslivsutøvere (Vistad m.fl. 2007). Relasjonen mellom scooterfører og skiløper er *asymmetrisk* ettersom det er scooterkjøringen som forstyrrer skiløpere og ikke omvendt (Vistad m.fl. 2007). Det samme har vist seg i tilsvarende studier i USA (se f.eks. Vaske m.fl. 2007). Videre understrekes det at det primært er direkte kontakt som skaper størst motsetning. Med andre ord er motsetningen i første rekke knyttet til uforenlige *målsetninger*. Ikke desto mindre er motsetningene også i noen grad knyttet til forskjeller i sosiale, kulturelle og politiske verdier. I slike tilfeller kan motsetninger oppstå uten at det er direkte kontakt med mellom partene. Her siktes det f.eks. til tilfeller der skiløpere har oppfatninger om at snøscooterkjøring er uforenlig med miljøvern målsetninger eller med friluftslivspolitikken generelt (Vistad m.fl. 2007). Toleransegrensen for snøscootertrafikk blir generelt lavere når verdier oppfattes å stå mot hverandre. Konklusjonen er imidlertid at de fleste skiløpere ikke har prinsipielle motforestillinger mot bruk av snøscooter til rekreasjonsformål så lenge det ikke oppstår et direkte møte (Vistad m.fl. 2007).

Støy

Mens meningen med skiturer i stor grad er knyttet til stillhet og ro i naturen, er støy fra snøscooter ikke til å unngå. Selv om skiløpere kan engste seg for sikkerhet og irritere seg over at den estetiske opplevelsen skituren gir ødelegges av scooterspor, konkluderes det med at det primært er lyden fra snøscooterne som skaper de sterkeste negative reaksjonene. Samtidig er det slik at lyd fra snøscooter oppfattes

forskjellig avhengig av hvilket formål scooterkjøringen har. Lyd av snøscootere som brukes til transportformål møtes generelt med større toleranse enn lyd som har opphav i «sportslig» kjøring (Vistad m.fl. 2007). Delvis kan denne forskjellen følge av at den sistnevnte formen for kjøring rent faktisk skaper et annet lydbilde, men også av at den subjektive oppfattelsen av samme lydbilde påvirkes av at både verdi- og målkonflikter er lavere når det er tale om transportkjøring.

Det siste illustrerer at støy ikke er et enhetlig fenomen, delvis fordi det representerer en subjektiv erfaring eller opplevelse og delvis fordi ulike lydfrekvenser virker ulikt for mennesker (se f.eks. Pedersen og Waye 2004). Ett og samme lydbilde kan bli oppfattet som støy i en kontekst, men ikke i andre. Det siste vil avhenge av hva folk holder på med, dvs. om lydbildet forstyrrer gjennomføringen av aktiviteten på noe vis, hvilke forventninger de har til opplevelsene på stedet de bedriver aktiviteten, og hvilke holdninger og synspunkter de har til den aktiviteten og aktørene som genererer lydbildet.

Når det gjelder vannscootere er det slik at lyden ikke bærer spesielt langt. Særlig skal det gjelde for nyere typer der lydvolumeet ikke er høyere enn de fleste motordrevne fritidsbåtene. Ikke desto mindre oppleves lyden fra vannscooter gjerne som mer støyyende for de som hører den (Maggie og Benson 2011). Dette har å gjøre med at støy ikke bare dreier seg om lydvolume. Lydens tonalitet kan virke inn, samtidig som måten vannscootere brukes på kan bidra til et bestemt lydbilde (Hawk & Booth 2001, Whitfield & Roche 2007). I regi av US National Park Service har det blitt foretatt omfattende kartlegginger av lyd- og støybildet i nasjonalparkene (Miller 2008). Når det gjelder vannscootere, anføres det at de har et støynivå som er temmelig likt som de vanligste utenbordsmotorene brukt i fritidsbåter. Vannscootere brukes imidlertid på en annen måte enn båtene ved at de ofte sirkler rundt i et avgrenset område og ofte foretar korte akselerasjoner. Dette skaper en tonal sammensetning som gjør at lydbildet skiller seg markant ut fra annen motorisert trafikk på vannet. Det vises også til at denne type rekreasjonskjøring kan vedvare over lang tid innenfor et mindre område fordi flere personer ofte bytter på å kjøre samme vannscooter, noe som skaper et vedvarende, repetitivt og distinkt lydbilde (Miller 2008:81).

3.1.2 Fortrenger vannscootervirksomhet annet friluftsliv?

Når konsekvenser for bruk av vannscooter skal vurderes er negative konsekvenser enklest vurdert i henhold til om vannscootertrafikk *fortrenger* annen aktivitet ved at f.eks. bading eller kajakkpadling opphører som direkte følge av vannscooterbruk. Forskning på konflikter når det gjelder friluftsliv viser at det i mange tilfeller skal svært mye til før dette skjer. Her spiller en hel rekke faktorer inn. I hvilken grad aktiviteter avhenger av en bestemt lokalitet bestemmes av former for spesialisering, men også av tilknytning til stedet der aktiviteten vanligvis utøves (Vaske m.fl. 2007, Hall & Shelby, 2000; Manning m.fl, 1999). F.eks. er det bare et fåtall lokaliteter i Norge som er egnet for bølgesurfing (Skår m.fl. 2010). I andre tilfeller fører sterk stedstilknytning til at folk strekker seg langt før andre lokaliteter oppsøkes (Williams & Vaske 2003, White m.fl. 2008). I slike tilfeller vil folk kunne fortsette med en friluftslivsaktivitet til tross for at forstyrrelser fra f.eks. motortrafikk er betydelig. Hyttebruk er et åpenbart eksempel på at en bestemt aktivitet er låst til en lokalitet. Man har alltid mulighet til å finne

alternative lokaliteter for spaserturer eller bading, men hytteverandaen lar seg ikke flytte på. Samtidig kan stedstilknytning føre til at man ikke erfarer den samme opplevelsesverdien ved å flytte spaserturen til et annet område.

Ulike former for fritidsaktiviteter representerer ulike erfaringer og opplevelsesverdier. Utfart med motorisert fritidsbåt fordrer ikke stillhet og ro på samme måte som en padletur vil gjøre. Samtidig kan f.eks. badende ha ulike behov og målsetning som gjør at vannscooterbruk har forskjellige konsekvenser. På en badestrand kan f.eks. småbarnsfamilier i større grad enn andre oppleve at vannscootere potensielt kan representere et risikomoment. Innen en gruppe friluftslivsutøvere kan det være forskjeller når det gjelder hvilke sosiale og praktiske muligheter man har til ulike tilpasningsstrategier, som f.eks. å legge aktiviteten til en annen tid på døgnet.

I overordnet forstand er det vanskelig å se for seg mange tilfeller der vannscooterbruken vil fortrenge annen friluftslivsutøvelse, selv om det kan oppstå betydelige konflikter i spesifikke områder med et stort brukerpress. Generelt er det mer plausibelt å se for seg en utvikling der visse grupper må foreta relativt omfattende tilpasning til vannscooterkjøring. Slike tilpasninger kan være at en aktivitet legges til andre tider på døgnet eller at andre lokaliteter oppsøkes for å unngå sjenerende scootertrafikk. Når f.eks. havpadlere, brettseilere og fritidsfiskere er en av de gruppene som potensielt kan komme i direkte målkonflikt med vannscooterkjørere, er det samtidig grunn til å anta at de fleste vil ha mulighet til å søke til områder med ingen eller lite vannscooterbruk. En slik mulighet vil imidlertid påvirkes av kompleksitet og tetthet når det gjelder friluftslivutøvelse i et område, og av i hvor stor grad vannscootervirksomhet er forutsigbar med hensyn til tid og sted. Den negative effekten av vannscooterbruk vil for noen gruppers vedkommende også påvirkes av forstyrrelser av annen aktivitet som er der fra tidligere. Ikke minst gjelder det i områder der trafikken av motoriserte fritidsbåter fra før er stor. Vannscootere vil i slike tilfeller kunne representere en tilvekst til problemer som allerede eksisterer, og enten være dråpen som får "begeret til å renne over" eller forsvinne i eksisterende trafikk og støy.

I de mest populære utfartsområdene er det om sommeren forholdsvis mange barn, unge og uerfarne voksne som ferdes på seilbrett, i joller eller med seilbåter. Enten dette inngår i kontekster av organiserte eller uorganiserte aktiviteter har vi å gjøre med aktører som gjerne oppsøker grunne områder for å unngå effekter av motorbåttrafikk og bølger disse etterlater seg. I motsetning til motordrevne båter, har vannscootere med sine jetmotor den egenskapen at de utmerket godt kan brukes i grunne farvann. Regel om 400-metersgrense fra land, vil likevel føre til at bruken av vannscootere blir begrenset i slike farvann. Ikke desto mindre kan man ikke se bort fra at vannscooterbruk rett utenfor slike grenser kan skape problemer med tanke på bølger, spesielt for unge og uerfarne brukere av seilbrett og lignende, og at høvelige arealer for denne typen brukergrupper kan innskrenkes av vannscootertrafikk.

Konsekvenser av vannscootertrafikk for friluftslivsinteresser kan oppsummeres slik:

- Vannscootertrafikk kan være uforenlig med både målsetninger og verdier knyttet til annet friluftsliv.

- Motsetninger og konflikter er ofte asymmetriske i den forstand at vannscooterførerne i liten utstrekning blir påvirket negativt av friluftslivsinteressene som på sin side opplever at scootertrafikk er forstyrrende eller ødeleggende.
- Støy og fare for ulykker ser ut til å være de viktigste negative konsekvensene vannscooterbruk har på andre friluftslivsbrukere dersom vi tar den internasjonale litteraturen i betraktning. Begge elementer er til en viss grad gjenstand for subjektive vurderinger (irritasjon, utrygghetsfølelse).³ Utviklingen i de senere årene later til å innebære at støyproblemer ikke lenger er like relevant som tidligere, i det minste hva lydvolume angår.
- Fart og skapte bølger later til å representere den største utfordringen ved vannscooterbruk når det gjelder konsekvenser for annet friluftsliv. Dette kan potensielt resultere i en viss fortrengning når det gjelder spesielt barn og unges bruk av seilbrett, joller, seilbåter etc.

3.2 Dokumenterte motsetninger med hensyn til friluftsliv

Ettersom bruken av vannscootere er et relativt nytt fenomen i Norge og hittil har et svært begrenset omfang, foreligger det ingen forskningsrapporter eller utredninger som sier noe om dette med henvisning til situasjonen her til lands. Så langt vi har vært i stand til å avdekke foreligger det heller ingen slike studier i noen av de skandinaviske landene. Årsakene til dette kan tenkes å være at det i liten grad har blitt rapportert om problemer, men dette er usikkert.

Det svenske Havs- og vattenmyndigheten (Havs- og vattenmyndigheten 2013) har utarbeidet en rapport som vurderer konsekvensene av vannscooterbruk og regulering av denne, men berører ikke friluftslivsinteressene. Det anslås at det er ca. 12 000 vannscootere i Sverige. I en svensk forskningsrapport nevnes det at mindre enn 4 % av befolkningen en gang eller flere har brukt vannscooter (Fredman & Lindhagen 2012), noe som tyder på at omfanget av vannscooterbruk i likhet med Norge så langt er relativt beskjedent.

I Danmark er det også anslagsvis 12 000 vannscootere, men befolkningen er kun ca. 60% av Sveriges. I 2012 kunne man lese avisreportasjer der det ble påpekt at vannscooterførere ikke var godt nok kjent med regelverket om avstander til land og forbud mot kjøring i verneområder (Berlingske 2014). Samtidig meldes det i avisene om at støy fra vannscootere ikke har blitt opplevd som et stort problem for strandbesøkende i løpet av sommeren 2012 (SN 2012). Sommeren 2014 ble det meldt om konflikter som følge av bruk av vannscootere i havneområdene i København der padlere, roere og seilere skal ha uttrykt at vannscootere i svært høy fart skapte farlige situasjoner og generell følelse av utrygghet (Københavns kommune 2014). Det kan virke som om det i Danmark er i ferd med å etableres et relativt omfattende utleietilbud av vannscootere ved de mest populære strand- og baseområdene.

³ I neste kapittel om sikkerhet skal vi se at statistikken viser at det forholdsvis sjelden skjer ulykker som involverer vannscooterbrukere på den ene side og andre friluftslivsbrukere på den andre.

Mens det ikke foreligger forskningslitteratur på virkningen av vannscootere på friluftslivsinteresser i Skandinavia, finnes det enkelte forskningsbaserte rapporter fra land der bruk av vannscooter har vært forholdsvis omfattende over flere år. I hovedsak er den tilgjengelige litteraturen fra USA, Canada og Storbritannia, samt New Zealand. Mens det i USA etter hvert har blitt innført en særskilt regulering av vannscooterbruk, har Storbritannia ingen egen lovgivning på området. I 2013 var det ca. 1,3 millioner vannscootere i USA (USCG 2013).

I studier fra disse landene kommer det frem at konfliktnivået mellom vannscooterbrukere og andre grupper utøvere av friluftslivet til dels er betydelig. Ikke minst er badende, eiere av fritidsboliger og andre som ferdes til vanns i motorisert og umotoriserte farkoster involvert. Når det gjelder motsetninger mellom vannscooterbrukere og andre som ferdes til vanns for rekreasjonsformål er det grunn til å merke seg at antallet fritidsbåter er relativt høy i Norge og Norden, sammenlignet med en del andre europeiske land. I de nordiske landene, inkludert Baltikum, skal det til sammen være mer enn 2 millioner fritidsbåter, mens de langt mer folkerike landene Spania, Portugal, Frankrike og Italia til sammen har noe færre enn dette (ca. 1,9 millioner ifølge British Waterways Scotland (2011). I Norge har det blitt anslått at det er ca. 750 000 fritidsbåter (Aas Askheim 2012).

Som vi har nevnt tidligere har det vært en betydelig teknisk utvikling av vannscootere de siste tyve årene, hvor særlig tekniske forhold knyttet til støy og sikkerhet er forbedret. Dette må man ha i mente i gjennomgangen av studier nedenfor, som ofte viser til forhold som ligger en del tilbake i tid. Samtidig er det klart at sikkerhetsproblematikk primært er knyttet til vannscooterføreres adferd og ikke vannscooteren i seg selv (ref. kapittel 4).

USA

Studier fra USA viser at bruk av vannscooter i økende grad har skapt negative reaksjoner hos ulike friluftslivsinteresser. I første rekke er det støy, men også sikkerhetsspørsmål, samt miljøeffekter som skaper bekymringer. Studier som ble gjennomført på slutten av 80-tallet viser at mange eiere av fritidsboliger rangerer vannscootere som et av de alvorligste miljøproblemene, og over fenomener som kjemisk forurensing, overfisking, oljesøl etc, samtidig som irritasjonen over støy og risikofylt adferd var omfattende (Burger 2001). I en noe nyere studie som ble gjennomført ved et kystområde i delstaten New York, klager fritidsfiskere over at vannscooterkjøring ødelegger for muligheten til å fange fisk og for selve fiskeopplevelsen, mens eiere av fritidsboliger langs kysten mener vannscootere brukes for nære land slik at det skaper farlige situasjoner for badende, andre fritidsfarkoster og generelt representerer en støyplage (Wang og Dawson 2005). På samme måte som i studien av forholdet mellom skiløpere og snøscooterbrukere i Norge (Vistad m.fl. 2007), understrekes det i denne studien at vannscooterbrukere i liten grad opplever andre brukergrupper som sjenerende.

Canada

Gray m.fl. (2010) peker på de samme forholdene som er referert til ovenfor når resultater fra en studie i Canada discooterer. Mens 84% av alle førere av ordinære

fritidsbåter oppfatter vannscootere som sjenerende, er det svært få brukere av vannscootere som rapporterer at deres bruk og opplevelse forstyrres av annen trafikk. Sammenlignet med annen bruk, som f.eks. *scuba diving*, hvalsafaribåter eller oppdrettsanlegg for skjelldyr, er vannscootere oppgitt som mye mer forstyrrende.

Storbritannia

I en studie fra Northumberland-kysten i England (Maggie & Benson 2011) legges det vekt på at vannscooterbrukere har dårlig anseelse og at motsetninger lett oppstår. Forfatterne forstår dette i lys av at bruken skjer uten noen form for særskilt regulering, i kombinasjon med at bruken i stor grad er rettet mot lekfylt fartsopplevelse. Bruken finner ofte sted gjennom at relativt store grupper, hovedsakelig bestående av yngre menn, møtes for fornøyles- og konkurransekjøring, spesielt på formiddag og ettermiddag på søndager i sommerhalvåret. Andre brukere av fritidsfarkoster, eiere av fritidsboliger, fuglekikkere, turgåere etc. opplever til dels utrygghet og rapporterer at støyplagen ødelegger for egen friluftslivutøvelse. I denne studien blir det samtidig framhevet av scootere har en høyfrekvent lyd som på den ene siden kan oppleves som spesielt støyende, men som samtidig ikke er hørbar på lengre avstand (Maggie & Benson 2011). Det siste kan oppleves som et utrygghetsmoment, ikke minst sett i lys av den relativt høye farten vannscootere kan ha, kombinert med begrensede styreegenskaper.

Når det gjelder håndtering av vannscootere i Storbritannia legger Whitfield & Roche (2007) vekt på at vannscootere har noen bestemte egenskaper ved at de lett kan transporteres på land og at samme brukere derfor fra den ene dagen til den andre kan oppsøke ulike områder. Videre framholder de at det lett oppstår motsetninger i møtet mellom søken etter fart og spenning og ønsker om ro og fred.

Forfatterne legger vekt på at vannscooterbrukere ofte er organisert i klubber og at dette gir mulighet til en selvregulering av atferd som kan bidra til å dempe motsetninger, mye etter modell av hvordan introduksjonen av snøscooter ble håndtert i USA på 60-tallet (Whitfield & Roche 2007). Det vises til at slik utvikling kan ha den effekt at folk begynner å unngå områder, med mulige uheldige økonomiske ringvirkninger for lokalsamfunnene. Samtidig peker forfatteren på at oppfattelsen av trafikk tetthet kan være knyttet til båtfolk og vannscooterføreres atferd heller enn faktisk antall enheter på vannet.

New Zealand

I en studie fra Abel Tasman-kystlinjen i New Zealand framkommer det flere likhetstrekk med forholdet mellom skiløpere og snøscootere i en vurdering av relasjonen mellom kajakkpadlere og vannscooterførere (Hawk and Booth 2001): Mens padlerne gjerne er uerfarne og opptrer i mindre grupper, kjenner vannscooterførerne kystlandskapet godt og opptrer ofte i større grupper. Mens de sistnevnte er konsentrert om den ene aktiviteten, er padlere oftere generalister i den forstand at de i langt større grad enn den andre kategorien bruker kystområdet til ulike friluftslivsformål som f.eks. turgåing. Som i eksemplene nevnt ovenfor er det støy og sikkerhetsaspektet kajakkpadlerne framhever som forstyrrende. Samtidig understrekes det at vi også her står ovenfor et asymmetrisk forhold som er generelt når det gjelder

motorisert og ikke-motorisert ferdsel. På samme måte som i Wang og Dawson (2005) sin studie av vannscooterbruk i USA, vises det her til at forstyrrelsen folk føler vannscooteraktivitet representerer må forstås i en sosial sammenheng.

Erfaringer fra andre land sammenholdt med norske forhold

Spørsmålet om i hvilken grad erfaringene fra andre land, slik de kommer til uttrykk i den forskningsbaserte litteraturen som er referert til her, er relevante i Norge avhenger av flere forhold. Mens det i Storbritannia ikke finnes noe eget regelverk for bruk av scootere, er det f.eks. i USA etablerte relative omfattende regelverk i de ulike delstatene. Det kan også se ut til at bruken av scooter har et særpreg i Storbritannia ved at den i stor utstrekning er knyttet til medlemskap i vannscooterklubber. I en europeisk sammenheng skiller Norge og Skandinavia seg ut ved at bruken av motoriserte fritidsbåter er stor, samtidig som den er knyttet til praksiser der båtbruk er individuell og ofte inngår i kombinasjoner av nytte og fornøyelse/rekreasjon. Det kan derfor være grunn til å regne med at vannscooterbruken i Norge vil kunne preges av slike etablerte båtpraksiser og de verdier, normer og uskrevne regler som knytter seg til den.

Like fullt synes det rimelig å peke på noen forhold man bør være oppmerksom på også når det gjelder vannscooterbruk i Norge. I litteraturen ovenfor går det frem at målkonflikter er det som dominerer når det gjelder vanskelige forhold mellom vannscooterbrukere og andre grupper friluftslivsutøvere, og at det i hovedsak dreier seg om asymmetriske motsetninger. Mer symmetriske motsetninger har gjerne blitt illustrert med forholdet mellom brukere av ski og snøbrett i alpinbakker (Thapa & Graefe, 2004, Vaske m.fl. 2000). Det skilles gjerne også i denne forbindelse mellom inter- og intragruppekonflikter (Manning m.fl. 1999). I denne sammenheng kan det tenkes at det kan oppstå interessekonflikter mellom de som bruker vannscootere til nyttekjøring og de som har en mer sports- og fornøylespreget bruk.

Mens studier av rekreasjon og utendørsturisme gjerne har lagt vekt på uforenlighet når det gjelder målsetninger med aktiviteter, har man – slik det gikk fram ovenfor - i de senere årene også sett på hvordan forskjeller i sosiale verdier kan skape motsetninger selv når ikke det eksisterer direkte uforenlighet rundt måloppnåelse (Vaske m.fl. 2007, Vistad m.fl. 2007). Sosiale verdier kan i denne sammenhengen knytte seg til alt fra vage moralske forestillinger om hva som er akseptabel bruk av rekreasjonsområder til politiske oppfatninger knyttet til miljøvernsspørsmål. I slike tilfeller kan toleranseterskelen være lav. Forskjeller i sosiale verdier kan bidra til at sjenanse fra annen aktivitet oppleves ulikt. I tilfeller der bruk av vannscootere strider mot f.eks. turgåeres bestemte verdier er sjansene for at støy oppleves som mer sjenerende enn i tilfeller hvor turgåere ikke har noen prinsipielle motforestillinger mot vannscooterbruk. Vaske m.fl. (2007) viser også til at identiteter kan spille inn i slike tilfeller ved at en bestemt aktivitetsform assosieres med bestemte livsstiler. I hvilken utstrekning andres livsstiler tolereres varierer blant annet med hvilke sosiale verdier folk innehar.

Det er imidlertid i første rekke ved omfattende måloppnåelseskonflikter at en gruppe utøvere slutter med sin aktivitet, legger aktiviteten til andre tidspunkt på døgnet eller

endrer lokalitet for å unngå problemet. Her er det trolig også en større gråsone der opplevelsene som man søker gjennom en aktivitet kan forringes betydelig før folk slutter med det de gjerne vil gjøre eller finner seg andre steder. De konkrete effektene av opplevd uforenlighet kan derfor være vanskelig å måle.

I litteraturen fra USA, Canada og Storbritannia drøftes soneringstiltak. Slike tiltak er gjennomført i de fleste delstater i USA, men på til dels forskjellig vis. I noen tilfeller er det satt fartsbegrensninger i bestemte soner, mens det i andre tilfeller er forbudt å kjøre med vannscooter i visse soner til bestemte tider på døgnet. I tillegg til lovgivning som fastsetter regler for avstand til land osv., finnes det også eksempler på totalforbud mot vannscooterbruk i bestemte soner. Effekten av soneringen er lite drøftet, utover at soneringen har en noe begrenset effekt på støyproblemer og at det er vanskelig å utvikle en soneringspolicy som tilfredsstiller alle brukergrupper. I den forbindelse blir det for eksempel framholdt at soner som er avsondret fra fritidshus og annen aktivitet på land i noen tilfeller kan bli foretrukket av brukere som f.eks. seilbåter. Et annet forhold som nevnes er at vannscooterbruken er mindre forutsigbar enn andre sammenlignbare friluftslivsaktiviteter ettersom scooterne lett kan fraktes i biler og dermed benyttes i vidt forskjellige områder.

Det finnes så langt få erfaringer å sammenligne med i Norge, ettersom soneringen i første rekke er begrenset til forbud i verneområder. Imidlertid er det en del kommuner som før siste lovendring benyttet seg av unntakshjemmelen. I Mandal kommune ble det f.eks. avsatt et eget område til motorsport på 500x500 meter, vist på kart og avmerket i sjøen (Mandal kommune 2007). Bergen kommune etablerte et øvings- og konkurranseområde med tilknyttede transportkorridorer for vannscooteraktivitet. Ifølge forskriften skulle aktiviteten begrenses fra kl. 10.00 til solnedgang på hverdager og etter kirketid, men før solnedgang på søn- og helligdager (Bergen kommune 2002).

Oppsummert peker studiene fra andre land på fire sentrale dimensjoner med tanke på motsetninger mellom vannscooterbrukere og friluftslivsinteresser hos andre brukere:

- *Støyplager.* Det er en tendens til at lyd fra vannscootere oppleves som spesielt støyende (men bemerk at studier som ligger mer enn 5 år tilbake i tid ikke nødvendigvis er representative for dagens situasjon).
- *Sikkerhetsaspekter.* Badende, padlere etc. oppfatter i en del tilfeller vannscootere som et risikoelement, noe som kan medføre en generell følelse av utrygghet eller erfaringer av at vannscootere representerer en spesifikk fare.
- *Målkonflikter.* Det kan oppstå tilfeller der en aktivitet erfares som uforenlig med bruk av vannscooter (f.eks. padling), særlig i pressområder.
- *Verdikonflikter.* Brukere av fritidshus, fritidsfiskere etc. har en tendens til å oppfatte vannscooterbrukere som representanter av verdisett som bryter med deres egne, f.eks. knyttet til negative effekter på naturmiljø og normer for atferd i naturomgivelser.

Det er for øvrig mye som tyder på at motsetninger først og fremst oppstår mellom "fart og spenning-utøveren" og andre friluftslivsinteresser, og i mindre grad mellom "nyttekjøreren" og andre friluftslivsinteresser. Støyen påvirkes av bruksmåten, hvor "lekekjøring" i samme begrensede område med varierende akselerasjon skaper et mer

generende lydbilde enn transportkjøring fra A til B. Motsetningene synes således i vesentlig grad å være knyttet til adferd og i mindre grad til selve vannscooteren.

3.3 Er friluftslivsinteresser godt nok ivaretatt med dagens regelverk?

Utgangspunktet for vurdering av konsekvenser og regelverk er at det siste må kunne sikre at vannscooterkjøring ikke går ut over friluftslivsinteresser i en betydelig grad. Vi legger til grunn at dette viser

- a) primært til at friluftslivutøvere ikke blir tvunget til slutte å bruke områder de tidligere brukte som følge av vannscootervirksomhet,
- b) sekundært til at det må foretas omfattende tilpasninger i form av sterkt begrenset aktivitet, f.eks. gjennom betydelig innsnevring av tidspunkter og/eller områder for aktivitet og
- c) tertiært til at vannscooterbruk direkte resulterer i sterkt redusert opplevelsverdi for annet friluftsliv.

Konsekvensene av vannscooterbruk i henhold til dagens regelverk vil i stor grad avhenge av hvor tett og sammensatt friluftslivsutøvelsen er i et område, hvor omfattende vannscootertrafikken kommer til å bli i tiden framover og hvordan bruken av vannscootere vil arte seg. Det knytter seg imidlertid utfordringer til å generalisere konsekvenser for hver friluftslivsaktivitet ettersom aktører bedriver samme aktivitet ut fra ulike sosiale forutsetninger, som i sin tur kan skape forskjeller når det gjelder toleranse for annen aktivitet og muligheter for tilpasninger.

Mens bruken av vannscootere i dag er relativt beskjedne i omfang, må det tas høyde for at bruken kan bli omfattende, i det minste i visse områder og til visse tider i året. Selv om det i dag er lite som tilsier at vannscootertrafikken generelt vil bli spesielt stor sammenlignet med annen småbåttrafikk, må regelverket vurderes ut fra situasjoner der den er det. Et annet forhold som må understrekes er at vurderingen som følger nedenfor er under forutsetning av at regelverket fungerer godt i den forstand at det blir fulgt og håndhevet i tilstrekkelig grad. Som det er påpekt ovenfor, knytter det seg stor usikkerhet til dette. For eksempel er det ikke usannsynlig at regelen om maksimum 5 knop under transport ut av 400-meters sonen kan bli hyppig brutt og at regelen om 400 meter fra land ikke alltid vil bli overholdt, blant annet fordi dette ofte vil avhenge av en skjønnsmessig vurdering om avstander og størrelser på øyer og holmer av vannscooterførerne. Vurderingene som foretas nedenfor er imidlertid gjort ut fra den forutsetningen at regelverket i alminnelighet vil bli fulgt.

Støy

Selv om lydnivå fra vannscootere ikke nødvendigvis er høyere enn annen motorisert trafikk til vanns, kan støynivå (støy; her definert som uønsket lyd) ofte oppleves forskjellig fordi kjøringen kan arte seg på forskjellige måter. I henhold til spørsmålet om regelverket i tilstrekkelig grad ivaretar friluftslivsinteresser, både på land og i strandsonene, hersker det dessuten usikkerhet om avstandsreglene er tilstrekkelige med tanke på støyproblemer. Her mangler det så langt vi kan se solide målinger av lyd- og støynivåer. Støyeffektene vil for øvrig kunne variere med landskapets topografi. Lyden fra vannscootere kan i noen tilfeller tenkes å være mer hørbar fra en

hytteveranda som ligger høyt i terrenget og lenger unna, enn nede fra stranda. Samtidig knytter det seg usikkerhet til i hvilken grad støyplager kan oppstå gjennom vedvarende, repetitive kjøremønstre like utenfor 400-meters grensen, i det minste i tilfeller der bruken av vannscooter er omfattende. Støyplager kan med andre ord ikke bare relateres til det tekniske ved motorstøy alene, men også til førernes atferd og antallet vannscootere. Ettersom nyere vannscootermodeller skal avgi en god del mindre støy enn tidligere og 400 meter er en relativt omfattende avstand, kan det likevel være grunn til å anta at regelverket i de aller fleste tilfeller vil oppfylle punkt a). Samtidig kan man ikke se bort fra muligheten av at regelverket er utilstrekkelig med tanke på punkt b) og c).

Vi kjenner ikke til eksempler i Norge på at støy fra vannscootervirksomhet på en generell basis har fortrenget annen type friluftsliv (punkt a) eller medført omfattende tilpasninger (punkt b) i bestemte områder. Fra intervjuer har vi imidlertid indikasjoner på at vannscootervirksomhet i mange tilfeller forringer kvaliteten av annet friluftsliv (punkt c) for mange grupper. For eksempel melder Oslo havnepoliti om klager fra hytteeiere på langvarige forstyrrelser fra vannscooterkjøring.

Fart

Vannscootere kan holde høy fart og foreta brå kursendringer. Ettersom regelverket forbyr slik kjøring innenfor 400-metersbeltet, er denne problemstillingen ikke aktuell der. Bading og annen aktivitet ved eller nær land vil med andre ord ikke berøres av fartsproblematikk. Følgelig ligger potensialet for målkonflikt relatert til fart, så lenge regelverket overholdes, i forholdet til ikke-motorisert ferdsel (roere, padlere, seilere og kitere etc.) utenfor 400-meters beltet. I særlig grad kan utfordringer oppstå når det dreier seg om utøvere som er unge og/eller uerfarne. Spesielt i områder med mye trafikk/utstrakt bruk, kan man ikke utelukke at mer omfattende vannscooterbruk vil kunne fortrenge annen virksomhet i hvert fall i bestemte perioder. Sannsynligheten for at lovlig vannscootervirksomhet kan medføre omfattende tilpasninger (punkt b) eller redusert kvalitet (punkt c) er større, særlig for punkt c. Vannscooterbruk der høy fart og uforutsigbart kjøremønster er dominerende vil ofte føre til at andre aktører (typisk "myke trafikanter" på sjøen) tilpasser eller justerer sin virksomhet og kunne skape en generell utrygghetsfølelse.

Vi kjenner ikke til eksempler i Norge på at fart og bølger fra vannscootervirksomhet på en generell basis har fortrenget annen type friluftsliv (punkt a) eller medført omfattende tilpasninger (punkt b) i bestemte områder. Fra intervjuer har vi imidlertid indikasjoner på fart og bølger fra vannscootere i mange tilfeller forringer kvaliteten av annet friluftsliv (punkt c).

Konklusjon

Motsetninger og konflikter med friluftsliv er først og fremst knyttet til sports- og lekpreget kjøring og, så vidt vi kan vurdere, i liten grad til nyttekjøring. Sports- og lekpreget kjøring skal finne sted utenfor forbudsbeltene, noe som ivaretar friluftsjansene innenfor 400-metersbeltet med unntak for sjenanse av støy. Utenfor 400-metersbeltet kan det oppstå målkonflikter med annen virksomhet, men dette problemet begrenses av at det som regel er god plass til forskjellige typer

virksomhet utenfor 400-metersbeltet så lenge aktørene tar normalt hensyn til hverandre. Forbudsbeltet spiller en viktig rolle for å minske motsetninger i forhold til andre friluftsbukere i form av støy og målkonflikter.

Vi anser at regelverket generelt sett må anses å ivareta friluftsbukere, selv om det ikke forhindrer at en del grupper i bestemte situasjoner opplever en negativ innvirkning i form av sjenanse.

4. Er sikkerhetshensyn godt nok ivaretatt?

For å vurdere de sikkerhetsmessige aspektene ved bruk av vannscooter er det fornuftig å først se på hvilke farer og risiko momenter som normalt knyttes til bruk av vannscooter. I denne sammenheng er det informativt å se på erfaringer fra andre land.

Sikkerhetsnivået kan uttrykkes ved forventet antall ulykker relativt til et mål for eksponering. Dette kalles en ulykkesfrekvens. For eksempel kan man måle hvor mange timer man kjører vannscooter eller hvor langt man seiler før man forventer en personskade. Ofte er det begrensinger i tilgjengelig pålitelig statistikk som setter føringer for hvilken ulykkesfrekvens man kan bruke. I Norge blir for eksempel kun dødsfall med bruk av vannscooter registrert, og ikke personulykker eller potensielt alvorlige hendelser. Like vanskelig er det å få et optimalt mål på eksponeringen, ettersom ingen instanser måler antall timer eller mil som den norske vannscooterflåten kjører i løpet av et år. Den beste praktisk mulige måten å måle sikkerheten på med de data som er tilgjengelig er å betrakte ulykkesfrekvensen for dødsfall relativt til antall vannscootere som brukes per år (vannscooter-år).

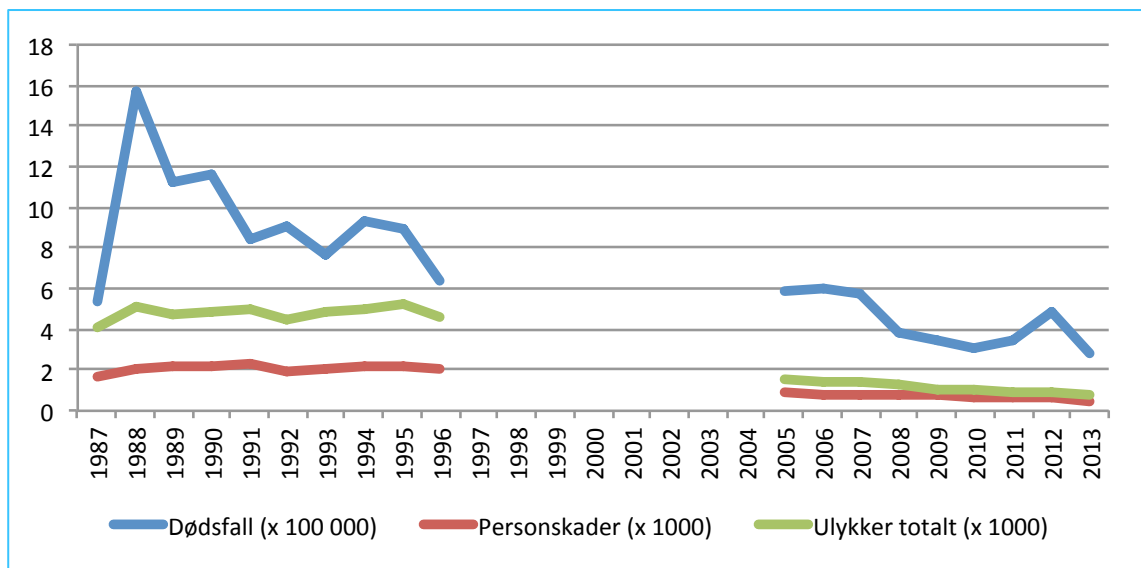
I og med at Norge har et begrenset antall vannscootere, er det også fordelaktig å se på utenlandsk statistikk hvor man kan trekke på erfaringer fra et større antall vannscootere. US Coast Guard (USCG) har fulgt utviklingen i ulykker med amerikanske vannscootere i detalj siden slutten av 1980 tallet (ref. NTSB (1998), USCG (2012 og 2013)). I USA var det i 2013 1.3 millioner registrerte vannscootere (USCG 2013). Dette omfattende omfanget av vannscootere gir et godt statistisk grunnlag for ulykkesstatistikk og referanser for ulykkesfrekvenser. Vi har i tillegg supplert med statistikk fra Danmark og Sverige, hvor datagrunnlaget er langt mindre, men hvor forholdene minner mer om Norge.

4.1 Erfaringer fra USA

I USA er det opp til hver enkelt stat å regulere bruk av vannscooter. Kun med enkelte unntak er det påbudt med redningsvest og forbud om bruk mellom solnedgang og soloppgang. Noe over halvparten av statene har krav til opplæring som strekker seg fra en enkel instruksjon til formelle kurs og sertifikat.

Statistikken fra USCG viser at det har vært en klar nedgang i ulykkesfrekvens de siste 25 årene, se figur 4.1. Frekvensen av dødsfall per vannscooter per år lå i 2013 på om lag 3 dødsfall per 100 000 vannscootere per år (ref. figur 5.1) – eller med andre ord ett dødsfall per 33 333 vannscootere per år.

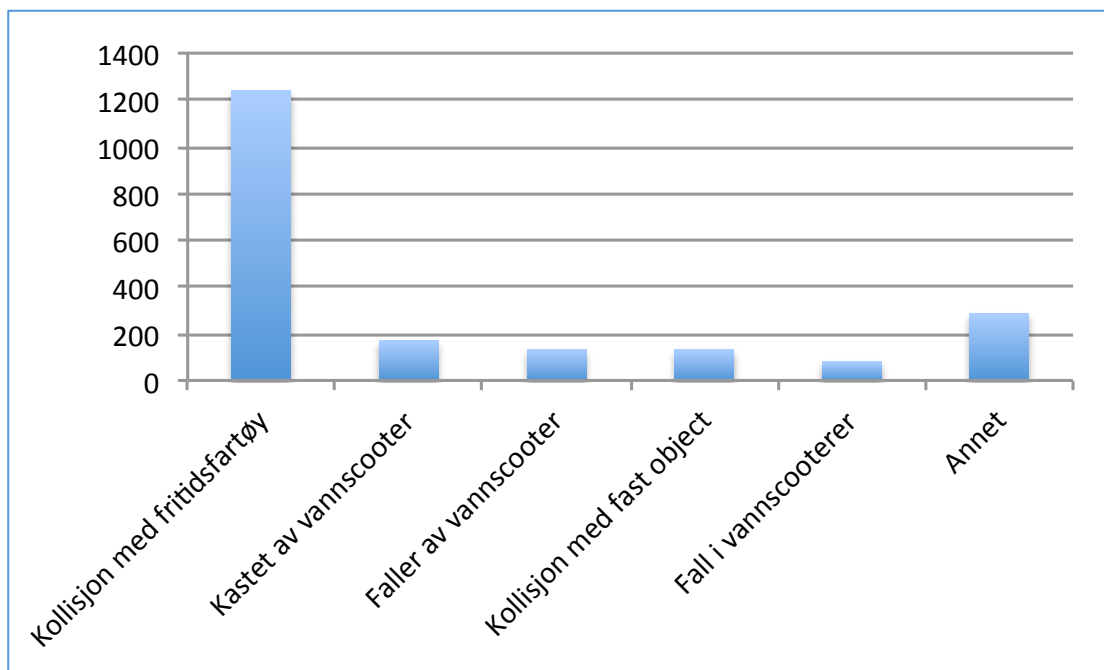
Figur 4.1 Ulykker i USA per 100 000 vannscooter per år basert på USCG statistikk



Kilde: US Coast Guard (2013): Recreational Boating Statistics

USCG har i tillegg til fatale ulykker også et register av ulykker med personskader. For 2012 og 2013 er det totalt registret 2 065 ulykker med vannscooter. Ulykkesstatistikken viser klart at de fleste hendelsene skjer ved at vannscooteren kolliderer med fritidsfartøy (ref figur). Hvis man legger til kollisjon med fast objekt, grunnstøting eller et annet fartøy (ikke fritidsfartøy) ser man at om lag tre av fire ulykker innebærer at vannscooteren treffer et annet objekt. Den neste sekkeposten av hendelser er at vannscooterføreren ikke mestrer omgivelsene som for eksempel oversjø, er blitt kastet eller faller av vannscooteren, eller fall i/på vannscooter.

Figur 4.2 Fordeling av typer vannscooterulykker i USA 2012 og 2013 (total = 2 065)



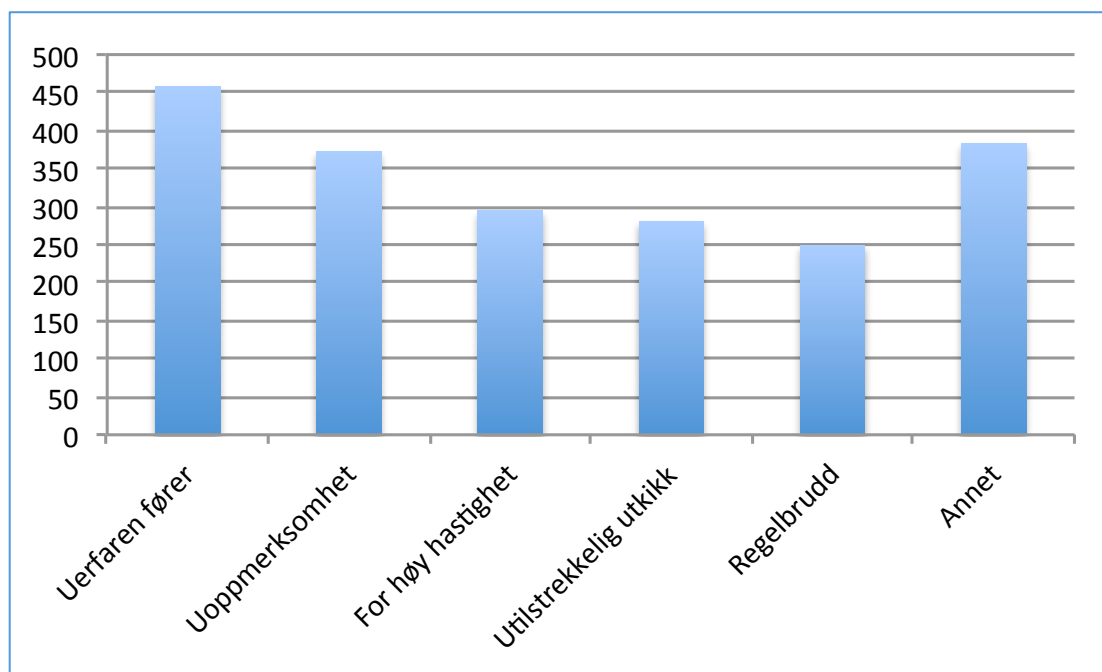
Kilde: US Coast Guard (2012 og 2013): Recreational Boating Statistics.

I den amerikanske kystvaktens statistikk er det også blitt registrert hva som var årsaken bak ulykken (ref. figur 5.3). Det er fem årsaker som helt klart skiller seg ut, og til sammen utgjør disse 80% av ulykkene. Disse er

1. Uerfaren fører (22%)
2. Uoppmerksomhet (18%)
3. For høy hastighet (14%)
4. Utilstrekkelig utkikk (14%)
5. Andre regel/lov brudd (12%)

Disse årsakene er alle knyttet til føreren av vannscooteren og kan som samlebetegnelse beskrives som uforsvarlig eller uansvarlig kjøring. Den sjette hyppigste årsaken til ulykkene er alkoholpåvirkning (3,7%).

Figur 4.3 **Årsaker til vannscooterulykker i USA 2012 og 2013 (total = 2 065)**



Kilde: US Coast Guard (2012 og 2013): Recreational Boating Statistics.

4.2 Erfaringer fra Danmark og Sverige

Både Danmark og Sverige har et lignende regelverk for vannscooter som Norge. I Sverige har regelverket vært gjeldende fra 2004, mens Danmark har vært i en lignende prosess som Norge, hvor forbudet ble formelt opphevet i 2012.

I Danmark har man en 300 meters forbudssone med en fem knops fartsgrense i transport gjennom forbudssonen. De har en ordning der alle skal ha et speedbåtsertifikat for å kunne kjøre vannscooter. I Sverige er vannscooter forbudt utenom i allmenn farled, og i områder hvor Länsstyrelsen har besluttet om unntak fra det generelle forbudet (se også omtale i kapittel 5). I Sverige er det verken krav til båtførerbevis, aldersgrense eller til redningsvest.

I Danmark blir ulykkene med vannscooter registrert lokalt, men Søsportens Sikkerhedsråd har en nasjonal oversikt.⁴ Det var om lag 12 000 vannscootere i Danmark per sommeren 2014 (dvs. ca. 1 per 465 innbyggere). Det har de siste årene (tre sesonger) ikke vært noen ulykker med dødelig utfall i forbindelse med vannscooter i Danmark. Det har imidlertid vært enkelte alvorlige hendelser. Det er spesielt tre hendelser som fremheves. Det er en kollisjon med en robåt, en kollisjon med en speedbåt der en gravid kvinne fikk vannscooteren i hodet og en kollisjon mellom to vannscootere der en av førerne ble alvorlig skadet.

I Sverige er det Transportstyrelsen som har oversikten over ulykker med vannscooter. Erfaringer fra Sverige er at de har hatt 3 dødsfall i forbindelse med vannscooter de siste fire årene (Transportstyrelsen 2014), i tillegg til flere andre alvorlige hendelser som kunne endt med dødsfall. Det var ett dødsfall i 2013 og to dødsfall i 2011. Med sine 12 000 vannscootere (ca. 1 per 800 innbyggere) betyr dette at det i Sverige i snitt de siste fem årene har hatt 5 dødsfall per 100 000 vannscootere per år. Det vil si at Sveriges statistikk er i samsvar med den amerikanske statistikken over ulykker som har ført til dødsfall.

Av de 13 ulykkene som er registrert i Sverige i perioden 2011 til 2014 (fire sesonger) er fire kollisjon med annet fartøy (hvorav tre var vannscootere), tre grunnstøtinger, og minst fire kastet/falt av vannscooter. I tillegg var det en drukningsulykke og en svømmer som ble truffet av en vannscooter. I Danmark er alle tre hendelsene kollisjoner mellom fritidsfartøy.

Ulykkesstatistikken fra Danmark og Sverige de siste årene er i samsvar med den mer omfattende amerikanske statistikken; ulykker består først og fremst av kollisjoner og at føreren faller/blir kastet av vannscooteren. Årsakene sammenfaller også godt med den amerikanske oversikten. Uforsvarlig eller uansvarlig kjøring er gjennomgående. Uerfaren fører var årsaken til flere av hendelsene. Alkohol var en medvirkende årsak til to av dødsfallene i Sverige.

4.3 Sammen drag av farer

Basert på en gjennomgang av utenlandsk statistikk og konkrete hendelser kan vi sammenfatte typiske farer knyttet til vannscooterbruk, som følger:

Farer for fører av vannscooter:

- Vannscooter kjører på et annet fartøy eller objekt
- Kastet av vannscooter i bølger eller krapp sving
- Grunnstøting
- Fall på selve vannscooteren
- Grønn sjø/oversjø (dvs. vannflaten/bølgen skyller over vannscooteren)
- Kantring

⁴ Vi har fått referert hovedinnholdet i oversikten gjennom telefonintervju.

- Bli truffet av annet fartøy

Det er eksempler fra omfattende ulykker i utlandet der førerløse vannscootere har kjørt inn i badeområder og medført dødsfall. Dette er imidlertid sjeldne hendelser. Ulykkesstatistikken viser at det er vannscooterføreren som er mest utsatt ved vannscooterulykker generelt og også ved en kollisjon med et annet fartøy, selv om man ikke skal avskrive risikoen for de som blir påkjørt av vannscooter.

Farer for publikum er:

- Påkjøring av badende
- Påkjøring av kano, kajakk, etc.
- Påkjøring av andre fritidsbåter
- Påkjøring av nyttefartøy

Det er registrert en hendelse i Sverige de siste årene hvor en svømmende kvinne ble påkjørt av vannscooter og alvorlig skadet. Vannscooteren stakk av fra stedet, men en annen fritidsbåt så situasjonen og klarte å redde kvinnen. I Danmark har det som nevnt vært en hendelse de siste årene hvor en robåt ble påkjørt av en vannscooter.

Når det gjelder skader vannscootere har på nyttekjøretøy, er det ikke dokumentert tilfeller av at dette har medført skader som har ført til alvorlige havari.

4.4 Sikkerhetsnivå i Norge

4.4.1 Sikkerhetsnivå relativt til fritidsbåt

I følge både Statistisk sentralbyrå (SSB 2014) og Sjøfartsdirektoratet (2014) har det i de siste fem årene vært mellom 31 og 34 dødsfall per år knyttet til fritidsbåt.

Antallet av fritidsbåter i Norge er noe usikkert i og med at det er en del småbåter som ikke er registrert og at fritidsbåter er registrert i forskjellige register. En omfattende kartlegging ble gjennomført i 2012 (Aas Askheim 2012)⁵ og konkluderte med at det finnes om lag 750 000 fritidsbåter i Norge. Det vil si at det er mellom 4 og 4,5 dødsfall per 100 000 fritidsbåter per år her i landet. Dette er i samme størrelsesorden som den tidligere refererte vannscooter statistikken fra USA og Sverige, hvor det tilsvarende tallet var henholdsvis 3 og 5 dødsfall per 100 000 vannscooter per år. Det er ikke klart hvor høy ulykkesfrekvens små hurtiggående fritidsbåter har, som kanskje er enda mer sammenlignbare med vannscooter.

Hvis vi antar at de amerikanske og svenske ulykkesfrekvensene for vannscooter er representative for Norge, ser vi altså at risiko for vannscooterulykker som fører til dødsfall ligger i det samme området som for bruk av fritidsbåt i Norge.

⁵ Det er Kongelig Norsk Båtforbund som står bak prosjektet, i tett samarbeid med Norboat, Nærings- og handelsdepartementet, Sjøfartsdirektoratet, Kystverket og flere sentrale aktører i bransjen, blant dem Båtmagasinet.

4.4.2 Ulykkesoversikt

I Norge er det et begrenset statistisk grunnlag for ulykker knyttet til vannscooter. Det er flere grunner til dette. Først og fremst er det begrenset med erfaringer på grunn av at vannscooter først ble generelt tillatt i 2013. Før dette ble eventuelle dødsfall knyttet til vannscooterbruk registrert under andre kategorier hos sjøfartsdirektoratet, som for eksempel fritidsbåt. Videre er det kun dødsulykker som blir registrert. Andre ulykker, alvorlige som mindre alvorlige, blir ikke registrert av offentlige eller private instanser.

På bakgrunn av den begrensede statistikken for norske vannscooterulykker, har vi gjennomført en tentativ kartlegging av ulykker i norske farvann basert på web-søk og innhenting av informasjon fra forskjellige instanser som for eksempel Sjøfartsdirektoratet.

Tabell 4.1 Eksempler på vannscooter ulykker som er dekket av media i Norge

Tidspunkt	Ulykke	Årsak
19. juli 2014	Kollisjon med brygge - personskade (FVN 2014)	Speed hengte seg opp
28. juni 2014	Kollisjon med ekspressbåt – dødsfall (AN 2014)	Uvøren kjøring
23. April 2013	Falt av scooter i sjøen – to personskader (NRK 2013)	Uvøren kjøring
9. okt. 2010	Grunnstøting – to personskader (Aftenbladet 2010)	Uvøren kjøring
Juli 1999	Kollisjon med taxibåt – dødsfall (VG 1999)	Uvøren kjøring

Denne gjennomgangen viser at det har vært to dødsfall i Norge knyttet til vannscooter kjøring de siste 15 årene. Ett av dødsfallene skjedde etter at forbudet mot vannscooter ble opphevet i juli 2013. Den forrige dødsulykken var i 1999. I begge tilfellene kolliderte vannscooteren med et annet fartøy.

Årsakene til de fleste norske ulykkene er sammenfallende med de viktigste årsakene i USA. Det er generelt sett uerfarne kjørere, de kjører med høy hastighet (uvøren kjøring) og så mister føreren kontrollen over vannscooteren som treffer andre fartøy, land eller brygge.

I Norge har vi i dag ca. 2 000 vannscootere. Med samme ulykkesfrekvens som i USA, og gitt at antallet holder seg stabilt fremover, skulle vi i Norge få ett dødsfall knyttet til vannscootervirksomhet hvert 17. år. Det tilsvarende tallet med samme ulykkesfrekvens som Sverige, er hvert 10. år.

4.5 Ulike syn på sikkerhet

4.5.1 Høringsuttalelsene

En vurdering om *sikkerheten er godt nok ivaretatt* er avhengig av både hva som er forventningene til sikkerhet, hva forskriften påvirker og hva man aksepterer av risiko.

I høringsuttalelsene til det nye regelverket for vannscooter i Norge kommer flere interessenter inn på sikkerhetsproblematikk.

Politidirektoratet viser til at kombinasjonen av vannscooterens store fart, manøvreringsmuligheter og konstruksjonsmåte innebærer en betydelig større risiko for ulykker sammenlignet med båter, - både for førere av vannscootere, andre

sjøfarende, og badende. Politidirektoratet advarer for øvrig også mot at lovendringen trer i kraft før politiet er satt i stand til å håndheve regelverket.

Sjøfartdirektoratet gjør oppmerksom på at vannscootere etter direktoratets erfaring normalt har CE-klasse C eller lavere, hvilket betyr at de ikke er testet for bruk i åpent farvann. Direktoratet viser til at det av sikkerhetsmessige hensyn bør tas hensyn til dette ved eventuell etablering av forbudssoner.

Justis- og beredskapsdepartementet poengterer at det er et behov for at regelverket gjøres godt kjent gjennom blant annet informasjonskampanjer og uttrykker et ønske om at regelverket utformes slik at det stilles krav til å kunne være fører av vannscooter. (Dette blir også poengtert av politidirektoratet.) kap 5

Kystverket etterspør en vurdering av hvordan den foreslåtte endringen kan påvirke fremkommeligheten og sikkerheten i hoved- og biled, da fremlagt forslag til endring vil få betydning for dette.

Norges Roforbund og Norges Padleforbund uttrykker en generell bekymring for sikkerheten til myke trafikanter på sjøen som følge av vannscootervirksomhet og frykter at ordningen i realiteten betyr at det blir fritt frem for vannscooter kjøring.

Flere instanser, som Kulturdepartementet og Kongelig Norsk Båtforbund, har på sin side et mer positivt syn på sikkerhetsaspektene og henviser blant annet til at det er lite ulykker med vannscootere når det gjelder brukerne. Flere instanser er for øvrig kritiske til at vannscootere skal reguleres med et eget og annerledes regelverk enn det som gjelder for andre, mindre fartøyer og påpeker at det i seg selv kan skape problemer.

4.5.2 Intervjuer

I de fleste intervjuene vi har gjennomført nevnes sikkerhetsproblemer som interessentene har opplevd eller mener er til stede. Dette gir ikke noe presis bilde av sikkerhetsproblemene og i hvilket omfang forskjellige typer sikkerhetsproblemer gjør seg gjeldende, men det indikerer forhold som er relevante og aktuelle i vurderinger av sikkerhet.

Med hensyn til brukerens sikkerhet, så er en hovedtendens (både blant brukere og myndigheter) i svarene at regelverket skaper eller kan skape farlige situasjoner ved at vannscootere i transportsonen ofte må holde en lavere fart enn det som er vanlig for småbåter. En annen hovedtendens er at det at vannscootervirksomheten skal foregå relativt langt fra land (400 meter) anses å medføre en økt sikkerhetsrisiko for brukeren, særlig i betraktning av at vannscootere generelt har CE-klassifisering C. En tredje hovedtendens er at regelverket anses å være vanskelig å etterleve i praksis, noe som fører til at virksomheten i begrenset grad er effektivt regulert og at dette også virker negativt inn på sikkerhet. En fjerde hovedtendens er at regelverket oppleves som ulogisk og til dels urettferdig av mange brukere (siden reglene er strengere enn for småbåter) og at dette fører til en lav lojalitet, noe som igjen fører til at virksomheten i begrenset grad er effektivt regulert – noe som også virker negativt inn på sikkerhet.

Med hensyn til sikkerheten for andre maritime aktører, så melder ingen av de intervjuede om kjennskap til eller erfaringer med problematiske hendelser. Sjøfartsdirektoratet uttrykte i sitt høringssvar en generell bekymring for kollisjon mellom vannscootere og oppdrettsanlegg, men har ikke hatt opplevd dette som en problemstilling det siste året.

Med hensyn til publikums sikkerhet, så nevner flere interessenter (forskjellige friluftsjaktører) om at de opplever økt risiko og utrygghet som følge av vannscootervirksomhet. Ingen av interessentene har imidlertid formidlet konkrete erfaringer med større eller mindre ulykker knyttet til vannscooterbruk, med unntak av et tilfelle hvor en vannscooter i Drammensfjorden kjørte på en svane.

Flere instanser melder om erfaringer med uansvarlig kjøring på vannscooter, men ikke at det er en forverring i 2014 (hvor vannscooterparken økte med ca. 30%).

4.5.3 Relevante forhold knyttet til sikkerhet

Høringsuttalelsene referert over viser at det er flere bekymringer knyttet til sikkerheten og som uttrykker forskjellige akseptkriterier:

- Hvordan er den faktiske sikkerheten for brukerne?
- Hvordan er sikkerheten relativt til annen sammenlignbar og lovlig bruk som for eksempel annen fritidsbåt?
- Blir publikum og andre friluftsjaktbrukere ufrivillig eksponert for høy risiko?
- Vil det komme nye faremomenter for brukere og annen trafikk i farledene?
- Er det en konsistens i de sikkerhetsmessige sidene av regelverket?
- Adresserer regelverket årsakene til ulykker i tilstrekkelig grad?

Nå, etter ett år er det relativt lite erfaringer som gjør at man på absolutt grunnlag kan svare på alle disse punktene. Allikevel er det flere av disse akseptkriteriene som kan vurderes kvalitativt.

For selve **brukeren** av vannscooteren er det rimelig å sammenligne med risikoen knyttet til annen lovlig aktivitet, som for eksempel fritidsbåt og /eller motorsport. Selv om det er et lite erfaringsgrunnlag kan man også gjøre noen vurderinger knyttet til de faktiske hendelsene som har skjedd. Oppgaven er også å vurdere om sikkerhetshensyn er godt nok *ivare tatt*. Derfor er det hensiktsmessig å vurdere om regelverket faktisk ivaretar eller påvirker sikkerheten, eller om reguleringen kun påvirker tilgangen til bruk av vannscooter. I dette arbeidet er det relevant å vurdere om forskriften i tilstrekkelig grad adresserer årsakene til ulykkene.

Kystverket er bekymret for at regelverket vil øke risikonivået for **andre maritime aktører**. Her blir hovedspørsmålet om vannscootere utgjør en reell risiko for nyttetrafikk.

I vurderingen om vannscootere utgjør en uakseptabel økning i sikkerhetsnivå for **publikum** er det interessant å se risikobidraget fra vannscooter opp mot andre risiker som publikum blir eksponert for. I en slik vurdering vil vannscooter utgjøre en veldig lav risiko.

4.6 Erfaringer med sikkerhet knyttet til vannscooter i Norge

4.6.1 CE-klasse C og ivaretagelse av sikkerhet 400 meter fra land

Forskriften som trådte i kraft i fjor tillater vannscooterkjøring, men kun 400 meter fra land. Det tillates kjøring gjennom forbudssonene, men med en maksimal hastighet på fem knop. Scooteren skal kjøre i rett linje gjennom forbudssonen. Videre skal vannscooteren være CE-godkjent enten klasse C eller D. CE-merking indikerer at en vare samsvarer med gjeldende EØS regelverk og muliggjør fri bevegelse av varen i EØS sitt indre marked. For klasse C betyr det kjøring langs kysten med vindstyrke opp til 10 meter per sekund og signifikant bølgehøyde på 2 meter. Signifikant bølgehøyde er gjennomsnittet av de 1/3 høyeste bølgene.

I forskrift om bygging av skip sies det at generelt sett vil signifikant bølgehøyde⁶ være lavere enn 1.5 meter for kystnære forhold, med visse unntak (Nærings- og fiskeridepartementet 2014):

- Ytre Oslofjord 2,4 meter
- Kattegatt 2,5 -3,8 meter
- Nordsjøen 3,8-4 meter (utaskjærs på Vest- og Nord-Norge)

Dette vil si at vannscootere generelt sett ikke er beregnet på å kjøre utaskjærs i Norge, da det selv i ytre Oslofjord kan bli en signifikant bølgehøyde på 2.4 meter. Mange steder langs kysten av Norge innebærer forbudssonen på 400 meter at eventuell vannscootervirksomhet vil måtte skje utaskjærs. Under særlig gode forhold vil det være forsvarlig å kjøre vannscooter utaskjærs. Det kan være vanskelig for en vannscooterbruker å vurdere om forholdene utaskjærs er forsvarlige eller ikke. Fra et sikkerhetsperspektiv er det problematisk at regelverket legger opp til vannscootervirksomhet i områder hvor det i mange tilfelle vil være uforsvarlig med slik virksomhet. Når dette er sagt skal det bemerkes at det er store muligheter for vannscooterkjøring i farvann som både ivaretar begrensinger i CE merkingen og forbudssoner. Kartet som viser indre Oslofjord (figur 1.2 i kapittel 1), med forbudssoner inntegnet i rødt, viser at det meste av arealet er tilgjengelig for vannscooter kjøring.

4.6.2 Dødsulykker i Norge sammenlignet med andre land

I Norge har vi for få vannscootere til å ha en robust statistikk over dødsfall og vannscootere har kun vært tillatt i ett år. Det er derfor ikke mulig å si noe sikkert om sikkerhetssituasjonen i Norge. Hvis vi antar at antallet vannscootere i Norge holder seg stabilt på 2 000 de neste årene, skulle vi i gjennomsnitt få en dødsulykke ca. hvert 17. år (USAs nivå) eller hvert 10. år (Sveriges nivå). Som vi har sett tidligere har det

⁶ Verdiene er de signifikante bølgehøydene, som ikke overskrides med en sannsynlighet på mer enn 10 % på årlig basis .

allerede vært en dødsulykke i Norge etter at regelverket trådte i kraft. Dødsulykken i juni 2014 var en drukningsulykke i Fauske i Nordland.⁷

4.6.3 Ulykker som involverer andre maritime aktører

I begge dødsulykkene i Norge har vannscooteren kollidert inn i et annet større fartøy. For dødsulykken i 1999 var det rammede fartøyet en taxibåt, mens det i 2014 var en mindre ferge. Dette underbygger at det er en viss fare for at andre maritime aktører blir eksponert for farer fra vannscooterulykker. Den største risikoen er at man får sprekke i skroget med påfølgende vanninntrenging. For de fleste større fartøy med stålskrog vil normalt ikke kollisjonsenergien være stor nok til å lage sprekker i skroget som strekker seg under vannlinjen. Et mindre fartøy med skrog av tre eller glassfiber vil være mer utsatt. Her vil en kollisjon med stor nok fart kombinert med at vannscooteren treffer rett inn fartøyet kunne medføre store nok skader til at fartøyet tar inn vann og vil kunne forlise. Dette har ikke vært tilfelle for noen av de to dødsfallshendelsene i Norge og utenlandske erfaringer tilsier at dette skjer svært sjeldent.

4.6.4 Oversikt over ulykker som involverer publikum

Det er ikke dokumentert noen ulykker som har ført til alvorlige personskader eller dødsfall på publikum i Norge. Det er allikevel ikke utenkelig at dette kan skje, men det er mye mindre sannsynlig enn at føreren selv kommer til skade når en ulykke finner sted. Hvis man ser på årsaksforholdene til vannscooterulykker er det tilfeldigheter som avgjør hva vannscooteren treffer når føreren mister kontroll. Hvis en vannscooter treffer en badende, padler eller roer vil dette imidlertid kunne medføre store personskader. Det er sannsynlig at forbudssonene på 400 meter reduserer risikoen for publikum, men i og med at årsakene til de fleste ulykkene er uvøren kjøring - som også innbefatter brudd på regler - vil forbudssonen ha begrenset effekt med hensyn til å redusere ulykker som skyldes uvøren kjøring.

4.7 Vurdering av konflikt med sikkerhetshensyn i dag og i fremtiden

Det er for tidlig å gi en rent statistisk vurdering av om sikkerhetsnivået for vannscootervirksomhet er tilstrekkelig med det nye regelverket. I dag er det kun alvorlige ulykker som medfører dødsfall som blir registrert av Sjøfartsdirektoratet. Med den begrensende vannscooterflåten vi har i Norge vil vi i snitt oppleve et dødsfall mellom hvert 10. og 17. år, hvis antall vannscootere holder seg stabilt. Hvis risikonivået for vannscootere i Norge tilsvarende fritidsbåttbruk vil det være et dødsfall hvert 11. år, gitt at antall vannscootere holder seg stabilt. Det vil derfor ta mange år for å få et tilstrekkelig datamateriale av ulykker for å vurdere dette med stor nøyaktighet. Derfor er det foretatt en vurdering basert på erfaringer hentet fra de som ferdes på sjøen slik som Politi, Redningsselskap, Kystverket.

⁷ Det kan være verdt å bemerke at geografiske forhold, som for eksempel temperatur i vannet i sesongen, også kan spille inn på sikkerhetssituasjonen. I Skjerstadfjorden utenfor Fauske er for eksempel temperaturen i vannet under 15 grader i juni måned.

4.7.1 Erfaringer med vannscooter bruk det siste året

Det har vært ett dødsfall det siste året, etter at det ble lovlig med bruk av vannscooter. Ett dødsfall er statistisk ikke usannsynlig med den relativt lave antallet av vannscootere, selv hvis ulykkes frekvensen er på samme nivå som for fritidsbåt. Hvis vi imidlertid skulle oppleve flere dødsfall knyttet til vannscooterbruk de neste fem årene, gitt samme antall vannscootere, er det sannsynlig at ulykkesfrekvensen for vannscooter er høyere for vannscootere enn for fritidsbåter.

4.7.2 Ivaretagelse av brukernes sikkerhet

Både omfattende datagrunnlag fra USA samt erfaringer fra Sveige og hendelser her hjemme viser at det som utgjør risikoen for vannscooterkjøring er uforsvarlig/uansvarlig bruk. I så måte er det vanskelig å regulere sikkerheten gjennom å sette krav til maksimal hastighet og forbudssoner. I så måte har ikke regelverket ivaretatt sikkerheten, siden det har økt tilgangen til vannscooter og ikke direkte adresserer årsakene til typiske vannscooterulykker. Hvis man er en uansvarlig fører vil krav som fartsgrenser og forbudssoner i liten grad påvirke den faktiske bruken. Der man tidligere måtte være spesielt interessert for å kjøre vannscooter er det nå åpent for alle. Et tiltak som direkte adresserer årsakene til ulykkene vil for eksempel være å sette kurskrav til utøverne.

Et annet moment som taler imot at vannscooterførerne sin sikkerhet blir godt ivaretatt er at det kan være vanskelig å vurdere om man overholder regelverket. Dette gjelder både i den forstand at det er vanskelig å vurdere avstanden på 400 meter fra land og at føreren selv må vurdere om signifikant bølgehøyde under 2 meter (som er det forhold vannscooteren er laget for). Begge vurderingene er vanskelige i praksis.

Et tredje moment som også er relatert til 400 meters forbudssonene, og som er aktualisert med erfaringer fra Sverige, er at vannscootere kan havarere eller gå tom for drivstoff. I så tilfelle har det vært flere hendelser hvor svømming tilbake til land har medført ulykker som også har medført dødsfall på grunn av drukning eller hypotermi.

Et fjerde moment som taler imot at vannscooterbrukers sikkerhet blir godt ivaretatt er kravet til transportkjøring i 5 knop, som i mange tilfeller vil medføre et avvik i forhold til annen trafikk og dermed bidrar til et uryddig trafikkbilde. Sjøfartsdirektoratet melder at de har erfaring med at dette fører til risikable situasjoner.

Det er for tidlig til at vi kan dokumentere hvorvidt regelverket medfører at brukere kommer til skade i et omfang som er større enn ved bruk av småbåter eller ved vannscootervirksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med. Vi vurderer imidlertid at regelverket ikke ivaretar brukernes sikkerhet på en optimal måte, av de grunner vi anfører over.

4.7.3 Ivaretagelse av sikkerheten for publikum og andre aktører

Risikoen for at publikum og andre aktører skal bli rammet av usikker bruk av vannscooter øker med den nye forskriften i og med at vannscootere blir tillatt brukt større grad. Det er flere eksempler på dette fra andre land. Allikevel er risikoen for badende, padlende, roende, osv. lav sammenlignet med risikoen for førerne selv. I

statistikken fra USA er det under 1% av hendelsene hvor en person blir truffet av en vannscooter. Det er lite som tyder på at vannscootervirksomhet er farligere for andre publikum og andre aktører enn andre former for trafikk på sjøen.

Det er for tidlig til at vi kan dokumentere hvorvidt regelverket medfører at publikum kommer til skade i et omfang som er større enn ved bruk av småbåter eller ved vannscootervirksomhet i land det der naturlig å sammenligne seg med. Vi vurderer at regelverket for vannscootervirksomhet i Norge generelt ikke medfører at slik virksomhet er farligere for andre brukere av sjøen og aktører enn andre former for trafikk på sjøen og heller ikke farligere enn i land det er naturlig å sammenligne seg med.

4.7.4 Konklusjon

Vi har ikke godt nok datagrunnlag til å si med sikkerhet om regelverket sikrer at brukere ikke kommer til skade i et omfang som er større enn ved bruk av småbåter eller ved vannscootervirksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med. Vår samlede vurdering er allikevel at vannscooterregelverket ikke ivaretar brukeres sikkerhet godt nok, siden det i visse henseende øker risiko for brukerne sammenlignet med det risikonivået som følger av regelverket som gjelder for småbåter.

Vi anser således at kriterium 3 ikke er oppfylt.

Erfaringer fra utlandet og informasjon fra intervjuer og medieoppslag om situasjonen i Norge, tilsier at risiko for publikum generelt er liten og at regelverket sikrer at publikum ikke kommer til skade i et omfang som er større enn ved bruk av småbåter eller ved vannscootervirksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med. Det må imidlertid bemerkes at regelverket ikke adresserer det som er hovedårsakene til risiko, nemlig uvøren kjøring. Forbudssonene på 400 meter bidrar til å redusere eksponeringen for publikum, men beskytter i liten grad mot uvøren kjøring (som ofte innebærer brudd på regler). Krav til kurs for vannscooterførere er et eksempel på et tiltak som direkte adresserer årsakene til ulykker, noe forbudssoner ikke gjør.

Vi anser at kriterium 4 er oppfylt.

5. Myndigheters erfaringer og tilbakemeldinger fra brukere og publikum?

I dette kapittelet vurderer vi erfaringer med regelverket, for myndigheter, brukere og publikum. Presentasjonen av erfaringer og vurderinger myndigheter med kontroll- og tilsynsansvar har gjort seg så langt er basert på høringsuttalelsene og intervjuer med seks representanter fra forskjellige deler av landet (ref. tabell 1.2). Presentasjonen av brukernes erfaringer og vurderinger er basert på høringsuttalelsene og intervjuer med fem representanter for brukere og vannscooterbransjen (ref. tabell 1.2). I tillegg har intervjuer med myndigheter også kastet lys over erfaringer med regelverket som er uttrykt av brukere. Presentasjonen av publikums erfaringer og vurderinger er først og fremst basert på intervjuer av representanter fra friluft- og idrettsorganisasjoner, til sammen fem informanter (ref. tabell 1.2). I tillegg har intervjuene med myndigheter og brukere også ofte kastet lys over publikums forhold til vannscootere. Vi har ikke hatt anledning til å gjennomføre bredere undersøkelser som direkte kartlegger brukere og publikums erfaringer og vurderinger. Gjengivelsen av brukere og publikums synspunkter er således basert på våre informanters vurderinger av dette.

5.1 Politiet og Statens naturoppsyns synspunkter og erfaringer

Det er Politiet og Statens naturoppsyn (SNO) som fører tilsyn og kontroll med at bestemmelsene gitt i forskriften blir overholdt. Forskriften er forankret i småbåtlovens § 40 (se boks 5.1) og overtredelser av bestemmelsene i forskriften kan straffes med bøter.

Vannscooterforskriften fungerer innenfor et rammeverk som omfatter et flertall andre lover og forskrifter. De viktigste er småbåtloven (lov om fritids- og småbåter), den sentrale forskriften om fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø og lokale fartsforskrifter. Småbåtloven regulerer bl.a. kravene til rednings- og flyteutstyr, at navigering skal foregå slik at det ikke oppstår fare for liv og helse, miljø eller materielle verdier, og krav til båtførerbevis (alle født etter 1980). Disse bestemmelsene gjelder også for den som fører vannscooter. Forskrift om krav til minstealder og båtførerbevis mv. for fører av fritidsbåt (motor med ytelse over 10 HK/7,5 kW) krever at fører skal være minst 16 år.

Fartsbegrensninger i sjø, elv og innsjø reguleres av en sentral forskrift (FOR-2009-12-15-1546, hjemlet i havne- og farledsloven) som fastslår at:

- § 2. (*generell fartsbegrensning*): Fartøyer skal utvise forsiktighet og avpasse farten etter fartøyets størrelse, konstruksjon, manøvreringsevne og farvannsforholdene, slik at det ikke ved bølgeslag eller på annen måte oppstår skade eller fare for skade på personer, herunder badende, andre fartøyer, farvannets strandlinjer, kaier, akvakulturanlegg eller omgivelsene for øvrig.
- § 3. (*fartsbegrensning ved passering av badende og ferdselsforbud mv. innenfor oppmerkede badeområder*): Fartøy som nevnt i § 1 som passerer innenfor en avstand av 50 meter fra steder hvor bading pågår, skal ikke gå med større fart

enn 5 knop (ca. 9,2 km/time).

Ankring av eller ferdsel med maskindrevne fartøyer eller seilfartøyer, herunder seilbrett, innenfor merkebøyer utlagt ved offentlige badeplasser er forbudt... Det er ikke tillatt å fortøye i merkebøyer.

- § 4. (*lokale fartsbegrensninger*): Innenfor kommunens sjøområde og i kommunens innsjøer og elver, kan kommunestyret treffe enkeltvedtak og fastsette lokale forskrifter om fartsbegrensninger. Forskrifter fastsatt av kommunestyret skal godkjennes av Kystverkets hovedkontor før de gis virkning.

De lokale fartsforskriftene er av varierende form og innhold. Vi har ikke hatt mulighet til å gå gjennom alle disse, men har sett på et utvalg lokale forskrifter for kommuner langs Oslofjorden og Sørlandet. De aller fleste har en generell fartsbegrensning på 5 knop inntil 50, 100 eller 150 meter fra land, noen steder begrenset til sommersesongen (1. mai – 31. august). Videre er det mange kommuner som har en fartsbegrensning på 5 knop i havneområder og andre spesielle områder. Det er også noen kommuner som har en fartsbegrensning på 15 knop i visse områder. Kravene til vannscooterbruk er dermed til dels vesentlig strengere enn for andre småbåter. Tilleggskravet for vannscootere om at de skal gå kortest mulig vei gjennom 400-metersbeltet (i prinsippet vinkelrett fra land) har, så vidt vi kan se ikke noen parallell med hensyn til småbåter - som kan kjøre hvor som helst så lenge regler om fartsbegrensning overholdes.

Boks 5.1 Teksten i Småbåtloven, §40. "Bruk av vannscootere og liknende mindre fartøyer"

Denne bestemmelsen gjelder vannscooter og liknende motordrevne mindre fartøy som er konstruert for å føre personer, og som etter alminnelig språkbruk ikke kan betegnes som båter.

Sjøfartsdirektoratet avgjør i tvilstilfeller om fartøy av en viss type omfattes av første ledd.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler for bruk av fartøyer som nevnt i første ledd, herunder bestemme at bruk av slike fartøyer av hensyn til miljø eller sikkerhet ikke er tillatt i en bestemt avstand fra land, i verneområder og i en bestemt avstand fra verneområder. Departementet kan bestemme at det for avgrensede områder likevel er tillatt med organisert vannscooterkjøring i forbindelse med trening og konkurranse innenfor forbudsområder fastsatt i medhold av første punktum.

I særlige tilfeller der hensynet til natur, næring, sikkerhet eller støy tilsier det, kan departementet i forskrift forby eller begrense bruk av fartøyer som nevnt i første ledd i andre områder enn de som er nevnt i tredje ledd første punktum. Departementets myndighet etter tredje ledd annet punktum og fjerde ledd kan delegeres til kommunen.

....

Kongen kan i forskrift gjøre unntak fra bestemmelser i forskrift gitt i medhold av tredje og fjerde ledd for bruk av fartøy som nevnt i første ledd til andre transportformål.

§ 40 a. Straff

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i § 40 tredje eller fjerde ledd eller bestemmelser i forskrift fastslått med hjemmel i § 40 tredje eller fjerde ledd eller medvirker til dette, straffes med bøter.

5.1.1 Politiet

Politiet er, gjennom forebygging, håndheving og hjelpeinnsats, et ledd i samfunnets samlede innsats for å sikre rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Ifølge politiloven skal politiet bl.a.

- beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet,
- avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov,
- samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette.

Politiet skal ikke ta i bruk sterkere midler (som anmeldelser) uten at svakere midler (som informasjon, pålegg eller advarsel) enten antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller har vært forsøkt forgieves. De midler som anvendes må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig.

Politi- og lensmannsetaten er delt inn i 27 politidistrikt. I denne undersøkelsen har vi vært i kontakt med politidirektoratet sentralt og deretter intervjuet representanter fra 3 politidistrikt; Agder, Hordaland og Oslo.

- Agder politidistrikt dekker hele Vest- og Aust-Agder, bortsett fra Sirdal kommune, dvs. 29 kommuner og ca. 290.000 innbyggere.
- Hordaland politidistrikt dekker størstedelen av Hordaland fylke, og omfatter 30 kommuner med om lag 453 800 innbyggere.
- Oslo Havnepoliti dekker området fra Ingierstrand til Lysaker, men bistår også politiet i Follo, Asker og Bærum, et område med ca. 1,1 mill. innbyggere.

De to førstnevnte har egen båttjeneste, mens Oslo, som eneste politidistrikt, har et egen havnepoliti.

Håndhevingen av regelverket skiller seg mellom distriktene, bl.a. basert på områdets geografi (hvor mye trafikk det egentlig er snakk om) og på tilgjengelige ressurser. Hordaland politidistrikt har båtpatrulje i prinsippet hver dag, og kjører ofte døgntkontinuerlig tjeneste, fra april til midten av september. Agder politidistrikt har fire politibåter, stasjonert i Risør, Arendal, Kristiansand og Mandal. Disse båtene er i kontinuerlig drift 8 uker i sommersesongen. For begge disse distriktene gjelder at de ellers i året bemanner båtene ved behov, ved fint vær og mye trafikk, tips fra publikum, ettersøking, forebyggende seilas med redningsselskapet mv. Oslo havnepoliti har tre båtlag og mulighet for kontinuerlig båttjeneste hele året. Så vidt vi har avdekket har ikke aktiviteten i denne tjenesten økt som følge av vannscooterforskriften.

Når politiet oppdager en vannscooter som man mistenker kjører ulovlig vil man typisk først sjekke posisjon og fart. Farten vurderes i lys av farten politibåten selv holder, ettersom man ikke har mulighet for å måle hastigheten på vannscooteren. Hvis nødvendig kan politiet velge å jakte på scootere som man helt klart mener bryter loven. Hvilket lovverk som brukes ved et forelegg eller anmeldelse varierer etter lovbruddets art. Hvis det mangler flytemidler eller er snakk om kjøring i alkoholrus er det småbåtloven som brukes. Politiet har hjemmel for å beslaglegge scooteren ved gjentakelser av straffbar handling (parallelt med vegloven). Ellers varierer boten med flere faktorer bl.a. etter hvor man kjører. Forenklet forelegg kan brukes ved forseelser som "glemt" flytemiddel.

Synspunkter (høringsuttalelser)

Politidirektoratet, Asker og Bærum politidistrikt og Oslo politidistrikt leverte høringssvar til forskriften om vannscootere. I hovedsak gav man tilslutning til den nye forskriften, men distriktene påpeker samtidig at man, av hensyn både til publikum og håndhevende myndigheter, bør tilstrebe en mest mulig lik lovgivning for vannscootere og småbåter. Flere instanser (bl.a. Sjøfartsdirektoratet) er for øvrig kritiske til at vannscootere skal reguleres med et eget og annerledes regelverk enn det som gjelder for andre, mindre fartøyer og påpeker at det i seg selv kan skape problemer.

Oslo politidistrikt uttaler at det kan oppstå tolkningsproblemer når det gjelder hva som skal regnes som transportkjøring, dvs. kjøring gjennom forbudsbelter. Dette er spesielt knyttet til hvor vannscooteren kan gå i land. Kan man for eksempel gå i land hvor man selv ønsker eller på samme sted som man startet fra hvis man ikke har vært utenfor 400 metersbeltet, eller skal det automatisk regnes som et lovbrudd? Det kan ofte være vanskelig i praksis å vurdere om en vannscooterfører bruker en riktig transportkorridor. Politiet uttrykker bekymring for at det kan bli en stor opphopning av vannscootere utenfor attraktive steder som for eksempel Aker Brygge. Problemer med å følge opp kjøringen i transportområdene er også nevnt av Fylkesmannen i Vest-Agder.

Politidirektoratet tar også til orde for en gjeninnføring av et obligatorisk småbåtregister, etter som dette vil være sentralt for muligheten til å identifisere føreren og dermed øke muligheten for en effektiv håndheving av forskriften. Grunnet vannscooterens fart og mulighet til å manøvrere i trange farvann vil føreren ha store muligheter for å stikke av, og det vil være utfordrende for politiet å sikre bevis på ulovlig kjøring. Dette synspunktet deles av Asker og Bærum og Oslo politidistrikter. Behovet for registreringsplikt for vannscootere, på lik linje med registreringsplikten for snøscootere, påpekes også av Fylkesmannen i Oppland. For å kunne forfølge en sak peker Fylkesmannen i Vest-Agder på nødvendigheten av registreringsnummer.

Asker og Bærum politidistrikt uttaler at de ikke vil ha ressurser til å ivareta det økte kontrollbehovet som forskriften legger opp til. Oslo politidistrikt uttaler at det kan være ressurskrevende å ha et kontrollregime som er omfattende nok til å hindre at vannscooterkjøring i realiteten foregår i et lovtomt rom, men at man i eget distrikt har ressurser nok til å bedrive en tilfredsstillende kontrollvirksomhet.

Politidirektoratet på sin side peker på at dersom økt kontroll skal prioriteres vil det kunne tilsi økte kostnader og administrative konsekvenser.

Fylkesmannen i Vest-Agder peker for øvrig på nødvendigheten av å ha kart som viser transportkorridorer og hvor det er lovlig/ulovlig å kjøre, og at det, hvis slike kart ikke er tilgjengelig, er nødvendig med en uønsket og omfattende merking av disse områdene. De er også bekymret for ressursituasjonen hos politiet og SNO.

Erfaringer i ulike politidistrikt

I **Hordaland politidistrikt** oppgir man at antall scootere har økt kraftig etter endringen av loven, men at man ikke har registrert noen tilsvarende økning i antall klager på vannscootere. I Hordaland politidistriktet praktiserer man en tilbakeholden håndheving av regelverket, noe vi har indikasjoner på at blant annet skyldes at man vurderer at det ikke er rimelig å stille strengere krav til vannscootere enn til småbåter. Det anses som lite rettferdig at vannscooterførere skal straffes hardere enn andre førere av småbåter generelt. Dette innebærer at politiet først og fremst tar de som kjører stygt og alt for fort, men ikke andre vannscooterførere som befinner seg innenfor 400 m og som ikke er på vei ut til 400-meterssonen. Hordaland politidistrikt hadde i 2014 en anmeldelse, for hastighet over 50 knop, og ga i tillegg "en god del" forelegg. De fleste aksepterer foreleggene på stedet. Distriktet har ingen saker som er blitt prøvd i retten.

Hordaland politidistrikt har i flere år vært i dialog med vannscootermiljøet i regionen, som blant annet er representert ved Hjellesstad Jetski Klubb. Myndighetene og brukere anser at dette har fungert bra og at kontroll og håndheving ligger på et rimelig nivå.

Ved **Agder politidistrikt** fryktet man før sommeren 2014 at man ville oppleve en stor økning i vannscootertrafikken, og at man dermed ville få problemer med å håndheve forskriften. Det viste seg imidlertid å bli en mindre økning i vannscootervirksomhet enn man hadde antatt, noe som i hvert fall til dels kan være knyttet til at mange forhandlere i regionen angivelig ble utsolgt for vannscootere i løpet av sesongen. Av de vannscootere politiet stoppet var det mange nye brukere/førere og mange var angivelig usikre på regelverket. Politiets observasjoner av antall vannscootere behøver ikke å være representativt. Vår informant oppgir at han som regel observerte vesentlig flere vannscootere ved bruk av privat båt enn på oppdrag i politibåten.

I Agder politidistrikt har man også så langt praktisert en forsiktig håndheving hvor man i praksis kun anmelder førere som med god margin befinner seg innenfor 400m (i realiteten ca. 100-200m), de som holder for høy fart og de som kjører i elveløp. For øvrig vektlegger distriktet å formidle informasjon om hvor det er lovlig å kjøre. I Agder politidistrikt ble omtrent 25 vannscooterførere anmeldt, og de aller fleste vedtok boten på stedet (strørrelsesorden 3-5.000 kr). Distriktet har 1-2 saker som kan bli ført til retten, men er foreløpig usikre på om dette tas videre.

Ifølge **havnepolitiet i Oslo** er det lite vannscootertrafikk i Oslo-området, noe som kan henge sammen med en oppfølging av det tidligere forbudet mot vannscooter over lang tid og at havnepolitiet er godt synlig. Det har angivelig vært miljøer som har drevet med uansvarlig vannscooterkjøring tidligere, men som man har klart å tøyte tidlig.

Oslo havnepoliti bruker primært småbåtloven til kontroll og håndheving av vannscooterbruken. I likhet med de to andre politidistriktene har man en lite streng håndheving, hvor man i prinsippet kun tar de aller verste, dvs. de som kjører alt for nær land og/eller med for høy fart. I 2014 ga havnepolitiet i Oslo 15 advarsler, 1 forelegg for fart (etter småbåtloven) og ingen anmeldelser. Havnepolitiet forteller at arbeidet knyttet til vannscooterforskriften i realiteten ofte blir nedprioritert, noe som bl.a. vises i få anmeldelser. Det er få saker som går videre i rettssystemet, og anmeldelser henlegges som regel. At rettssituasjonen oppfattes som usikker kan være en grunn til at oppfølging av vannscooteraktivitet blir nedprioritert.

Utfordringer med hensyn til kontroll og håndheving

Politiet melder om en rekke utfordringer knyttet til kontroll og håndheving av vannscooterforskriften, og grovt sett kan disse deles inn i to kategorier: tekniske/ressursmessige forhold og forhold som er knyttet til hvorvidt regelverket oppfattes som fornuftig eller hensiktsmessig.

De tekniske eller ressursmessige utfordringene er knyttet til de muligheter man faktisk har for å avdekke lovbrudd. Politiet har for eksempel ikke utstyr for å måle farten. Hvis man hadde måleutstyr kunne man bedømt vannscooterens hastighet med større sikkerhet og tatt flere av de som kjører for fort. Politibåtene har plottere som gjør at de kan måle hvor de selv befinner seg i forhold til land, men de kan ikke måle hvor andre objekter befinner seg i forhold til land. Dette gjør det vanskelig å vurdere og dokumentere om vannscooterbrukere holder de riktige avstandene i forhold til land, holmer og verneområder. Flere oppgir at man ikke bruker kamera og video til dokumentasjon i praksis, men at man har mulighet for å gjøre det. Det at man mangler utstyr for å måle, og dermed dokumentere, fart og posisjon, betyr at man må ta ulovligheter på fersken, og at man også kun velger å forfølge forhold hvor man er helt sikker på ulovlig kjøring.

Når det gjelder regelverkets utforming og hvor fornuftig eller hensiktsmessig man oppfatter at regelverket er, er følgende momenter nevnt i intervjuene:

- Bestemmelsene oppfattes som lite fornuftige, basert på en vurdering av at vannscootere ikke er farligere enn andre fartøy og at vannscooterførere med en streng håndheving av regelverket i mange tilfeller vil bli straffet for at de er vannscooterførere og ikke nødvendigvis for at de er farligere.
- Politiet ønsker å ha et godt forhold til publikum, og man vil være trygge på at man kun tar de som har gjennomført klare lovbrudd. Videre er det ønskelig at sannsynligheten for at saken faktisk vinner frem i rettssystemet er høy. Så lenge det er få, eller ingen, saker som er blitt prøvd for retten oppleves rettssituasjonen som uklar, med høy usikkerhet hvorvidt anmeldelser faktisk vil føre frem. For eksempel oppgir Oslo havnepoliti at man i og for seg har tilstrekkelig med ressurser for å håndheve forskriften, men at man har valgt å ikke prioritere vannscootere, blant annet basert på at man er usikker på hva man faktisk får ut av det.
- Forskriften er enkel, men forståelsen av den oppfattes å være utfordrende, både for kontrollerende myndighet og utøvere. Endringen er blitt forstått som

at det nå er blitt lovlig å kjøre vannscooter, mens det i praksis på mange steder (spesielt på Sørlandet) er få velegnede steder hvor man kan kjøre lovlig (ref. kart over Arendal). Lokale fartsforskrifter og forbudssoner er en utfordring.

Ifølge politiet er forskriften vanskelig å håndheve, både fordi det er utfordrende å påvise lovbrudd og fordi rettssituasjonen foreløpig er usikker.

I Sverige har man for øvrig valgt å ikke håndheve gjeldende forskrift for vannscootere overhodet pga. av en usikker rettssituasjon, knyttet til hvordan det svenske lovverket står seg i forhold til EUs krav, se boks 5.2. Den usikre situasjonen i Sverige kan ha bidratt til usikkerhet om det norske lovverket og dermed en avventende holdning hos norske instanser med ansvar for kontroll og håndheving.

Boks 5.2 Rettssituasjonen for vannscootere i Sverige

Som i Norge reguleres vannscooterbruken i Sverige av en egen forskrift (1993:1053 om användning av vattenskoter). Vannscooterkjøring er kun tillatt i allmenn farled og i områder som Länsstyrelsen (fylkesmannen) har pekt ut for vannscooterkjøring. I Stockholms län (fylke) er det f.eks. tillatt å kjøre vannscooter i et belte på 300 meter på begge sider av en farled, men ikke nærmere enn 100 meter fra land. Reglene trådte i kraft 1. januar 1994 og ble skrevet om i 2004 for å bedre samsvare med EU-lovgivingen.

I 2009 kom det opp en sak i Luleå tingsrett hvor to personer var anklaget for vannscooterkjøring på et sted hvor dette ikke var tillatt. Tiltalen ble imidlertid avvist med henvisning til at Norrbottens län ved det aktuelle tidspunktet (2004) ikke hadde avsatt noen områder for vannscooterkjøring og at det således var uklart hvor det var lov å kjøre vannscooter. Dermed uteblev det prejudikat som både politi og kystvakten hadde etterlyst, og det er fortsatt uklart om den svenske loven står seg i en rettssak.

Den 25. mars 2011 bekreftet Kustbevakningen (Kystvakten) den usikre rettssituasjonen på sin hjemmeside og meldte at man fra og med 2011 og inntil videre ikke vil følge opp vannscooterloven. Vannscooterførere vil imidlertid bli fulgt opp i tråd med øvrige sjø- og båtreguleringer.

5.1.2 Statens naturoppsyn (SNO)

Statens naturoppsyn (SNO) har oppsynsmyndighet i egen lov, lov av 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn (naturoppsynsloven). SNO skal ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet, herunder føre tilsyn og kontroll med at bestemmelsene i friluftsloven, naturmangfoldloven, motorferdselloven, kulturminneloven, viltloven, lakse- og innlandsfiskloven, markaloven, deler av forurensningsloven og småbåtlovens§ 40 blir overholdt.

SNO har hjemmel, plikt og legitimitet til å gjennomføre kontroller ifølge naturoppsynsloven Dette omfatter for eksempel rett til å stanse personer, kjøretøy og

fartøy og kreve at nødvendige tillatelser, dispensasjoner mv. fremlegges. SNO kan også gjennomføre lyd- og bildeopptak og andre dokumentasjonstiltak for å sikre bevis.

Dersom oppsynet under kontroll og tilsynsarbeidet avdekker lovovertrедelser, kan disse følges opp med administrative sanksjoner og/eller anmeldelse og trussel om straff. Oppsynets kontrollvirksomhet skal ifølge naturoppsynsloven utføres i nært samarbeid med og supplere det lokale politiet. Kontroll av lover og forskrifter skjer ofte i forbindelse med annet arbeid i felt, men SNO deltar også i større eller mindre kontrollaksjoner i samarbeid med andre etater, som for eksempel politiet og Kystvakten. Oppsynet arbeider også mye med veiledning og informasjon om naturen og om regelverket som skal beskytte naturverdiene.

Vi har vært i kontakt med SNO sentralt og på deres anbefaling intervjuet representanter fra tre av SNOs lokalkontor: Alta, Lyngdal og Kristiansand.

SNOs håndheving av forskriften

SNO har ikke mulighet for å følge etter vannscootere i egne båter, både som følge av at man ikke har nødvendig utstyr for dette (dvs. ikke raske nok båter) og at oppsynet ikke har hjemmel til dette. Lovbrytere må først og fremst tas gjennom taktisk etterforskning, dvs. dokumentasjon av lovbruddet gjennom fotografering og video og så ta de når de kommer i land.

SNOs lokalkontor har fått beskjed om å vektlegge informasjonsvirksomhet overfor vannscooterbrukere i 2014 og 2015 og å unngå konfrontasjon, dvs. å ha en mild håndhevingspraksis. Det betyr bl.a. at man primært har fokusert på å følge opp lovbrudd i verneområder og uforsvarlig kjøring nær land. Ved andre brudd på regelverket har vannscooterførere fått informasjon om regelverket og beskjed om å bevege seg ut av det området de ikke har lov til å kjøre i.

SNOs erfaringer med kontroll og håndheving

Begge representantene fra Sørlandet (Lyngdal og Kristiansand) melder om betydelig vannscooteraktivitet sommeren 2014. I Alta er det av naturlige grunner lavere aktivitet, men målt som antall vannscootere per innbygger er det antagelig like høy aktivitet i Alta som på Sørlandet. Alle tre SNO-kontor vurderer at mye av den trafikken som observeres sannsynligvis er ulovlig, ved at den forgår for nært land og/eller med for høy hastighet. Det er også observert førere helt ned til 12-årsalderen. Ifølge våre informanter er mye av den observerte kjøringen preget av et ønske om å vise seg frem på (*show off*), og en slik atferd er lite forenlig med regelverket idet den er knyttet til fartsfylt kjøring forholdsvis nær andre mennesker.

SNO i Alta anmeldte et forhold sommeren 2013, basert på tips fra andre friluftsbukere, men denne saken ble henlagt etter bevisets stilling. SNO i Lyngdal oppgir at man har anmeldt seks førere, hvorav en kjørte innenfor en badebøye. Fire av anmeldelsene ble gjort i samarbeid med politiet. Når oppsynet samarbeider med Politiet skjer de fleste anmeldelsene i form av forenklede vedlegg, hvor boten som regel vedtas på stedet. Boten er vanligvis i størrelsesorden 3-5.000 kr.

Førere som blir, eller blir forsøkt stoppet, reagerer svært forskjellig. Mange tar informasjonen til etterretning og avslutter/flytter aktiviteten, mens det også finnes eksempler på førere som reagerer aggressivt. Ved forsøk på å vinke folk til seg for kontroll er det mange som stikker av.

Utfordringer med hensyn til kontroll og håndheving

På spørsmål om hvilke utfordringer man opplever når det gjelder å håndheve vannscooterforskriften, peker SNO-kontorene på følgende momenter:

- Det er generelt vanskelig å avgjøre hvor langt ute vannscooterne befinner seg. Dette er en utfordring som gjelder begge veier, dvs. at det er vanskelig både for føreren og den kontrollerende myndigheten å avgjøre om man er 400 meter fra land.
- Det er vanskelig å identifisere både vannscooter og fører, ettersom det ikke er registreringsnummer på vannscooterne. Det er derfor avgjørende at man har mulighet for å sikre bevis på aktiviteten gjennom video og/eller fotografier, og at disse er av en slik kvalitet at både scooter og fører kan identifiseres.
- Det utstyr man har i dag oppleves langt på vei å være tilstrekkelig, i det man har tilgang til relevant utstyr som avstandsmåler, kamera/videokamera, GPS og forholdsvis raske båter. Men utstyrssituasjonen kan alltid bli bedre, for eksempel kamerautstyr som er bedre egnet til lange avstander.
- SNO skal ha oppsyn over store områder noe som gjør det krevende å kontrollere godt nok. Ettersom man ikke jakter vannscootere i sjøen er en alternativ mulighet å ta dem når de går til land. Det er imidlertid ofte vanskelig å forutsi hvor vannscooterføreren vil legge i land og å sørge for at man er der når det skjer.
- Folk flest vet ikke at SNO har en rolle i håndhevingen av forskriften.

SNO-kontorene vurderer som nevnt at mye av den vannscootervirksomheten foregår sannsynligvis er ulovlig. En strengere håndheving som i større grad følge forskriftens intensjoner enn hva som praktiseres i dag, vurderer man at vil være utfordrende for SNO. En tettere oppfølging vil medføre større ressursbruk på bekostning av andre oppgaver, en styrking av informasjonsarbeid vil også kreve en økt grad av samarbeid med politiet.

5.1.3 Vurdering om håndhevingen fungerer godt i praksis (kriterium 5 og 6)

Basert på informasjonen fra SNO og politiet kan vi ikke konkludere at regelverket fungerer godt i praksis. Så langt har tilsyns- og kontrollmyndighetene lagt seg på en linje hvor regelverket håndheves lite strengt, og hvor man kun forfølger saker som er helt åpenbare brudd på regelverket. Problemene knyttet til en slik håndheving er dels at det ikke blir etablert noen god praksis for håndheving av regelverket og dels at respekten for regelverket på sikt undergraves.

Utfordringer som både politiet og SNO peker på er knyttet til muligheten for å avgjøre og dokumentere at et lovbrudd har skjedd, dvs. om scooteren befinner seg innenfor 400m beltet, om holmen er 200 m² eller om det er et vernet område. Videre er det

blant mange aktører liten forståelse for regelverket, hvor man stiller seg undrende til hvorfor vannscootere reguleres strengere enn andre småbåter.

Etter vår vurdering oppfylles ikke kriterium 5, i og med at det ikke alltid er enkelt for relevante myndigheter i konkrete tilfeller å avgjøre om regelbrudd finner sted.

Med dagens ressurser til håndheving, og uten registreringsplikt for vannscooter er det ikke enkelt for relevante myndigheter å dokumentere om regelbrudd har funnet sted, med henblikk på oppfølging i relevante instanser, dvs. at kriterium 6 ikke er oppfylt.

5.2 Vurdering av brukeres og publikums erfaringer med regelverket

5.2.1 Vannscooterbrukere

Vannscooterbrukere er en sammensatt gruppe hvor både idrettsutøvere, rekreasjonskjørere og nyttekjørere er representert. I tillegg kan aktører som ikke selv er brukere men som er engasjert i vannscooterrelatert virksomhet, som importører, folk som er opptatt av maritim motorsport og lignende også regnes til denne gruppen. Felles for de vi har intervjuet er at de er positivt innstilt til og har interesser knyttet til vannscootervirksomhet.

Synspunkter fra høringsuttalelsene

I høringsuttalelsene (se vedlegg 3) var det ikke regelverkets potensielle brukervennlighet som stod i fokus. I stedet dreide høringsuttalelsene fra vannscooterbrukere seg først og fremst om at forskriften legger opp til en begrensning av bruken som de ikke opplever som proporsjonal til konsekvensene denne bruken genererer. Flere forklarte at de bruker vannscooteren fram og tilbake til hytta og at de ikke kjenner seg igjen i det bildet som ofte tegnes av den typiske vannscooterbrukeren. De beskriver vannscooteren som et mer miljøvennlig og mindre støyende alternativ enn andre fartøy. Det ble også pekt på at dokumentasjonen for regelverket er mangelfull for eksempel når det gjelder hva en vanlig vannscooter er i stand til å gjøre og hvor mye en vannscooter støyer. I tillegg ble det lagt vekt på sikkerhetsproblematikken i og med at man mange steder er nødt til å kjøre på åpent hav for å kunne kjøre lovlig og det uten at en vannscooter er egnet til slik bruk.

Med tanke på utforming av regelverket foreslo Hjellevad Jet Ski klubb å innføre en lisens for å kjøre lovlig for alle fartøy til sjøs. Denne lisensen bør inneholde en praktisk del. Så i stedet for å legge restriksjoner på bruk av et bestemt fartøy, bør alle brukere av motoriserte fartøy til sjøs innlemmes i det samme regelverket gitt at de kan vise til bestått ferdighetstest.

Vurderinger av brukernes erfaringer

I det følgende går vi gjennom hvilke erfaringer vannscooterbrukere har gjort seg med regelverket etter at det ble innført. Denne delen bygger på intervjuene vi har gjennomført med brukere og andre som er engasjert i vannscootervirksomhet, i alt fem informanter.

Regelverket er lett tilgjengelig, men vanskelig å forstå bakgrunnen for

En hovedtendens i svarene er at respondentene opplever regelverket som lett tilgjengelig via internett (på lovdata eller på politiets sider for eksempel). Dette gjelder de overordnede reglene. Men det presiseres at det er vanskeligere å finne fram til de kommunale fartsbestemmelsene og for idrettsutøvere kan det være vanskelig å søke om dispensasjon til trening i ulike kommuner. Det at vannscooterbrukere i flere tilfeller må bruke flere kartlag for å kunne kjøre lovlig kompliserer regelverket i praksis.

Vi har også selv testet regelverkets tilgjengelighet. Ved et enkelt søk på google for «vannscooter regelverk» (uten hermetegn) er første treff politiets side med vannscooterregler, andre treff er lovdata (selve forskriften) og tredje treff er en importør (BRP) sin side om reglene som gjelder i Norge. Det er kun BRP av disse tre som har en lenke til et kart hvor forbudssonene er merket. Det fremgår ikke på noen av disse sidene hvor man kan finne informasjon om lokale restriksjoner.

En annen hovedtendens i svarene er at regelverket regnes som enkelt å forstå. Det oppleves som ganske «rett fram». Men ettersom media har tegnet et bilde av at «nå er det fritt fram» for bruk av vannscooter er det flere som føler seg skuffet når de kommer hjem og leter fram regelverket. En gjennomlesning av forskriften viser at det i praksis er vanskeligere å kjøre vannscooter på lovlig vis enn det mange trodde på forhånd. Som en respondent sier det «De fleste som har lest regelverket skulle ønske de ikke hadde gjort dette». Selgere av vannscooter er ikke pliktige til å gi informasjon om regelverket og i intervjuene ble det nevnt eksempler på nye eiere av vannscootere som i liten grad visste om regelverket i forkant av kjøpet. Regelverket er dog tilgjengelig på importørenes nettsider.

En tredje hovedtendens at mange synes det er vanskelig å forstå bakgrunnen for regelverket. Hvorfor skal en vannscooter måtte kjøre i fem knop når en ungdom i en RIB-båt kjører i langt større hastighet rett forbi scooteren? Dette er et spørsmål som de fleste vannscooterbrukere stiller seg. Det oppleves som urettferdig at en vannscooter må følge andre regler enn det som gjelder for båter/fartøy med påhengsmotor.

Regelverket kan være vanskelig å praktisere riktig

I intervjuene fremkommer det at det kan være en sikkerhetsrisiko for vannscooterbrukere å kjøre lovlig. Som nevnt tidligere i rapporten har vannscootere CE-sertifisering C eller D og er dermed egnet til bruk innaskjærs. 400 m fra land kan bety høyere bølger og mer vind enn det en vannscooter er produsert for å tåle. I tillegg kan det være vanskelig å kjøre rett ut til riktig avstand fra land med en maksfart på 5 knop siden vannscootere er bygget for en viss fart. I intervjuene kom det fram at det omtrent er umulig for en ståscoter (jetski) å holde seg oppe med en fart på fem knop. Det er imidlertid få ikke-idrettsutøvere som kjører ståscoter så dette er et begrenset problem. Lav fart kan likevel være en sikkerhetsrisiko også for de som kjører sittescooter, siden andre båter kan kjøre langt fortere rundt dem. Flere mener at det ville være tryggere å kjøre vannscooter dersom reglene var like som for andre motoriserte fartøy til sjøs. På den annen side understrekes det at det også er svakheter

ved det gamle båtregelverket og det påpekes at det kunne vært en god idé og stramme opp dette og så innlemme vannscooterne i det generelle regelverket.

Forskriften er også vanskelig å praktisere riktig når det gjelder avstandsbedømmelse. Om man for eksempel kjører i en fjord som er 900 m bred, hvordan vet man da at man er ca. på midten? Det er en hovedtendens i svarene at brukerne opplever det som vanskelig å vite om de holder de lovlige avstandene fra fastland og holmer. Et siste moment som vanskeliggjør det å skulle kjøre lovlig er forbudsbeltene i kombinasjon med de kommunale restriksjonene som noen kommuner har innført. I enkelte områder er det svært vanskelig å kjøre lovlig og i praksis oppleves dette da som totalforbud mot vannscooterkjøring. Det påpekes at et de facto totalforbud mot vannscooterkjøring er i strid med EØS-lovgivningen.

Regelverket blir i liten grad fulgt i praksis

I intervjuene kom det fram at det er summen av momentene skissert over som fører til at regelverket i liten grad blir etterfulgt i praksis. Det er vanskelig å skulle respektere en fartsgrense på fem knop når andre fartøy kjører raskere forbi en. Det antydes i intervjuene at det er urettferdig at vannscooterkjørere må 400 m fra land før de kan kjøre fritt, når andre fartøy ikke må være det. I følge intervjuene er ulovlig kjøring utbredt, men man må skille mellom de brukerne som bruker vannscooteren til nyttekjøring og helgeturer og de som kun er ute etter fart og spenning. Innenfor begge kategorier finnes det brukere som følger reglene, men som likevel i flere tilfeller bryter regelverket i praksis. Ved nyttekjøring inn til nærmeste (gjeste)havn vil man for eksempel bryte regelverket fordi man ikke kjører rett ut til 400 m avstand fra land. Forskriften kan ansees «som en straff fordi noen har kjørt uvettig» ettersom denne går på bruken av fartøyet og ikke fartøyet i seg selv. En betraktning om dette er at ettersom det er liten sannsynlighet for å bli tatt for å kjøre ulovlig så fortsetter vannscooterbrukerne å gjøre nettopp det.

Representanter for idrettsklubbene forteller at de opplevde en kraftig nedgang under forbudstiden. Dette er blant annet forklart med at de har slitt med å få dispensasjon til å kjøre lovlig i avsatte treningsområder. I praksis er det derfor også toppidrettsutøvere som kjører ulovlig på for eksempel innsjøer etter avtale med grunneiere. Når det gjelder håndheving har utøvere som har kjørt aktivt både før og etter det nye regelverket ikke inntrykk av noen merkbar endring etter at totalforbudet ble avskaffet.

Vurdering av om regelverket er brukervennlig (kriterium 7)

Kriterium 7 er at "regelverket skal være tilgjengelig, enkelt å forstå og etterleve for brukere." Basert på høringsuttalelser, intervjuer med representanter for brukerne og andre informanter som har uttalt seg om brukererfaringer, vurderer vi at kriterium 7 ikke er fullt ut oppfylt. Hovedtendensen er at bruker-representantene uttrykker at regelverket er tilgjengelig og enkelt å forstå innholdet av, men at det er vanskelig å få oversikt over lokale forskrifter, å forstå hvorfor regelverket er slik som det er og at det er vanskelig å etterleve i praksis.

Vi vurderer at kriterium 7 ikke er oppfylt, siden regelverket i praksis er vanskelig å etterleve for brukerne.

5.2.2 Publikum (friluftsf- og idrettsorganisasjoner)

Med publikum tenker vi i denne sammenheng på de som blir berørt av vannscooteraktivitet. Dette kan være alt fra badende og padlende til hytteeiere og de som ønsker å rekreatere langs sjøen og være ute i naturen. Presentasjonen av publikums erfaringer og vurderinger er basert på intervjuer av representanter fra friluftsf- og idrettsorganisasjoner, til sammen fem informanter (ref. tabell 1.2). I tillegg har intervjuene med myndigheter og brukere også ofte kastet lys over publikums forhold til vannscootere.

Flere av friluftsforganisasjonene vi har intervjuet representerer store befolkningsgrupper. Friluftsrådenes Landsforbund organiserer 24 friluftsråd med over 200 medlemskommuner (med over 70% av landets befolkning) og har i tillegg omkring 130 organisasjoner som medlem (FL 2014). Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO) er en paraplyorganisasjon for 15 friluftsforganisasjoner med til sammen 725 000 medlemmer og 4 682 lokale lag og foreninger (FRIFO 2014). Den Norske Turistforening (DNT) har over 250 000 medlemmer og 57 medlemsforeninger med tilknyttede lokallag (DNT 2014). DNT og Norges Padleforbund (som vi også har intervjuet) er medlem i FRIFO.

Friluftsf- og idrettsorganisasjonene vi har intervjuet har et motsatt utgangspunkt enn vannscooterbrukerne selv. De anser vannscooterne som *enda* et risiko- og støymoment på vannet som gjør det kumulativt verre for de myke trafikantene til sjøs. Med myke trafikanter tenker vi for eksempel på padlere, roere, seilere, kitere og personer som bader.

Synspunkter fra høringsuttalelsene

Det er en hovedtendens i de åtte høringsuttalelsene fra aktører som blir berørt av vannscooterbruk (vedlegg 3) at de anser at denne formen for motorsport vil være til stor sjenanse for andre brukergrupper som ønsker ro og stillhet. I tillegg, som nevnt tidligere i denne rapporten, er den en tendens at disse aktørene bekymret for sikkerheten til myke trafikanter til sjøs. Det ble også etterlyst pålegg om registreringsmerke på vannscooter slik at det er mulighet til å identifisere vannscooteren. Uten registreringsplikt vil publikum og politi ha vanskeligheter med å identifisere ulovlig kjøring.

Roforbundet gav uttrykk for at avstander til sjøs er vanskelig å bedømme og at man dermed bør legge inn en ytterligere sikkerhetsmargin enn det regelverket la opp til (500 m avstand i stedet for 400 m). Det ble også ytret ønske om en generell vikeplikt i sjøveisreglene overfor padlende, roende og seilende. Andre ønsket å opprettholde totalforbudet. Norges Seilforbund presiserte imidlertid at det er føreren og ikke fartøyet i seg selv som er utslagsgivende for om vannscootervirksomhet utøves forsvarlig og uten sjenanse for andre.

Vurdering av friluftsf- og idrettsorganisasjoners erfaringer

Vi vil her redegjøre for publikums erfaringer med regelverket etter at det ble innført, slik disse ble beskrevet i intervjuene vi har gjennomført med friluftsf- og idrettsorganisasjoner.

Regelverket er lett tilgjengelig, men kan forenkles

Berørte aktører av vannscooterbruk vurderes å oppfatte regelverket både som nokså lett tilgjengelig og relativt enkelt å forstå. Men det er nødvendig å oppsøke regelverket og våre informanter fremholder at de som kjøper (eller leier) vannscootere bør få informasjon om regelverket der og da. Det stilles også spørsmålstegn ved hvorfor man opererer med forskjellige avstandsmål langs kysten og i innsjøer: 400m fra land til sjøs og 500m fra land på innsjøer. Dette anses som mer egnet til å forvirre enn til å opplyse, og det etterlyses en forenkling av regelverket (for eksempel at 500m fra land gjelder for all vannscooterkjøring). Det fremheves også at regelverket er vanskelig å praktisere. Hva er en holme? Hvor langt fra land er man egentlig? Det er heller ikke lett å kjenne igjen verneområder til sjøs uten oppmerking.

For lite informasjon til brukere av vannscootere

Det fremkommer i intervjuene at det er et klart forbedringspotensial når det gjelder opplæring, kontroll og informasjon om hvor man kan kjøre. Det fortelles om hendelser med uvettig kjøring hvor føreren har leid vannscooteren og ikke fått noen informasjon om regelverket knyttet til denne. Det er også et forbedringspotensial når det gjelder generell formidling av regelverket. For eksempel kunne man begynt med å samle all informasjon på et sted. Ulike lokale varianter av reglene for vannscooterbruk fører til en unødvendig usikkerhet. Forbudssoner er jo ikke skiltet i terrenget og reglene varierer fra kommune til kommune. For eksempel har Lillesand kommune andre fartsregler enn Kristiansand kommune. En løsning som foreslås her er å ta inn de lokale fartsbestemmelsene på sjøkartene (papirkartene) og få inn vannscooterregelverket på GPS og digitale kart. Informantene kommer også med forslag om at man kan kreve at vannscooterbrukeren må signere på at han/hun har lest regelverket eller at man kan innføre ferdighetsprøver utover båtførerprøven

De som blir berørt av vannscooterbruken fremhever at mer og bedre informasjon kan redusere eventuelle motsetninger mellom vannscootere og myke trafikanter. Det rapporteres imidlertid om få konflikthendelser. Det er uklart om dette skyldes at regelverket er forholdsvis nytt, eller om interesseorganisasjonene ikke har mottatt slike rapporter når hendelser har inntruffet eller om det i realiteten er få konflikter. Det er likevel flere medlemmer som kan fortelle om provoserende og støyende vannscooterkjøring (de blir brukt som «rundingsbøye») som er i veien for den aktiviteten de driver med. På bakgrunn av slike hendelser foreslår berørte aktører at det kan innføres regulerte aktivitetsområder for vannscooterbruk slik at sikkerhetsrisikoen for myke trafikanter reduseres.

Til dels vanskelig å vurdere om vannscootervirksomhet er lovlig

Siden det ofte er utfordrende å ta avstandene på øyemål kan det være vanskelig for berørte aktører å vurdere om den vannscooterbruken de er vitne til er lovlig. I tillegg har ikke vannscootere registreringsmerker slik at det er vanskelig å vise til hvem som eventuelt har kjørt ulovlig. Det fremkommer av intervjuene at noen utøvere, for eksempel padlere eller roere, har med seg mobil/kamera på trening av sikkerhetshensyn, slik at de kan ta bilde av et forstyrrende hvis det er en hendelse. Mangelen på registreringsmerker på vannscootere gjør imidlertid at det selv med bilde vil være vanskelig å identifisere vannscooteren i etterkant. Generelt sett understrekes

det at regelverket til sjøs bør innstrammes for alle båter og at vannscootere bidrar til øke den allerede nokså høye graden av uvetting til sjøs.

Anmeldelser blir ikke fulgt opp

Interesseorganisasjonene peker på at håndhevingspraksisen av vannscooterforskriften er problematisk. På den ene siden mangler politiet ressurser til sjøs og at regelverket kan være vanskelig å håndheve. På den andre siden kan manglende håndheving være et «fritt fram» signal til vannscooterkjørere. Informanter forteller om flere innrapporteringer til politiet som ikke blir fulgt opp og om enkelthendelser som ikke anmeldes. Det fortelles også om eksempler på at personer har sendt en formell klage til kommunen, noe som indikerer en usikkerhet blant publikum med hensyn til hvem som har myndighet til å regulere vannscootervirksomhet.

5.2.3 Vurdering av brukervennlighet for berørte aktører (kriterium 8)

Vår samlede vurdering av brukervennligheten for berørte aktører er at regelverket er lett tilgjengelig og ganske enkelt å forstå for publikum. Det er imidlertid i praksis ofte begrensede muligheter for publikum til å vurdere om regelverket etterleves, fordi det er utfordrende å bedømme avstander på sjøen. Åpenbare brudd på regler om vernesoner og hastighet for transportkjøring kan forholdsvis lett identifiseres, men ettersom vannscooteren mangler registreringsmerke er det vanskelig å dokumentere og forfølge saken. Det trekkes for øvrig frem at regelverket ville ha vært mer brukervennlig dersom de samme avstandsbestemmelsen gjaldt langs kysten og på innsjøer.

Vi vurderer at kriterium 8 ikke er oppfylt, siden det i konkrete situasjoner er vanskelig for publikum å vurdere og dokumentere om regelverket etterleves.

6. Konklusjon

Denne evalueringen er basert på data fra følgende kilder: Relevante lover og regler, vitenskapelig litteratur fra Norge og utlandet om vannscooterens innvirkning på miljø og sikkerhet, ulykkesstatistikk fra Norge og utlandet, medieoppslag om hendelser knyttet til vannscooter, høringsuttalelser, en kort spørreundersøkelse til Redningsselskapets redningsskøyter, samt tjue intervjuer med brukere og båtnæring, Politidirektoratet og Statens Naturoppsyn, maritime aktører, og friluftsf- og idrettsorganisasjoner.

I evalueringen har vi lagt til grunn følgende kriterier i arbeidet med å besvare evalueringsspørsmålene:

- A. Ivaretar regelverket i tilstrekkelig grad miljøinteressene, med spesiell vekt på natur- og friluftslivsinteresser?
 - *Kriterium 1: Regelverket skal sikre at vannscootervirksomhet ikke virker negativt inn på truede arter og naturvernområder.*
 - *Kriterium 2: Regelverket skal sikre at vannscootervirksomhet ikke går ut over friluftsfinteresser i betydelig grad.*
- B. Blir de sikkerhetsmessige sidene ved bruk av vannscooter godt nok ivaretatt i forskriften?
 - *Kriterium 3: Regelverket skal sikre at brukere ikke kommer til skade i et omfang som er større enn ved bruk av småbåter eller ved vannscootervirksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med.*
 - *Kriterium 4: Regelverket skal sikre at publikum ikke kommer til skade i et omfang som er større enn ved bruk av småbåter eller ved vannscootervirksomhet i land det er naturlig å sammenligne seg med.*
- C. Er regelverket utformet slik at det er mulig å kontrollere og håndheve?
 - *Kriterium 5: Regelverket skal være utformet slik at det er enkelt for relevante myndigheter i konkrete tilfeller å kunne avgjøre om regelbrudd finner sted.*
 - *Kriterium 6: Regelverket skal være utformet slik at det er enkelt for relevante myndigheter å dokumentere om regelbrudd har funnet sted, med henblikk på oppfølging i relevante instanser.*
- D. Er regelverket brukervennlig?
 - *Kriterium 7: Regelverket skal være tilgjengelig, enkelt å forstå og etterleve for brukere.*
 - *Kriterium 8: Regelverket skal være tilgjengelig, enkelt å forstå og etterleve for publikum og det skal være praktisk mulig for publikum å vurdere om regelverket etterleves.*

På bakgrunn av denne gjennomgangen i rapporten konkluderer vi som følger:

- Regelverket ivaretar hensynet til natur og friluftsjntresser.
 - Svaret på evalueringsspørsmål A er "JA" (ref. kapittel 2 og 3).
- Regelverket ivaretar *ikke* de sikkerhetsmessige sidene ved bruk av vannscooter godt nok.
 - Svaret på evalueringsspørsmål B er "NEI" (ref. kapittel 4).
- Regelverket er *ikke* utformet slik at det er mulig å håndheve og kontrollere.
 - Svaret på evalueringsspørsmål C er "NEI" (ref. kapittel 5).
- Brukere og publikum opplever at regelverket er vanskelig å anvende i praksis.
 - Svaret på om regelverket er brukervennlig er "NEI" (ref. kapittel 5).

Vår samlede vurdering, basert på datagrunnlaget som har vært tilgjengelig for oss, er således at regelverket ikke fungerer fullt ut etter hensikten.

Referanser

- Aas Askheim, O. G. (2012). *Båtlivsundersøkelsen 2012*, Opinion Perduco AS, knbf, 17.
- Aftenbladet (2010). «To til sykehus etter vannscooter-ulykke», Aftenbladet 09.10.2010. Tilgjengelig på <http://www.aftenbladet.no/nyheter/lokalt/ryfylke/To-til-sykehus-etter-vannscooter-ulykke-1976234.html>. Lest 14.10.2014.
- Amoser, S. & Ladich, F. (2003). Diversity in noise-induced temporary hearing loss in otophysine fishes. *Journal of the Acoustical Society of America* 113, 2170-2179.
- Amoser, S., Wysocki, L.E. & Ladich, F. (2004). Noise emission during the first powerboat race in an Alpine lake and potential impact on fish communities. *Journal of the Acoustical Society of America* 116; 3789-3797.
- Arnesen, T., & Skjeggedal, T. (2003). Rekreasjon og fritidshus. Spekulasjoner om å bo, utmark og urbanitet. *PLAN 2*, 10-15
- Asplund, T.R. (2000). *The Effects of Motorized Watercraft on Aquatic Ecosystems*. Wisconsin Department of Natural Resources, Bureau of Integrated Science Services PUBL-SS-948-00.
- Avisa Nordland (2014). «Navn på antatt omkommet frigitt», AN 30.06.2014. Tilgjengelig på <http://www.an.no/nyheter/article7450285.ece>. Lest 14.10.2014.
- Bélanger, L. & Bédard, J. (1990). Energetic cost of man-induced disturbance to staging snow geese. *Journal of Wildlife Management* 54, 36-41.
- Bergen kommune (2002). *Forskrift 18. mars 2002 nr. 368 om unntak fra forbud mot bruk av vannscootere og liknende fartøyer*. Tilgjengelig på <http://lovdata.no/dokument/MV/forskrift/2002-03-18-368>. Lest 15.10.2014.
- Berlingske (2014). «Vandscooter-sælger opfordrer til civil ulydighet», Berlingske 27.07.2014. Tilgjengelig på <http://www.b.dk/nationalt/vandscooter-saelger-opfordrer-til-civil-ulydighed>. Lest 04.11.2014.
- Blanchfield, P.J., Flavelle, L.S., Hodge, T.F. & Orihel, D.M. (2005). The response of lake trout to manual tracking. *Transactions of the American Fisheries Society* 134, 346-355.
- Bouffard, S. 1982. Wildlife values versus human recreation: Ruby Lake National Wildlife Refuge. *Transactions of the North American Wildlife and Natural Resources Conference* 47, 553-558.
- Boussard, A. (1981). The reactions of roach (*Rutilus rutilus*) and rudd (*Scardinius erythrophthalmus*) to noises produced by high speed boating. I: O'Hara, K., Dickson-Barr, C & Leah, R.T. (red.). *Proceedings from the 2nd British Freshwater Fisheries Conference*, Liverpool, 188-200.

- British Waterways Scotland (2011). «Presentation prepared for the Waterways for Growth Project Workshop: Branding and Cross Promotion amongst WfG Partners», mars 2011. Tilgjengelig på http://www.waterwaysforgrowth.eu/fileadmin/user_upload/2Partner_Login/Meetings/03Mar_Flanders/Branding___Cross_promotion_between_partners_-_Waterways_for_Growth_-_March_workshop__03_version_.pdf. Lest 11.10.2014.
- Brown, K. (2014) Spaces of play, spaces of responsibility: Creating dichotomous geographies of outdoor citizenship. *Geoforum* 55, 22–32
- Brown, K.M., (2012). Sharing public space across difference: attunement and the contested burdens of choreographing encounter. *Soc. Cult. Geogr.* 13 (7), 801–820.
- Burger J. (1998) Attitudes about recreation, environmental problems, and estuarine health along the New Jersey shore, USA. *Environmental Management*, 22(6), 869–76.
- Burger, Joanna, and Justin Leonard. (2000) Conflict resolution in coastal waters: the case of personal watercraft. *Marine Policy* 24 (1), 61-67.
- Båtliv (2011): "Alt om CE-merking", 25.8.2011. Lest 10.10.2014. Tilgjengelig på: <http://www.batliv.com/wip4/detail.epl?id=1066694>
- Davenport, J. & Davenport, J.L. (2006). The impact of tourism and personal leisure transport on coastal environments: A review. *Estuarine, Coastal and Shelf Science* 67, 280-292.
- De Robertis, A. & Wilson, C.D. (2006). Walleye Pollock respond to trawling vessels. *ICES Journal of Marine Sciences* 63, 514-522.
- Dervo, B.K., Skår, M., Köhler, B., Øian, H., Vistad, O.I., Andersen, O. (2014). *Status og utfordringer for arbeidet med for arbeidet med friluftslivet*. NINA rapport 1073.
- DNT (2014): Om DNT. Den Norske Turistforening. Tilgjengelig på: <http://www.turistforeningen.no/omdnt/>
- Drastic, V. & Kubecka, J. (2005). Fish avoidance of acoustic survey boat in shallow waters. *Fisheries Research* 72, 219-228.
- Dudiak, T.A. (2003). The Sounds of Silence: Trends in the Regulation of Personal Watercraft. *Lake and Reservoir Management* 19(1), 45-54.
- Erbe, C. (2013). Underwater noise of small personal watercraft (jet skis). *J. Acoust. Soc. Am.* 133; 326-330.
- FL (2014): Friluftsråd – Hvem er vi og hva gjør vi? Friluftsrådenes Landsforbund. Tilgjengelig på: <http://www.friluftsrad.no/file=8802>
- Flemsæther, F., Setten, G., & Brown, K. M. (2014). Morality, mobility and citizenship: Legitimising mobile subjectivities in a contested outdoors. *Geoforum*, DOI: 10.1016/j.geoforum.2014.06.017

- Follestad, A. (2010). Telling av mytende grågjess i Møre og Romsdal. *Rallus* 39(2), 25-40.
- Follestad, A. (2011). Telling av mytende grågjess i Vega kommune. *Havørna* 22, 10-27.
- Follestad, A. (2012a). *Innspill til forvaltningsplaner for Lista- og Jærestrendene: Kunnskapsoversikt over effekter av forstyrrelser på fugler*. NINA Rapport 851, 45 s.
- Follestad, A. (2012b). *Konsekvensvurdering av tilrettelegging for friluftsliv på bestanden av hekkende våtmarksfugler i området Hømmervatnet - Sætervatnet i Sjunkhatten nasjonalpark*. NINA Rapport 839, 50 s.
- Fredman, P. & Lindhagen, A. (2012). *Monitoring outdoor recreation trends in Sweden*. The 6th International Conference on Monitoring and Management of Visitors in Recreational and Protected Areas Outdoor Recreation in Change- Current Knowledge and Future Challenges, Stockholm Proceedings.
- FRIFO (2014): Om FRIFO. Friluftslivets fellesorganisasjon. Tilgjengelig på: <http://www.frifo.no/960.1046.Om-FRIFO.html>
- Fréon, P. & Misund, O.A. (1999). *Dynamics of pelagic fish distribution and behaviour: Effects on fisheries and stock assessment*. Fishing News Books, Blackwell Science Inc., 348 sider.
- Fuiman, L.A. & Magurran, A.E. 1994. Development of predator defences in fishes. *Rev. Fish. Biol. Fisher.*, 146-183.
- Fædrelandsvennen (2014). «Vannscooter-ulykke i Kristiansand», FVN 19.07.2014. Tilgjengelig på <http://www.fvn.no/lokalt/kristiansand/Vannscooter-ulykke-i-Kristiansand-2642633.html>. Lest 14.10.2014.
- Galicía, E. and Baldassarre, G. (1997). Effects of motorized tourboats on the behavior of non-breeding American flamingos in Yucatan, Mexico. *Conservation Biology* 11, 1159-1165.
- Gray, D. L., Canessa, R., Rollins, R., Keller, C. P., & Dearden, P. (2010). Incorporating recreational users into marine protected area planning: a study of recreational boating in British Columbia, Canada. *Environmental management*, 46(2), 167-180.
- Gundersen, V., Frivold, L.H., Stange, E. (2011) Friluftsliv i bynære skoger: en begrepsmodell for planlegging. *Utmark* nr. 1-2.
- Hall T, Shelby B (2000) Temporal and spatial displacement: evidence from a high-use reservoir and alternate sites. *Journal of Leisure Research* 32, 435–456
- Hamann, B., Johnston, H., Gobielle, J., Hillis, M., Johnson, S., Kelly, L. & McClelland, P. (1999). *Effects of recreation on Rocky Mountain Wildlife: a review for Montana*. Montana Chapter of the Wildlife Society.

Handegard, N.O & Tjøstheim, D. (2005). When fish meet trawling vessel: examining the behaviour of gadoids using free-floating buoy and acoustic split-beam tracking. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences* 62, 2409-2422.

Hawke, N., & Booth, K. L. (2001). *Conflict between sea-kayakers and motorised watercraft users along the Abel Tasman National Park coastline, New Zealand*. Tourism Recreation Research and Education Centre (TRREC) report no. 50, Lincoln University, Lincoln, New Zealand.

Hawkins, A.D. & Johnstone, A.D.F. (1978). The hearing of the Atlantic salmon, *Salmo salar*. *J. Fish Biol.* 13, 655-673.

Hawkins, A.D. & Myrberg, A.A. (1983). Hearing and sound communication underwater. I: Lewis, B. (red.), *Bioacoustics: A comparative approach*. London Academic Press, 347-405.

Havs- och vattenmyndigheten (2013). *Vattenskotrar och andra mindre motordrivna vattenfarkoster. Regeringsuppdrag att kartlägga olägenheter och analysera behov av särskild reglering*. Havs- och vattenmyndighetens analys och förslag 2013-11-29.

Helldin, J.-O. (2004). *Effekter av störningar på fåglar - en kunskapssammanställning för bedömning av inverkan på Natura 2000-objekt och andra områden*. Naturvårdsverket Rapport 5351, 63 s.

Jørgensen, R., Handegard, N.O., Gjøsæter, H. & Slotte, A. (2004). Possible vessel avoidance behaviour of capelin in a feeding area and on a spawning ground. *Fisheries Research* 69, 251-261.

Kahl, R. (1991). Boating disturbance of canvasbacks during migration at Lake Polygan, Wisconsin. *Wildlife Society Bulletin* 19, 242-248.

Kahlert, J. (2006). Effects of feeding patterns on body mass loss in moulting Greylag Geese *Anser anser*. *Bird Study* 53, 20-31.

Kaiser, M. & Fritzell, E. (1984). Effects of river recreationists on green-backed heron behavior. *Journal of Wildlife Management* 48, 561-567.

Knapton, R., Petrie, S. & Herring, G. (2000). Human disturbance of diving ducks on Long Point Bay, Lake Erie. *Wildlife Society Bulletin* 28, 923-930.

Klima- og miljødepartementet (2013a). *Forskrift om bruk av vannscooter og liknende*. Tilgjengelig på <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-06-21-701>. Lest 05.10.2014.

Klima- og miljødepartementet (2013b). *Meld. St. 37 (2012-2013) Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Nordsjøen og Skagerrak (forvaltningsplan)*. Tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/templates/Stortingsmelding.aspx?id=724746&epslanguage=NO-SE>. Lest 05.11.2014.

Klima- og miljødepartementet (2013c). *Høring – Forslag om forskrift om bruk av vannscooter*. Tilgjengelig på <http://www.ofvas.no/kjoretoybestanden-2013/category591.html>. Lest 05.10.2014.

Klima- og miljødepartementet (2014). *Tildelingsbrev 2014. Presisering av oppdrag om å evaluere vannscooterforskriften*. Brev fra KLD til Miljødirektoratet, ref. 13/912, dato 21.05.2014.

Københavns kommune (2014). «Vanvidssejlads i havnen: Justisministeren må handle». Pressemelding 27.05.2014. Tilgjengelig på <http://ccebbsen.kk.dk/nyheder/vanvidssejlads-i-havnen-justitsministeren-m%C3%A5-handle-0>. Lest 10.10.2014.

Kålås, J. A. et al (2010): Norsk rødliste for arter 2010. Artsdatabanken.

Lagler, K.F., Hazzard, A.S., Hazen, W.E. & Tompkins, W.A. (1950). Outboard motors in relation to fish behaviour, fish production and angling success. *Transactions of the North American Wildlife Conference* 15, 280-303.

Lorentsen, S. H. & Follestad, A. (2014). *Effekter av forstyrrelse på kolonihekkende fugl og effekter av avbøtende tiltak – en litteraturstudie*. NINA Rapport 1033, 37 s.

Lucas, M.C., Walker, L., Mercer, T. & Kubecka, J. (2002). *A review of fish behaviors likely to influence acoustic fish stock assessment in shallow temperate rivers and lakes*. R&D technical report W2-063/TR/1 Environment Agency, 85 s.

Lugli, M. & Fine, M.L. (2003). Acoustic communication in two freshwater gobies: Ambient noise and short-range propagation in shallow streams. *J. Acoust. Soc. Am.* 114, 512-521.

Maggie Roe, John F. Benson (2001). Planning for Conflict Resolution: Jet-Ski Use on the Northumberland Coast, *Coastal Management*, 29 (12), 19-39.

Mandal kommune (2007). *Forskrift 29. mars 2007 om unntak fra forbud mot bruk av vannscootere og andre liknende motordrevne mindre fartøy konstruert for å føre personer, og som etter alminnelig språkbruk ikke kan betegnes som båter*. Tilgjengelig på <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2007-03-29-385>. Lest 15.10.2014.

Manning, R., Valliere, W., Wang, B. (1999). Crowding norms: Alternative measurement approaches. *Leisure Sciences* 21, 2: 97-115.

McCauley, R.D., Fewtrell, J. & Popper, A.N. (2003). High intensity anthropogenic sound damages fish ears. *Journal of the Acoustical Society of America* 113, 638-642.

Miller, N. P. (2008). US National Parks and management of park soundscapes: a review. *Applied Acoustics* 69(2), 77-92.

Monterey Bay National Marine Sanctuary (2014). "What is a Motorized Personal Watercraft?" Tilgjengelig på <http://montereybay.noaa.gov/visitor/craft.html>. Lest 17.10.2014.

Mori, Y., Sodhi, N., Kawanishi, S. & Yamagishi, S. (2001). The effects of human disturbance and flock composition on the flight distances of waterfowl species. *Journal of Ethology* 19, 115-119.

Mous, P.J. & Kemper, J. (1996). Application of a hydroacoustic sampling technique in large wind-exposed shallow lake. I: Cowx, I.G. (red.): *Stock Assessment in Inland Fisheries*. Blackwell, Oxford, 178-195.

Mueller, G. (1980). Effects of recreational river traffic on nest defense by longear sunfish. *Transactions of the American Fisheries Society* 109, 248-251.

Myrberg, A. (1978). Ocean noise and the behaviour of marine animals: relationships and implications. I: Fletcher, J.L. & Busnel, R.B. (red.): *Effects of noise on wildlife*. New York Academic Press.

Norén, F., Norén K., Magnusson K. (2013). *Effekter på planktonsamhället av vattenjet*. Svenska Miljöinstitutet 09/2013.

Norges Padleforbund (2014). «Om forbundet». Tilgjengelig på <http://www.padling.no/omforbundet/Sider/Om%20forbundet.aspx>. Lest 12.11.2014.

Norsk Brettseilerklubb (2014). «NBK info». Tilgjengelig på <http://www.nbk.no/nbk-info/>. Lest 12.11.2014.

Norsk Ornitologisk Forening (2014). «Om NOF». Tilgjengelig på <http://www.birdlife.no/organisasjonen/om.php>. Lest 10.10.2014.

NRK (2013). «To skadet i vannscooterulykke», NRK 23.04.2013. Tilgjengelig på <http://www.nrk.no/sorlandet/to-skadet-i-vannscooterulykke-1.10997852>. Lest 14.10.2014.

NTSB (1998). *Safety Study Personal Watercraft Safety*, NTSB/SS-98/01. National Transportation Safety Board, Washington, DC.

Nærings- og fiskeridepartementet (2014). *Forskrift om bygging av skip*. Tilgjengelig på <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2014-07-01-1072/>. Lest 15.10.2014.

OFV (2013). «Kjøretøybestanden 2013». Tilgjengelig på <http://www.ofvas.no/kjoretoybestanden-2013/category591.html>. Lest 30.10.2014.

Pedersen, E., & Wayne, K. P. (2004). Perception and annoyance due to wind turbine noise—a dose–response relationship. *The Journal of the Acoustical Society of America*, 116(6), 3460-3470.

Popper, A.N. (2003). Effects on anthropogenic sounds on fishes. *Fisheries Research* 28, 24-31.

Popper, A.N., Smith, M.E., Cott, P.A., Hanna, B.W., MacGillivray A.O., Austin, M.E. & Mann, D.A. (2005). Effects of exposure to seismic airgun use on hearing of three fish species. *Journal of the Acoustical Society of America* 117, 3958-3971.

- PWIA (2014). «Sound level comparisons». Tilgjengelig på <http://www.ofvas.no/kjoretoybestanden-2013/category591.html>. Lest 03.11.2014.
- Richardson, W.J., Greene, C.R, Malme, C.I., Thomson, D.H. (1995). *Marine mammals and noise*. Academic Press, San Diego.
- Rodgers, J., Jr. & Schwikert, S. (2002). Buffer-zone distances to protect foraging and loafing waterbirds from disturbance by personal watercraft and outboard- powered boats. *Conservation Biology* 16, 216-224.
- Rogers, P.H. & Cox, M. (1988). Underwater sound as a biological stimulus. I: Atema, J., Fay, R.R., Popper, A.N. & Tabolga, W.N. (red.): *Sensory biology of aquatic animals*. Springer, New York, 131-149.
- Satterthwaite, T.D. (1994). *Effects on boat traffic on juvenile salmonids in the Rouge River*. Oregon Department of Fish and Wildlife, Fish Research Project 1422H952-C-3-2039, Annual Progress Report. Portland, Oregon.
- Scholik, A.R. & Yan, H.Y. (2001a). Effects of underwater noise on auditory sensitivity of a cyprinid fish. *Hearing Research* 152, 17-24.
- Scholik, A.R. & Yan, H.Y. (2001b). Effects of boat noise on the auditory sensitivity of the fathead minnow, *Pimephales promelas*. *Environmental Biology of Fisheries* 63, 203-209.
- Sjøfartsdirektoratet (2014), *Sjøfartsdirektoratets ulykkesdatabase*. Sjøfartsdirketoratet.
- Skår, M. (2010). *Natur i hverdagsliv*. Doktoravhandling. NMBU. Institutt for matematiske og tekniske realfag.
- Skår, M., Øian, H., Vistad, Vistad, O.I., Andersen, O. (2010). *Full City-haveriet: Effekter på friluftslivet sommeren 2010*. NINA Rapport 633.
- Skaret, G., Slotte, A., Handegard, N.O., Axelsen, B.E. & Jørgensen, R. (2006). Pre-spawning herring in a protected area showed only moderate reaction to a survey vessel. *Fisheries Research* 78, 359-367.
- Smith, M.E., Kane, A.S. & Popper, A.N. (2004). Noise-induced stress response and hearing loss in goldfish (*Carassius auratus*). *The Journal of Environmental Biology* 207, 427-435.
- SN (2012). «Vannscootere bryder loven». SN 27.07.2012. Tilgjengelig på <http://sn.dk/modules/fsArticle/index.php?articleid=214412>. Lest 10.10.2014.
- SSB (2014). *Sjøulykker, Tabell: 09644: Dødsulykker ved bruk av fritidsbåt, etter båtphase*. Statistisk sentralbyrå.
- SSB (2013). *Idrett og friluftsliv, levekårsundersøkelsen, 2013*, SSB 09.12.2013. Tilgjengelig på <http://www.ssb.no/kultur-og-fritid/statistikker/fritid/hvert-3-aar/2013-12-09>. Lest 05.11.2014.

Stensland, S., Aas, Ø. & Mehmetoglu, M. (2013). The Influence of Norms and Consequences on Voluntary Catch and Release Angling Behavior. *Human Dimensions of Wildlife* 18 (5), 373-385.

Sverdrup, S., (2014). *Evaluering: tilnærminger, modeller og eksempler*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Thapa, B., Graefe, A.R. (2004). Recreation Conflict and Tolerance Among Skiers and Snowboarders. *Journal of Park and Recreation Administration* 22 (1), 37–52.

Tombre, I. M., Madsen, J. Tømmervik, H. & Eythórsson, E. (2004). *Vårrastende kortnebbgjess i Vesterålen. Konflikter med landbruket, årsaker og konsekvenser*. NINA Fagrapport 77, 25 s.

Transportstyrelsen (2014). *Transportstyrelsens säkerhetsöversikt Luftfart och sjöfart 2013*, TSG 2014-364, 30.

Tsiafouli, M. A., Apostolopoulou, E., Mazaris, A. D., Kallimanis, A. S., Drakou, E. G., & Pantis, J. D. (2013). Human activities in natura 2000 sites: a highly diversified conservation network. *Environmental management* 51(5), 1025-1033.

Tuite, C., Owen, M. & Paynter, D. (1983). Interactions between wildfowl and recreation at Llangorse Lake and Talybont Reservoir, South Wales. *Wildfowl* 34, 48-63.

USCG (2012). *Recreational Boating Statistics*, U.S. Department of Homeland Security U.S. Coast Guard, Washington DC.

USCG (2013). *Recreational Boating Statistics*, U.S. Department of Homeland Security U.S. Coast Guard, Washington DC.

Vaage, O. F. 2009. *Mosjon, friluftsliv og kulturaktiviteter. Resultater fra Levekårsundersøkelsene fra 1997 til 2007*. Statistisk Sentralbyrå 2009/15, 144 s.

Vabø, R., Olsen, K. & Huse, I. (2001). The effect of vessel avoidance of wintering Norwegian spring spawning herring. *Fisheries Research* 58, 59-77.

Vaske, J. J., Carothers, P., Donnelly, M. P., & Baird, B. (2000). Recreation conflict among skiers and snowboarders. *Leisure Sciences* 22, 297–313

Vaske, J. J., Needham, M. D., & Cline Jr., R. C. (2007). Clarifying interpersonal and social values conflict among recreationists. *Journal of Leisure Research* 39, 182-195.

Vistad, O. I. (2013). *Brettsegling, kiting og surfing på Lista. Særpreget og utfordringer*. NINA Rapport 998, 44 s.

Vistad, O. I., Hagen, D., & Reitan, O. (2007). *Effekter av motorferdsel i utmark på natur, folk og samfunn*. NINA Rapport 187, 54 s.

VG (1999). «15-åring død etter båt-kollisjon», VG 05.07.1999. Tilgjengelig på <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/15-aaring-doed-etter-baat-kollisjon/a/1973067/>. Lest 14.10.2014.

Wang, C. P., & Dawson, C. P. (2005). Recreation conflict along New York's great lakes coast. *Coastal Management*, 33(3), 297-314.

Ward, D. & Andrews, J. 1993. Waterfowl and recreational disturbance on inland waters. *British Wildlife* 4(4), 221- 229.

Welch, B.L. & Welch, A.S. 1970 (red.). *Physiological effects of noise*. New York, Plenum Press.

White, D.d., Virden, R.J., van Riper, C.J. (2008). Effects of place identity, place dependence, and experience-use history on perceptions of recreation impacts in a natural setting. *Environmental Management* 42, 647–657

Whitfield, R., & Roche, R. (2007). UK personal watercraft management: a user perspective. *Marine Policy* 31 (4), 564-572.

Williams, D. R., & Vaske, J. J. (2003). The measurement of place attachment: Validity and generalizability of a psychometric approach. *Forest Science* 49(6), 830-840.

Wysocki, L.E., Dittami, J.P & Ladich, F. (2006). Ship noise and cortisol secretion in European freshwater fishes. *Biological Conservation* 128, 501-508.

Vedlegg 1: Intervjuguide

Tema 1 Miljøinteressene, med spesiell vekt på natur- og friluftslivsinteresser

- 1. Hva er din vurdering av hvordan bruk av vannscooter påvirker natur- og friluftslivsinteresser?*
- 2. Hva er din vurdering av støynivået (omfanget av støy) fra vannscootere?*
- 3. Kjenner du til eksempler på konflikt mellom vannscooterbruk og natur- eller friluftslivsinteresser, i så fall hvilke og i hvilket omfang?*
- 4. Hva er din vurdering av de fastsatte forbudsbeltene, og om de er tilstrekkelige for å ta hensyn til natur- og friluftslivsinteressene?*

Tema 2 Sikkerhetsmessige sidene ved bruk av vannscooter

- 5. Hva er din vurdering av om og i hvilken grad forskriften tar tilstrekkelig hensyn til sikkerheten for de som kjører vannscooter?*
- 6. Hva er din vurdering av om, og i hvilken grad forskriften gir tilstrekkelig sikkerhet for annen maritim virksomhet, som skipsfart og fiskeri?*
- 7. Hva er din vurdering av om, og i hvilken grad forskriften gir tilstrekkelig sikkerhet for andre brukere av natur og friluft, f.eks. badende, padlende, småbåter med videre?*
- 8. Kjenner du til konkrete eksempler på sikkerhetsproblematikk knyttet til vannscooterbruk, i så fall hvilke og i hvilket omfang?*

Tema 3 Kontroll og håndheving

- 9. Hva er dine erfaringer med hensyn til håndheving og kontroll av regelverket?*
- 10. Hvilke utfordringer gir forskriften med hensyn til kontroll og håndheving?*

Tema 4 Kunnskap hos publikum og brukere

- 11. Hva er din vurdering av om regelverket er lett tilgjengelig for berørte aktører; i hvilken grad foreligger det informasjon om regelverket i sammenhenger hvor slik informasjon er relevant og er det lett eller vanskelig for aktører å få tilgang til regelverket?*
- 12. Hva er din vurdering av om regelverket er lett eller vanskelig å forstå?*
- 13. Hva er din vurdering av informasjonen om hvilke regler som gjelder og hvilke områder det er tillatt/ikke tillatt å kjøre i? Er den tilstrekkelig, bør den endres/bedres, - og i så fall hvordan – og hvorfor?*

Vedlegg 2: Spørreundersøkelse til Redningsselskapet

Vi sendte spørreskjemaet ut til 30 redningsskøyter med fast mannskap og fikk svar fra 10.

1. Har dere observert en økning i vannscooterbruk denne sommeren?

Har dere observert en økning i vannscooterbruk denne sommeren?	
Ingen endring	3
Liten økning	2
Dobling eller mer	5
Vet ikke	0
SUM	10

2. Har dere observert mer risikabel vannscooterkjøring i år sammenlignet med tidligere?

Har dere observert mer risikabel vannscooterkjøring i år sammenlignet med tidligere?	
Nei, det er det samme som tidligere år	6
Ja, mer risikabel kjøring	2
Ingen mening	2
SUM	10

3. Har dere sett mer ulovlig vannscooterkjøring i år sammenlignet med tidligere?

Har dere sett mer ulovlig vannscooterkjøring i år sammenlignet med tidligere?		
Nei		4
Ja	<i>Mer kjøring i høy hastighet nærmere enn 400 meter fra land.</i>	3
	<i>Mer kjøring som ikke overholder avstand/vikeplikt med annen nytte- traffikk, fritidsbåter, badende etc.</i>	
Ingen mening		3
SUM		10

4. Er det andre erfaringer dere ønsker å dele med oss?

Er det andre erfaringer dere ønsker å dele med oss?

--

Vedlegg 3: Høringsinstanser og andre med høringssvar

Høringsinstanser og andre aktører som har levert høringssvar

	Høringsinstanser og andre aktører som har levert høringssvar	Levert høringssvar*
	Sentrale myndigheter og fylke	
1	Departementer	Fiskeri- og kystdepartementet
2	Sametinget	
3-20	Fylkesmenn	Fylkesmannen i Oppland Fylkesmannen i Oslo og Aker. Fylkesmannen i Sør-Trøndel. Fylkesmannen i Vest-Agder Fylkesmannen i Østfold
21-40	Fylkeskommunene	Aust-Agder Fylkeskommune Vest-Agder Fylkeskommune
41	Kommunenes sentralforbund	
	Juridisk og politimyndigheter	
42	Riksantikvaren	
43	Riksadvokatembetet	x
44	Regjeringsadvokatembetet	
45	Politidirektoratet	x
	Fiskeri, sjøfart, maritim	
46	Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening	
47	Fiskeriforskning	
48	Fiskeridirektoratet	x
49	Forbundet kysten	
50	Havforskningsinstituttet	
51	Hurtigruten	
52	Kystdirektoratet	
53	Kystverket	x
54	Norges Fiskarlag	
55	Norges Kystfiskarlag	
56	Norges Rederiforbund	
57	Norsk Fiskerihøgskole	
58	Norsk havneforbund	
59	Norsk Institutt For fiskeri- og havbruksforskning	
60	Norsk Sjøoffiserforbund	
61	Norsk Sjømannsforbund	
62	Norsk Maritim Skole	
63	Redningsselskapet	
64	Sjøfartsdirektoratet	x
65	Taretrålerne forening	
	Miljømyndigheter og –forskning	
66	Klima- og forurensningsdirektoratet	
67	Kulturvernets fellesorganisasjon	
68	Norsk inst. For vannforskning	
69	Norsk institutt for naturforskning	
	Vannscooterbrukere og aktører i båt/vannscooterbransjen	
70	Atlantica båtforsikring	
71	BRP Norway AS	x
72	Bladforlaget Båtbørsen	
73	Bladforlaget Båtenes verden	
74	Båtskolen	

75	Båtforsikringsselskapet Norwegian broker	
76	Baatplassen.no	x
77	Båtmagasinet	x
78	Forsikringsselskapet Norske Sjø	
79	Hjellestad Jet Ski Klub	
80	Kongelig Norsk Båtforbund	
81	Norsk motorimport	x
82	Powersport AS	
83	Romerike vannjetklubb	
84	Yamaha Motor Scandinavia	
85	Sea Action AS	x
Miljøorganisasjoner		
86	Framtiden i våre hender	
87	Greenpeace Norge	
88	Miljøstiftelsen Bellona	
89	Natur og Ungdom NORBOAT	
90	Norges Miljøvernforbund	
91	Norges Naturvernforbund	
92	Norsk Ornitologisk Forening	
93	Norsk Zoologisk Forening	
94	SABIMA	
95	WWF	
Friluftsansjoner		
96	Den Norske Turistforening	x
97	Friluftslivets fellesorganisasjon	x
98	Friluftsrådenes Landsforbund	x
99	Forum for natur og friluftsliv	
100	Norges Jeger- og Fiskerforbund	
101	Oslofjorden friluftsråd	
Idrett og hobby		
102	Norges Brettseilerforbund	
103	Norges Dykkerforbund	
104	Norges Idrettsforbund og olympiske komite	x
105	Norges Kiteforbund	
106	Norges Padleforbund	x
107	Norges Roforbund	x
108	Norges Motorsportforbund	x
109	Norges Seilforbund	
110	Oslo Rokrets	x
Andre instanser		
111	Huseiernes Landsforbund	
112	Innovasjon Norge Jettrade	
113	Norges Hyttelag	
114	Norges Hytteforbund	
115	Norsk vann BA	x
116	Redningsfaglige forum	
117	Statens Kartverk	
Privatpersoner		
118-163	45 enkeltpersoner**	x
* Ikke inkl. interessenter som har svart at de ikke har noen kommentarer.		
** Se http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/hoeringer/hoeringsdok/2013/horing---forslag-om-forskrift-om-bruk-av/horingsuttalelser.html?id=716313		

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgiving. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no