

Bergen kommune
Postboks 7700
N-5020 Bergen

postmottak@bergen.kommune.no.

Ansvarlig advokat:
Martin Tvedt

Oslo, 16.10.2018

HØRINGSUTTALELSE – RULLERING AV KOMMUNEPLAN I BERGEN KOMMUNE

Vi viser til Bergen kommunes høring av endringer i plankart og bestemmelser i kommuneplanens arealdel, med høringsfrist 16.10.2018. På bakgrunn av egne erfaringer og kontakt med mange enkeltbrukere og forbund, og på vegne av BRP Norway AS, sender vi inn høringssvar i saken. Vårt høringssvar knytter seg i all hovedsak til de bestemmelsene som regulerer bruk av vannscooter.

Bestemmelsene §§ 32.7, 32.8 og 32.9:

Ordlyden knyttet til bruk av småbåt og vannscooter i de tre bestemmelsene i § 32.7 «Naturområde (6600)», § 32.8 «Friluftsområde (6700)» og § 32.9 «Kombinerte formål i sjø og vassdrag (6800)» er i all hovedsak lik, og lyder:

«Bruk av småbåt, vannscooter og lignende motordrevne fartøy er ikke tillatt. Dette gjelder ikke for transportkjøring i lav hastighet inntil 5 knop».

Bestemmelsene gir altså et forbud mot bruk av småbåt, vannscooter og lignende motordrevne fartøy i de aktuelle områdene. Forbudet innebærer i praksis en 5-knops sone i de aktuelle områdene. I tillegg er det i bestemmelsene § 32.2 innført en generell 5-knops grense for alle fartøy i et belte inntil 50 meter fra land i hele sonen som er omfattet av arealformålet «Bruk og vern av sjø og vassdrag (6001)».

«Småbåt» er i småbåtloven § 1 (1) definert som «*enhver flytende innretning som er beregnet på og i stand til å bevege seg på vann, og som har en største lengde på inntil 15 meter*». Dette innebærer at så vel motoriserte som ikke-motoriserte fartøy omfattes, så lenge disse er under 15 meter. Dette inkluderer eksempelvis pram, kano, kajakk, oppblåsbar gummibåt, jolle m.fl.

Vi antar at Bergen kommunen mener å kun regulere ferdsel og fart for motoriserte småbåter. Dette kommer imidlertid ikke tydelig frem slik bestemmelsene nå er formulert. De foreslåtte bestemmelsene innebærer at forbudet også vil gjelde ikke-motoriserte småbåter, som f.eks.

kajakker som lett kan komme opp i en fart over 5 knop. Det er naturligvis mulig dette er bevisst fra Bergen kommunens side, og at det er ønskelig å også regulere ferdsel og fart for disse ikke-motoriserte fartøyene, og i så fall er det ikke behov for ytterligere klargjøring. Dersom det kun er motoriserte fartøyer det er meningen å begrense bruken av, bør kommunen vurdere å klargjøre bestemmelsene ytterligere.

Utredningsarbeidet/begrunnelsen:

I henhold til fagnotatet av 1. august 2018 om den begrensede høringen, er bestemmelsene om forbud mot småbåt, vannscooter og lignende motordrevne fartøy innarbeidet «i tråd med forslag fra Bymiljøetaten». Forslaget fra Bymiljøetaten det vises til antar vi er det som fremgår fra D1 og D18. Så vidt vi kan se, er forslaget i sin helhet som følger:

«Beskrivelse

Bymiljøetaten har gjort en vurdering av behov for lokal forskrift om bruk av vannscooter av hensyn til vern av naturmangfold og/eller friluftsjøer. Bymiljøetaten anbefaler følgende:

- 1. Bruk av vannscootere i Bergen kommune reguleres ved å nytte plan- og bygningsloven*
- 2. Adgang til bruk av vannscootere fastsettes i forbindelse med politisk behandling av kommuneplanens arealdel i løpet av 2018*
- 3. Forskrift for bruk av motorfartøy på Kalandsvannet revideres*

Innspill til bestemmelsene:

- Det foreslås forbud mot bruk av vannscooter, småbåt og lignende motordrevne fartøy innenfor arealer regulert til friluftsliv, naturområde, kombinert formål i sjø og vassdrag og hensynssone naturmiljø, med enkelte unntak.*
- Det foreslås å regulere farten til maks 5 knop i et 50-meters belte langs land i det generelle arealformålet bruk og vern, og som vil gjelde alle fartøy».*

Det står innledningsvis i forslaget at Bymiljøetaten «har gjort en vurdering av behov for lokal forskrift». Selve denne vurderingen av behovet har vi ikke klart å finne blant dokumentene som er lagt ut i forbindelse med høringen. Vi antar imidlertid at Bymiljøetaten viser til et fagnotat etaten skrev til BBU den 17. januar 2018, som vi har lagt ved her.

Selv om det innledningsvis nevnes enkelte momenter som kan begrunne et behov for egne reguleringer av småbåter og vannscootere, synes hovedformålet med fagnotatet å finne ut *hvordan* vannscooterbruk kan reguleres, og ikke om det er behov for regulering. At det er et behov synes å være lagt til grunn som et premiss, uten omfattende behovsutredninger knyttet til behovet for å regulere vannscooterbruk i Bergen kommune. Vi mener derfor det bør utføres ytterligere utredning knyttet til dette, før kommunen legger inn omfattende begrensninger på bruken av småbåt og vannscooter i store sjøområder i Bergen kommune.

Miljøhensyn:

Slik vi har oppfattet det har det særlig vært Miljøpartiet De Grønne som har frontet motstanden mot vannscootere i Bergen. Det er derfor grunn til å anta at det i stor grad er miljøhensyn som ligger til grunn for å innføre de aktuelle bestemmelsene i §§ 32.2, 32.7, 32.8 og 32.9. Om miljøpåvirkninger av vannscootere, fremgår det fra Vista analyse sin rapport fra 2014, foretatt på oppdrag av Miljødirektoratet til bruk ved departementets høring, at:

«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».

Som det står i rapporten er vannscootere mer miljøvennlige og mer stillegående enn store og/eller gamle båter. Hvilke miljøhensyn som kan begrunne en forskjellsbehandling av vannscootere, er det derfor veldig vanskelig å få øye på. Vårt syn er derfor at kommunen enten bør behandle alle fartøy likt, og ikke forskjellsbehandle småbåter og vannscootere.

Fartsgrensen:

Vista Analyse utarbeidet i 2014 en rapport¹, i forbindelse med opphevelsen av den landsdekkende vannscooterforskriften som ble opphevet i 2017. I rapporten fremgår ikke en gang på landsplan noen saklig dokumentasjon for å ha forskjellige fartsgrenser for småbåter/vannscootere og andre fartøyer. Snarere tvert imot sier Vista Analyse at denne kombinasjonen av høy fart for noen, og lav fart for de minste fartøyene, er farlig.

Dette er bakgrunnen for at Samferdselsdepartementet i sin veiledning spesifikt skriver at det ikke er lov å gi egne fartsregler kun for vannscootere i lokale fartsforskrifter:

*«En lokal fartsforskrift vil gjelde for alle typer fartøy, med de unntak som er uttømmende angitt i den sentrale fartsforskriften § 6. **Det er altså ikke anledning til å fastsette lokale fartsforskrifter med begrensninger kun for spesifikke fartøytyper, f.eks. for vannscootere**» (vår utheving).*

Selv om denne veiledningen gjelder for fartsforskrifter, og ikke direkte for regulering med hjemmel i plan- og bygningsloven, mener vi de samme hensynene gjør seg gjeldende også her. Bergen kommunen burde derfor ikke fastsette egne fartsgrenser kun for småbåter og vannscootere. Dersom det er behov for å regulere fart i enkelte områder bør fartsgrensen

¹ Se https://vista-analyse.no/site/assets/files/5710/va-rapport_2014-49_evaluering_regelverk_for_vannscooter.pdf

være den samme for alle fartøyer, også de over 15 meter, slik tilfellet er i 50-meters beltet som følger av bestemmelsene § 32.2, men da gjennom fartsforskrifter. Se mer om dette nedenfor.

Slik vi forstår det er flere av de aktuelle områdene også allerede regulert av fartsforskrift utarbeidet av Bergen Havn, en forskrift som har vært utredet grundig gjennom flere år. Vi finner det derfor noe merkelig at kommunen nå søker å regulere dette i egne bestemmelser i kommuneplanen nå.

Bruk av plan- og bygningsloven som hjemmel for å regulere bruk av vannscooter:

I fagnotatet fra Bymiljøetaten anbefales det å bruke plan- og bygningsloven til å regulere ferdsel med vannscooter. Vi mener imidlertid at det ut fra et rettskildemessig perspektiv vil være mer hensiktsmessig å benytte havne- og farvannsloven til regulering av ferdsel i sjø.

I kommunal- og moderniseringsdepartementet sin oppdaterte reguleringsplanveileder fra september 2018² omtales regulering av vannscooter med en henvisning til småbåtloven, se side 100. Det er derfor noe uklart om departementet mener at denne formen for regulering er hensiktsmessig, eller om det heller bør benyttes andre rettsgrunnlag, slik som den nye havne- og farvannsloven som etter planen trår i kraft i 2019.

Å bruke havne- og farvannsloven til å regulere ferdsel til sjøs, vil også være best i samsvar med prinsippet om *lex posterior* (at ny lov går foran gammel), og *lex specialis* (at mer spesielle regler går foran mer generelle). Havne- og farvannsloven, og de utredningskrav som følger for reguleringer hjemlet her, medfører at rettsikkerheten for vannscootere blir bedre. Det samme gjelder ved å bruke motorferdselloven for regulering i ferskvann/vassdrag m.m. Plan- og bygningsloven er fra tiden da vannscootere var forbudt i Norge. Vannscootere nevnes også bare kort i plan- og bygningslovens forarbeider. Det er derfor uklart hvor gode vurderinger dette er basert på, da det på denne tiden var allment antatt at vannscootere både var, og burde fortsette å være, forbudt.

Det er klart fordelaktig å benytte et nyere og mer spesialisert regelverk som hjemmel for å regulere bruken, da problemstillingen her er mye mer gjennomtenkt fra lovgivers side. Dette viser seg særlig når det gjelder muligheten for å sanksjonere brudd på ferdselsbestemmelser, som vi kommer nærmere inn på nedenfor.

Håndhevelse av bestemmelser om forbud mot bruk av vannscooter:

Det er videre noe vanskelig å se hvordan kommunen i praksis skal sanksjonere brudd på småbåt/vannscooterforbudet i kommuneplanens bestemmelser. Detaljene rundt dette er heller ikke nærmere utdypet i fagnotatet fra Bymiljøetaten, som nøyer seg med en henvisning til pbl. § 32-8 for overtredelsesgebyr. Heller ikke i NOU 2018:4 til ny havne- og farvannslov er dette

2

https://www.regjeringen.no/contentassets/b1752a6a42f84a88a9595a4061956b43/no/pdfs/reguleringsplanveileder_sept_2018.pdf#page95

spørsmålet problematisert, og det er også her bare gjort en kort henvisning til at overtredelsesgebyr kan ilegges for brudd på pbl. Bruk av hjemmelen for straff i § 32-9 er ikke anbefalt av Bymiljøetaten, og denne er såpass lite egnet at vi ikke kommer nærmere inn på den.

Når det gjelder illeggelse av overtredelsesgebyr er det pbl. § 32-8 bokstav a som er den aktuelle hjemmelen for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på ferdselsbestemmelser knyttet til arealformål i sjø. Det må da gis skriftlig forhåndsvarsel 3 uker før overtredelsesgebyret ilegges.

I motsetning til straff etter § 32-9, som skal ilegges av påtalemyndigheten, fremgår det fra § 32-8 fjerde, ledd første punktum at det er plan- og bygningsmyndigheten som skal ilegge gebyret. § 32-8 gir ingen rett til å kreve bistand av politiet, slik § 32-4 gjør. Man står da igjen med den situasjon at kommunen selv skal ilegge gebyret.

Spørsmålet blir da hvordan kommunen i praksis skal gjennomføre dette, og hvordan det eventuelt skal foretas en kontroll av de aktuelle områdene i kommunen. Den aktuelle hjemmelen er dårlig tilpasset overtredelser av denne typen, og passer mye bedre på overtredelser i f.eks. byggesaker. Dersom kommunen får tips om overtredelser av loven i byggesaker e.l., vil plan- og bygningsmyndighetene kunne dra ut og kontrollere tiltaket selv. Et fastmontert tiltak på fast eiendom drar ingen steder. Det vil sjelden by på problemer å finne ut hvem som er ansvarshavende, og kommunen vil enkelt kunne sende forhåndsvarsel og ilegge overtredelsesgebyr.

En vannscooter vil derimot ikke befinne seg på samme sted over lengre tid. Vi antar også at plan- og bygningsetaten, som etter § 32-8 er etatens som skal følge opp ulovlig kjøring med småbåt og vannscooter, ikke nødvendigvis har tilgjengelige ressurser til å regelmessig overvåke de aktuelle områdene. Det er vel også begrenset hvor høyt etatens avdeling for ulovlighetsoppfølging kan prioritere å rykke ut til meldinger om ulovlig kjøring. Ettersom beviskravet for å ilegge overtredelsesgebyr er strengt (klar sannsynlighetsovervekt), vil det ikke være tilstrekkelig til å ilegge gebyr at etaten mottar meldinger om enkeltpersoner som har kjørt ulovlig. Etaten må selv samle inn de nødvendige bevis.

Det er mulig kommunen har tenkt nøye gjennom sanksjonsmulighetene, og funnet gode løsninger vi ikke har sett. Slik vi ser det innebærer imidlertid de praktiske problemene knyttet til å ilegge sanksjoner at plan- og bygningsloven ikke egentlig er så godt egnet til å regulere bruk av småbåt og vannscooter. Man risikerer derfor at det her blir tale om sovende bestemmelser.

En bedre løsning vil være å fastsette fartsgrenser for de sjøområdene hvor det er behov, gjennom fartsforskrifter, som ikke diskriminerer mellom forskjellige fartøyer. Da vil politiet, som har god erfaring med denne typen kontroller, kunne håndheve regelverket. Vi vil i den forbindelse vise til de anbefalinger Oslo Havn KF kom med, da de vurderte spørsmålet om forbud mot vannscooter og lignende fartøy for bystyret i Oslo. Dette notatet følger vedlagt.

Oppsummering:

Ønsket om forbud mot vannscootere synes i realiteten ikke å knytte seg til selve fartøyet vannscooter som sådan, men snarere en fordom gående ut på at alle førere av vannscootere kjører ille. Noen få brukere har hjulpet mange til å få disse fordommene, slik det er på mange andre bruksområder for kjøretøy eller andre aktiviteter. Men man kan ikke stemple alle som skurker av den grunn. I den forbindelse er det viktig at kommunene har de prinsipielle sidene ved å forby konkrete fartøytyper i sinne. Både vannscooter- og småbåtfører har også krav på rettssikkerhet, og forbud er svært sjelden veien å gå. Vi legger også ved en tidligere høringsuttalelse vi har innsendt til Halden kommune, i forbindelse med et forslag til forskrift for å forby vannscootere. I høringsuttalelsen viser vi til flere kilder knyttet til vannscooter, som det også vil være relevant for Bergen kommune å sette seg inn i.

I motsetning til det Bergen kommune legger til grunn, er vår erfaring at vannsports- og fritidsmiljøene i Norge går godt overens, enten det er tale om svømming, turgåing, fiske, båtkjøring eller vannscooterkjøring, og det er ofte de samme personene som utøver de forskjellige fritidsaktivitetene. Vi synes derfor det er feil når vannscooterførere fremstilles som en hensynsløs gruppe, hvor det nærmest påstås at alle er ute etter å bråke mest mulig og monopolisere bruken av Norges kyststrøk.

Vi oppfordrer Bergen kommune til istedenfor å forsøke å forby en spesifikk fartøytype, heller å gå i dialog med lokale vannscooterbrukere i kommunen. Vi er overbevist om at kommunen og brukerne av farvannet sammen vil kunne komme frem til løsninger til det beste for alle.

Med vennlig hilsen
Advokatfirma Lønnum DA



Martin Tvedt
Advokatfullmektig