

HØJESTERETS DOM

afsagt fredag den 19. november 2010

Sag 288/2007

(1. afdeling)

Rigsadvokaten

mod

T

(advokat Eigil Lego Andersen, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt dom af Retten i Kolding den 23. maj 2005 og af Vestre Landsrets 4. afdeling den 7. september 2006.

I pådømmelsen har deltaget fem dommere: Børge Dahl, Peter Blok, Jytte Scharling, Poul Dahl Jensen og Henrik Waaben.

Påstande

Dommen er anket af T med påstand om frifindelse.

Anklagemyndigheden har påstået stadfæstelse.

Anbringender

Rigsadvokaten har anført, at T har overtrådt reglerne i den dagældende bekendtgørelse nr. 611 af 4. juli 1994, nu bekendtgørelse nr. 1315 af 20. november 2006, om regulering af sejlads med vandscootere mv., og at der ikke er grundlag for at tilsidesætte disse regler for at sikre, at Danmark overholder sine forpligtelser i forhold til artikel 34 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

Det bestrides ikke, at bekendtgørelsens forbud mod sejlads med vandscootere efter EU-Domstolens praksis udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en handelshindring, jf.

TEUF artikel 34, da ordningen udgør en så væsentlig begrænsning i brugen af vandscootere, at disses adgang til det danske marked forhindres. De danske regler er imidlertid begrundet i miljøhensyn mv., som efter EU-Domstolens praksis kan begrunde nationale foranstaltninger, der kan hindre samhandlen.

Det er uomtvisteligt, at en begrænsning af eller et forbud mod brugen af vandscootere er midler, der kan sikre beskyttelsen af miljøet. Det er i den forbindelse uden betydning, at myndighedsopgaven efter vandscooterbekendtgørelsen er henlagt til kommunalbestyrelsen. Der er intet grundlag for at antage, at denne ordning skulle indebære, at reguleringen ikke er egnet til at sikre beskyttelsen af miljøet.

Ved vurderingen af, om indgrebet har været nødvendigt, eller om målet kan nås med mindre restriktive foranstaltninger, stiller EU-Domstolen efter praksis relativt lempelige krav til medlemsstaterne. På et retsområde, hvor der ikke er sket harmonisering af reglerne om anvendelse af det pågældende produkt, tilkommer det som udgangspunkt medlemsstaterne at fastlægge beskyttelsesniveauet. EU-Domstolen indrømmer således medlemsstaterne en betydelig skønsmargin ved vurderingen af, om et indgreb har været nødvendigt. Medlemsstaterne er ikke forpligtede til at gennemføre de mindst muligt indgribende regler. Medlemsstaten kan endvidere nå de beskyttelsesværdige formål ved at indføre almene og enkle regler, som tager højde for f.eks. geografiske særegenheder i medlemsstaten, og som de nationale myndigheder let kan forvalte og håndhæve.

Den danske ordning kan således ikke i sig selv antages at mangle proportionalitet.

Heller ikke myndighedernes administration af tilladelsesordningen betyder, at ordningen savner proportionalitet. Siden ordningens indførelse har der været etableret i alt fem sejladsområder, hvor sejlads med vandscootere har været tilladt, og to af dem eksisterer fortsat. Derudover har først amtskommunerne og siden kommunerne behandlet en række ansøgninger om tilladelser, hvoraf nogle er blevet imødekommet, andre afslået. Praksis viser, at tilladelsesordningen på den ene side sikrer et højt miljøbeskyttelsesniveau, og på den anden side gør det muligt at sejle med vandscootere de steder, hvor det ikke giver anledning til problemer.

Den danske ordning adskiller sig grundlæggende fra den svenske, idet den svenske ordning er indrettet således, at det fremgår direkte af reglerne, at der er områder, hvor vandscootersejlad ikke vil medføre miljømæssige problemer, og hvor de svenske myndigheder derfor skal tillade sejlad.

Kommissionen har efter en gennemgang af den danske regulering og administration på området besluttet ikke at indlede traktatkrænkelsessag mod Danmark.

T har anført, at sejladforbuddet i vandscooterbekendtgørelsen er en handelshindring omfattet af TEUF artikel 34. Det bestrides ikke, at de hensyn, der må antages at være baggrunden for ordningen, kan være anerkendelsesværdige formål, herunder navnlig hensynet til støjforurening, naturbeskyttelse, fiskeri og badendes sikkerhed.

Den danske ordning er imidlertid ikke egnet til at nå de tilstræbte anerkendelsesværdige formål, da forbuddet i vandscooterbekendtgørelsen er gennemhullet af en dispensationsadgang, hvor den amtskommunale/kommunale myndighed uden at være underlagt statslige retningslinjer kan give tilladelse til sejlad uden andre begrænsninger end dem, der følger af forbuddet mod sejlad i fuglebeskyttelsesområder mv.

Endvidere er der ikke sket nogen fastlæggelse af myndighedernes geografiske kompetence gennem en opdeling af søterritoriet, hvilket er en forudsætning for en ordentlig og meningsfuld retlig regulering og forvaltning.

Forbuddet er endvidere ikke proportionalt, men går langt videre end hensynene til miljø og sikkerhed kan begrunde. De danske regler indeholder ingen afvejning af hensynet til at give adgang til vandscootersejlad over for modstående hensyn, og det er åbenbart, at det forbud, der gælder, hvor amtskommunerne/kommunerne ikke har truffet anden afgørelse, omfatter områder, hvor miljøhensyn eller andre hensyn ikke kan føres frem med nogen vægt. At de danske regler, således som de har været administreret i praksis, er langt mere restriktive end nødvendigt, fremgår utvetydigt af de forhandlinger, der blev ført forud for gennemførelsen af bekendtgørelsen.

Det er i den forbindelse også uforståeligt, hvorfor der stort set gælder et totalforbud mod sejlads med vandscootere, mens speedbåde kan sejle næsten overalt. Ved reguleringen af sejlads med speedbåde er det tydeligt demonstreret, at det er muligt at foretage en målrettet og præcis regulering. Det kan ikke føre til et andet resultat, at et totalt sejladsforbud måtte være lettere for myndighederne at administrere.

Forbuddet opfylder ikke de krav, der er fastsat af EU-Domstolen i sagerne mod Mickelsson og Sandström (C-142/05 og C-433/05). Efter den danske ordning består der således ingen forpligtelse til at udpege sejladsområder, og myndighederne har heller ikke, bortset fra enkelte ”baner”, faktisk udpeget områder, hvor vandscootersejlads kan ske.

Det er uden betydning, at Kommissionen har undladt at indlede traktatkrænkelssag mod Danmark, da dette bl.a. kan skyldes politiske og ressourcemæssige hensyn, og da danske domstole under alle omstændigheder skal håndhæve EU-retten.

Supplerende sagsfremstilling

Vandscooterbekendtgørelsens tilblivelse

I årene forud for udstedelsen af bekendtgørelse nr. 611 af 4. juli 1994 om regulering af sejlads med vandscootere mv. (vandscooterbekendtgørelsen) var der mellem bl.a. Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, Amtsrådsforeningen og de enkelte amter forhandlinger om en regulering af sejlads med vandscootere på det danske søterritorium. Fra Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsens side pegede man først på en ordning, hvorefter sejlads med bl.a. vandscootere på søterritoriet samt på søer og vandløb kun var tilladt, hvor dette var angivet på et kort, der skulle optages som bilag til en bekendtgørelse om vandscootersejlads. Herudover skulle de enkelte amtsråd efter forhandling med bl.a. miljøministeren kunne meddele dispensation fra forbuddet. Under forhandlingerne om ordningen viste det sig, at flere amter ikke eller kun i begrænset omfang ønskede at udpege områder, hvor sejlads med vandscootere kunne ske. Et revideret bekendtgørelsesudkast, som Skov- og Naturstyrelsen sendte til høring den 17. maj 1994, indeholdt i stedet en ordning, hvorefter sejlads med vandscootere kun var reguleret inden for en afstand af 300 m fra kysten, ligesom vandscootersejlads skulle være forbudt i visse naturbeskyttelsesområder. Det er oplyst, at der fra amtlig side blev protesteret

mod en sådan ordning, fordi den ikke fandtes at tage fornødent hensyn til miljøet, rekreative interesser mv.

Resultatet blev udstedelsen af bekendtgørelse nr. 611 af 4. juli 1994. Denne bekendtgørelse indeholdt dels en midlertidig ordning, dels en permanent ordning. Den midlertidige ordning var udformet i overensstemmelse med det bekendtgørelsesudkast, som blev sendt til høring den 17. maj 1994, dvs. en ordning baseret på en regulering inden for 300 m fra kysten. Den permanente ordning byggede på et generelt forbud mod sejlads med vandscootere, men med mulighed for at få dispensation fra amtet. Både den midlertidige og den permanente ordning forbød vandscootersejlads i visse naturbeskyttelsesområder. Den midlertidige ordning var gældende fra den 15. juli 1994 til den 1. juni 1995, hvor den blev afløst af den permanente ordning.

Praksis efter vandscooterbekendtgørelsen

Rigsadvokaten har fremlagt materiale om de danske myndigheders administration af tilladelsesordningen i vandscooterbekendtgørelsen. Det fremgår heraf, at der har været udlagt 5 vandscooterbaner, hvoraf to fortsat eksisterer – en bane ud for Grenå og en bane i Københavns Nordhavn. Med hensyn til konkrete tilladelser fremgår det, at et amt har meddelt tilladelse til sejlads i forbindelse med afholdelse af havnefest, mens to amter har meddelt tilladelse til afholdelse af jetskistævner. Derudover er der meddelt 10 tilladelser, hvor det ikke fremgår, hvad tilladelsen er meddelt til, mens der er meddelt 27 afslag med – i det omfang de er oplyst – varierende begrundelser.

Retspraksis fra EU-Domstolen

EU-Domstolen har i en dom af 4. juni 2009 (sag C-142/05: Åklagaren mod Percy Mickelsson og Joakim Roos) udtalt sig om fortolkningen af EU-retten i relation til den svenske regulering af vandscootersejlsads. Af dommen fremgår bl.a.:

”Retsforskrifter

...

Nationale bestemmelser

11 Bekendtgørelsens § 2 foreskriver:

»Vandscootere må udelukkende anvendes på offentlige vandveje og i sådanne vandområder som omhandlet i § 3, stk. 1.«

12 I henhold til den nationale bekendtgørelses § 3 gælder følgende:

»Länsstyrelsen kan udstede forskrifter om, i hvilke vandområder i länet, ud over de offentlige vandveje, det er lovligt at anvende vandscootere. Länsstyrelsen skal imidlertid altid udstede sådanne forskrifter for:

- 1) vandområder, der er så stærkt påvirket af menneskebetingede aktiviteter, at de i forbindelse hermed forekommende støjemissioner og andre forstyrrelser i forbindelse med anvendelsen af vandscootere ikke kan anses for at medføre væsentlige ulemper for mennesker eller miljøet
- 2) vandområder, der ikke ligger i nærheden af beboelsesområder eller fritidshusområder, og som har ringe natur- og kulturmiljømæssig værdi og ringe værdi for den biologiske mangfoldighed, friluftslivet, fritidsfiskeriet, erhvervsfiskeriet og
- 3) andre vandeområder, hvor anvendelsen af vandscootere ikke medfører ulemper for offentligheden i form af støjemissioner eller andre forstyrrelser, og som heller ikke medfører risiko for skade eller forstyrrelser af betydning for dyre- og plantelivet eller spredning af smitsomme sygdomme.

Länsstyrelsen kan desuden udstede forskrifter om begrænsning af vandscooteranvendelse på offentlige vandveje, såfremt dette er nødvendigt for at undgå, at sådanne ulemper eller risici for skader, som omhandlet i § 3, stk. 1, ikke forekommer, samt om kørsel til og fra offentlige vandveje.«

...

Om de præjudicielle spørgsmål

...

Fortolkningen af artikel 28 EF og 30 EF [nu TEUF artikel 34 og 36]

24 Det skal bemærkes, at en medlemsstats foranstaltninger, der tilsigter eller bevirker, at varer hidrørende fra andre medlemsstater behandles mindre gunstigt, ligesom de hindringer for de frie varebevægelser, der i mangel af en harmonisering af lovgivningerne følger af, at der på varer hidrørende fra andre medlemsstater, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, anvendes regler om, hvilke betingelser sådanne varer skal opfylde, og det uanset om sådanne regler anvendes uden forskel på alle varer, skal anses for »kvantitative indførselsrestriktioner« i henhold til artikel 28 EF (jf. i denne retning dom af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, »Cassis de Dijon«, Sml. s. 649, præmis 6, 14 og 15, af 26.6.1997, sag C-368/95, Familiapress, Sml. I, s. 3689, præmis 8, og af 11.12.2003, sag C-322/01, Deutscher Apothekerverband, Sml. I, s. 14887, præmis 67). Enhver anden foranstaltning, der hindrer varer med oprindelse i andre medlemsstater adgang til markedet i en medlemsstat, er ligeledes omfattet af samme begreb (jf. dom af 10.2.2009, sag C-110/05, Kommissionen mod Italien, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 37).

25 Det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at på det tidspunkt, hvor hovedsagens faktiske omstændigheder fandt sted, var der ikke udpeget vandområder, der var åbne for vandscootersejlad, således at brugen af vandscootere kun var tilladt på de offentlige vandveje. De tiltalte i hovedsagen og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har imidlertid gjort gældende, at disse veje er beregnet til tung erhvervsmæssig trafik, der gør brugen af vandscootere farlig, og at størstedelen af svenske sejlbare vandområder under alle omstændigheder befinder sig uden for nævnte vandveje. De reelle muligheder for at bruge vandscootere i Sverige er derfor alene marginale.

26 Selv om den omhandlede nationale bekendtgørelse hverken tilsigter eller bevirker, at varer hidrørende fra andre medlemsstater behandles mindre gunstigt, hvilket det påhviler den forelæggende ret at undersøge, har den i bekendtgørelsen fastsatte begrænsning af anvendelsen af en vare i en medlemsstat betydelig indflydelse på forbrugernes adfærd, som atter kan påvirke varens adgang til markedet i denne medlemsstat (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 56).

27 Forbrugerne har nemlig, når de ved, at den tilladte brug i henhold til sådanne retsfor skrifter er meget begrænset, kun en mindre interesse i at købe den pågældende vare (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 57).

28 Når de nationale bestemmelser om udpegning af vandområder og vandveje bevirker, at brugerne af vandscootere forhindres i at anvende disse varer efter deres formål, eller begrænser brugen heraf væsentligt – hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge – har sådanne bestemmelser til virkning, at disse varers adgang til det omhandlede nationale marked forhindres, og de udgør derfor – med forbehold af en begrundelse i henhold til artikel 30 EF eller i henhold til tvingende almene hensyn – en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der er forbudt ved artikel 28 EF.

29 Desuden skal den nationale bestemmelse i begge tilfælde være egnet til at sikre opfyldelsen af det forfulgte formål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 59 og den heri nævnte retspraksis).

30 Den svenske regering har gjort gældende, at den nationale bekendtgørelse er begrundet i miljøbeskyttelseshensyn samt formålene i artikel 30 EF. Begrænsningen i brugen af vandscootere i de fastlagte områder gør det bl.a. muligt at undgå uacceptable forstyrrelser for miljøet. Brugen af vandscootere har således negativ indvirkning på dyrelivet, navnlig når et sådant fartøj bruges over lang tid på et mindre område eller sejler meget hurtigt. De samlede støjemissioner forstyrrer mennesker og dyr og navnlig visse beskyttede fuglearter. Endvidere vil fri scootertransport lette spredningen af dyresygdomme.

31 Det skal i denne forbindelse anføres, at artikel 28 EF ifølge artikel 30 EF ikke er til hinder for importforbud eller importrestriktioner, der er begrundet i bl.a. hensynet til beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed eller beskyttelse af planter.

32 Ifølge fast retspraksis kan formålet med beskyttelsen af miljøet i øvrigt begrunde nationale foranstaltninger, der kan hindre samhandelen i Fællesskabet, forudsat at disse

foranstaltninger er afpasset efter formålet (jf. dom af 11.12.2008, sag C-524/07, Kommissionen mod Østrig, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

33 Eftersom beskyttelsen af miljøet på den ene side og beskyttelsen af menneskers og dyrs liv og sundhed såvel som beskyttelsen af planter på den anden side i det foreliggende tilfælde er formål, der er nært forbundne, skal disse formål undersøges samlet med henblik på at bedømme, om en retsforordning som den i tvisten i hovedsagen omhandlede er begrundet.

34 Det er uomtvisteligt, at en begrænsning eller et forbud mod brug af vandscootere er midler, der kan sikre beskyttelsen af miljøet. For at den nationale bekendtgørelse kan anses for begrundet, skal de nationale myndigheder imidlertid stadig godtgøre, at de indskrænkende virkninger, som den har for varenes frie bevægelighed, ikke går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå nævnte formål.

35 Den svenske regering har gjort gældende, at der trods forbuddet mod brug af vandscootere findes ca. 300 offentlige vandveje ud for de svenske kyster og i de største indsøer, hvilket udgør meget store områder. Desuden udelukker den geografiske situation for disse vandområder i Sverige foranstaltninger med en anden rækkevidde end den, der følger af bestemmelserne i den i hovedsagen omhandlede nationale bekendtgørelse.

36 Skønt det i denne henseende i den foreliggende sag ikke er udelukket, at andre foranstaltninger end forbuddet i den nationale bekendtgørelses § 2 kan sikre et vist miljøbeskyttelsesniveau, forholder det sig dog ikke desto mindre således, at medlemsstaterne ikke kan afskæres fra muligheden for at nå et formål som beskyttelsen af miljøet ved at indføre generelle regler, som er nødvendige på grund af den berørte medlemsstats geografiske særegenheder, og som de nationale myndigheder let kan forvalte og håndhæve (jf. analogt dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 67).

37 Den nationale bekendtgørelse foreskriver et generelt forbud mod brugen af vandscootere uden for de offentlige vandveje med forbehold for länsstyrelsens udpegning af områder uden for disse veje, hvor vandscooterne kan anvendes. I denne forbindelse skal länsstyrelsen i henhold til selve ordlyden af den nationale bekendtgørelses § 3 udstede sådanne forskrifter på de i denne bestemmelse fastsatte betingelser.

38 Hvad angår den omhandlede foranstaltnings påståede nødvendighed skal det således konstateres, at den nationale bekendtgørelses ordlyd i sig selv giver grund til at antage, at der i de områder, der således via iværksættelsesforanstaltninger skal udpeges, kan bruges vandscootere, uden at dette medfører risiko eller skade, der skønnes at være uacceptable for miljøet. Det følger heraf, at et generelt forbud mod at anvende sådanne varer uden for de offentlige vandveje er en foranstaltning, der går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet om beskyttelsen af miljøet.

39 Retsforordninger som de i hovedsagen omhandlede kan i princippet anses for at være forholdsmæssige på betingelse af, for det første, at de kompetente nationale myndigheder er forpligtede til at træffe sådanne iværksættelsesforanstaltninger, og dernæst, at disse myndigheder faktisk har udøvet den kompetence, som er tildelt dem i denne henseende, og at de har udpeget de områder, der opfylder betingelserne i den nationale be-

kendtgørelse, og endelig at sådanne foranstaltninger er vedtaget inden for en rimelig frist efter denne bekendtgørelses ikrafttræden.

40 Det følger heraf, at nationale retsfor skrifter som de i hovedsagen omhandlede kan begrundes med miljøbeskyttelseshensyn med forbehold for, at de førnævnte betingelser opfyldes. Det påhviler den forelæggende ret at undersøge, om disse betingelser er opfyldt i hovedsagen.

41 Det skal i den forbindelse bemærkes, at bedømmelsen af de faktiske omstændigheder inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 234 EF, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, henhører under den nationale rets kompetence (dom af 14.2.2008, sag C-450/06, Varec, Sml. I, s. 581, præmis 23). Med henblik på at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar kan Domstolen imidlertid som led i samarbejdet med de nationale domstole give denne alle de oplysninger, som den finder nødvendige (jf. dom af 1.7.2008, sag C-49/07, MO-TOE, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 30).

42 I det foreliggende tilfælde havde den nationale bekendtgørelse på det tidspunkt, hvor de faktiske omstændigheder i hovedsagen fandt sted, kun været i kraft i ca. tre uger. Den manglende vedtagelse af nævnte iværksættelsesforanstaltninger til denne bekendtgørelse bør, eftersom den kun lige var trådt i kraft, imidlertid ikke nødvendigvis påvirke forholdsmæssigheden heraf, for så vidt som den kompetente myndighed ikke havde den nødvendige tid til at forberede de pågældende foranstaltninger, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

43 Såfremt den forelæggende ret finder, at iværksættelsesforanstaltningerne blev vedtaget inden for en rimelig frist, men efter at de faktiske omstændigheder i hovedsagen fandt sted, og at disse udpeger de vandområder, hvori de i hovedsagen tiltalte førte vandscootere og på den baggrund blev tiltalt, som sejlbare områder, for at den nationale foranstaltning kan forblive forholdsmæssig og således fortsat kan begrundes med miljøbeskyttelseshensynet, skal det desuden være muligt for de tiltalte at anfægte denne udpegning. Dette følger endvidere ligeledes af det almindelige fællesskabsretlige princip om anvendelse med tilbagevirkende kraft af henholdsvis den mest favorable straffelov og den mildeste straf (jf. i denne retning dom af 3.5.2005, forenede sager C-387/02, C-391/02 og C-403/02, Berlusconi m.fl., Sml. I, s. 3565, præmis 68).

44 Under hensyn til det anførte skal de forelagte spørgsmål besvares med, at direktiv 94/25, som ændret ved direktiv 2003/44, ikke er til hinder for nationale retsfor skrifter, der af miljøbeskyttelseshensyn forbyder brugen af vandscootere uden for de udpegede vandveje. Artikel 28 EF og 30 EF er ikke til hinder for sådanne nationale retsfor skrifter på betingelse af,

- at de kompetente nationale myndigheder er forpligtede til at træffe iværksættelsesforanstaltninger med henblik på udpegning af vandområder uden for de offentlige vandveje, hvori vandscootere kan anvendes
- at disse myndigheder faktisk har udøvet den kompetence, som er tildelt dem i denne henseende, og har udpeget de vandområder, der opfylder betingelserne i de nationale retsfor skrifter, og

- at sådanne foranstaltninger er vedtaget inden for en rimelig frist efter disse retsfor skrifers ikrafttræden.

Det påhviler den forelæggende ret at undersøge, om disse betingelser er opfyldt i hovedsagen.
...”

EU-Domstolen har udtalt sig på tilsvarende måde i en dom af 15. april 2010, der ligeledes angik den svenske regulering af sejlads med vandscootere (sag C-433/05: Straffesagen mod Lars Sandström).

Højesterets begrundelse og resultat

Den danske regulering af sejlads med vandscootere

Efter § 2, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1315 af 20. november 2006 om regulering af sejlads med vandscootere m.v. (vandscooterbekendtgørelsen) er sejlads med vandscootere på søterritoriet forbudt. Efter § 2, stk. 2, kan sejlads dog ske efter tilladelse fra kommunalbestyrelserne, idet kommunerne dog ikke kan give tilladelse til sejlads i visse særlige naturbeskyttelsesområder, jf. stk. 3. Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af naturbeskyttelsesloven. Der er ikke i bekendtgørelsen fastsat kriterier for kommunernes administration af tilladelsesordningen. Kommunalbestyrelsernes afgørelser kan påklages til Naturklagenævnet. Reglerne er en videreførelse af § 6 i den tidligere gældende bekendtgørelse nr. 611 af 4. juli 1994 med den forskel, at kompetencen til at meddele tilladelse efter 1994-bekendtgørelsen lå hos amtsrådene.

Tilladelsesordningen er blevet administreret på den måde, at der dels er udpeget nogle få vandscooterbaner, som permanent kan benyttes af alle borgere – i dag er der to: en i Københavns Nordhavn og en ved Grenå – dels i begrænset omfang er givet konkrete tilladelser i henhold til ansøgninger om sejlads med vandscootere ved havnefester, stævner mv.

Hovedspørgsmålet under sagen er, om denne regulering af sejlads med vandscootere er i overensstemmelse med EU-rettens regler om den fri varebevægelighed, nærmere bestemt Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 34 og 36 (tidligere EF-Traktatens artikel 28 og 30).

Bedømmelse efter TEUF artikel 34

Efter TEUF artikel 34 er kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning forbudt mellem medlemsstaterne.

EU-Domstolen har i dommen af 4. juni 2009 om den svenske vandscooter-regulering udtalt, at en national regulering, som indebærer et forbud mod eller en væsentlig begrænsning i adgangen til at bruge vandscootere – med forbehold af en begrundelse i henhold til artikel 36 eller tvingende almene hensyn – er ”en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der er forbudt” (præmis 28).

Den danske regulering indebærer, således som den er blevet administreret, at sejlads med vandscootere er forbudt overalt på søterritoriet alene med undtagelse af to særligt udlagte vandscooterbaner i Københavns Nordhavn og ud for Grenå samt enkelte tilladelser i henhold til konkrete ansøgninger. Denne regulering indebærer således en væsentlig begrænsning i adgangen til at bruge vandscootere. Reguleringen må derfor i overensstemmelse med EU-Domstolens dom anses for at udgøre en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion omfattet af TEUF artikel 34.

Bedømmelse efter TEUF artikel 36 eller tvingende almene hensyn

En sådan regulering omfattet af TEUF artikel 34 er kun lovlig efter EU-retten, hvis den er begrundet i hensyn nævnt i TEUF artikel 36 eller i tvingende almene hensyn, herunder f.eks. hensynet til miljøbeskyttelse. Reguleringen skal endvidere være egnet til at sikre opfyldelsen af det forfulgte formål, og den må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet.

EU-Domstolen har i dommen af 4. juni 2009 udtalt, at den svenske regulering efter sin ordlyd i sig selv giver grund til at antage, at der vil være områder, der kan anvendes til vandscootersejlads uden at medføre risiko eller skade, der skønnes at være uacceptable for miljøet, og at et generelt forbud mod at anvende vandscootere derfor ”er en foranstaltning, der går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå formålet om beskyttelsen af miljøet” (præmis 38).

EU-Domstolen anførte videre, at retsforskrifter med et i udgangspunktet generelt forbud i princippet kan anses som forholdsmæssige på betingelse af, at myndighederne udpeger de områder, hvor de påberåbte hensyn ikke gør sig gældende, og hvor sejlads med vandscootere derfor er tilladt (præmis 39).

Den danske ordning giver mulighed for, at den enkelte kommune (oprindeligt det enkelte amtsråd) udpeger områder, hvori sejlads med vandscootere generelt er tilladt. Det følger således også af de danske regler, at der er grund til at antage, at der vil være områder, som kan anvendes til vandscootersejlads uden at medføre risiko eller skade, der skønnes at være uacceptable for miljøet.

Imidlertid er tilladelsesordningen i vandscooterbekendtgørelsen som nævnt blevet administreret således, at der i dag kun er udpeget to mindre områder, hvor sejlads med vandscootere er tilladt, selv om det må antages, at der i videre omfang vil kunne udpeges områder, hvor sådan sejlads kan ske uden gener eller risici for mennesker eller miljø.

Den danske ordning må derfor som følge af EU-Domstolens bedømmelse i dommen af 4. juni 2009 anses for en foranstaltning, der går videre end nødvendigt for at sikre de påberåbte hensyn til mennesker og miljø.

Konklusion

På den anførte baggrund må den danske regulering af sejlads med vandscootere anses for at være i strid med TEUF artikel 34, jf. artikel 36.

Højesteret frifinder herefter T.

Endvidere frifindes den ved byretten medtiltalte T2, jf. retsplejelovens § 936, stk. 1, sammenholdt med § 927, stk. 2.

Thi kendes for ret:

T og T2 frifindes.

Statskassen skal betale sagens omkostninger for byret, landsret og Højesteret.