

ÅLANDSDELEGATIONEN

Helsingfors/Mariehamn 26.5.2008

Diariennr D 10 08 05 2

Nr 28/08

Hänvisning Er skrivelse 7.2.2008,
Dnr K10/07/1/65.

Till Ålands landskapsregering

Ärende

Ålands landskapsregering har i en skrivelse 7.2.2008 inbegärt utlåtande från Ålandsdelegationen angående behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet i farledsärenden som berör handelssjöfart. Frågeställningen preciseras närmare i en skrivelse från Ålands miljöprövningsnämnd av 21.11.2007. Enligt skrivelsen önskar miljöprövningsnämnden besked om huruvida farledsärenden för handelssjöfart faller inom miljöprövningsnämndens behörighetsområde. Regleringen av fartygshastigheten utgör en viktig del av det miljötillstånd som krävs för inrättandet av farled. I skrivelsen anges att om hastighetsfrågan i farledsärenden som berör handelssjöfarten med beaktande av 30 § 14 punkten i självstyrelselagen faller utanför den tillståndsprövning som ankommer på miljöprövningsnämnden urholkas nämndens miljöskyddande uppgift avsevärt. Om nämnden däremot gör en komplett utvärdering av miljöpåverkan, inklusive inverkan av svall och sugeffekt, styr den i farledsärenden inte enbart fartygshastigheten utan även indirekt fartygens tidtabeller.

Grunden för Ålandsdelegationens utlåtande

Enligt 56 § i självstyrelselagen ger Ålandsdelegationen på begäran utlåtanden till statsrådet och dess ministerier samt till landskapsregeringen och domstolar. Till delegationens uppgifter hör således att såsom ett sakkunnigorgan ge utlåtande i frågor som gäller tillämpningen av självstyrelselagen. Uppstår meningsskiljaktigheter i fråga om vissa förvaltningsbefogenheter kan frågan avgöras av högsta domstolen enligt 60 § i självstyrelselagen.

Utlåtanden

Ålandsdelegationen har i ärendet inhämtat utlåtanden från justitieministeriet, kommunikationsministeriet och miljöministeriet samt härefter av Ålands landskapsregering. De utlåtanden som inkommit bifogas.

Postadress:
Ålandsdelegationen
Länsstyrelsen
PB 58
22101 MARIEHAMN

Telefon
växel 018-635270

Telefax
018-635268

Adress i Helsingfors
Georgsgatan 9 A 4
00120 HELSINGFORS

Tel. 09-643655

Grundlagens och självstyrelselagens bestämmelser

Enligt grundlagens 20 § bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Paragrafen förpliktar det allmänna att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Denna paragraf motsvarar innehållet i den 14 a §, som fogades till regeringsformen vid revideringen av dess bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna (FFS 969/1995).

Riket har enligt självstyrelselagens 27 § 1 och 2 punkter lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag samt om de medborgerliga fri- och rättigheterna. Bestämmelsen i grundlagens 20 § om ansvaret för miljön gäller således även i landskapet.

Enligt självstyrelselagens 18 § 10, 16 och 22 punkter tillkommer lagstiftningsbehörigheten landskapet i fråga om bl.a. natur- och miljövård, vattenrätt, fiske, registrering av fiskefartyg, styrning av fiskerinäringen, båttrafik, farleder för den lokala sjötrafiken samt näringsverksamhet med vissa undantag.

Lagstiftningsbehörigheten gällande handelssjöfarten samt farleder för handelssjöfarten tillkommer riket enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen. I regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland (RP nr 73/1990 rd) anges på sidan 75 att begreppet handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten i princip skall motsvara begreppen "privat sjörätt" och "lots- och fyrväsendet samt annan offentlig sjörätt" i 11 § 2 mom. 8 och 17 punkten i den då gällande självstyrelselagen. Den reglering som avser förutsättningarna för och sättet att bedriva handelssjöfart skall också utgöra riksbehörighet. Likaså hör lagstiftningen om farleder som används för handelssjöfarten till rikets lagstiftningsbehörighet. Ärenden gällande handelssjöfarten och farleder för handelssjöfarten kan komma att beröra angelägenheter som enligt beskrivningen ovan hör till landskapets behörighet. Detta har beaktats i självstyrelselagens 30 §. Enligt självstyrelselagens 30 § 12 punkt kan nya farleder för handelssjöfarten inrättas i landskapet endast med landskapsregeringens samtycke med beaktande av vad som bestäms i 62 §. I regeringens proposition konstateras på sidan 82 bl.a. att förvaltningen rörande farleder som är avsedda för handelssjöfarten ankommer på riksmyndigheterna. För farleder som är avsedda för den lokala sjötrafiken och för småbåtstrafiken svarar däremot landskapsmyndigheterna enligt 18 § 21 punkten. Med beaktande av detta och att behörigheten i fråga om natur- och miljölagstiftningen samt allmänna ordnings- och säkerhetsfrågor ankommer på landskapsmyndigheterna har bestämmelserna i 30 § 12 punkten intagits i självstyrelselagen.

Enligt självstyrelselagens 30 § 14 punkt ankommer förvaltningen i angelägenheter som faller inom rikets lagstiftningsbehörighet på riksmyndigheterna med iakttagande av att riksmyndigheterna skall samråda med landskapsregeringen vid handläggningen av frågor om fartbegränsningar för handelsfartyg i farleder inom landskapet samt andra frågor om sjötrafiken som har särskild betydelse för landskapet.

Aktuell rikslagstiftning

Bestämmelser om farleder finns huvudsakligen i 4 kapitlet i rikets vattenlag (FFS 264/1961). Med allmän farled avses enligt rikslagens 1 § en farled i ett vattendrag eller saltsjön som enligt stadgandena i nämnda kapitel har inrättats som offentlig farled eller allmän lokal farled. Övriga farleder är enskilda. Enligt 4 kap. 1a § i rikets

vattenlag kan miljötillståndsverket på ansökan av sjöfartsverket bestämma att en sådan del av ett vattendrag som det är nödvändigt att hålla öppen för allmän fartygs- eller båttrafik skall vara offentlig farled. Sjöfartsverket beslutar om ibruktage av en offentlig farled. Om inrättande av en allmän farled gäller enligt vattenlagens 2a § i tillämpliga delar vad som stadgas om byggande i vattendrag och om tillstånd därtill.

Ärenden gällande farleder berör även angelägenheter som kräver tillstånd enligt rikets miljöskyddslag (FFS 2000/1986). Rikets miljöskyddslag skall tillämpas på verksamhet som orsakar eller kan orsaka förorening av miljön, dock icke på verksamhet som regleras i lagen om förhindrande av vattnens förorening, försakad av fartyg (FFS 300/1979) eller på verksamhet som avses i havskyddslagen (FFS 1415/1994). Angående tillståndsförfarandet anges i miljöskyddslagens 35 § 3 mom. att om en ansökan gäller verksamhet som avses i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (FFS 468/1994) skall till ansökan före beslutsfattandet fogas en sådan miljökonsekvensbeskrivning som avses i den sist nämnda lagen. Angående tillämpningsområdet för miljökonsekvensförfarandet anges i 4 § 1 i den sist nämnda lagen att förfarandet vid miljökonsekvensbedömning tillämpas på projekt beträffande vilka verkställigheten av ett för Finland förpliktande internationellt fördrag förutsätter bedömning eller vilka kan ha betydande skadliga miljökonsekvenser på grund av särdragen i Finlands natur och miljö i övrigt. Genom förordning av statsrådet skall närmare föreskrivas om de projekt och ändringar av projekt som skall bedömas vid förfarandet vid miljökonsekvensbedömning. Enligt 6 § 9 (f och g) punkten i statsrådets förordning om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (FFS 713/2006) utgör havsfarleder, farleder i inre farvatten, hamnar, lastnings- och lossningskajer som i huvudsak byggs för handelssjöfart och är avsedda för fartyg på mer än 1350 ton sådana projekt som skall miljökonsekvensbedömas med stöd av 4 § 1 mom. i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning. Bedömningsförfarandet skall enligt 4 § 2 mom. i sist nämnda lag även tillämpas i enskilda fall när ett projekt liksom även någon annan i 1 mom. avsedd väsentlig ändring av ett redan genomfört projekt sannolikt föranleder betydande skadliga miljökonsekvenser som, även med de sammantagna konsekvenserna av olika projekt, till sin natur och omfattning kan jämföras med konsekvenserna av projekt som avses i 1 mom.

Den omständigheten att en åtgärd kan förutsätta tillstånd både enligt vattenlagen och miljöskyddslagen har beaktats i de ändringar som gjorts i vattenlagen (FFS 88/2000). Vattenlagens 1 kap. 21 § förutsätter nämligen att tillståndsärendena skall behandlas tillsammans om ett företag omfattar åtgärder som kräver tillstånd såväl enligt vattenlagen som enligt miljöskyddslagen. Det ankommer på miljötillståndsverket att avgöra tillståndsansökningar för verksamheter med betydande miljöverkningar. I regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen (RP 84/1999 rd) anges att dessa verksamheter i regel är desamma som de för vilka miljökonsekvensförfarande krävs. I propositionen anges även att miljötillståndsverket skall verka som tillståndsmyndighet när det är motiverat med hänsyn till verksamhetens art eller karaktär. Den skall också avgöra tillstånd för så kallade blandade projekt, d.v.s. fungera som tillståndsmyndighet då verksamheten utöver miljötillståndet förutsätter tillstånd enligt 2-9 kap. i vattenlagen eller grundande av nyttjanderätt, och båda tillstånden behandlas samtidigt.

Vattenlagens 16 kap. 23 § förutsätter att miljötillståndsverket ger ett beslut i ett ansökningsärende i vilket det, om ansökan godkänns, förutom avgörandet även meddelar föreskrifter om de omständigheter vilka skall beaktas när de åtgärder som

avses i beslutet verkställs. Bestämmelser om hastighetsbegränsningar i farleder bör anses vara i lagrummet avsedda föreskrifter.

Enligt 2 § 1 mom. i rikets sjötrafiklag (FFS 463/1996) skall lagen tillämpas på farkoster och användningen av sådana på vattenområden. Lagen skall även tillämpas på fartyg som används för handelssjöfart till den del det inte stadgas särskilt om dem i sjölagen (FFS 674/1994), lagen om tillsyn över fartygssäkerheten (FFS 370/1995) eller någon annan lag. Enligt sjötrafiklagens 2 § 2 mom. kan trafik med farkoster på ett visst vattenområde förbjudas för viss tid eller tills vidare eller begränsas, om förbudet eller begränsningen prövas vara nödvändig till skydd för trafiken, miljön, fisket eller någon annan näring eller för allmänt nyttjande av naturen för rekreation eller något annat allmänt intresse. Enligt sjötrafiklagens 2 § 2 mom. fattas beslut om förbud och begränsningar som gäller allmänna farleder av sjöfartsverket och beträffande andra vattenområden av den regionala miljöcentralen. Av 2 § 3 mom. kan utläsas att även hastighetsbegränsningar utgör i paragrafen avsedda begränsningar. I regeringens proposition med förslag till sjötrafiklag (RP 66/1996 rd) konstateras att den regionala miljöcentralen hittills fungerat som beslutsfattare i fråga om alla förbuds- och begränsningsbeslut. En överföring av besluten om förbud och begränsningar som gäller allmänna farleder till sjöfartsverket motiveras i propositionen med att sjöfartsverkets ansvarsområde även i övrigt omfattar de allmänna farlederna och att sjöfartsverket med stöd av lagen om sjöfartsverket (FFS 13/1990) bl.a. har till uppgift att vidta åtgärder för främjande, tryggnad och organisering av sjöfarten.

Ålandsdelegationens slutsats

Enligt självstyrelselagens 27 § 13 punkt tillkommer lagstiftningsbehörigheten riket i fråga om handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten. Behörigheten innefattar även utfärdandet av hastighets- m.fl. begränsningar gällande farleder.

Ärenden gällande farleder kan dock även beröra rättsområden som faller inom landskapets behörighet såsom natur- och miljövård samt vattenrätt. Natur- och miljövårdens betydelse har ökat sedan självstyrelselagen trätt i kraft, vilket även grundlagens 20 § utvisar. Ansvar för att verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en skall ha möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön förpliktar även landskapet inom dess behörighet beträffande natur- och miljövården. Även lagstiftningen om miljökonsekvensbedömningar har tillkommit efter det att gällande självstyrelselag trätt i kraft. Beskrivningen av rikslagstiftningen utvisar att även i rikets vattenlag har beaktats att ärenden gällande farleder kan kräva tillstånd både enligt vattenlagen och miljöskyddslagen, och även förutsätta miljökonsekvensbedömningar. I sådana fall ankommer det på miljöutskottet att handlägga ärendet och till beslutet foga föreskrifter som skall beaktas vid verkställigheten av beslutet. Natur- och miljövården hör enligt självstyrelselagen utslutande till landskapets behörighet. Landskapet kan anses ha ett helhetsansvar för natur- och miljövården på Åland.

Landskapslagen om bekämpande av oljeskador (ÅFS 16/1977) är av intresse i detta sammanhang. I 2 § i nämnda landskapslag har ett förbud att släppa ut olja på marken eller i vattnet intagits. Enligt landskapslagens 12 § förpliktas oljeskademyndigheterna att vidta erforderliga åtgärder samt att meddela de förbud och förelägganden för att avvärja eller begränsa skadorna då olja eller annat som är skadligt kommer ut från fartyg. Enligt landskapslagens 17 § skall den som uppsåtligt eller av grovt vållande förorsakar oljeskada dömas till böter eller fängelse i högst

två år, om för gärningen inte annorstädes är stadgat strängare straff. Straff skall dock ej dömas då utflöde av olja eller oljehaltig blandning föranletts av skada på fartyg eller av oundvikligt läckage, om alla rimliga försiktighetsåtgärder vidtagits i syfte att förebygga eller minska läckaget sedan skadan uppkommit eller läckaget upptäckts, ej heller då olja eller oljehaltig blandning utsläppts i vattnet av hänsyn till fartygets säkerhet för att förhindra skador på fartyg eller last eller för att rädda människoliv till sjöss. I nämnda landskapslag har således intagits bestämmelser om förbud mot oljeutsläpp från fartyg samt om straffpåföljder från sådana oljeskador. Högsta domstolen anförde i utlåtande 23.7.1976 över nämnda landskapslag inte några anmärkningar mot dessa bestämmelser. Däremot ansåg högsta domstolen att reglerandet av handelsfartygs fria rörlighet var att hänföra till området handels-sjöfart som utgör riksbehörighet. Ålandsdelegationen hänvisade till nämnda landskapslag i ett utlåtande 21.3.2006 till inrikesministeriet om frågor gällande tillämpningen i landskapet Åland av den oljeutsläppsavgift som genom lagändring (FFS 1163/2005) intogs i rikslagen om förhållande av miljöförörensning från fartyg. I utlåtandet 21.3.2006 konstaterade Ålandsdelegationen att oljeutsläppsavgiftens primära målsättning var att förhindra oljeutsläpp i Östersjön och inte att bringa inkomster till staten. Med anledning härav och då lagstiftningsbehörigheten gällande förhållande av oljeutsläpp även från fartyg har ansetts utgöra en landskapsangelägenhet ansåg Ålandsdelegationen att rikslagens bestämmelser om oljeutsläppsavgift inte var tillämpliga i landskapet Åland, eftersom de enligt behörighetsfördelningen i självstyrelselagen huvudsakligen är att hänföra till området för natur- och miljövård, som uteslutande hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Med hänvisning till det som anføres ovan utsträcker sig landskapets lagstiftningsbehörighet gällande miljövård enligt Ålandsdelegationens uppfattning även till farleder, och landskapets miljölagstiftning är härvid även tillämplig på det förfarande som skall föregå ett beslut som gäller inrättandet av farleder för handelssjöfarten.

Enligt sjötrafiklagens 2 § 2 mom. kan trafik med fartyg begränsas om åtgärden prövas vara nödvändig för bl.a. skydd för miljön och fisket. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning ingår det i landskapets behörighet gällande bl.a. natur- och miljövård och fiske att i enlighet med på området gällande landskapslagstiftning utfärda föreskrifter för bl.a. sjötrafiken som är nödvändiga för skydd av miljön, fisket eller andra till landskapets behörighet hörande angelägenheter. Detta gäller även hastighetsbegränsningar i farleder för handelssjöfarten till den del de införs av bl.a. miljöhänsyn. Eftersom regleringen av handelsfartygens fria rörlighet har ansetts utgöra riksbehörighet såsom hörande till området handelssjöfart (HD 23.7.1976), kan sådana begränsningar inte införas i landskapslagstiftningen. Det ankommer givetvis på riksmyndigheterna att utföra tillståndsprövning gällande angelägenheter som utgör riksbehörighet och att utfärda sådana förbud och begränsningar som är nödvändiga bl.a. för främjande, skyddande och organisering av sjöfarten. I sådana fall bör även bestämmelserna i självstyrelselagens 30 § följas.

Ledamoten Olsson reserverade sig mot Ålandsdelegationens slutsats. Hans avvikande mening bifogas utlåtandet.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare

AVVIKANDE MENING

Ålandsdelegationens slutsats borde enligt min åsikt ha följande ordalydelse:

Enligt självstyrelselagens 27 § 13 punkt tillkommer lagstiftningsbehörigheten riket i fråga om handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten. Behörigheten innefattar även utfärdandet av hastighets- m.fl. begränsningar gällande farleder.

Med beaktande av den ökade betydelse natur- och miljövården fått sedan den nu gällande självstyrelselagen stiftades samt den utveckling miljörätten undergått sedan dess finns det betydande sakskalet som talar för att en ändamålsenlig och rationell uppgiftsfördelning mellan riket och landskapet skulle göras så att landskapets miljölagstiftning är tillämplig på det förfarande som skall föregå ett beslut om inrättande av farleder för handelssjöfarten samt då beslut fattas om av miljöskäl betingade fartbegränsningar för handelssjöfarten. Då emellertid lagstiftningsbehörigheten angående handelssjöfarten och farleder för handelssjöfarten enligt självstyrelselagen entydigt hänförts till riket och då det, såsom ovan angivits, av förarbetena till självstyrelselagen framgår att den allmänna behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet beträffande natur- och miljölagstiftningen härvid beaktats bl.a. så att en ny farled för handelssjöfarten kan inrättas endast med landskapets samtycke och så att det åligger riksmyndigheterna att samråda med landskapsregeringen vid handläggningen av frågor om fartbegränsningar för handelsfartyg i farleder inom landskapet och andra frågor om sjötrafiken som har särskild betydelse för landskapet, är det med beaktande av att det nu gäller en tolkning av självstyrelselagen, d.v.s. en med grundlag jämförbar författning, inte möjligt att utsträcka landskapets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet till att omfatta också det ovannämnda förfarandet och beslutsfattandet angående fartbegränsningar för handelssjöfarten. För en återhållsam tolkning av självstyrelselagens bestämmelser i nu förevarande avseende talar också den omständigheten att landskapet genom det samtyckes- och samrådsförfarande varom stadgas i självstyrelselagens 30 § 12 och 14 punkterna ges effektiva möjligheter att bevaka för landskapet legitima och väsentliga natur- och miljövårdsintressen.

Olof Olsson

