

Helsingfors/Mariehamn 21.12.2022**Nr 49/22****Hänvisning** Kommunikationsministeriets
skrivelse 31.10.2022,
VN/26913/2022.

Till kommunikationsministeriet

Ärende

Kommunikationsministeriet har i skrivelse 31.10.2022 begärt Ålandsdelegationens utlåtande om tolkningen av 18 § 6 och 21 punkterna samt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen för Åland. Ålandsdelegationen har i ärendet inhämtat utlåtande från Ålands landskapsregering, vilket bifogas.

Grunden för Ålandsdelegationens utlåtande

Enligt 56 § i självstyrelselagen för Åland ger Ålandsdelegationen på begäran utlåtanden till statsrådet och ministerierna 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.

Frågeställningen

I skrivelsen anför kommunikationsministeriet att Transport- och kommunikationsverket, som hör till kommunikationsministeriets förvaltningsområde, har behörighet att med stöd av lagen om transport av farliga ämnen (TFÄ, FFS 719/1994) förutsätta och kontrollera att vissa hamnar för handelssjöfart har en säkerhetsutredning. I anslutning till detta har det uppstått oklarhet om huruvida Transport- och kommunikationsverket har rätt att kräva säkerhetsutredning i fråga om transport av farliga ämnen (TFÄ-säkerhetsutredning) också av åländska hamnar. Frågan har lyfts fram i samband med den nya lagen om transport av farliga ämnen (TFÄ-lagen, RP 220/2021 rd) som för

närvarande behandlas i riksdagen. I den gällande lagen om transport av farliga ämnen ingår redan ett krav på säkerhetsutredning för TFÄ-hamnar. I den nya TFÄ-lagen föreskrivs mer detaljerat än i den gällande lagen om krav på räddningsplaner och ansvariga personer för platser för tillfällig förvaring. På Åland finns det hamnar som tydligare än i den gällande lagen kommer att omfattas av detta krav. Angående detta har frågan om hamnarna på Åland till denna del hör till landskapets eller rikets behörighet blivit aktuell. Ministeriet ber därför Ålandsdelegationen ta ställning till om TFÄ-säkerheten i hamnar för handelssjöfart hör till landskapets eller rikets behörighet. Frågeställningen gäller transport och förvaring av farliga ämnen på hamnområden, varför Ålandsdelegationens svar begränsar sig till att gälla nämnda transporter i hamnarna.

Landskapets och rikets ställningstaganden i ärendet

I sitt utlåtande gör landskapsregeringen bedömningen att frågan om säkerhetsutredning och förvaring av farligt gods i de åländska hamnarna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 6 och 21 punkterna i självstyrelselagen. Detta bekräftas av att landskapslagen (ÅFS 34/1976) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om transport av farliga ämnen (FFS 62/1995) och ändringar av lagen godkänts i den lagstiftningskontroll som sker av alla landskapslagar enligt 19 § i självstyrelselagen. Behörig tillsynsmyndighet är landskapsregeringen enligt 2 § i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om transport av farliga ämnen.

I kommunikationsministeriets skrivelse anges att kommunikationsministeriet tillsammans med Transport- och kommunikationsverket har ansett att hamnarna, i den mån det är fråga om hamnarnas säkerhet och frakt som avlämnas eller avhämtas från dem med fartyg avsedda för handelssjöfart, och vidare, när frågan är förknippad med internationella sjöfartsorganisationen IMO:s anvisningar hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

Det huvudsakliga innehållet i RP 220/2021 rd

Den föreslagna lagen om transport av farliga ämnen (nedan rikslagen) ska innehålla bestämmelser om säkerheten vid transport av farliga ämnen på väg, järnväg och i annan spårtrafik, med luftfartyg samt vid transport av styckegods inom och utanför finskt vattenområde. Syftet med lagen är att förebygga och avvärja skador och faror som transport av farliga ämnen kan medföra för människor, miljö eller egendom. Lagen innehåller bestämmelser om ansvaret för de delaktiga vid transporter samt om myndigheternas uppgifter och befogenheter. Det finns också bestämmelser exempelvis om säkerhetsrådgivare, behörighetskrav för personer som beviljar godkännanden och utför besiktningar av fordon, besiktningsorgan och deras uppgifter, krav i samband med tillverkning av förpackningar, tankar och bulkcontainrar samt deras konstruktion och bestämmelser om skyddsåtgärder och beredskap inför säkerhetsrisker i samband med transport av farliga ämnen. I propositionen beaktas internationella överenskommelser om transport av farliga ämnen och EU:s lagstiftning.

Rikslagen ska tillämpas på transport av farliga ämnen bl.a. med fartyg inom finskt vattenområde samt med finska fartyg utanför finskt vattenområde. Lagen tillämpas också på transport av farliga ämnen *inom hamnområden*, på flygplatser och i andra terminaler

Lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten

Kommunikationsministeriet hänvisar i sin skrivelse till 18 § 6 och 21 punkterna samt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen.

Enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen hör, förutom ordning och säkerhet, även brand- och räddningsväsendet till landskapets lagstiftningsbehörighet. I regeringens proposition till gällande självstyrelselag (RP 73/1990) konstateras på sidan 65 följande: "Lagstiftningen om brandskyddet hör enligt 13 § 1 mom. 19 punkten i den gällande självstyrelselagen till landstingets behörighet. Trots att ett uttryckligt stadgande saknas har även lagstiftningen om räddningsväsendet ansetts höra till landskapets behörighet. Brand- och räddningsväsendet har förts in under 6 punkten i den föreliggande paragrafen, vilken motsvarar gällande rättsläge".

Jämlikt självstyrelselagens 18 § 21 punkt utgör vägar och kanaler, vägtrafik, spårbunden trafik, båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken landskapsbehörighet. Beträffande detta moment anges i detaljmotiveringen i RP 73/1990 på sidan 69 följande: "Med vägar avses i förslaget både allmänna vägar och enskilda vägar. Beträffande enskilda vägar innebär förslaget en kompetensöverföring liksom även beträffande den spårbundna trafiken. Kanaler nämns särskilt i stadgandet, men har redan tidigare ansetts höra till landskapets behörighet. Termen båttrafik avses motsvara uttrycket "den lokala sjötrafiken" i gällande lag, vilket har ansetts omfatta den lagstiftning som ingår i lagen om båttrafik (151/69). Förslaget innebär även på denna punkt en kompetensöverföring."

Enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen utgör handelssjöfart och farleder för handelssjöfarten riksbehörighet. I detaljmotiveringen i RP 73/1990 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 1951 års självstyrelselag. Den reglering som avser förutsättningarna för och sättet att bedriva handelssjöfart är också en riksangelägenhet. Likaså hör lagstiftningen om farleder som används för handelssjöfarten till rikets lagstiftningsbehörighet. Vissa begränsningar i fråga om förvaltningen rörande fartbegränsningar i farleder, inrättande av nya farleder och beträffande cabotagerätten har intagits i 30 § 12-14 punkterna i 1991 års självstyrelselag.

Syftet med lagförslaget är att förebygga och avvärja skador och faror som transport av farliga ämnen kan medföra, förutom för människor eller egendom, även för miljön. Natur- och miljövård utgör landskapsbehörighet enligt självstyrelselagens 18 § 10 punkt.

Näringsverksamhet utgör med vissa undantag landskapsbehörighet enligt självstyrelselagens 18 § 22 punkt. Till dessa undantag hör bl.a. handelssjöfart, luftfart och utrikeshandeln.

Ålandsdelegationens bedömning

I självstyrelselagen för Åland anges de rättsområden på vilka lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten tillkommer landskapet respektive riket. Behörighetsfördelningen i självstyrelselagen är exklusiv om annat inte anges i självstyrelselagen. Förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten, om annat inte anges i självstyrelselagen eller avvikelser gjorts genom en överenskommelseförordning. Detta innebär att den som har lagstiftningsbehörigheten är även berättigad och skyldig att ombesörja förvaltningen på området.

De bestämmelser som särskilt omnämns i kommunikationsministeriets skrivelse är bestämmelserna om intern räddningsplan och ansvarig person i lagförslagets 33 § samt om säkerhetsutredning för hamnområde i dess 34 §.

Enligt 33 § ska en *intern räddningsplan* upprättas på platser för tillfällig förvaring innan den tillfälliga förvaringen inleds, och planen ska revideras när verksamheten förändras betydligt. En intern räddningsplan ska bl.a. upprättas för ett hamnområde där farliga ämnen förvaras tillfälligt i samband med fartygstransporter, av hamninnehavaren tillsammans med den som utför lasthanteringstjänster i hamnen. Den som upprättar en intern räddningsplan ska för den aktuella platsen (hamnområdet) utse en person som är ansvarig för den tillfälliga förvaringen. Den ansvariga personen ska känna till verksamheten och kraven vid tillfällig förvaring samt förutsättningarna för en säker verksamhet.

I 34 § anges att ett hamnområde ska ha en *säkerhetsutredning* om mängden farliga ämnen som transporteras som styckegods med fartyg via hamnen överstiger 10 000 ton per år. Transport- och kommunikationsverket kan kräva att en säkerhetsutredning görs också för andra hamnområden, om det framkommer att det behövs en säkerhetsutredning för att trygga säkerheten. Säkerhetsutredningen ska innehålla en redogörelse för de åtgärder och förfaranden som säkerställer en säker transport av farliga ämnen och anknytande verksamhet inom hamnområdet.

I säkerhetsutredningen ska hamninnehavaren redogöra för sina principer för att förebygga och begränsa olyckor samt lämna de uppgifter som behövs om den organisation och det säkerhetsledningssystem som behövs för att genomföra principerna. Den interna räddningsplan för hamnområdet som avses i 33 § ska bifogas säkerhetsutredningen. Den som utför lasthanteringstjänster i hamnen ska göra en egen säkerhetsutredning om sin verksamhet och lämna den till hamninnehavaren. Hamninnehavaren kan förutsätta att dessa säkerhetsutredningar utarbetas i en viss form. Hamninnehavaren ska utarbeta en säkerhetsutredning för hela hamnområdet, hålla den uppdaterad och se till att de funktioner som behövs utgör en säker och fungerande helhet inom hela hamnområdet. Hamninnehavaren kan göra en övergripande säkerhetsutredning för hela hamnen om hamnen består av flera hamnområden. Transport-

och kommunikationsverket kan utifrån en bedömning av de risker som anges i säkerhetsutredningen eller utifrån annan bedömning fatta beslut om hur området ska utrustas med tanke på lastskador.

I utlåtande 15.12.2003 till kommunikationsministeriet om behörigheten i fråga om lagstiftningen angående skyddsåtgärder för fartyg och hamnanläggningar tog Ålandsdelegationen ställning till delvis motsvarande frågeställningar. Kommunikationsministeriets dåvarande frågeställning gällde dels om ikraftträdandet av de av IMO:s diplomatkonferens 12.12.2002 godkända ändringarna i 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss (SOLAS-konventionen) och en internationell kod för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar (ISPS-koden), dels om verkställandet av en därtill hörande EU-förordning i Finland till alla delar omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet. Som slutsats angavs i utlåtandet följande:

”Sjöfartsskyddet hänför sig till ett rättsområde, som inte särskilt uppräknas i självstyrelselagen vid fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan rikets och landskapets lagstiftande organ. Regleringen av sjöfartsskyddet hör närmast till lagstiftningen om handelssjöfarten på vilket område lagstiftningsbehörigheten enligt 27 § 13 punkten självstyrelselagen tillkommer riket. EG-förordningen berör dock även i centrala avseenden områden på vilka lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet, såsom brand- och räddningsväsendet och allmän ordning och säkerhet. Detta gäller t.ex. i fråga om upprätthållandet av den allmänna ordningen i hamnarna och vidtagandet av säkerhetsåtgärder i hamnarna”.

Vid den lagstiftningskontroll som regleras i självstyrelselagens 19 § har landskapslagstiftningen om transport av farliga ämnen ansetts hänföra sig till rättsområdena allmän ordning och säkerhet, näringsverksamhet samt vägtrafik på vilka områden lagstiftningsbehörigheten tillkommer landskapet enligt 18 § 6, 21 och 22 punkterna i självstyrelselagen, med vissa undantag.

Den transport och förvaring av farliga ämnen i hamnområden som frågeställningen gäller bör enligt Ålandsdelegationens uppfattning främst anses hänföra sig till rättsområdet brand- och räddningsväsendet, och sålunda utgöra landskapsbehörighet.

Ålandsdelegationen noterar dock att enligt rikslagen avses med farliga ämnen sådana ämnen, blandningar, lösningar, föremål, redskap och varor som bl.a. på grund av sin strålningsfarlighet vid transport kan medföra skada för människor, miljö eller egendom. Härvid bör beaktas att kärnkraft utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 18 punkt, varvid riksbestämmelserna till denna del är gällande i landskapet vid transport och förvaring av radioaktiva ämnen.

Enligt Kommunikationsministeriets skrivelse följer av internationella sjöfartsorganisationens IMO:s anvisningar en skyldighet att upprätta säkerhetsutredningar för hamnarna samt att utarbeta interna räddningsplaner, en skyldighet som även gäller landskapet ifall dessa angelägenheter utgör landskapsbehörighet. Ålandsdelegationen konstaterar för sin del att förhållandet till utländska makter utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt, med beaktande av bestämmelserna i lagens 9 och

9a kap. Självstyrelselagens 9 kap. reglerar internationella förpliktelser, medan dess 9a kap. reglerar ärenden som gäller Europeiska unionen. Behörighetsfördelningen i självstyrelselagen mellan landskapet och riket bibehålls också vid genomförandet av internationella avtal som Åland givit sitt bifall till eller som annars är bindande för landskapet. I fråga om den interna kompetensfördelningen mellan riket och landskapet är det landskapets sak att se till att skyldigheter som följer av internationella avtal genomförs i landskapet till den del en fråga hör till en medlemsstats behörighet, men enligt självstyrelselagen ankommer på landskapet.

Närvarande

Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Dahlén, Lampi, Leino-Sandberg och Siitari.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare