

Helsingfors/Mariehamn 28.1.2022**Nr 1/22****Hänvisning** Ålands lagtings skrivelse
8.12.2021, nr 277/2021.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om mottagning i hamn av avfall från fartyg, antagen av lagtinget 8.12.2021.**Landskapslagens huvudsakliga innehåll**

Landskapslagens syfte är att skydda den marina miljön mot de negativa effekterna av utsläpp av avfall från fartyg som anlöper hamnar samtidigt som en smidigt fungerande sjöfart säkerställs genom att förbättra tillgången till och användningen av adekvata mottagningsanordningar i hamn och lämnande av avfall till dessa anordningar. Landskapslagen föranleds av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/883 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om ändring av direktiv 2010/65/EU och upphävande av direktiv 2000/59/EG (nedan fartygsavfalldirektivet). Genom landskapslagen upphävs landskapslagen om mottagning i hamn av fartygsgenererat avfall och lastrester (ÅFS 58/2003).

Lagstiftningsbehörigheten

Landskapslagen berör natur- och miljövård, vattenrätt, landskapets myndigheter, kommunernas förvaltning, båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken samt näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten helt eller till de delar landskapslagen reglerar tillkommer landskapet enligt 18 § 1, 4, 10, 21 och 22 punkterna i självstyrelselagen för Åland. Landskapslagen berör även handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen. I detta avseende ansluter sig bestämmelserna till lämnande av avfall i hamnar, och således till den landskapsbehörighet som beskrivs ovan.

I landskapslagens 9 § har intagits bestämmelser om anmälan om att ett fartyg ska anlöpa en hamn i landskapet. Denna anmälan utgör en förhandsanmälan om avfall som kommer att lämnas från fartyget.

I landskapslagens 10 § har intagits bestämmelser om skyldigheten att avlämna avfall från fartyg i hamnar i landskapet. Enligt Ålandsdelegationens bedömning är anmälningsskyldigheten och skyldigheten att avlämna avfall att hänföra till natur- och miljövården. Därigenom ingår det i landskapets behörighet att inta sådana bestämmelser i landskapslagen. Reglerandet av ett handelsfartygs fria rörlighet har däremot allmänt ansetts höra till området handelssjöfart som utgör riksbehörighet (HD 23.7.1976). I enlighet med detta har i landskapslagens 10 § visserligen intagits bestämmelser om förutsättningarna för att ett fartyg får fortsätta till nästa hamn, men inga direkta bestämmelser om hindrandet av avfärd. Ålandsdelegationen noterar att denna fördelning av behörigheten även har beaktats i andra paragrafer i landskapslagen, särskilt i dess 13 och 15 §.

Enligt självstyrelselagens 27 § 4 punkt har riket lagstiftningsbehörighet i ärenden gällande förhållandet till utländska makter med beaktande av stadgandena i lagens 9 och 9a kap. I enlighet med fartygsavfallsdirektivet innehåller landskapslagen bestämmelser om rapporter till IMO om brister hos mottagningsanordningar (5 §), om rapportering och utbyte av information genom Europeiska unionens elektroniska informationssystem (16 §), om registrering av inspektioner i kommissionens inspektionsdatabas (17 §) samt om rapportering till kommissionen om avfall som samlats i nät under fiske (18 §). Enligt Ålandsdelegationens bedömning hindrar SJL 27 § 4 punkt inte att landskapets myndigheter i enlighet med direktivets krav medelst underrättelse till vederbörande riksmyndighet ser till att IMO erhåller kännedom om brister i mottagningsanordningar eller själva rapporterar och registrerar uppgifter i EU:s databaser. Även sistnämnda rapportering kan förutsätta samarbete med behörig riksmyndighet, vilket även antyds i landskapslagens förarbeten.

Hänvisningarna till rikslagstiftningen kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Enligt landskapslagens 14 § 1 mom. ska Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM) utföra inspektioner av fartyg för att förvissa sig om att bestämmelserna om lämnande av avfall efterlevs. ÅMHM ska samarbeta med riksmyndigheterna och så långt som möjligt använda information från riksmyndigheternas fartygsinspektioner. I övrigt innehåller landskapslagen inte några bestämmelser om inspektionerna, utan landskapsregeringen berättigas i 14 § 2 mom. att i landskapsförordning närmare bestämma om omfattningen av inspektionerna och samarbetet med riksmyndigheterna. Med anledning av inspektionsbestämmelserna konstaterar Ålandsdelegationen att i landskapets behörighet gällande natur- och miljövården ingår att lagstifta om i 14 § avsedda inspektioner. Dessa bestämmelser kan

dock beröra de i grundlagens 2 kap. garanterade fri- och rättigheterna, såsom skyddet för privatlivet, på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen. Bestämmelserna om rätt att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna ska alltid vara dels noga avgränsade och dels exakta i fråga om tillämpningsområdet (GrUU 19/2000 rd). Grundlagens 22 § förpliktar det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I landskapslagen har dock inte intagits några bestämmelser som anger hur dessa rättigheter beaktas. I landskapslagen finns inte heller några begränsningar beträffande rätten att utföra inspektioner. Särskilt noteras att det skydd som hemfriden enligt grundlagens 10 § åtnjuter inte beaktats. Grundlagens 10 § 3 mom. förutsätter att genom lag ska föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Landskapslagens 14 § utgör härvid en behörighetsöverskridning.

Ålandsdelegationen noterar i sammanhanget att hemfriden beaktats i tillsynsbestämmelserna i 12 kap. 11-12 § i rikets miljöskyddslag för sjöfarten (FFS 1672/2009). Dessa bestämmelser motiveras i regeringens proposition 248/2009 rd s. 129 enligt följande:

”Skyddet för privatlivet i 10 § i grundlagen anses vara av mera betydande intresse avseende utrymmen som hör till området för hemfriden än en utvidgning av myndighetens inspektionsrätt på fartyg till att också omfatta sådana utrymmen, när det är fråga om sådana intressen till skydd för den marina miljön som avses i lagen om miljöskydd för sjöfarten och lagen om bekämpning av oljeskador. Därmed utsträcker sig inspektionsrätten inte enligt miljöskyddslagen för sjöfarten till utrymmen som skyddas av hemfriden. Polisen kan dock med stöd av andra lagar ha inspektionsrätt också i utrymmen som skyddas av hemfriden. Om inskränkningen i myndighetens inspektionsrätt som skyddet för privatlivet förutsätter, när det gäller utrymmen på fartyg som enbart används för boende, finns det ett motsvarande tidigare ställningstagande av grundlagsutskottet (GrUU 16/2004 rd). I 31-34 § i lagen om bekämpning av oljeskador föreskrivs om myndigheternas rätt att få tillgång till uppgifter i personregister och om sekretessplikt. I lagens 34 § finns också en bestämmelse om hur länge uppgifterna ska sparas. Avsikten med bestämmelserna är att korrekt beakta skyddet för privatlivet som en grundläggande rättighet.”

Beträffande förhållandet till egendomsskyddet och miljöskyddet i grundlagens 15 och 20 § anges som fortsättning på citatet ovan följande:

”Kraven enligt miljöskyddslagen för sjöfarten grundar sig på internationella förpliktelser och de utgör en grund för inskränkning av egendomsskyddet i samband med miljöskydd. Förpliktelserna är i rätt proposition mellan intresset för egendomsskydd i 15 § i grundlagen och intresset för miljöskydd i 20 § i grundlagen”.

I detta avseende föranleder landskapslagen inte några anmärkningar från delegationens sida.

Vidare noterar Ålandsdelegationen att i 12 kap. 13 § i rikets miljöskyddslag för sjöfarten intagits bestämmelser om skyldigheten att undvika onödigt dröjsmål samt principen om minsta olägenhet, vilka

är betydelsefulla med avseende på de medborgerliga fri- och rättigheterna. Några sådana bestämmelser finns inte i landskapslagen.

I landskapslagen har intagits ett flertal delegeringsbestämmelser. Med anledning av dessa konstaterar Ålandsdelegationen att enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda förordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Denna begränsning motsvarar begränsningen i 80 § 1 mom. i grundlagen. Om delegeringen av normgivningsmakten inte uppfyller de krav som självstyrelselagen och grundlagen uppställer, står den i strid med 27 § 1 punkten i självstyrelselagen, som hänför stiftande av grundlag och avvikelser från grundlag till rikets behörighet. I så fall utgör ett delegeringsstadgande en behörighetsöverskridning. Med beaktande av den reglering som finns i landskapslagen och EU:s regelverk kan delegeringsstadgandena i landskapslagens 2 § 3 mom., 4 § 4 mom., 6 § 5 mom., 10 § 5 mom., 12 § 5 mom. och 17 § 2 mom. inte anses beröra grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Nämda förordningsfullmakter uppfyller därigenom de förutsättningar för delegeringar som anges i självstyrelselagens 21 § 1 mom., som motsvarar grundlagens 80 § 1 mom. Ovan har konstaterats att landskapslagens 14 § utgör en behörighetsöverskridning, och delegeringsbestämmelsen i dess 2 mom. uppfyller enligt delegationens bedömning inte heller de nämnda förutsättningarna för delegering.

Landskapslagens 12 § innehåller bestämmelser om avgifter för mottagning och övrig hantering av avfall. Avgifterna ska tillfalla hamnnehavaren. Enligt självstyrelselagens 18 § 5 punkt ankommer det på landskapet att lagstifta om landskapet tillkommande tilläggsskatt på inkomst och tillfällig extra inkomstskatt, landskapet tillkommande närings- och nöjesskatter, grunderna för avgifter till landskapet samt kommunerna tillkommande skatter. Grundlagens 81 § 2 mom. förutsätter att grunderna för avgifter anges i lag. Dessutom förutsätter självstyrelselagens 21 § 1 mom., såsom ovan anges, att bestämmelser som berör grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag anges i landskapslag. Landskapslagens 12 § kan anses uppfylla dessa förutsättningar. De avgifter som regleras i paragrafen bör uppfattas som avgifter till landskapet som i enlighet med landskapslagen ska vidarebefordras till den hamnansvarige för att täcka kostnaderna för mottagningsanordningarna.

Landskapslagens 20 § innehåller beträffande rätten till skadestånd en hänvisning till rikslagstiftningen om skadestånd. Med anledning härav konstateras att skadeståndslagstiftningen är att hänföra till de

privaträttsliga angelägenheter som avses i 27 § 41 punkten i självstyrelselagen och hör som sådan till rikets kompetensområde. Ansluter sig en privaträttslig angelägenhet emellertid direkt till ett rättsområde som faller inom landskapets behörighet utgör frågan en landskapsangelägenhet. I detta fall berör rätten till ersättning skador som orsakats av onödigt dröjsmål vid lämnande eller mottagande av avfall, och hänför sig således till natur- och miljövård, och därmed till landskapets behörighet.

Bestämmelserna om vite, andra tvångsmedel samt straff är med stöd av 18 § 25 och 26 punkterna i självstyrelselagen att hänföra till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger, förutom beträffande landskapslagens 14 §. Avlägsnandet av denna inspektionsbestämmelse hindrar dock enligt Ålandsdelegationens bedömning inte att det i landskapslagens 17 och 18 § intas bestämmelser om registrering av inspektioner och rapportering av övervakningsuppgifter. Det felaktiga stadgandet inverkar därigenom inte på tillämpningen av landskapslagen i övrigt, varför landskapslagen till övriga delar kan träda i kraft.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Dahlén, Lampi, Suviranta jämte suppleanten Siitari.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare