

Helsingfors/Mariehamn 15.7.2025.

Nr 30/25

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
17.6.2025, nr 103/2025

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om ändring av landskapslagen om miljöskydd, antagen av lagtinget 17.6.2025.

Landskapslagens huvudsakliga innehåll

Landskapslagen är en blankettlag genom vilken bestämmelserna i 5 kap. 1, 1a och 2 § i miljöskyddslagen för sjöfarten (FFS 1672/2009) om förbud mot utsläpp av toalettavfall och gråvatten från fartyg samt bestämmelserna i 7 kap. 9b § i samma lag om förbud mot utsläpp av tvättvatten och rester från avgasreningssystem ska tillämpas inom åländskt sjöterritorium från det de träder i kraft i riket. Inom landskapets behörighet ska straffbestämmelserna i 13 kap. 3 § 2 mom. 6, 6a och 8a punkterna i miljöskyddslagen för sjöfarten tillämpas på Åland.

Lagstiftningsbehörigheten

I en landskapslag kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen för Åland för vinnande av enhetlighet och överskådlighet intas stadganden som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag. Intagande av sådana stadganden i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.

Enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövård, friluftsliv samt vattenrätt. Landskapet har även lagstiftningsbehörighet beträffande båttrafik och farleder för den lokala sjötrafiken enligt 18 § 21 punkten. Därtill har landskapet enligt 18 § 1 punkten i självstyrelselagen

Postadress:
Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 MARIEHAMN

Telefon:
växel 0295 017 200

Adress i Helsingfors:
Annegatan 22 A 3
00100 HELSINGFORS

lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar.

Enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten riket i fråga om handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten. Självstyrelselagens 30 § 14 punkt förutsätter dock att riksmyndigheterna samråder med landskapsregeringen vid handläggningen av frågor om fartbegränsningar för handelsfartyg i farleder inom landskapet samt i andra frågor om sjöfarten som har särskild betydelse för landskapet.

Landskapslagen ska gälla inom åländskt sjöterritorium. De antagna riksbestämmelserna gäller utsläpp i förutom finskt insjöområde även i den ekonomiska zonen och från finska fartyg i viss utsträckning även utanför territorialvatten och den ekonomiska zonen. Förbudet för utsläpp från fartyg gäller således även i farleder avsedda för handelssjöfart.

Den centrala frågan gällande lagstiftningsbehörigheten är härvid om i landskapslagen avsett förbud mot utsläpp från fartyg är att hänföra till landskapets behörighet gällande natur- och miljövård eller till rikets behörighet gällande handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten.

Både Ålandsdelegationen och Högsta domstolen har i flera utlåtanden tagit ställning till gränsdragningen mellan natur- och miljövård samt handelssjöfart och farleder för handelssjöfarten. Härvid kan följande nämnas:

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. Som sin slutsats uppgav Ålandsdelegationen i sitt utlåtande 26.5.2008 (ÅD 28/08) följande:

”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. Ansvaret för det allmänna 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 miljötillståndsverket att handlägga ärendet och till beslutet foga föreskrifter som skall beaktas vid verkställigheten av beslutet. Natur- och miljövården hör enligt självstyrelselagen uteslutande 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 uppsåtligen 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 handelssjöfart 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 förhindrande av miljöförorening 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 förhindrande 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 anförs 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 tillståndsprovning 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.”

Högsta domstolen gav 24.3.2009 (OH 2009/24) utlåtande över Ålands lagtings beslut 21.1.2009 om antagande av landskapslag om ändring av landskapslagen om bekämpande av oljeskador. Landskapslagen var en blankettlag genom vilken stadgandena i 2 a kap. (FFS 1163/2005) i lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg (FFS 300/1979) gjordes tillämplig i landskapet. I kapitlet regleras när oljeutsläppsavgift påförs och stadgas om säkrande av en oljeutsläppsavgiftsfordran samt om oljeutsläppsavgiftens belopp och om vem som skall betala avgiften. Regleringen i landskapslagen avsåg att införa en effektiv sanktion mot förorenande verksamhet samt att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och införandet av sanktioner mot överträdelser. Högsta domstolen konstaterade att i regeringens proposition med förslag till bland annat lagen om ändring av lagen om förhindrande av miljöförorening från fartyg angavs som målsättning för propositionen att effektivisera iakttagandet av förbudet mot utsläpp av olja eller oljehaltig blandning och förbudets allmänna verkningfullhet (RP 77/2005 rd s. 7). Målsättningen med att införa ett system med en påföljdsavgift var alltså enligt Högsta domstolen att förhindra att olja släpps ut. Det är fråga om en miljörättslig reglering inom sjöfarten. Miljöskyddsintresset var det primära föremålet för regleringen. Högsta domstolen fann att det inte förelåg hinder för landskapslagens ikraftträdande.

I utlåtandet 28.3.2022 (HD 341/2022) över Ålands lagtings beslut 8.12.2021 om antagande av landskapslag om mottagning i hamn av avfall från fartyg tog Högsta domstolen även ställning till gränsdragningen mellan självstyrelselagens 18 § 10 punkt och 27 § 13 punkt. Högsta domstolen konstaterade härvid bl.a. följande:

”Enligt 27 § 13 punkten självstyrelselagen tillkommer lagstiftningsbehörigheten riket i fråga om handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten. Landskapslagen i fråga har en beröringspunkt med denna lagstiftningsbehörighet eftersom lagen gäller även handelsfartyg som anlöper åländska hamnar. De skyldigheter för fartygets befälhavare som gäller lämnande av en förhandsanmälan om avfall från fartyget samt

lämnande av avfall från fartyget i hamnen och som regleras i 9 och 10 § landskapslagen hänför sig dock närmare till rättsområdet natur- och miljövården än till rättsområdet handelssjöfarten. Dessutom kan noteras att den åländska tillsynsmyndigheten inte har getts befogenheter att hindra ett fartyg från att lämna hamnen på grund av en försummelse att vidta åtgärder i enlighet med landskapslagen. Med beaktande av dessa omständigheter anser Högsta domstolen att landskapslagen i fråga inte är problematisk med tanke på rikets lagstiftningsbehörighet beträffande handelssjöfarten.”

Med beaktande av det som anges i utlåtandet ovan om förhandsanmälan om avfall från fartyget drar Ålandsdelegationen slutsatsen att den genom föreliggande landskapslag antagna riksbestämmelsen i 5 kap. 1 a § 3 mom. inte är problematisk ur behörighetssynpunkt.

Det kan i sammanhanget nämnas att Ålandsdelegationen i ett utlåtande 10.2.2023 (ÅD 13/23) till kommunikationsministeriet gällande tolkningen av 18 § 10 punkten och 27 § 13 punkten i självstyrelselagen gjorde bedömningen att den planerade utvidgningen av EU:s utsläppshandel till att även omfatta sjöfarten främst berör natur- och miljövården, och således utgör landskapsbehörighet.

Med hänvisning till det som framkommer ovan anser Ålandsdelegationen att de genom föreliggande landskapslag antagna riksbestämmelserna om förbudet av utsläpp från fartyg på motsvarande sätt som förbudet mot utsläpp av olja i landskapets sjöterritorium i landskapslagen om bekämpning av oljeskador (ÅFS 16/1977), är att hänföra till landskapets lagstiftningsbehörighet gällande natur- och miljövården. Det är fråga om en miljörättslig reglering inom sjöfarten.

Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna skall 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.

Straffbestämmelserna i landskapslagens 34e § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen.

Bestämmelsen i landskapslagens 34f § om förvaltnings- och tillsynsuppgifter är till sitt innehåll vag och kan leda till oklarhet vid tillämpningen på olika nivåer och medföra risk för administrativa komplikationer. Bestämmelsen torde dock inte utgöra en behörighetsöverskridning. Härvid kan även noteras att i landskapslagens förarbeten nämns avsikten vara att överföra tillsynsuppgifterna på riksmyndigheter genom en överenskommelseförordning.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger.

Närvarande Ordföranden Holm-Johansson, ledamöterna Dahlén, Siitari, Åkerblom samt suppleanten Suksi.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Marine Holm-Johansson
ordförande

Sören Silverström
sekreterare