

Protokoll fört vid enskild föredragning

Infrastrukturavdelningen
Allmänna byrån, I1

Beslutande
Minister
Christian Wikström

Föredragande
Avdelningsjurist
Magnus Unger

Justerat
Omedelbart

Nr 50

Promemoria vad gäller ny lag om transport av farliga ämnen och lagstiftningsåtgärder gällande förvaring av farligt gods i de åländska hamnarna och kravet på säkerhetsutredning
ÅLR 2022/5773

Beslut

Landskapsregeringen beslutade att skicka promemoria vad gäller ny lag om transport av farliga ämnen och lagstiftningsåtgärder gällande förvaring av farligt gods i de åländska hamnarna och kravet på säkerhetsutredning enligt **bilaga 1, I122E46** till lagberedningen.

Promemoria vad gäller ny lag om transport av farliga ämnen och lagstiftningsåtgärder gällande förvaring av farligt gods i de åländska hamnarna och kravet på säkerhetsutredning

Camilla Hägglund-Palmqvist, Magnus Unger och Gustav
Blomberg

Datum: 1.7.2022

PB 1060, AX-22111 Mariehamn

registrator@regeringen.ax

+358 18 25 000

www.regeringen.ax

Ny lag om transport av farliga ämnen – en kort överblick

Landskapslag (1976:34) om tillämpningen i landskapet Åland av riksförfattningar om transport av farliga ämnen (1995/62) är en blankettlag som enligt lagens 1 § tillämpar lagen av den 2 augusti 1994 om transport av farliga ämnen (FFS 719/94). För närvarande pågår ett arbete i riket att förnya rikets lag. Regeringens proposition RP 220/2021 rd¹ med förslag till en ny obearbetad lag om transport av farliga ämnen grundar sig huvudsakligen på den gällande lagen om transport av farliga ämnen (FFS 719/1994), dock så att lagens struktur och systematik, lagstiftningshelheterna, ortografin, terminologin och bemyndigandena är tydligare, noggrannare avgränsade och konsekventare än i den nuvarande lagen. Förslaget till ny lagstiftning beaktar på ett övergripande sätt de internationella avtalen och EU:s lagstiftning gällande transport av farliga ämnen. I propositionen har en betydande mängd bestämmelser lyfts upp till lagnivå på det sätt som grundlagen kräver, för tillfället finns bestämmelserna i stor utsträckning på förordningsnivå.

Den föreslagna lagstiftningen har samhällliga konsekvenser, såsom ekonomiska konsekvenser. Konsekvenserna av lagstiftningen riktar sig dock framförallt mot myndigheternas verksamhet, men i viss mån riktar sig de ekonomiska konsekvenserna också mot transportföretag som hanterar farligt gods och farliga ämnen. Det centrala syftet med propositionen är att förnya och utveckla myndighetstillsynen över transporten av farliga ämnen. I regeringens proposition föreslås att ansvaret för tillsynen huvudsakligen koncentreras till Trafik- och kommunikationsverket. På Åland är tillsynsansvaret enligt nu gällande blankettlag landskapsregeringen samt polis- och brandmyndigheterna.

Under den inledande beredningsfasen av det nya lagförslaget har landskapsregeringens tjänstemän på infrastrukturavdelningen fokuserat på frågan om förvaring av farligt gods i åländska hamnar och kravet på säkerhetsutredning vilket redogörs för nedan.

En närmare analys över nulägesbilden på Åland gällande ikraftvarande lagstiftning om transport av farliga ämnen och hur tillsynen sköts på Åland till dags dato genomförs i samband med lagberedningen av den föreslagna nya blankettlagen.

Frågeställning och rikets bedömning

I samband med beredningen av ombearbetning av nuvarande lag om transport av farliga ämnen (FFS 719/1994) har Transport- och kommunikationsverket (Traficom) noterat frågan kring lagstiftningsbehörighet vad gäller förvaring av farligt gods i de åländska hamnarna. Enligt 2 § i lagen om transport av farliga ämnen (FFS 719/1994) tillämpas lagen på transport av farliga ämnen

¹ RP 220/2021 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om transport av farliga ämnen och till lagar som har samband med den

inom hamnområden, på flygplatser och i andra terminaler. På dessa platser tillämpas lagen även vid tillfällig förvaring av farliga ämnen. Om betydande mängder farliga ämnen transporteras via en hamn eller förvaras tillfälligt i hamnen, ska hamninnehavaren och den som utför lasthanteringstjänster i hamnen ha en uppdaterad säkerhetsutredning. Traficom godkänner hamnarnas säkerhetsutredningar. Verket kan begränsa mängden farliga ämnen som tillfälligt får förvaras i hamnen och meddela andra för säkerheten nödvändiga begränsningar i fråga om tillfällig förvaring. Detta krav på en säkerhetsutredning har sin bakgrund i IMO:s regelverk, varför det har en förankring i sjöfarten och hör till Traficoms uppgifter enligt lagen om transport av farliga ämnen. Farligt gods (eller IMDG från International Code for the Maritime transport of Dangerous Goods) är separat del från säkerhet (d.v.s. ISPS).

Enligt 8 § 1 mom. statsrådets förordning om transport och tillfällig förvaring av farliga ämnen på hamnområden (FFS 25/2005) ska en säkerhetsutredning göras för hamnområden via vilka över 10 000 ton farliga ämnen årligen transporteras som styckegods. Traficom kan kräva att en säkerhetsutredning görs också för andra hamnområden, om det framkommer att det behövs en säkerhetsutredning för att trygga säkerheten. Via t.ex. Långnäs hamn på Åland transporteras över 10 000 ton farliga ämnen årligen och därmed skulle kravet på säkerhetsutredning i 12 § 2 mom. lagen om transport av farliga ämnen (FFS 719/1994) gälla för Långnäs hamn om statsrådets förordning om transport och tillfällig förvaring av farliga ämnen på hamnområden (FFS 251/2005) är tillämplig på Åland. Traficoms sakkunnige tjänstemän är av den uppfattningen att detta är en fråga som rör handelssjöfart och då frågan har sin bakgrund i internationella sjöfartsregler så gäller kravet på säkerhetsutredning även åländska hamnar. Riket är således, om landskapsregeringen tolkat informationen korrekt, av uppfattningen att frågan faller inom rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 13 punkten självstyrelselagen (ÅFS 1991:71) för Åland.

Behörighetsfrågan i historisk belysning

Landskapsregeringen anser att landskapslag (1976:34) om tillämpningen i landskapet Åland av riksförfattningar om transport av farliga ämnen (1995/62) faller inom åländsk behörighet. Konstateras att den nuvarande självstyrelselagen inte var i kraft på 70-talet när denna lag ursprungligen stiftades, varför en jämförelse behöver göras mellan den dåvarande självstyrelselagen och den nuvarande.

De relevanta lagrummen i självstyrelselagarna:

1951-års självstyrelselag	Nuvarande självstyrelselag
13 § 1 mom punkt 12 upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt brottslighetens	18 § punkt 6 allmän ordning och säkerhet med de undantag som nämns i 27 § 27, 34 och

<p>förebyggande och stävande, med undantag av ordningsmaktens verksamhet till tryggnad av statens säkerhet ävensom polisuppgifterna på de områden, för vilka rikets lagstiftning skall gälla även på Åland;</p>	<p>35 punkten; brand- och räddningsväsendet,</p>
<p>Punkt 13 eldfarliga oljor; explosiva ämnen, i den mån statens säkerhet härav icke beröres;</p>	<p>Det finns ingen motsvarande bestämmelse i nuvarande självstyrelselag. Dock sägs i 27 § punkten 35 att "explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs" är rikets behörighet. En <i>e contrario</i> tolkning av denna bestämmelse talar för att så länge rikets säkerhet inte berörs, så faller explosiva ämnen inom landskapets behörighet. Det finns heller inget i förarbetena som tyder på att man avsåg att föra över behörighet till riket i denna fråga.</p>
<p>Punkt 17 väghållningen och skjutsväsendet, reglering av trafiken samt motorfordon, dock icke specialföreskrifter om snabbgående motorfarkoster; den lokala sjötrafiken och härför avsedda kommunikationsleder;</p>	<p>Punkt 21 vägar och kanaler, vägtrafik, spårbunden trafik, båttrafik, farleder för den lokala sjötrafiken,</p>

När blankettlagen stiftades 1976, så berördes dessutom inte lagringen av farligt gods i hamnar, utan endast transporten på väg av farligt gods.

Från förarbetena till denna lag:

*"Landskapet äger enligt 13 § 1 mom. 12 punkten självstyrelselagen för Åland lagstiftningsbehörighet då fråga är om allmän säkerhet och enligt lagrummets 13 punkt även då fråga är om explosiva ämnen samt ytterligare enligt lagrummets 17 punkt då fråga är om regleringen av trafiken. Med hänsyn härtill är det uppenbart att landskapet har lagstiftningsbehörighet på det rättsområde som nu är i fråga."*²

² 1975-76 Lt -Ls framst. nr 15, s 1.

Ålandsdelegationen konstaterade också i sitt utlåtande nr 316 av den 1.6.1976 att lagen föll inom landskapets behörighet:

”Till den del beslutet angår upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, explosiva ämnen samt reglering av trafiken tillkommer lagstiftningsbehörigheten enligt 13 § 1 mom. 12, 13 och 17 punkterna landstinget.”

Först i och med en lagändring 1995, började riksförfattningarna som blankettlagen hänvisar till handla om transport på fartyg och förvaring av farligt gods i hamnar. I propositionen (RP 74/1994 rd) nämns inte Åland över huvud taget.

I sin beskrivning av det dåvarande läget gällande lagstiftningen kring farligt god i hamnar noterar man följande (min markering):

*”De ovan nämnda transportförfattningarna gäller transport av farliga ämnen i hamnar utgående från vilken transportform som används. Vägtransportförfattningarna gäller bara om det är fråga om en väg som avses i vägtrafiklagen. **I de flesta fall berörs transporter av farliga ämnen i hamnar endast av eventuella föreskrifter som det lokala hamnverket har meddelat.** Statsrådets beslut innefattande ordningsregler för lastning och lossning av fartyg (915/85) gäller indirekt transporter av farliga ämnen i hamnar. Det är dock framför allt ett beslut som gäller säkerheten vid lastning och lossning.”³*

Stycket ovan visar att först i samband med 1995-års lagändring kom farligt gods i hamnar att beröras.

I förarbetena till 1995-års lagändring konstaterar man att:

”Lagen skall gälla styckegodstransporter till sjöss, dvs. sjötransporter som sker i förpackningar, transportbehållare, containrar eller på något annat motsvarande sätt, samt alla transporter inom andra transportformer.”⁴

Tidigare fanns bestämmelser om transporter av farliga ämnen på fartyg i förordningen om transport av farliga ämnen på fartyg (357/80).

³ RP 74/1994 rd, s 5.

⁴ RP 74/1994 rd, s 1.

Ålandsdelegationen konstaterar i yttrande nr 26a/95 av den 12.4.2995 följande i behörighetsfrågan gällande den nuvarande blankettlagen:

”Landskapslagen gäller allmän ordning och säkerhet, näringsverksamhet samt vägtrafik på vilka områden landskapet tillkommer lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 6, 21 och 22 punkterna med vissa undantag som inte berörs av föreliggande landskapslag.”

Således har Ålandsdelegationen i sitt utlåtande gjort bedömningen att detta inte är en sjöfartsfråga utan snarare en fråga om allmän ordning och säkerhet. Man fäster alltså ingen vikt vid att lagen gäller styckegodstransporter till sjöss.

Den nuvarande lagstiftningen, dvs 1995-års lag och det liggande lagförslaget i form av proposition RP 220/2021 rd, har sin grund i Internationella sjöfartsorganisationens (International Maritime Organisation (IMO)) så kallade SOLAS-konvention, vilken trädde i kraft i Finland 1981 (FördrS 11/1981). Denna konvention har inte godkänts av Ålands lagting. Detta skulle kunna förklaras av att man konstaterat att det rör sig om handelssjöfart och var att betrakta som rikets behörighet. Även Europaparlamentets och rådets direktiv om transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vatten-vägar 2008/68/EG har betydelse för behovet av uppdaterad lagstiftning.

Man kan uttrycka behörighetsfrågan så att om man anser att farligt gods i hamnar är att hänföra till ordning och säkerhet, vilket Ålandsdelegationen har gjort i sina uttalanden, framom handelssjöfart så är frågan om farligt gods i hamnar åländsk behörighet.

Sammanfattning: landskapsregeringens bedömning om behörighetsfördelningen

Enligt 18 § 6 och 21 punkten självstyrelselagen (ÅFS 1991:71) för Åland har lagtinget lagstiftningsbehörighet vad gäller allmän ordning och säkerhet, vägar och kanaler, vägtrafik, båttrafik samt farleder för den lokala sjöfarten. Landskapslag (1976:34) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om transport av farliga ämnen (1995/62) är en s.k. blankettlag som gör att lagen om transport av farliga ämnen (FFS 719/1994) tillämpas på Åland. Det är således ostridigt att kravet vad gäller en säkerhetsutredning i 12 § 2 mom. lagen om transport av farliga ämnen (FFS 719/1994) också ska tillämpas på åländska hamnar. Enligt 2 § i den åländska blankettlagen ska de förvaltningsuppgifter som enligt de författningar som avses i 1 och 5 §§ ankommer på statens myndigheter i landskapet Åland skötas av landskapsregeringen och de uppgifter som ankommer på besiktningskontor och besiktningsställe ska skötas av Fordonsmyndigheten, till den del förvaltningen grundar sig på lagtingets lagstiftningsbehörighet på området.

Ålands landskapsregering gör bedömningen att frågan om säkerhetsutredning och förvaring av farligt gods i de åländska hamnarna enligt 18 § 6 och 21 punkten självstyrelselagen (ÅFS 1991:71) för Åland faller inom lagtingets lagstiftningsbehörighet. Att så är fallet bekräftas av att landskapslagen (1976:34) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om transport av farliga ämnen (1995/62) och ändringar av lagen godkänts i den lagstiftningskontroll som sker av alla landskapslagar enligt 19 § i självstyrelselagen för Åland. Behörig tillsynsmyndighet är landskapsregeringen och inte Traficom enligt 2 § landskapslagen (1976:34) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om transport av farliga ämnen (1995/62). Statsrådets förordning om transport och tillfällig förvaring av farliga ämnen på hamnområden (FFS 25/2005) är inte tillämplig på Åland och på åländska hamnar. En motsvarande reglering som finns i statsrådets förordning om transport och tillfällig förvaring av farliga ämnen på hamnområden (FFS 25/2005) saknas på Åland.

Behov av lagstiftningsåtgärder på Åland

I riket är regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om transport av farliga ämnen och till lagar som har samband med den (RP 220/2021 rd) under behandling. I propositionen föreslås att lagen om transport av farliga ämnen (FFS 719/1994) upphävs och att en ny lag antas. Då regleringen däremot faller inom lagtingets lagstiftningsbehörighet så medför landskapslagen (1976:34) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om transport av farliga ämnen (1995/62) att lagen om transport av farliga ämnen (FFS 719/1994) förblir i kraft på Åland även om lagen upphävs i riket. Detta i sig är inte en optimal situation då motsvarande lagändringar som nu görs i riket sannolikt även måste implementeras i åländsk lagstiftning. Det finns även skäl att se över regleringen i statsrådets förordning om transport och tillfällig förvaring av farliga ämnen på hamnområden (FFS 25/2005) då motsvarande reglering rörande säkerheten, hanteringen, upplagringen och märkningen av farligt gods sannolikt behövs på Åland. I 5 § landskapslagen (1976:34) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om transport av farliga ämnen (1995/62) finns redan en förordningsfullmakt för landskapsregeringen till denna del.

- **Infrastrukturavdelningen rekommenderar att lagberedningen tillsammans med infrastrukturavdelningen tar fram ett förslag till blankettlagstiftning på rikets kommande nya lag om transport av farliga ämnen samt även tar i kraft en blankettförordning för vissa bestämmelser i statsrådets förordning om transport och tillfällig förvaring av farliga ämnen på hamnområden (FFS 25/2005).**

Frågan om framtida tillsyn, myndighetsutövning och ev.

överenskommelseförordning gällande förvaring av farligt gods i hamn

I Finland finns det 14 hamnområden, som hanterar styckegods med farliga ämnen, vars import och export av farliga ämnen överskrider 10 000 ton. Långnäs hamn är en av dessa hamnar. Hamnen ska göra en säkerhetsutredning och till utredningen ska bifogas en separat intern räddningsplan för hamnområdet. Enligt regeringens proposition RP 220/2021 rd kontrollerar Trafik- och kommunikationsverket systematiskt att hamnens verksamhet motsvarar den i säkerhetsutredningen beskrivna verksamheten, och vid behov kallas räddningsmyndigheten, den regionala näringslivs-, trafik- och miljöcentralen samt regionförvaltningsverket in. Frågan är således framöver hur den åländska tillsynen av förvaring av farligt gods i hamnar ska utövas på Åland.

ÅMHM utövar tillsyn över t ex bränslecisterner, vilket skulle kunna vara jämförbart med att utöva tillsyn över farligt gods i hamnar. Av det skälet ligger sannolikt ÅMHM närmast till hands som tillsynsmyndighet.

I 17 § i statsrådets förordning om transport och tillfällig förvaring av farliga ämnen på hamnområden nämns Traficom, polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet och regionförvaltningsverket som tillsynsmyndigheter. I lagförslaget (RP 220/2021 rd) anges tillsynsmyndigheterna i 114 – 122 §§. Förutom de i förordningen nämnda myndigheterna så anges även Säkerhets- och kemikalieverket samt Strålsäkerhetscentralen som tillsynsmyndigheter.

Gällande hamnarna ska enligt lagförslaget Traficom utöva tillsyn, genom att granska att hamnars verksamhet motsvarar den beskrivning som finns deras säkerhetsutredning, samt vid behov inkalla räddningsmyndigheten och den lokala NTM-centralen.⁵

Med tanke på hur många myndigheter som är inblandade i tillsynen och lagstiftningens starka anknytning till tvingande internationella regler (i lagförslaget sägs att ”... det nationella spelrummet är ytterst litet till följd av de internationella reglerna.”⁶) torde en överenskommelseförordning vara rätt väg att gå.

⁵ RP 220/2021 rd, s 24.

⁶ RP 220/2021 rd, s 6.

ÄR EN LAG LÖSNINGEN PÅ PROBLEMET?



LagPM nr 1

CHECKLISTA FÖR VAL AV MEDEL FÖR DEN OFFENTLIGA STYRNINGEN

Den offentliga styrning som behövs för att vårt samhälle skall fungera kan ske med olika medel. Ett vanligt medel är styrning genom *lagstiftning* (lagar och förordningar). All lagstiftning kostar, dels för utredning och beredning dels för genomförandet. Lagstiftningsåtgärder kan i många fall ersättas med annan styrning, till exempel styrning genom *information* (PR-arbete, kampanj, standarder, avtal, osv.) eller genom *administrativa åtgärder*.

Vid val av medel för offentlig styrning skall onödiga, dyra eller ineffektiva lagstiftningsåtgärder undvikas. Lagberedningen har därför sammanställt en checklista bestående av frågor¹, vilkas svar ger vägledning vid bedömningen av om styrning behövs och om så är fallet **vilket medel som är ändamålsenligast**.

Denna checklista är utformad som en blankett där man kan skriva in svar på frågorna innan man gör en utskrift.



SYNA PROBLEMEN NOGA INNAN ÅTGÄRDER VIDTAS - DET VINNER ALLA PÅ!

VÄND!

¹ Källa: Statsrådsberedningens PM 1990:2

Lag PM 1992:1

CHECKLISTA FÖR VAL AV MEDEL

A: KLARLÄGGANDE AV PROBLEMET OCH DESS ORSAKER SAMT BEHOVET AV ÅTGÄRDER:	
1. Vad är problemet?	
1.1	Vem eller vilka kräver en förändring? Finns det motstridiga intressen?
	Lagstiftningen innebär ingen förändring, utan lagstiftningen är nödvändig för att upprätthålla status quo. Finns ej motstridiga intressen.
1.2	Vilka motiv åberopas? Kan det finnas också andra motiv? Hur konkreta är riskerna, felen, bristerna och problemen?
	Motivet är att den förra lagen om transport av farligt gods ska upphävas och ersättas med den ny lag. Det betyder att en ny åländsk blankettlag behöver stiftas. Om en åländsk blankettlag inte stiftas, kommer farligt gods i åländska hamnar inte att stå under någon tillsyn.
1.3	Vilket är målet? Vad vill man åstadkomma? Finns det konflikter mellan olika mål?
	Målet är att hanteringen av farligt gods i åländska hamnar blir föremål för tillsyn. Det finns inga konflikter mellan olika mål.
1.4	Finns det ett internationellt perspektiv på frågan (EG, EES eller internationellt fördrag)?
	Europaparlamentets och rådets direktiv om transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vatten-vägar 2008/68/EG samt den s k SOLAS-konventionen.
1.5	Är det underlag som finns tillräckligt för en bedömning av frågan eller behövs tilläggsutredning?
	Underlaget är tillräckligt.
2. Behövs någon åtgärd överhuvudtaget?	
2.1	Vad händer om man inte gör någonting alls? Blir problemet större och mera akut?
	Det uppstår en lucka i lagstiftningen där hantering av farligt gods i hamnar ej blir föremål för tillsyn.
2.2	Vilken utveckling av särskild betydelse för frågan kan väntas inom den närmaste tiden? Hur påverkas problemet?
	Lagförslaget RP 220/2021 rd, som föreslås träda i kraft vid början av 2023.
2.3	Löser problemet sig självt med tiden? Kommer marknadskrafterna att lösa problemet?

	Nej.
2.4	Kan en önskad åtgärd ge upphov till nya problem som är lika stora eller större än de problem man vill lösa?
	Nej.
B. DÅ PROBLEMET OCH DESS ORSAKER SAMT BEHOVET AV ÅTGÄRDER KLARLAGTS KAN FÖLJANDE FRÅGOR STÄLLAS:	
1.	När behövs åtgärderna? Behövs åtgärder genast? Finns det tid för ytterligare utredningar? Är behovet av åtgärder övergående?
	Åtgärder behövs så att en åländsk blankettlag kommer på plats i samband med att den nya lagen i riket träder i kraft.
2.	Vilka alternativa medel kan användas? Vilket medel är ändamålsenligast för styrningen? Vilket medel kostar minst, dels för enskilda dels för samhället? Vilka negativa sidoeffekter har de olika medlen? Hur passar de olika åtgärderna in i ett större samhällsligt perspektiv?
	Tillsyn är ändamålsenligast för att kontrollera att farligt gods hanteras på ett riktigt sätt. De negativa sidoeffekterna är att tillsyn medför en kostnad i tid och pengar.
3.	Vad är skillnaden för samhället och enskilda mellan den önskade reformen och nollalternativet? Vilka resurser behövs och vilka effekter uppstår för samhället och enskilda om reformen genomförs respektive inte genomförs (nollalternativet)?
	Skillnaden blir att samhället löper en betydligt lägre risk att farligt gods hanteras på ett felaktigt sätt, när det befinner sig i åländska hamnar.
4.	Behövs en lag? Om behovet av lagstiftning fortsättningsvis finns uppstår nya frågor. Kontakta lagberedningen så löser vi dem tillsammans!
	Ja.

handläggare