

Asia: VN/35482/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Ympäristöministeriö pitää esitysluonnosta kokonaisuutena huolellisesti valmisteltuna ja sen tavoitteita perusteltuina. Ministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin esitysluonnoksen yksityiskohtiin. Osa huomioista on samoja kuin ministeriön vuonna 2021 aiemmalla lausuntokierroksella esittämät näkemykset.

Kemikaaleja koskevat ehdotukset

Nykyisessä itsehallintolaissa säädetään ”myrkyistä”. Termi on ollut aiemmin käytössä kemikaalisääntelyssä (ns. myrkkylaki), mutta nykyinen kemikaalilainsäädäntö kattaa aineita ja seoksia aiempaa laajemmin. Aineista ja seoksista käytetään kansallisessa kemikaalilainsäädännössä yleiskäsitteenä termiä ”kemikaali”, kun taas EU:n kemikaalilainsäädännössä viitataan ”aineisiin” ja ”seoksiin” niiden vaarallisuusluokitukselta riippumatta. Tämä yhteys olisi ympäristöministeriön näkemyksen mukaan syytä tuoda esiin, kun sana ”myrkyt” ensimmäisen kerran mainitaan esityksen kohdassa 4.1.5.

Lisäksi ympäristöministeriö kiinnittää terminologian osalta huomiota siihen, että lakiehdotuksen 26 §:n 46 kohdassa käytetty termi ”kemikaali” (valtakunnan toimivalta) on varsin yleinen ja saattaa käsitteellisesti kattaa myös 25 §:n 26 kohdassa tarkoitetut kasvinsuojeluaineet (maakunnan toimivalta) sekä biosidivalmisteet, mukaan lukien ko. kohdan perusteluissa mainitut

jyrsijävalmisteet. Näin ollen maakunnan ja valtakunnan välinen toimivaltajako vaikuttaa jäävän tältä osin jossain määrin epäselväksi.

Ympäristöministeriö on aiemminkin tuonut esiin, että Ahvenanmaan asema kemikaaleihin liittyvissä ympäristönsuojelukysymyksissä on ollut osin epäselvä. Lausunnolla olevassa ehdotuksessa kemikaaleja koskevaa sääntelyä on pyritty selkeyttämään aiempaan luonnokseen verrattuna, mikä on ministeriön näkemyksen mukaan myönteistä. Ehdotuksia ja niiden perusteluja olisi kuitenkin edelleen tarpeen täsmentää sääntelyn käytännön soveltamisen tueksi.

Ympäristöministeriö kannattaa lakiehdotuksen 26 §:n 46 kohtaa, jonka mukaan kemikaaleja koskeva lainsäädäntövalta keskitettäisiin valtakunnalle ja pääsääntöä, jonka mukaan hallintovalta seuraisi lainsäädäntövaltaa. Esityksessä tulisi kuitenkin kuvata tarkemmin kemikaalisäädösten valvonnan järjestäminen Ahvenanmaalla. Esityksestä ei käy riittävän selvästi ilmi, miten kemikaalien markkina- ja olosuhdevalvonta käytännössä järjestetään, mikä on eri viranomaisten välinen työnjako, eikä myöskään se, missä määrin valvonnan toteuttaminen perustuisi jatkossa suoraan lainsäädäntöön tai sitä täydentäviin sopimusjärjestelyihin (sopimusasetus).

Valtakunnassa Turvallisuus- ja kemikaalivirasto vastaa muun muassa kemikaalien markkinavalvonnasta, ja kemikaalilain (599/2013) 9–13 §:n mukaisesti muu valvonta on jaettu eri viranomaisten kesken. Koska esimerkiksi kuluttajakäyttöön markkinoille saatettavien kemikaalien markkinavalvonta, kemikaalien käytön olosuhdevalvonta työpaikoilla (ml. varastointi) sekä ympäristövaarojen ehkäisemiseen liittyvä valvonta edellyttävät paikallistuntemusta ja valvojan läsnäoloa, tulisi esityksessä arvioida tarkemmin, miten valvonta Ahvenanmaalla on tarkoituksenmukaisinta järjestää. Nyt vaikutustenarvioinnissa todetaan ainoastaan yleisellä tasolla, että kemikaalien ja räjähteiden viranomaistehtävien osalta vastuullinen valtakunnan viranomainen, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja maakunnan hallitus tekevät keskenään yhteistyötä.

Ympäristöministeriö toteaa, että lakiehdotuksen 25 §:n 26 kohdan mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluisivat asiat, jotka koskevat maa- ja metsätaloutta sekä maa- ja metsätalouden ja maaseudun kehittämiseen liittyviä korvaus- ja tukijärjestelmiä, yhteismetsiä, kasvinsuojeluaineita, muuntogeenisten kasvien tuotantoa ja maantieteellisen tiedon infrastruktuuria. Tämän kohdan perusteluissa todetaan muun muassa, että jyrsijämyrkkysten käyttö maataloudessa katsotaan kuuluvan maa- ja metsätalouteen. Ympäristöministeriö ei pidä tätä ratkaisua perusteltuna. Jyrsijämyrkyt ovat biosidivalmisteita (ja samalla kemikaaleja), joiden hyväksymisestä EU:n biosidiasetuksen ja kemikaalilain edellyttämällä tavalla vastaisi esityksen mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ei olisi tarkoituksenmukaista, että yhtä biosidivalmisteryhmää koskisivat erilaiset säännökset kuin muita biosidivalmisteita. Ministeriö huomauttaa myös, että lainsäädäntöteknisesti oikeaoppinen tapa ei liene tehdä tällaista toimivaltarajausta yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan kaikkien biosidivalmisteiden hyväksymisen tulisi kuulua valtakunnan toimivaltaan, ja tämän tulisi ilmetä esityksestä yksiselitteisesti. Vastaavasti myös

kasvinsuojeluaineiden hyväksyminen olisi ympäristöministeriön käsityksen mukaan tarkoituksenmukaisinta keskittää Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle.

Mikäli tarkoituksena kuitenkin on, että jyräjämyrkkujen käytön valvonta maataloudessa kuuluisi maakunnalle, ympäristöministeriö pitää tätä lähtökohtaisesti perusteltuna. Tällöin kemikaalien käytön valvontaa koskevaa toimivallanjakoa ja valvonnan käytännön järjestämistä tulisi kuitenkin kuvata esityksessä nykyistä selkeämmin. kuten edellä lausunnossa on jo todettu.

Neuvonpitoa, suostumusta ja sopimista koskeva ehdotus

Lakiehdotuksen 48 §:n 1 momentissa säädettäisiin valtakunnan viranomaisten sekä Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten velvollisuudesta tiedottaa ja tarvittaessa neuvotella keskenään, kun suunnitellaan toiselle osapuolelle erityisen merkityksellisiä toimenpiteitä. Perustelujen mukaan toimenpiteet voivat liittyä muun muassa Itämeren alueen turvallisuustilanteeseen vaikuttaviin tapahtumiin, kuten laajaan öljypäästöön, tai Ahvenanmaan aluevesien läheisyydessä toteutettaviin hankkeisiin, joilla voi olla vaikutuksia Ahvenanmaalle.

Ympäristöministeriö toteaa, että säännös vastaa sisällöllisesti edellisellä lausuntokierroksella arvioitavana ollut 50 §:n 1 momenttia. Ministeriö kiinnitti tuolloin huomiota erityisesti siihen, että perusteluista ei käy riittävän selvästi ilmi, tarkoitetaanko Itämeren alueen turvallisuustilanteeseen (laajat öljypäästöt) liittyvillä esimerkeillä akuutin tilanteen torjuntayhteistyötä vai tarvetta neuvotteluille, jotka syntyvät pitkään jatkuneen tilanteen aikana tai sen jälkeen. Nyt lausunnolla olevassa esityksessä perusteluja ei ole tältä osin täsmennetty. Ympäristöministeriö katsoo edelleen, että perusteluja olisi tarpeen tarkentaa säännöksen soveltamisalan ja käytännön soveltamisen selkiyttämiseksi.

Lisäksi ympäristöministeriö ehdottaa pykälän otsikon muuttamista informatiivisempaan ja sisältöä paremmin kuvaavaan muotoon: ”Neuvonpito, suostumus ja sopiminen erityisen merkityksellisiä toimenpiteitä suunniteltaessa”. Muutoksen myötä otsikko olisi yhdenmukaisempi luvun muiden pykälien kanssa.

Standardeihin liittyvät ehdotukset

Ympäristöministeriön arvion mukaan standardeja koskevia ehdotuksia on lausunnolla olevassa esitysluonnoksessa pyritty selkiyttämään edellisellä lausuntokierroksella lausuttavana olleeseen luonnokseen verrattuna erityisesti erottamalla standardit, standardisointi ja CE-merkintä toisistaan. Ministeriön aikaisemmassa lausunnossa esiin nostetut kysymykset standardeja koskevan lainsäädäntötoimivallan sisällöstä, sen suhteesta rakennustoimea koskevaan toimivaltaan

(ehdotettu 25 §:n 15 kohta) sekä rakennuksia koskevan esimerkin tulkinnasta eivät kuitenkaan vaikuta tulleen kaikilta osin ratkaistuksi. Perusteluja olisi ympäristöministeriön näkemyksen mukaan edelleen syytä täydentää konkreettisilla esimerkeillä ja toimivaltarajojen tarkemmalla kuvauksella erityisesti EU:n harmonisoitujen standardien ja rakennustuotteita koskevan sääntelyn osalta.

Eräitä muita huomiota

Lausunnolla olevasta esitysluonnoksesta ei ympäristöministeriön käsityksen mukaan selvästi ilmene, mikä olisi valtioneuvoston 23.4.2009 tekemän Ahvenanmaan osallistumista ja vaikutusvaltaa EU-asioissa koskevan periaatepäätöksen asema uuden itsehallintolain voimaantulon jälkeen. Koska periaatepäätöksen keskeinen sisältö näyttäisi tulevan sisällytetyksi lakiin, olisi perusteluissa ympäristöministeriön arvion mukaan syytä selventää, onko tarkoituksena, että periaatepäätös jäisi edelleen voimaan, vai korvautuisiko se kokonaan uudella sääntelyllä.

Ympäristöministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko vaikutusarvioinnissa erikseen käsitellä uuden itsehallintolain edellyttämiä koulutus- ja ohjeistustarpeita sekä niistä aiheutuvia viranomaisvaikutuksia.

Miljöministeriets utlåtande

Miljöministeriet tackar för möjligheten att lämna ett utlåtande i ärendet.

Miljöministeriet anser att propositionsutkastet som en helhet är noggrant berett och att dess målsättningar är motiverade. Ministeriet fäster dock uppmärksamhet vid följande detaljer i propositionsutkastet. En del av anmärkningarna är desamma som ministeriet framförde 2021 under den föregående remissbehandlingen.

Förslagen som gäller kemikalier

Den nuvarande självstyrelselagen för Åland innehåller bestämmelser om ”gifter”. Termen har tidigare använts i kemikalielagstiftningen (den så kallade lagen om gifter), men den nuvarande kemikalielagstiftningen omfattar ämnen och blandningar i större utsträckning än tidigare. I den nationella kemikalielagstiftningen används termen ”kemikalie” som ett allmänt begrepp för ämnen och blandningar, medan EU:s kemikalielagstiftning hänvisar till ”ämnen” och ”blandningar” oavsett deras riskklassificering. Enligt miljöministeriet finns det skäl att lyfta fram detta samband när ordet ”gift” nämns för första gången i avsnitt 4.1.5 i propositionsutkastet.

I fråga om terminologin fäster miljöministeriet även uppmärksamhet vid att termen ”kemikalie” som används i 26 § 46 punkten (rikets behörighet) är relativt allmän och kan begreppsmässigt omfatta även de växtskyddsmedel som avses i 25 § 26 punkten (landskapets behörighet) och biocidprodukter, inklusive de rodenticidprodukter som nämns i punktens specialmotivering. Således verkar behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket till denna del i viss mån vara oklar.

Miljöministeriet har även tidigare påpekat att Ålands ställning i miljöskyddsfrågor som hänför sig till kemikalier har varit delvis oklar. I propositionsutkastet som nu är på remiss har man strävat efter att förtydliga bestämmelserna om kemikalier i jämförelse med det tidigare utkastet, vilket miljöministeriet anser vara positivt. Det finns dock skäl att ytterligare precisera förslagen och motiveringarna till dem för att stödja den praktiska tillämpningen av bestämmelserna.

Miljöministeriet understöder den föreslagna 26 § 46 punkten, enligt vilken lagstiftningsbehörigheten i fråga om kemikalier koncentreras till riket, och huvudregeln enligt vilken förvaltningsbehörigheten följer lagstiftningsbehörigheten. I propositionen bör det dock beskrivas noggrannare hur tillsynen som föreskrivs i kemikalielagstiftningen ordnas på Åland. Av propositionen framgår det inte tillräckligt tydligt hur marknadskontrollen och kontrollen av förhållanden för kemikalier ordnas i praktiken, vilken arbetsfördelningen mellan de olika myndigheterna är och i vilken utsträckning tillsynen framöver bygger direkt på lagstiftningen eller på kompletterande överenskommelsearrangemang (överenskommelseförordning).

I riket ansvarar Säkerhets- och kemikalieverket bland annat för marknadskontrollen av kemikalier, och enligt 9–13 § i kemikalielagen (599/2013) är den övriga övervakningen fördelad mellan olika myndigheter. Eftersom till exempel marknadskontrollen av kemikalier som släpps ut på marknaden för konsumentbruk, övervakningen av användningsförhållandena för kemikalier på arbetsplatser (inkl. lagring) och övervakningen av förebyggandet av miljöfaror kräver lokalkännedom och tillsynsmyndighetens närvaro, bör propositionen innehålla en närmare bedömning av det mest ändamålsenliga sättet att ordna tillsynen på Åland. Nu konstateras det enbart på en allmän nivå i konsekvensbedömningen att det finns ett samarbete mellan den ansvariga riksmyndigheten, Säkerhets- och kemikalieverket och landskapsregeringen i fråga om myndighetsuppgifterna för kemikalier och explosiva ämnen.

Miljöministeriet konstaterar att enligt den föreslagna 25 § 26 punkten omfattar landskapets behörighet de ärenden som gäller jord- och skogsbruk och de ersättnings- och stödsystem som anknyter till utvecklingen av jordbruket, skogsbruket och landsbygden, samfällda skogar, växtskyddsmedel, produktion av genetiskt modifierade växter samt infrastruktur för geografisk information. I motiveringen till denna punkt konstateras bland annat att användningen av rodenticider inom jordbruket anses ingå i jord- och skogsbruket. Miljöministeriet anser inte denna lösning vara motiverad. Rodenticider hör till biocidprodukter (och samtidigt kemikalier) som enligt propositionen i övrigt ska godkännas av Säkerhets- och kemikalieverket på det sätt som föreskrivs i EU:s biocidförordning och kemikalielagen. Enligt miljöministeriet är det inte ändamålsenligt att tillämpa skilda bestämmelser på en viss grupp biocidprodukter än på andra biocidprodukter. Ministeriet anmärker också att det troligen inte är lagstiftningstekniskt korrekt att göra en sådan avgränsning av behörigheter i detaljmotiveringarna.

Enligt miljöministeriet bör godkännandet av alla biocidprodukter tillhöra rikets behörighet, och det bör framgå entydigt av propositionen. På motsvarande sätt vore det enligt miljöministeriets uppfattning mest ändamålsenligt att koncentrera godkännandet av växtskyddsmedel till Säkerhets- och kemikalieverket.

Om avsikten däremot är att tillsynen över användningen av rodenticider inom jordbruk ska tillhöra landskapets behörighet anser miljöministeriet detta i princip vara motiverat. I så fall bör dock behörighetsfördelningen och det praktiska ordnandet av myndighetstillsynen beskrivas noggrannare än för närvarande i propositionen, som det redan har konstaterats ovan.

Förslaget om samråd, samtycke och överenskommelse

I 48 § 1 momentet i lagförslaget föreskrivs det om skyldigheten för både riksmyndigheterna och Ålands regering med underlydande myndigheter att informera varandra och att vid behov samråda sinsemellan då åtgärder planeras som har särskild betydelse för den andra parten. Enligt motiveringarna kan sådana åtgärder bland annat relatera till händelser som påverkar säkerhetsläget i Östersjöområdet, som ett omfattande oljeutsläpp, eller projekt i närheten av Ålands territorialvatten som kan ha konsekvenser för Åland.

Miljöministeriet konstaterar att bestämmelsen till sitt innehåll motsvarar 50 § 1 momentet i utkastet från den föregående remissbehandlingen. Ministeriet fäste då särskild uppmärksamhet vid att det inte framgår tillräckligt tydligt av motiveringarna huruvida de exempel som relaterar till säkerhetsläget i Östersjöområdet (omfattande oljeutsläpp) syftar på bekämpningssamarbete under en akut situation eller på ett behov av samråd som uppstår under eller efter en situation som pågått under en lång tid. I propositionen som nu är på remiss har motiveringarna inte preciserats till denna del. Miljöministeriet anser fortfarande att motiveringarna behöver preciseras för att förtydliga bestämmelsens tillämpningsområde och praktiska tillämpning.

Dessutom föreslår miljöministeriet att paragrafens rubrik ändras så att den blir mer informativ och reflekterar paragrafens innehåll på ett bättre sätt: "Samråd, samtycke och överenskommelse vid planeringen av åtgärder av särskild betydelse". I och med ändringen skulle rubriken vara enhetligare med de övriga paragraferna i kapitlet.

Förslagen som gäller standarder

Enligt miljöministeriets bedömning har man i den nuvarande propositionen strävat efter att göra de förslag som gäller standarder tydligare än i utkastet från den föregående remissbehandlingen, särskilt genom att separera standarder, standardisering och CE-märkningen från varandra. De frågor

som ministeriet lyfte fram i sitt tidigare utlåtande och som gällde omfattningen av lagstiftningsbehörigheten i fråga om standarder, dess förhållande till behörigheten i fråga om byggnadsväsendet (25 § 15 punkten i utkastet till proposition) och tolkningen av exemplet som gäller byggnader verkar dock inte ha lösts i alla avseenden. Miljöministeriet anser att det fortfarande finns skäl att komplettera motiveringarna med konkreta exempel och en noggrannare beskrivning av hur behörigheterna avgränsas speciellt i fråga om bestämmelserna som gäller EU:s harmoniserade standarder och byggprodukter.

Vissa andra iakttagelser

Enligt miljöministeriets uppfattning framgår det inte tydligt av propositionen som nu är på remiss vilken ställning principbeslutet om landskapet Ålands medverkan och inflytande i EU-ärenden, som statsrådet fattade den 23.4.2009, kommer att ha efter att den nya självstyrelselagen träder i kraft. Eftersom det centrala innehållet i principbeslutet verkar ha inkluderats i propositionen, finns det enligt miljöministeriets bedömning skäl att i motiveringen klargöra om avsikten är att principbeslutet ska förbli i kraft eller om det ska ersättas med helt ny reglering.

Miljöministeriet föreslår att det övervägs om de behov för utbildning och handledning och de konsekvenser för myndigheterna som den nya självstyrelselagen ger upphov till borde behandlas skilt i konsekvensbedömningen.

Tiainen Ismo
Ympäristöministeriö

Haavanlammi Katariina
Ympäristöministeriö - vt. lainsäädätöjohtaja