

Asia: VN/35482/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Justitieministeriet ber Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes) om ett utlåtande om utkastet till en regeringens proposition med förslag till ny självstyrelselag för Åland. I propositionen föreslås att det stiftas en ny självstyrelselag för Åland som ska ersätta 1991 års självstyrelselag samt reformera och utveckla självstyrelsesystemet. Tukes tackar för möjligheten att lämna ett utlåtande.

Fördelningen av förvaltningsbehörigheten, särskilt i fråga om marknadskontroll

Enligt förslaget ska det i 25 § 35 punkten i den nya självstyrelselagen för Åland föreskrivas om lagtingets lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller näringsverksamhet, med beaktande av vad som föreskrivs i 16 och 26 § om näringsrättsliga frågor och frågor som har nära anknytning till näringsrätten. Lagtinget ska dock ha behörighet att vidta åtgärder för att främja sådan näringsverksamhet som omfattas av riksdagens lagstiftningsbehörighet.

I specialmotiveringen preciseras vilket rättsläge som eftersträvas med bestämmelsen: ”I lagtingets rätt att lagstifta om näringsverksamhet ska också liksom tidigare ingå rätten att införa bestämmelser om krav på varor och tjänster som tas fram inom näringsverksamheten, till den del det inte är fråga om varor och tjänster som faller under någon annan punkt. Krav på varor och tjänster som ska hållas till salu kan intas i en lagstiftning där den aktuella näringen reglementeras.” I specialmotiveringen konstateras också att det i punkten görs ett undantag från huvudregeln att rätten att reglera näringsverksamhet tillkommer lagtinget. Undantaget gäller näringar som enligt 26 § hör till rättsområden som omfattas av riksdagens lagstiftningsbehörighet.

Enligt den föreslagna 42 § ska behörigheten i förvaltningsärenden följa fördelningen av lagstiftningsbehörigheten. Förvaltningsbehörigheten ska således fördelas mellan Ålands myndigheter och statens myndigheter enligt vad som föreskrivs genom lagtingslag eller riksdagslag, om inte något annat föreskrivs i den nya självstyrelselagen för Åland eller i en överenskommelseförordning som utfärdats med stöd av 43 §. Som undantag från den bestämmelse som motsvarar nuläget kan det emellertid även i fortsättningen följa av 46 § i lagförslaget och/eller av en överenskommelseförordning att vissa förvaltningsuppgifter ska skötas på ett annat sätt än enligt huvudregeln.

I fråga om genomförandet av Europeiska unionens beslut ska det i den föreslagna 75 § i självstyrelselagen för Åland föreskrivas om fördelningen av lagstiftningsbehörigheten och om behörigheten i förvaltningsärenden. Enligt paragrafen fördelas behörigheten mellan Åland och staten på det sätt som föreskrivs i den nya självstyrelselagen.

Enligt förslaget ska självstyrelselagen inte innehålla några uttryckliga bestämmelser om hur marknadskontrolluppgifterna fördelas mellan landskapet och riket. Tukes anser att det med tillräcklig tydlighet kan utläsas ur lagförslaget hur marknadskontrolluppgifterna och andra förvaltningsuppgifter, exempelvis uppgifter som gäller tillståndsförvaltning och registerföring, fördelas mellan statens och Ålands myndigheter. Bedömningen grundar sig på tre delar av förslaget: den föreslagna bestämmelsen om näringsverksamhet i 25 § 35 punkten, inklusive undantagen i punkten, förbehållet i 42 § – ”om inte något annat föreskrivs i självstyrelselagen för Åland eller genom en överenskommelseförordning” – samt bestämmelsen i 75 § om behörighetsfördelningen i EU-rättsliga frågor.

Tukes vill också framhålla att den ovan beskrivna uppgiftsfördelningen skulle innebära att även förvaltningsuppgifter som gäller växtskyddsmedel, bland annat förhandsgodkännande och marknadskontroll, med stöd av 25 § 26 punkten i självstyrelselagen ska skötas av Ålands myndigheter. Vissa förvaltningsuppgifter har genom den gällande överenskommelseförordningen (republikens presidents förordning 628/2012) överförts till Tukes. Om avsikten däremot är att det av bestämmelsens placering i den punkt som gäller jord- och skogsbruksfrågor ska kunna utläsas att landskapet endast delvis har lagstiftningsbehörighet i fråga om växtskyddsmedel, exempelvis när det gäller användningen av sådana medel, bör bestämmelsen förtydligas. Tukes anser att en motsvarande synpunkt gäller den föreslagna 26 § 46 punkten, som verket behandlar längre fram i fråga om kemikalier (se avsnittet ”Överföring av lagstiftningsbehörighet och reglering av kemiska produkter”).

När marknadskontrolluppgifter även för Ålands del överförs till riksmyndigheternas behörighet är det dock viktigt att beakta att överföringen ökar arbetsmängden, trots att Åland är en liten marknad både befolkningsmässigt och ekonomiskt. Marknaden för varor på Åland kan skilja sig från den i riket, om exempelvis en del av de produkter som saluförs på Åland tas in från Sverige. Dessutom är det svårare och dyrare att bedriva så kallad tillsyn på plats på Åland, bland annat eftersom tillsynsobjekten är svårare att nå. Tillsynen i landskapet skulle således medföra en större arbetsmängd än vad Ålands befolkningsunderlag, marknadernas storlek eller geografiska areal ger

anledning att anta. Tukes anser att nya marknadskontrolluppgifter inte bör överföras till riksnivå, åtminstone inte utan att tillräckliga tilläggsresurser anvisas för skötseln av uppgifterna.

Överföring av lagstiftningsbehörighet och reglering av kemiska produkter

Enligt förslaget ska det i 26 § 46 punkten i den nya självstyrelselagen föreskrivas att riksdagens lagstiftningsbehörighet omfattar frågor som gäller apoteksväsendet på Åland, läkemedel och medicintekniska produkter, narkotika och för konsumentmarknaden förbjuda psykoaktiva ämnen samt kemikalier. Enligt 48 punkten i samma paragraf skulle riksdagens lagstiftningsbehörighet dessutom omfatta tillverkning och kontrollstämpling av ädla metaller samt handel med arbeten som innehåller ädla metaller, med beaktande av vad som föreskrivs i 28 §.

I specialmotiveringen till 26 § 46 punkten i förslaget konstateras att hela kemikalieområdet föreslås omfattas av riksdagens lagstiftningsbehörighet, dock så att begreppet kemikalier inte omfattar växtskyddsmedel.

Tukes anser det motiverat att bestämmelserna i självstyrelselagen för Åland förtydligas språkligt genom att uttrycket ”gifter” slopas och avgränsningen till ”framställning av gifter och fastställande av deras användningsändamål” tas bort. Syftet med propositionen är nämligen att regleringen av kemikalier som huvudregel i sin helhet ska omfattas av riksdagens lagstiftningsbehörighet. Uttrycket kemikalier är tydligare och bättre lämpat med tanke på eventuella framtida förändringar. Tukes konstaterar att kemikalier för tydlighetens skull kunde tas upp som en egen punkt i förteckningen i 26 §, trots vad som anges i specialmotiveringen. De övriga frågor som räknas upp i 46 punkten gäller nämligen främst skyddet för hälsan. Regleringen av kemikalier grundar sig däremot direkt på skyddet för både hälsan och miljön. I det föreslagna sammanhanget kan uttrycket skapa osäkerhet om huruvida riksdagens lagstiftningsbehörighet endast skulle omfatta de faror och risker som kemikalier medför för hälsan eller även exempelvis frågor som gäller kemikaliers skadliga effekter på miljön eller kemikalier som inte är klassificerade.

I den föreslagna 25 § 26 punkten ska det föreskrivas att lagtinget har lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller jord- och skogsbruk, ersättnings- och stödsystem i anslutning till utvecklingen av jord- och skogsbruket och landsbygden, samfälliga skogar, växtskyddsmedel, produktion av genetiskt modifierade växter och infrastruktur för geografisk information. I specialmotiveringen till den föreslagna 25 § 26 punkten konstateras följande: ”Växtskyddsmedel har ansetts ingå i Ålands lagstiftningsbehörighet, i huvudsak som en del av jord- och skogsbruk. Det föreslås fortsatt och då kemikalier övergår till rikets lagstiftningsbehörighet föreslås att växtskyddsmedel uttryckligen nämnas i punkten. Till jord- och skogsbruk anses även användning inom jordbruket av rodenticider, exempelvis råttgifter, ingå.”

Tukes anser att propositionen behöver förtydligas i fråga om biocidprodukter. Att användningen av rodenticider nämns i specialmotiveringen till den föreslagna 25 § 26 punkten kan skapa oklarhet. Enligt förslaget ska frågor som gäller kemikalier omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet (26 § 46 punkten med tillhörande specialmotivering), och växtskyddsmedel anges uttryckligen som ett undantag. Om avsikten är att även rodenticider ska undantas från 26 § 46 punkten, bör detta föreskrivas särskilt. Specialmotiveringen i en regeringens proposition kan inte ersätta en entydig bestämmelse på lagnivå.

Av motiveringstexterna till den föreslagna 25 § framgår att den uttalade avsikten i fråga om rodenticider endast gäller "användningen" av dessa kemikalier. Tukes anser det vara värt att notera att den lagstiftningsbehörighet i fråga om rodenticider som beskrivs i specialmotiveringen till den föreslagna 25 § 26 punkten inte till alla delar motsvarar det undantag från kravet på examen i användningen av biocidprodukter avsedda för skadedjursbekämpning som föreskrivs i 38 § 1 mom. 2 punkten i kemikalielagen. Utöver rodenticider omfattar bestämmelsen i kemikalielagen användningen av träskyddsmedel avsedda för skadedjursbekämpning, insekticider, akaricider och andra biocidprodukter som används för bekämpning av leddjur, i den mån användaren i samband med godkännandet av produkten förutsätts ha avlagt examen. Dessutom gäller bestämmelsen endast användningen av produkterna i den berörda personens egen jordbruksverksamhet.

Överföring av myndighetsuppgifter: vissa produktgrupper med anknytning till explosiva ämnen samt hantering och upplagring av farliga kemikalier

I propositionen föreslås att myndighetsuppgifterna i fråga om explosiva varor, liksom myndighetsuppgifterna i fråga om kemikalier, ska återföras till den ansvariga riksmyndigheten, det vill säga Tukes. Tukes och Ålands landskapsregering skulle samarbeta med varandra.

Enligt 26 § 20 punkten i den föreslagna lagen omfattar riksdagens lagstiftningsbehörighet skjutvapen och ammunition samt explosiva ämnen. I avsnitt 4.1.5 i propositionen konstateras dock att lagstiftningen om explosiva ämnen på Åland regleras genom följande landskapslagar: landskapslagen (2007:98) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor, landskapslagen (2017:43) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om pyrotekniska artiklars överensstämmelse med kraven, landskapslagen (2017:45) om tillämpning på Åland av lagen om överensstämmelse med kraven för utrustning och säkerhetssystem som är avsedda för användning i explosionsfarliga omgivningar, landskapslagen (2017:46) om tillämpning på Åland av lagen om explosiva varors överensstämmelse med kraven och landskapslagen (2019:64) om tillämpning på Åland av gasanordningslagen. Enligt Tukes uppfattning kan formuleringen i propositionens specialmotivering göra det oklart vilken behörighet som överförs, eftersom 26 § 20 punkten enligt sin ordalydelse endast omfattar explosiva ämnen och inte kan tolkas på något annat sätt. Det står exempelvis klart att gasanordningar inte är explosiva ämnen.

Propositionens konsekvenser bedöms vara begränsade. Av propositionen framgår inte om det på Åland finns eller planeras kemikalieobjekt eller objekt med explosiva varor vars tillsyn skulle överföras till Tukes. Utvecklingsarbete som gäller digitala tjänster och anvisningar samt översättningsbehov bedöms också kunna medföra behov av tilläggsresurser. Propositionen innehåller ingen närmare bedömning av resursbehovet för tillstånds- och tillsynsuppgifterna och inte heller något förslag om att Tukes ska tilldelas resurser för dessa uppgifter. Mot bakgrund av vad Tukes ovan allmänt har anfört om överföringen av marknadskontrolluppgifter till verket bör propositionen i alla fall preciseras när det gäller Tukes resurser.

Dessutom bör det beaktas att Tukes enligt 116 § i lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005) har till uppgift att styra räddningsmyndigheternas och polisens verksamhet. Man kan med säkerhet utgå från att det på Åland finns kemikalieobjekt av mindre omfattning som står under räddningsmyndighetens tillsyn. Vid överföringen av uppgifterna bör det beaktas att Tukes i fortsättningen även på Åland ska ansvara för att styra räddningsmyndigheternas och polisens tillsynsverksamhet.

Standardisering, CE-märkning och förfarande för CE-märkning

I propositionen föreslås bestämmelser om standardisering i 25 § 41 punkten, som gäller lagtingets lagstiftningsbehörighet, och i 26 § 51 punkten, som gäller riksdagens lagstiftningsbehörighet. Enligt propositionen skulle 25 § 41 punkten utgöra ett undantag från 26 § 51 punkten. Enligt den sistnämnda punkten omfattas standardisering i övrigt av riksdagens lagstiftningsbehörighet. Enligt propositionens specialmotivering ska behörigheten att besluta vilka standarder en viss produkt, konstruktion eller verksamhet ska uppfylla således i fortsättningen ingå i lagstiftningsbehörigheten i frågor som gäller produkten, konstruktionen eller verksamheten.

Den allmänna standardiseringspolitiken skulle dock även i fortsättningen omfattas av riksdagens lagstiftningsbehörighet enligt 26 § 51 punkten. Tukes anser det viktigt att standardiseringspolitiken även i fortsättningen ligger på riksnivå. Dessutom är det viktigt att standardiseringen och frågor med anknytning till den ligger i linje med EU:s standardiseringsstrategi och att Finlands standardiseringsstrategi, som för närvarande bereds, beaktas i detta sammanhang.

Tukes anser att formuleringarna om standardisering är oklara och behöver preciseras. Om avsikten med fördelningen av behörigheten i fråga om standarder är att göra det möjligt att i en viss författning föreskriva att en viss standard ska tillämpas obligatoriskt endast på Åland, bör bland annat följande beaktas:

- de allmänna principerna om fri rörlighet för varor inom EU,
- målet att produktkraven ska vara harmoniserade i så stor utsträckning som möjligt,

- den allmänna utgångspunkten att standarder endast är ett sätt att visa att produkter uppfyller de övergripande produktkraven i lagstiftningen. En motsvarande säkerhetsnivå eller annan motsvarande nivå kan ofta uppnås även på andra sätt. Det bör också noteras att standarder är obligatoriska i viss sektorsspecifik produktlagstiftning, exempelvis lagstiftningen om byggprodukter.
- nationell reglering eller standarder får i princip inte ge upphov till nationella handelshinder.

Tukes vill också uppmärksamma oklarheterna i samma lagrum (den föreslagna 26 § 51 punkten) när det gäller CE-märkning och förfarandet för CE-märkning. Enligt den föreslagna 26 § 51 punkten skulle förfarandet för CE-märkning höra till riksdagens lagstiftningsbehörighet på Åland. Förfarandet för CE-märkning nämns även i propositionens motivering, där följande konstateras: "Rättsystematiskt sett är CE-märkning emellertid inte en del av standardiseringen. Därmed är enligt självstyrelselagen CE-märkningen att anse som ett område som är delat mellan riksdagen och lagtinget. Vardera ansvarar för den CE-märkning som hör till dem enligt deras lagstiftningsbehörighet på Åland. Däremot föreslås förfarandet för CE-märkning vara riksdagens lagstiftningsbehörighet." Dessutom konstateras följande: "Det [förfarandet för CE-märkning] sker på flera områden genom bedömning av ett oberoende organ." Tukes anser det nödvändigt att precisera vad som i propositionen avses med förfarandet för CE-märkning. Alternativt föreslår Tukes att alla formuleringar om förfarandet för CE-märkning helt stryks ur propositionen. Det är också oklart för Tukes vad som i motiveringen avses med ett oberoende organ.

Tukes konstaterar att bestämmelser om de allmänna principerna för CE-märkning för närvarande finns i artikel 30 i EU:s så kallade NLF-förordning, det vill säga förordning (EG) nr 765/2008. CE-märkningskravet grundar sig på EU:s produktspecifika lagstiftning. CE-märkningen får endast anbringas på produkter som enligt EU-lagstiftningen ska förses med märkningen. CE-märkningen beviljas inte av någon myndighet, utan anbringas av tillverkaren eller tillverkarens representant.

CE-märkningen är direkt knuten till den EU-produktlagstiftning som gäller för den aktuella produkten. Genom nationella bestämmelser kan det inte medges undantag från EU-lagstiftningen i fråga om att förse produkter med CE-märkning. Av denna anledning anser Tukes att det vore ändamålsenligt att i fråga om CE-märkning följa samma utgångspunkt som i fråga om behörighetsfördelningen vid genomförandet av Europeiska unionens beslut i övrigt: behörighetsfördelningen mellan Åland och staten gäller även vid genomförandet av unionsrätten (specialmotiveringen till 75 §).

Lounema Tomi
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Lencioni Isabella
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto