

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahankeräyslakia siten, että lain soveltamisalasäännöksen lisättäisiin uusi kohta, jolla niin sanotut vapaaehtoiset päästökompensaatiopalvelut rajattaisiin rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Soveltamisalarajoituksen mukainen toiminta olisi mahdollista rahankeräyslain sääntelyn ulkopuolisena toimintana erilaisille toimijoille riippumatta palveluntarjoajan oikeudellisesta muodosta. Ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutuksia kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksiin tehdä muuta yleishyödyllistä ilmastoa hyödyttävää työtä rahankeräyslain sääntelyn piirissä. Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitetta hiilineutraalin Suomen saavuttamisesta vuoteen 2035 mennessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2021.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	7
2.1 Nykytila.....	7
2.1.1 Rahankeräyslaki ja kansalaisjärjestöjen tekemä ilmastotyö.....	7
2.1.2 Hiilimarkkinat, kansainväliset ja kansalliset hyvitysjärjestelmät sekä niitä koskeva sääntely.....	10
2.2 Nykytilan arviointi	18
3 Tavoitteet	20
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	21
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	21
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	21
4.2.1 Yleistä vaikutuksista	21
4.2.2 Taloudelliset vaikutukset	23
4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	25
4.2.4 Ympäristövaikutukset	26
4.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset	28
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	32
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	32
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	36
6 Lausuntopalaute	39
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	42
8 Voimaantulo	46
9 Suhde muihin esityksiin.....	46
9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	46
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	47
LAKIEHDOTUS	48
Laki rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta.....	48
LIITE	49
RINNAKKAISTEKSTI.....	49
Laki rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta.....	49

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman yksi strateginen kokonaisuus on hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi. Ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi, että Suomi on hiilineutraali vuonna 2035. Niin sanottu vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta, jonka tarkoituksena on mahdollistaa sekä oikeushenkilöille niiden aiheuttamien päästöjen että yksityishenkilöille heidän hankkimistaan palveluista ja tuotteista aiheutuvien päästöjen hyvittäminen maksua vastaan, on lisääntynyt Suomessa viimeisten vuosien aikana. Toiminnan voimakas lisääntyminen ja sen toimintamuotojen laajeneminen on herättänyt kysymyksen toiminnan suhteesta pääasiassa yleishyödyllisiä rahankeräyksiä sääntelevään rahankeräyslakiin. Epäselvältä vaikuttava oikeustila on aiheuttanut epävarmuutta sidosryhmien keskuudessa sen suhteen, onko vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa laillista harjoittaa voittoa tavoittelevana elinkeinotoimintana.

Vallitsevan oikeustilan selvittämiseksi ja tarpeellisten lainsäädäntömuutosten valmistelemiseksi sisäministeriö asetti 15.4.2020 lainsäädäntöhankkeen päästökompensaatiotoiminnan ja rahankeräyslain suhteen arvioimiseksi ja rahankeräyslain muuttamiseksi (SM014:00/2020). Hankkeen tavoitteena oli arvioida päästökompensaatiotoiminnan suhdetta rahankeräyslakiin ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutosehdotukset rahankeräyslain muuttamiseksi siten, että vapaaehtoinen päästökompensointi olisi mahdollista. Hankkeeseen nimettiin sisäministeriön ulkopuolinen asiantuntija, joka vastasi taustaselvityksen laatimisesta. Taustaselvitys tehtiin sisäministeriön johdolla ja ohjauksessa. Taustaselvitystyötä ohjasi ohjausryhmä, joka koostui sisäministeriön virkamiehistä. Hankkeeseen perustettiin lisäksi asiantuntijaverkosto, johon kutsuttiin hankkeen tavoitteen ja tehtävän kannalta keskeisten ministeriöiden ja viranomaisten sekä kansalaisyhteiskunnan ja yritystoiminnan edustajia. Asiantuntijaverkosto kutsuttiin osallistumaan taustaselvitystyön yhteydessä toteutettuihin haastatteluihin ja työpajoihin.

Taustaselvitys toteutettiin eri sidosryhmien näkemyksiä yhteentuoavaa valmistelumallia noudattaen. Yksittäisten kuulemisten sijaan hankkeessa järjestettiin laajoista sidosryhmä- ja asiantuntijahaastatteluista ja useasta yksittäisestä työpajaosuudesta muodostuva kokonaisuus. Tällöin oli mahdollista havainnollistaa, miten sidosryhmien kuulemiset vaikuttivat taustaselvityksen eri vaiheissa ja mitä taustaselvityksen seuraavissa vaiheissa tapahtuisi. Taustaselvitykseen sisällytettiin kuvaus nykytilasta ja sen arvioinnista, vaihtoehtoiset ratkaisumallit, ehdotukset rahankeräyslain muutoksiksi sekä arvio ehdotettujen lainsäädäntömuutosten pääasiallisista vaikutuksista. Taustaselvitys laadittiin hallituksen esityksen muotoon ja luovutettiin sisäministeriölle 30.9.2020.

Asiantuntija- ja sidosryhmähaastattelut

Taustaselvitys käynnistettiin sidosryhmä- ja asiantuntijahaastatteluilla, jotka järjestettiin 15.4.-22.6.2020 (<https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM014:00/2020>). Haastatteluihin osallistui yhteensä 45 henkilöä 30 eri organisaatiosta. Haastatteluihin osallistui kansalaisjärjestöjen, yritysten, ministeriöiden ja viranomaisten edustajia sekä päästökompensaatiota tuntevia ilmastotaloustieteen, ilmastopolitiikan ja oikeustieteen asiantuntijoita.

Haastatteluissa kartoitettiin taustaselvityksen toimeksiannon kannalta keskeiset sidosryhmät, ja selvitettiin sidosryhmien ja asiantuntijoiden alustavia näkökulmia arvioitavaan aihealueeseen. Lisäksi haastatteluissa kartoitettiin, miten eri sidosryhmät ja asiantuntijat hahmottavat vapaaehtoisen kompensaation käsitteen ja minkälaisia havaintoja haastateltavat ovat tehneet vapaaeh-

toisen päästökompensaation nykytilassa mahdollisesti ilmenneistä haasteista. Lisäksi haastatteluissa pohdittiin mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja nykytilassa ilmenneisiin haasteisiin. Haastatteluissa muodostui alustava ymmärrys siitä, että eri sidosryhmien edustajilla ja asiantuntijoilla on erilainen tietopohja liittyen yleisesti päästökompensaatioon ja vapaaehtoiseen päästökompensaatioon, ja että tietopohjaa eri sidosryhmien kesken tulisi syventää työn edetessä. Haastatteluista kävi ilmi, että erityisesti yritysten ja kansalaisjärjestöjen välistä ymmärrystä siitä, minkälaista toimintaa kansalaisjärjestöt ja yritykset tekevät ja minkälaisia liittymäpintoja niillä on toisiinsa, tulisi vahvistaa. Haastatteluista selvisi myös, että lähestulkoon kaikki haastateltavat pitivät rahankeräyslain ja vapaaehtoisen päästökompensaation välistä suhdetta ongelmallisena. Sidosryhmien välillä tuntui olevan yhteinen ymmärrys siitä, että jonkinlaisia toimia tarvittaisiin epäselvänä näyttäytyvän oikeustilan selkeyttämiseksi. Haastatteluista muodostui myös ymmärrys siitä, että haastateltavat olivat hyvin yksimielisiä siitä, että rahankeräyslaissa ei tulisi säätää vapaaehtoisen päästökompensaation luotettavuuden reunaehdoista. Sidosryhmät ja asiantuntijat katsoivat sen sijaan, että vapaaehtoisen päästökompensaation mahdollisista sääntelytarpeista tulisi käydä laajempaa keskustelua sen lisäksi, että käynnissä olevassa hankkeessa selvitetään rahankeräyslain ja vapaaehtoisen päästökompensaation välinen suhde.

Työpajat

Sidosryhmä- ja asiantuntijahaastattelujen pohjalta suunniteltiin neljä erillistä verkkotyöpajaa, jotka oli suunnattu eri sidosryhmille ja asiantuntijoille. Työpajojen tarkoituksena oli ensinnäkin lisätä sidosryhmien keskinäistä tietopohjaa aihealueesta, jotta sidosryhmien ja asiantuntijoiden olisi mahdollista lähteä arvioimaan erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja rahankeräyslain ja vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan välisen suhteen selkeyttämiseksi. Lisäksi työpajojen tarkoituksena oli kerätä lisää tietoa vapaaehtoisen päästökompensaation nykytilasta ja toiminnassa kohdatuista haasteista sekä kartoittaa erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja sidosryhmien ja asiantuntijoiden kanssa ja keskustella eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksista.

Työpaja kansalaisjärjestöjen näkökulmasta

Ensimmäinen työpaja järjestettiin 27.5.2020 ja siinä keskityttiin kansalaisjärjestöjen näkökulmaan. Työpajaan osallistui yhteensä 22 henkilöä 17 eri organisaatiosta. Yhteensä 18 henkilöä edusti varainhankintaa harjoittavien kansalaisjärjestöjen näkökulmaa ja loput neljä kuluttajansuojan, varallisuus oikeuden ja päästökauppajärjestelmien erityisosaamista.

Työpajassa ei syntynyt yhtä johtopäätöstä siitä, millaisia ratkaisuja vapaaehtoisen päästökompensaation ja rahankeräyslain välisen suhteen selventämiseksi tulisi tehdä. Osallistujien näkemykset kompensaatioon vaihtelivat, mutta yleisesti katsottiin, että kompensaatio on muuttumassa yleistermiksi ja vapaaehtoisen päästökompensaation määrittely nähtiin tarpeellisenä. Osa järjestöjen edustajista totesi lähtökohtaisesti vastustavansa vapaaehtoista päästökompensaatiota ilmiönä. Yrityssektorin osallistuminen ilmastotyöhön nähtiin kuitenkin tärkeänä ja näin ollen katsottiin, että yrityksillä tulisi olla mahdollisuus harjoittaa vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa. Lisäksi kansalaisjärjestöjen keskuudessa pidettiin tärkeänä, että kompensaatiokysymystä tarkastellaan yhdenvertaisesti järjestöjen ja yritysten välillä. Keskustelussa kiinnitettiin huomiota myös verotuskysymyksiin ja valmistelussa toivottiinkin selvittävän, miten toimintaa verotettaisiin mahdollisesti eri tavoin, kun kyse on liiketoiminnasta ja kansalaisjärjestön tekevästä hyväntekeväisytyöstä.

Yhdeksi keskeisimmistä kysymyksistä nousi se, onko vapaaehtoisessa päästökompensaatiossa kysymys vastikkeettomasta rahankeräyksestä vai vastikkeellisesta liiketoiminnasta, vai voiko vapaaehtoinen päästökompensaatio olla yhtenäistä. Siitä, onko toiminta vastikkeellista vai vastikkeetonta, ei saavutettu keskustelussa yhtenäistä näkemystä. Sen sijaan osallistujat totesivat,

että kyseessä on vielä niin sanotusti hahmottumaton tuote, sillä kyse on uudesta ja kehittyvästä toimialasta. Yleisesti todettiin, että nykytilassa lahjoittamisen ja kuluttamisen rajat voivat hämärtä vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan yhteydessä.

Lisäksi keskustelussa todettiin, että vapaaehtoiselle kompensaatiotoiminnalle ei ole olemassa erityissääntelyä ja keskustelussa pohdittiinkin sitä, millä keinoin toiminnan laatua voitaisiin varmentaa. Ongelmallisena pidettiin sitä, että sekä hyväntekeväisyystyötä että liiketoimintaa säädelletäisiin samassa lainsäädännössä. Rahankeräyslakia ei muun muassa tästä syystä pidetty oikeana paikkana säännellä päästökompensaatiotoimintaa, jos se erotettaisiin rahankeräyslain soveltamisalasta. Työpajassa myös todettiin, että järjestöillä on merkittävä rooli ilmastotyössä ja näin ollen pidettiin tärkeänä, että järjestöt pystyvät jatkossakin tekemään ilmastotyötä myös rahankeräyslain sääntelyn piirissä.

Työpaja yritysten näkökulmasta

Toinen työpaja järjestettiin 4.6.2020 ja siinä keskityttiin vapaaehtoista päästökompensaatiota tarjoavien yritysten näkökulmaan. Työpajaan osallistui yhteensä 22 henkilöä 18 eri organisaatiosta. Yhteensä 12 henkilöä edusti yritysten näkökulmaa, kolme päästökompensaatiota tuottavien järjestöjen ja säätiöiden näkökulmaa ja loput viisi muun muassa kuluttajansuojan, varallisuusoikeuden, varainhankinnan ja päästökauppajärjestelmien erityisosaamista.

Työpajassa todettiin, että yritykset tarjoavat päästökompensaatiopalveluita eri sisältöisinä eikä päästökompensaatiolle ole olemassa yhtä yhtenäistä muottia. Lisäksi työpajassa todettiin, että toiminnalle ei ole yhteistä ohjaavaa sääntelyä ja yhteisten toimialaa koskevien sääntöjen kehittämistä pidetään kannatettavana. Rahankeräyslain soveltamiskäytännön katsottiin aiheuttaneen epäselvyyttä alan toiminnalle. Lainsäädännölliset epäselvyydet koettiin sidosryhmien keskuudessa rasitteeksi ja hidasteeksi kunnollisen liiketoiminnan syntymiselle. Laadunvarmistamista ohjaavan lainsäädännön puuttumisen katsottiin lisäksi voivan vaikuttaa kielteisesti alan maineeseen.

Työpajassa todettiin yleisesti, että yritysten edustajat pitävät vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa ensisijaisesti liiketoimintana ja näin ollen myös vastikkeellisena kaupankäyntinä. Päästökompensaatiotoiminta hahmotettiin palveluna, joka suoritetaan sovittujen ehtojen mukaisesti ja joka on yksilöity ja nimenomainen. Vastikkeellisuuden muodostumiseen yhdistettiin ajatus myös muun muassa tuotteen tai palvelun mitattavuudesta. Työpajassa syntyi yhteinen näkemys siitä, että päästökompensaatiotoiminnan tulisi olla mahdollista kaikille riippumatta siitä, onko kyseessä esimerkiksi osakeyhtiö, järjestö vai säätiö. Lähtökohtaisesti kuitenkin katsottiin, että kaikille toimintaa harjoittaville tulisi olla yhtenäinen sääntely.

Asiantuntija- ja sidosryhmätyöpaja

Kolmas työpaja järjestettiin 11.6.2020 ja siinä tuotiin yhteen aikaisemmissa työpajoissa esiin tulleita näkemyksiä, keskusteltiin vaihtoehtoisista ratkaisumalleista ja pohdittiin vapaaehtoisen päästökompensaation sisältöä ja mahdollista määrittelyä. Työpajaan osallistui yhteensä 27 henkilöä 24 eri organisaatiosta. Yhteensä yhdeksän henkilöä edusti yritysten näkökulmaa, 11 kansalaisjärjestöjen näkökulmaa ja loput seitsemän muun muassa kuluttajansuojan, varallisuusoikeuden, varainhankinnan ja päästökauppajärjestelmien erityisosaamista.

Työpajassa käsitelty vaihtoehtoiset ratkaisumallit oli muodostettu sidosryhmä- ja asiantuntija-haastatteluissa ja työpajoissa esiin tulleiden ratkaisuehdotusten pohjalta. Työpajan ensimmäisessä osuudessa käsiteltiin viittä vaihtoehtoista ratkaisumallia hankkeen toimeksiannon toteut-

tamiseksi. Ensimmäisen mallin mukaisessa ratkaisussa päästökompensaatio katsottaisiin kokonaisuudessaan hyväntekeväisyydeksi. Toisen mallin mukaisessa ratkaisussa rahankeräyslaissa määriteltäisiin päästökompensaatiotoiminnan reunaehdot hyvin yksityiskohtaisella tasolla ja tämä toiminta rajattaisiin rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Kolmannen mallin mukaisessa ratkaisussa rahankeräyslakiin otettaisiin säännös, jolla vastikkeellinen päästökompensaatiotoiminta rajattaisiin rahankeräyslain ulkopuolelle. Määritelmässä ei otettaisi kantaa esimerkiksi päästökompensaatiotoiminnan todennettavuuteen tai luotettavuuteen, vaan liiketoiminnan luonne määriteltäisiin yleisemmällä tasolla. Neljännen mallin mukaisessa ratkaisussa käynnistettäisiin erillinen hanke tai selvitys siitä, minkälaista sääntelyä vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan laadunvarmistamiseksi tarvitaan. Hankkeen lopputuloksena voisi olla uusi erillinen sääntely toiminnalle tai sääntelyn tuominen jo olemassa olevan lainsäädännön sisälle tai suositus itsesääntelyjärjestelmän luomisesta. Viidennen mallin mukaisessa ratkaisussa toteutettaisiin sekä mallin kolme että mallin neljä mukainen ratkaisu, eli muutettaisiin rahankeräyslakia ja käynnistettäisiin erillinen hanke sen selvittämiseksi, minkälaista sääntelyä päästökompensaatiotoiminnan laadunvarmistamiseksi tarvitaan.

Yleinen näkemys keskusteluissa oli, että päästökompensaatiotoiminnan on oltava mahdollista niin järjestöille kuin yrityksille. Keskustelussa korostui vahva näkemys siitä, että valittavasta ratkaisumallista riippumatta kaikkia alan toimijoita – niin yrityksiä kuin järjestöjä – tulisi säännellä samalla tavalla. Mikään esitetyistä malleista ei saanut yksimielistä kannatusta, mutta mallien 2, 3, 4 ja 5 mukaiset etenemistavat nähtiin kaikki mahdollisina. Eniten kannatusta saivat mallit 2, 3 ja 5. Mikään pienryhmistä ei valinnut mallia 1. Mainittu malli 1 koettiin sekä kansalaisjärjestöjen, asiantuntijoiden että yritysten osalta rajoittavaksi, sillä malli sulki yrityssektorin kokonaan pois vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan piiristä. Malli 2 todettiin osan osallistujista kesken kokonaan toimimattomaksi, koska rahankeräyslaki nähtiin vääränä paikkana kompensaatiotoiminnan sääntelylle. Työpajatyöskentelyssä kävi kuitenkin ilmi, että mallien 2 ja 3 eroavaisuudet eivät käyneet riittävän selvästi ilmi mallien kuvauksesta ja näin ollen eri pienryhmissä näiden kahden mallin sisällöt hahmotettiin joiltakin osin samansisältöisinä. Malli 4 nähtiin tarpeellisenä kaikissa pienryhmissä, mutta mallin katsottiin kuitenkin palvelevan nimenomaan yleisempää keskustelua vapaaehtoisen päästökompensaation sääntelytarpeiden kartoittamiseksi. Monet osallistujista katsoivat, että mallin mukainen ratkaisu tulisikin yhdistää toteutettavaksi yhdessä rahankeräyslakiin tehtävän muutoksen kanssa. Näin ollen suosituimmaksi malliksi nousikin malli 5, jossa vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta rajattaisiin pois rahankeräyslain soveltamisalasta ja sen lisäksi käynnistettäisiin erillinen hanke, jossa selvitettäisiin huolella vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan sääntelytarpeet.

Toisessa työpajaosiossa keskusteltiin luonnoksesta rahankeräyslakiin mahdollisesti lisättävän soveltamisalarajaukseen sisältyvän vapaaehtoisen päästökompensaation määritelmästä, joka oli muodostettu aikaisemmissa työpajoissa ja sidosryhmä- ja asiantuntijahaastatteluissa esitettyjen tietojen ja näkemysten pohjalta. Keskustelussa pohdittiin muun muassa rajanvetoa sen suhteen, mikä on riittävän tarkkarajainen määritelmä vapaaehtoiselle päästökompensaatiolle niin, että se erottuisi selkeästi yleisestä ilmastotyöstä, ja olisi kuitenkin samalla mahdollisimman yleispätevä toiminnan määritelmä ja mahdollistaisi vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan monissa eri muodoissaan harjoitettavaksi myös liiketoimintana.

Työpaja vapaaehtoisen päästökompensaation määritelmästä

Viimeinen työpaja järjestettiin 18.9.2020 ja siinä jatkettiin keskustelua rahankeräyslain soveltamisalarajauksen sisällöstä keskittyen määritelmään sisältyvien eri termien merkitykseen. Työpajaan osallistui yhteensä 14 henkilöä. Yhteensä kolme henkilöä edustivat yritysten näkökul-

maa, yhteensä neljä kansalaisjärjestöjen näkökulmaa, ja loput seitsemän muun muassa Poliisi-hallituksen, kuluttajansuojaviranomaisen, varallisuus oikeuden, varainhankinnan ja päästökaup-pajärjestelmien erityisosaamista.

Lausunnot

Hallituksen esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle ajalla 6.11. - 18.12.2020. Lausunto-kierrokselle lähetetty esitysluonnos pohjautui asiasta laadittuun taustaselvitykseen. Lausunto-pyyntö ja luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin 187 taholle, jotka edustivat keskeisiä mi-nisteriöitä, viranomaisia, puolueita, korkeakouluja, rahankeräystoimintaa harjoittavia organi-saatioita, kompensatiopalveluita tarjoavia toimijoita ja muita sidosryhmiä. Lausuntopyyntö ja hallituksen esitysluonnos ovat olleet saatavilla myös sisäministeriön hankesivulla.

Lausuntoja saatiin yhteensä 48 kappaletta. Lausunnoista on laadittu yhteenveto, joka on saata-villa hankesivulla.

Lainsäädännön arviointineuvosto on arvioinut esitysluonnoksen. Lausunto on julkaistu hanke-sivulla.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet/> tunnuksella SM014:00/2020.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Rahankeräyslaki ja kansalaisjärjestöjen tekemä ilmastotyö

Alla käydään läpi rahankeräyksen järjestämisen edellytyksiin liittyvät keskeiset rahankeräyslain (863/2019) säännökset erityisesti siltä osin kuin säännökset ovat oleellisia tarkasteltaessa va-paaehtoisen päästökompensaation suhdetta rahankeräyslain säännöksiin. Lisäksi alla olevassa osiossa on kuvattu, millaista ilmastotyötä suomalaiset kansalaisjärjestöt tällä hetkellä järjestävät rahankeräyslain sääntelyalan piirissä ja miltä osin mainitussa toiminnassa on liittymäpintoja va-paaehtoiseen päästökompensatioon.

Rahankeräyslaki

Uusi rahankeräyslaki tuli voimaan 1.3.2020. Rahankeräyslaissa säädetään rahankeräysten jär-jestämisestä ja niiden asianmukaisuuden valvonnasta. Laki sisältää säännökset muun muassa rahankeräyksen järjestämisen edellytyksistä eli siitä, mitkä tahot voivat järjestää rahankeräyksiä ja mihin tarkoitukseen rahaa voidaan kerätä, sekä rahankeräyksen järjestämiseen liittyvistä lupa- ja ilmoitusmenettelyistä. Lain soveltamisalaa koskevassa 1 §:n 3 momentissa luetellaan sellaiset keräykset, jotka eivät kuulu rahankeräyslain soveltamisalaan. Mainitussa momentissa luetellaan muun muassa naapuriapu, vetoaminen yleisöön omaisuuden saamiseksi testamentin, yksityishenkilöiden merkkipäiväkutsujen ja -haastattelujen sekä kuolinilmoitusten ja muistokir-joitusten yhteydessä esitetyt muistamispyynnöt, uskonnonvapauslaissa (453/2003) tarkoitetun uskonnollisen yhdyskunnan julkisen uskonnonharjoituksen yhteydessä siihen osallistuvien kes-kuudessa suoritettava kolehdin tai muun vastaavan rahalahjoituksen keräys sekä joukkorahoi-tuslain (734/2016) mukainen laina- tai sijoitusmuotoinen joukkorahoitus ja joukkorahoituksen välittäjän toiminta. Mainitun momentin perusteluissa todetaan, että listaukseen sisältyy sellaisia toimintoja, jotka voitaisiin katsoa rahankeräyksiä rahankeräyksen määritelmän nojalla, mutta

joiden järjestäminen ei edellyttäisi rahankeräyslupan hakemista tai pienkeräysilmoituksen tekemistä. Mainitussa luettelossa ei ole mainintaa vapaaehtoisesta päästökompensaatiotoiminnasta.

Lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa määritellään rahankeräys. Määritelmän mukaan rahankeräyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Säännöksen perusteluissa todetaan, että rahankeräyksen määritelmän avulla rahankeräys on pyritty rajaamaan yksinomaan vastikkeettomaan rahan keräämiseen eikä rahan keräämistä eikä rahankeräyksiä tule toteuttaa tavalla, jolla olisi jonkinlaista kaupankäynnin luonnetta. Momentin 2 kohdassa määritellään lisäksi se, mitä tarkoitetaan yleisöllä ja 3 kohdassa mitä tarkoitetaan yleisöön vetoamisella. Mainitun 2 kohdan mukaan yleisöllä tarkoitetaan ennalta rajoittamatonta ja määrittelemätöntä joukkoa henkilöitä ja yleisöön vetoamisella suullisesti, kirjallisesti tai muulla tavoin ilmaista pyyntöä tai kehotusta antaa rahaa keräykseen.

Rahankeräyksen vastikkeettomuudesta on maininta lisäksi lain 7 §:n perusteluissa. Mainitussa 7 §:ssä säädetään rahankeräyksen kielletyistä järjestämistavoista. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan kiellettyä on järjestää rahankeräys tavalla, jossa kaupankäynti tai yhdistyksen jäsenhankinta ja rahankeräys ovat ilmeisessä vaarassa sekoittua keskenään. Kyseisen pykälän tarkoituksena on selvittää rahankeräysten vastikkeetonta luonnetta esimerkiksi siten, että se ei olisi sekoitettavissa kaupankäyntiin. Lain 7 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädetään puolestaan kiellosta järjestää rahankeräys siten, että rahan lahjoittajana keräykseen osallistuneelle annetaan muu vastike kuin rahankeräyksen järjestäjän tai keräyksen tunnus, joka on arvoltaan vain vähäinen. Mainitun momentin perusteluissa todetaan, että pääsääntöisesti rahankeräykset tulisi toimeenpanna siten, ettei rahankeräykseen osallistuvalla anneta mitään hänen lahjoittaessaan rahaa keräykseen, vaan rahalahjoitus perustuisi vain kansalaisen auttamishaluun.

Lain 4 §:ssä säädetään puolestaan rahankeräysten luvanvaraisuudesta ja ilmoituksenvaraisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan rahankeräys saadaan järjestää vain, jos Poliisihallitus on myöntänyt rahankeräyslupan. Rahankeräyslain mukaisen pienkeräyksen järjestämiseen ei tarvita rahankeräyslupaa, mutta siitä tulee tehdä ilmoitus poliisilaitokselle.

Lain 5 § sisältää puolestaan säännökset siitä, kuka voi järjestää rahankeräyksen. Pykälän 1 momentin mukaan rahankeräyslupa voidaan myöntää sellaisille Suomessa rekisteröidyille yhdistyksille, säätiöille, puoluekisteriin merkityille puolueille ja uskonnollisille yhdyskunnille, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Lupa voidaan myöntää myös Suomessa toimivalle rekisteröimättömälle yhteisölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus, jos rekisteröimättömyys johtuu siitä, että yhteisön asemasta on säädetty Suomen lainsäädännössä, yliopistolain (558/2009) 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu yliopistolle, ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettu ammattikorkeakoululle, Kansallisgallerialle sekä Suomen evankelis-luterilaisen kirkon keskusrahastolle diakoniarahaston lukuun, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymälle tai seurakunnalle, joka ei kuulu seurakuntayhtymään, ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunnalle. Muilla kuin tässä pykälässä mainituilla osakeyhtiömuodossa tai muussa yritysmuodossa toimivilla tahoilla ei ole mahdollisuutta saada rahankeräyslupaa.

Saman 5 §:n 2 momentin mukaan pienkeräyksen saa järjestää Suomessa rekisteröity yhdistys, säätiö, puoluekisteriin merkitty puolue, uskonnollinen yhdyskunta, Suomen Punainen Risti sekä sen paikallinen ja alueellinen toimintayksikkö, yliopistolain 46 §:ssä tarkoitettu ylioppilaskunta ja 47 §:ssä tarkoitettu osakunta, ammattikorkeakoululain 41 §:ssä tarkoitettu opiskelijakunta, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntayhtymä tai seurakunta, joka ei kuulu seurakuntayhtymään, ja Suomen ortodoksisen kirkon seurakunta sekä rekisteröimätön vähintään kolmen luonnollisen henkilön muodostama ryhmä, jonka jäsenistä vähintään yksi on täysivaltainen ja muut ovat täyttäneet 15 vuotta ja joilla kaikilla on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta Suomessa. Yritysmuodossa toimiva taho ei voi järjestää pienkeräystä.

Lain 6 §:ssä säädetään keräystarkoituksista, jotka on sallittu rahankeräyslain nojalla. Lain 1 momentissa säädetään keräystarkoitusta koskevasta pääsäännöstä, jonka mukaan rahankeräys saadaan järjestää varojen hankkimiseksi yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan. Samassa pykälässä säädetään myös eräistä poikkeuksista keräystarkoitukseen. Poikkeukset eivät mahdollista rahankeräyksen järjestämistä elinkeinotoiminnan tukemiseen tai liikevoiton tavoittelua varten. Pienkeräysten sallituista keräystarkoituksista säädetään saman pykälän 3 momentin 1 kohdassa. Mainitun kohdan mukaan rahankeräys saadaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, järjestää pienkeräyksenä myös muuhun kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen, ei kuitenkaan elinkeinotoiminnan tukemiseen eikä oikeushenkilön varallisuuden kartuttamiseen.

Lisäksi rahankeräyslaissa säädetään muun muassa rahankeräysluvan hakemisesta ja pienkeräysilmoituksen tekemisestä, rahankeräysvarojen raportointivelvollisuudesta, käytöstä ja valvonnasta sekä rahankeräysrekisteristä. Rahankeräyslaki ei sisällä säännöksiä rahankerääjän tekemästä yritys yhteistyöstä, kuten rahankeräyksen käytännön toimeenpanosta, vaan järjestöjen ja yritysten välinen yhteistyö on uudessa rahankeräyslaissa jätetty toimijoiden väliseksi sopimusasiaksi.

Rahankeräyslain soveltamisalan piirissä olevat yleishyödylliset ilmastohankkeet

Kansalaisjärjestöjen piirissä on tehty monipuolisesti erilaista ilmastoa hyödyttävää työtä ainakin viimeiset 20 vuotta. Työtä on rahoitettu osittain rahankeräyksillä saaduilla varoilla. Suuri osa järjestöjen ilmastotyöstä on vaikuttamistyötä ja muun muassa kansalaisten ja yritysten kouluttamista ilmastoteemoista. Järjestöt tarjoavat yrityksille palveluita myös päästöjen konkretisointiin ja laskemiseen liittyen sekä organisaatioiden ymmärryksen lisäämiseen päästökompensaatiota koskien.

Kansalaisjärjestöt ovat järjestäneet muun muassa sellaisia ilmastoa hyödyntäviä hankkeita, joissa kerätään rahaa suomalaisen ikimetsän ostamiseksi ja sen muuttamiseksi suojelualueeksi (Luonnonperintösäätiö) sekä suomalaisen ojitetun suon ennallistamiseksi (Hiilipörssi). Lisäksi järjestöjen kautta on mahdollista lahjoittaa erityisesti kehittyvissä maissa tapahtuvaan ilmastotyöhön, jota toteutetaan esimerkiksi kehittyvien maiden metsityshankkeiden avulla (Suomen WWF). Lisäksi ilmastotyötä voi tukea mahdollistamalla työn sademetsien tilanteen valvomiseksi (Greenpeace) tai esimerkiksi Amazonian keräilijäreservaatien puolustamiseksi (Siemenpuusäätiö). Monet kansalaisjärjestöt toimivat laajalti vähemmän kehittyneissä maissa ja näissä hankkeissa on lähtökohtana paikallisen yhteisön kehittäminen. Ilmastomyönteisen tapahtuman toteutuminen on usein osa hankkeen kokonaisvaikutuksia.

Kansalaisjärjestöt ovat lähteneet myös toteuttamaan varsinaisia päästöjen kompensoimiseen tähtääviä ilmastohankkeita. Ainakin tietyt kehitysyhteistyöjärjestöt ovat käynnistäneet pienimuotoista päästökompensaatiotoimintaa ja kiinnostus toiminnan hyödyntämismahdollisuuksia kohtaan on herännyt laajemminkin. Osittain taustalla vaikuttaa se, että Suomen kehitysyhteistyön yhtenä läpileikkaavana tavoitteena on hankkeiden ilmastokestävyys ja vähäpäästöinen kehitys. Tämän tavoite on vaikuttanut järjestöjen kiinnostukseen hyödyntää päästökompensaatiota osana omaa toimintaansa ja näin toiminnan voidaan arvioida laajentuvan jollain aikajänteellä. Myös esimerkiksi Suomen luonnonsuojeluliiton aiemmin hallinnoiman Hiilipörssin toiminnassa on tavoitteena vapaaehtoinen päästöjen kompensointi. Kansalaisjärjestöjen toteuttamissa ilmastohankkeissa, joissa on vapaaehtoisen kompensoinnin piirteitä, on lahjoittajalle kerrottu lahjoituksen avulla toteutuva hiilidioksidihyöty. Hankkeissa on pääsääntöisesti kuitenkin luovuttu käyttämästä kompensoatio-termiä tai ilmastohyöty on alusta pitäen esitetty hankkeissa muulla tavoin ilmaistuna.

Edellä mainituissa kansalaisjärjestöjen kompensatiohankkeissa ei ole käytetty ulkopuolista laadunvarmentajaa tai muutenkaan sitouduttu kansainvälisten päästökompensaation laatua koskevien standardien edellytyksiin. Järjestöt ovat kuitenkin selvittäneet, kuinka paljon toiminta sitoo hiiltä, jotta he voisivat kertoa tämän avoimesti lahjoittajille. Näille järjestöille päästökompensaation tarjoaminen lahjoittajille toimii yhtenä varainhankinnan keinona, ei erillisenä liiketoiminnan muotona.

Tiedossa on myös yksi kansalaisjärjestön toteuttama hanke (World Visionin FMNR-metsityshanke), jossa rahaa on kerätty sellaisen hankkeen perustamiseen, jonka tarkoituksena on tuottaa hiilimarkkinoille hyväksyttäviä päästövähennysyksiköitä. Tuotetut päästövähennysyksiköt on tämän jälkeen tarkoitettu laittava hiilimarkkinoille myyntiin jonkun välittäjänä toimivan yrityksen toimesta. Tätä yhtä esimerkkiä lukuun ottamatta suomalaiset järjestöt eivät ole tiedettävästi mukana toteuttamassa ilmastohankkeita, joiden tavoitteena on tuottaa myyntiin osoitettavia päästövähennysyksiköitä. Joidenkin järjestöjen keskuudessa on kuitenkin käyty keskustelua siitä, että tällaisten hankkeiden hallinnoiminen voisi olla mahdollista tulevaisuudessa. Lisäksi kansalaisjärjestöjen keskuudessa on tunnustettu tarve esimerkiksi omien tai jäsenjärjestöjensä päästöjen vapaaehtoiselle kompensatiolle lahjoitusvaroin. Suomalaiset kansalaisjärjestöt eivät ole toistaiseksi toimineet myöskään päästöyksiköiden välittäjinä.

Kansalaisjärjestöjen toiminnassa on myös mietitty, miten järjestönä on mahdollista kompensoida esimerkiksi isojen tapahtumien päästöjä tai tarjota jäsenjärjestöille tätä mahdollisuutta. Tämä voisi tarkoittaa käytännössä esimerkiksi kompensatiomaksujen kattamista järjestön budjetista, kompensatiomaksun sisällyttämistä tapahtumien osallistumismaksuun, tapahtuman osallistumismaksun yhteydessä tarjottavaa vapaaehtoista päästökompensaatiomaksua tai esimerkiksi yleistä jäsenille tarjottavaa päästökompensaatiomaksua, joka ei olisi tapahtumaan liittyvä.

Järjestöjen käynnissä olevaa ilmastotyötä rahoitetaan rahankeräysluvan alla. Suomen luonnonsojeluun hallinnoiman Hiilipörssi-hankkeen osalta on kuitenkin käyty keskustelua siitä, tulisiko hanke siirtää kokonaisuudessaan elinkeinotoiminnan piiriin ja Hiilipörssi yhtiöitettiin erilleen Suomen luonnonsuojeluliitosta syksyllä 2020.

2.1.2 Hiilimarkkinat, kansainväliset ja kansalliset hyvitysjärjestelmät sekä niitä koskeva sääntely

Alla kuvataan mitä tarkoitetaan hiilimarkkinoilla, päästökaupalla ja päästöjen kompensatiolla. Lisäksi alla olevassa osuudessa selostetaan Kioton pöytäkirjaan (SopS 12/2005 ja SopS 13/2005) perustuva valtioiden välinen lain velvoittama päästökauppamekanismi, EU:n päästökauppamekanismi sekä virallisten mekanismien rinnalle kehittynyt kansainvälinen vapaaehtoinen päästöjen hyvitysjärjestelmä. Lisäksi osiossa käydään läpi se, minkälaista päästöjen kompensatioon liittyvää toimintaa viime vuosina on syntynyt kansallisille markkinoille.

Hiilimarkkinat

Päästöjen kompensatiota tai hyvittämistä voidaan kuvata siten, että siltä osin kuin päästöjä aiheuttava taho, kuten valtio, yritys tai yksityishenkilö ei pysty itse vähentämään päästöjään lyhyellä tähtäimellä kustannustehokkaasti, on mahdollista maksaa jollekin toiselle siitä, että päästöt vähenevät (Ilmastosisublogi, Hiilen hinnoittelun abc – päästövero, päästökauppa ja hyvitysmekanismi, 4.4.2020). Päästöjen kompensatiota koskeva kaupankäynti on tapahtunut perinteisesti niitä koskevilla hiilimarkkinoilla, jotka ovat olleet toiminnassa jo noin 20 vuotta. Kansainvälisten hiilimarkkinoiden perusta luotiin vuonna 1997, kun Kioton ilmastopöytäkirja

hyväksyttiin. Pöytäkirja mahdollisti valtioiden välisen päästökaupan ja perusti kaksi kansainvälistä päästövähennysmekanismia, joita kehitettiin, rahoitettiin ja toteutettiin yksityissektorivetoisesti. Hiilimarkkinoilla päästölle asetetaan hinta ja aiemmin ilmaisesta asiasta tehdään markkinoilla toimiville toimijoille maksullinen. Hiilimarkkinat perustuvat erilaisilla päästövähennysyksiköillä sekä päästöoikeusyksiköillä (EU:n päästökauppa) tapahtuvaan kaupankäyntiin sekä lain velvoittamassa päästökaupassa että erilaisissa hyvitysjärjestelmissä. Päästövähennysyksiköt voivat näin ollen perustua joko lain velvoittamiin tai vapaaehtoiisiin markkinoihin.

Päästövähennysyksiköllä tai hyvitysyksiköllä tarkoitetaan Suomen ilmastopaneelin raportissa päästövähennystä edustavaa hyvin määriteltyä yksikköä, joilla voidaan päästöjen hyvitysnäkökulmasta käydä kauppaa tai niistä voi saada yksikköhinnan tai tuen (Suomen ilmastopaneelin raportti 5a/2019). Juridisesta näkökulmasta kompensoinnin mittaussävelinenä usein toimivan päästövähennysyksikön oikeudellisesta luonteesta on esitetty erilaisia näkemyksiä. Poliisihallitus on katsonut, että ainakin joissain tapauksissa vapaaehtoisten kompensointipalveluiden myymisessä on kyse ilmastonsuojelutyötä tukevasta varainhankinnasta ja todennut, että toiminnasta puuttuu kaupankäynnille ominainen aito vastikkeellisuus.

Päästövähennysyksikön oikeudellista luonnetta tarkastellaan myös Lainisen päästövähennysyksikön varallisuusoikeudellista luonnetta koskevassa artikkelissa. Sen johtopäätösten mukaan päästövähennysyksikköä ei voida lukea esineoikeudelliseksi esineeksi johtuen siitä, että päästövähennysyksiköltä puuttuu aineellinen olomuoto. Päästövähennysyksikkö ei myöskään Lainisen mukaan voi lähtökohtaisesti tulla käsitellyksi arvopaperina, koska päästövähennysyksikkö ei oikeuta sen omistajaa mihinkään velallisen suoritukseen. Laininen päätyy artikkelissaan kuitenkin siihen, että päästövähennysyksikkö on lähtökohtaisesti kuitenkin kaupan kohde siinä missä mikä tahansa muukin hyödyke. Päästövähennysyksikön ominaisuus hyödykkeenä sisältää keskeisesti sen, että se on todistus tai vakuutus siitä, että hiilidioksidipäästöjen vähentäminen tai hiilensidonta on tapahtunut toimitusketjun alkupäässä. (Laininen, Jenni: Hiilidioksidipäästöjen kompensointi - päästövähennysyksikön varallisuusoikeudellisesta luonteesta. Liikejuridiikka 2020/2, s. 83-118.).

Päästövähennysyksiköitä tuottavat perinteisesti projektit, jotka sijoittuvat kehittyviin maihin. Hankkeissa voi olla kyse esimerkiksi uusiutuvaa energiaa rakentavista projekteista, metsien suojelusta, uusien alueiden metsittämisestä tai esimerkiksi uusien energiatehokkaimpien liesien hankkimisesta paikallisille. Kompensointitapahtuman taustalla oleva hiilidioksidihyöty saavutetaan joko hiilidioksidin sidonnalla ilmakehästä keinotekoisin tavoin tai luonnon omien hiilinielujen kasvattamisen avulla.

Sekä lain velvoittamien että vapaaehtoisten markkinoiden projektit sertifioidaan kolmannen osapuolen tekemillä tarkastuksilla joihin tiettyä standardia vasten, ja tuotetut päästövähennykset lasketaan standardin määrittämällä menetelmällä. Kun päästövähennys on tuotettu ja tarkastettu, myönnetty päästöyksiköt numeroidaan ja lisätään rekisteriin, jossa niiden omistuksesta pidetään kirjaa. Kun yksikkö myydään kompensointiin, se lähtökohtaisesti mitätöidään rekisterissä.

Hiilimarkkinoiden eri toimijat voidaan jaotella myyjiin eli niin sanottuihin hankeomistajiin, standardoijiin, ostajiin eli kompensoijiin ja palvelun välittäjiin. Nämä toimijat ovat osa joko niin sanottuja primäärimarkkinoita, joissa myyjänä on hankeomistaja, ja jälkimarkkinoihin, joissa primäärimarkkinoiden ostaja jälleenmyy hankkimansa yksikön eteenpäin. Yksikkö voi vaihtaa jälkimarkkinoilla moneen kertaan omistajaa, kunnes se käytetään joko luovuttamalla se veloitteen täyttämiseen tai mitätöimällä se vapaaehtoiseen kompensoitioon. Jälkimarkkinoilla tapahtuva varsinainen kompensoitiotapahtuma voidaan järjestää kahdella eri tavalla. Ensimmäinen tapa on siirtää asiakkaalle myytävien yksiköiden tai muiden mitattujen sertifioitujen yksiköiden

omistusoikeus. Tällaisessa tilanteessa voidaan joko tehdä sopimus siitä, että yksikkö on kauppankohteena ja sopia erikseen sen ehdoista, hinnasta ja siitä, milloin omistusoikeus siirtyy. Toinen tapa toteuttaa kompensatiotapahtuma on mitätöidä myytävä yksikkö asiakkaan puolesta. Yleisesti kompensatiopalveluun voi sisältyä laatukriteerit koskien sitä, mitä mitätöidään, eli mistä projektista mitätöivät yksiköt tulevat ja millainen ilmastohyöty niistä on saatavissa. Nämä kaksi eri tapaa voidaan myös yhdistää palvelussa siten, että ensin yksikkö siirtyy ostajan omistukseen ja yksikkö luvataan kuolettaa omistusoikeuden siirron jälkeen. Kun mitätöinti tehdään, kompensointi tapahtuu de facto.

Hankeomistajat toteuttavat varsinaisia ilmastotoimia ja kompensatiotapahtuma tapahtuu vasta, kun yksikkö käytetään tai mitätöidään. Standardit sertifioivat ilmastotoimien tuloksia (päästövähennyksiä tai hiilensidontaa) ja laskevat liikkeelle yksiköitä rekisteriensä puitteissa. Välittäjät auttavat puolestaan hankeomistajia etsimään yksiköilleen ostajat. Välittäjät voivat toimia joko pelkkänä välikätenä myyjän ja ostajan välillä tai yksiköiden ostajana ja jälleenmyyjänä.

Hankeomistaja saa yksiköiden myyntitulot vasta hankkeen käynnistymisen jälkeen ja kantaa näin ollen riskin siitä, ettei yksiköille mahdollisesti löydy ostajaa. Välittäjät voivat kantaa osan tästä riskistä ostamalla yksiköitä omaan taseeseensa, ja jälleenmyymällä niitä omaan tahtiin. Jotkut valtiolliset ostajat, kuten Suomi, ovat tietyissä tapauksissa maksaneet yksiköistä ennakoon, ilmastotoimien käynnistämisen helpottamiseksi. Etumaksuille vaaditaan yleensä pankkitakaus ja hankekehittäjä maksaa ne takaisin joko yksikköinä tai rahana, jos yksiköt eivät toteudu odotetusti. Hyvitysjärjestelmien kriteereihin kuuluvat tyypillisesti lisäisyyden arviointi, konservatiivisen perusuran määrittely, päästövähennysten laskeminen vankkoilla laskentamenetelmillä ja laskelmien todentaminen riippumattoman osapuolen toimesta. Lisäksi laadunvalvonnassa otetaan huomioon niin sanottu hiilivuoto, eli päästöjen siirtyminen muualle hankkeen seurauksena, ja hiilensidontatoimien osalta myös ilmastovaikutuksen pysyvyys.

Yksiköiden hinta määräytyy hiilimarkkinoilla kysynnän ja tarjonnan perusteella. Hyvitysmekanismit edustavat hyvitysyksiköiden tarjontapuolta, mutta eivät luo niille kysyntää. Kysyntä tulee hyvitysmekanismien ulkopuolelta, ja perustuu esimerkiksi päästövähennysvelvoitteisiin, päästökauppajärjestelmien päästokiintiöihin ja vapaaehtoiisiin ilmastotavoitteisiin, jopa hiiliveroihin ja tuloperusteiseen ilmastorahoitukseen.

Laissa säädetty hiilimarkkinat

Kioton pöytäkirja ohjaa kansainvälistä ja valtioiden välistä päästökauppaa. Pöytäkirja astui voimaan vuonna 2005 ja se on ensimmäinen oikeudellisesti sitova sopimus, jonka avulla päästöjä on vähennetty kansainvälisesti. Kioton pöytäkirja on lisäys Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ilmaston lämpenemistä käsittelevän sopimukseen. Kioton pöytäkirjan mukainen järjestelmä on kuitenkin muuttumassa vuonna 2015 voimaan tulleen Pariisin sopimuksen toimeenpanon alkaessa vuoden 2021 alusta.

Kioton pöytäkirjan alaisia niin sanottuja hankemekanismeja ovat puhtaan kehityksen mekanismi (CDM) sekä yhteistoteutus (JI), mutta myös esimerkiksi kansainvälisen lentoliikenteen päästöjärjestelmä CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation), jonka piiriin kuuluvien ilma-alusten käyttäjät hyvittävät kansainvälisen lentoliikenteen päästöjen kasvun ostamalla päästövähennysyksiköitä hiilimarkkinoilta. Puhtaan kehityksen mekanismi (CDM) asettaa kehitysmaissa toteutetuille päästövähennyshankkeille kriteerit, joiden täyttyessä Kioton pöytäkirjan alainen CDM-hallintoneuvosto myöntää sertifioituja päästövähennyksiä (Certified Emission Reduction, CER) hankkeiden tuottamia päästövähennyksiä vastaan. Yhteistoteutusmekanismi (JI) puolestaan loi säännöt teollisuus- ja siirtymätalouden ilmastohankkeille myönnettäville päästövähennysyksiköille (Emission Reduction Unit,

ERU). Yksi CER- ja ERU-yksikkö, kuten muutkin Kioton pöytäkirjan yksiköt, vastaavat yhden hiilidioksiditonnin suuruista päästövähennystä. Kioton pöytäkirjan osapuolet voivat täydentää kansallisia päästövähennystoimiaan hankemekanismin avulla. Mekanismin tarkoituksena on edistää päästövähennysten kustannustehokkuutta ja joustavuutta. Lisäksi kansallisia ja rajatun alueellisia päästökauppa- ja hyvitysjärjestelmiä on jo käytössä tai suunnitteilla ympäri maailmaa, kuten Perussa, Costa Ricassa sekä Kalifornian osavaltiossa.

Pakollisissa kompensatiojärjestelmissä noudatetaan seuraavia periaatteita. Päästövähennysyksikön tuottamishankkeen suunnittelijan tulee hakea ennakolta vahvistus siihen, että hanke täyttää valitun ohjelman mukaiset kriteerit. Kun hanke alkaa tuottaa vähennyksiä, ulkopuolinen tarkastaja verifioi ne. Hankkeen omistaja saa yksiköt ja ne lasketaan liikkeelle omilla, rekisterissä olevilla sarjanumeroilla. Yksiköt siirtyvät kaupan kautta uusille omistajille ja kun ne käyttävät yksiköt kompensatioiksi, yksiköt eliminoidaan, eli poistetaan rekisteristä. (Suomen ilmastopaneelin raportti 5a/2019). CDM-primäärimarkkinan, eli hankeomistajan ja ensimmäisen ostajan välinen kaupankäynti on arvoltaan jopa yli 30 miljardia dollaria viimeisen 10 vuoden ajalta.

Kansainvälinen vapaaehtoinen päästöjen hyvitysjärjestelmä

Vapaaehtoisilla hiilimarkkinoilla vaihdetaan pääsääntöisesti sellaisista hankkeista syntyneitä päästövähennysyksiköitä, jotka eivät liity lainsäädännön velvoittamiin markkinoihin. Vapaaehtoiset kompensatiojärjestelmät ovat yleensä erilaisten ei-valtiollisten organisaatioiden synnyttämiä. Niissä luodaan kaupattavia päästövähennysyksiköitä kasvihuonekaasupäästöjä vähentävien tai hiilinielujen lisäävien hankkeiden avulla. Vapaaehtoisen hyvitysjärjestelmän voidaan sanoa syntyneen 2000-luvun alussa. Jo tätä ennen markkinoilla oli toimintaa, mutta markkinoilla olevien hankkeiden laatu vaihteli huomattavasti ja tämä aiheutti epäluottamusta järjestelmää kohtaan. Uskottavuuden takaamiseksi hiilimarkkinoita ajavat järjestöt perustivat Verified Carbon –standardin (VCS) ja ympäristö- ja ihmisoikeusjärjestöt puolestaan Gold Standardin, mitkä pyrkivät varmistamaan projektien ilmastohyödyn. Gold Standardin tarkoituksena on ilmastohyödyn varmistamisen lisäksi edistää myös muita kestävän kehityksen tavoitteita. Myös muita, usein tiettyihin projektityyppeihin tai tietyille alueille keskittyviä standardeja, luotiin.

Vapaaehtoisilla hiilimarkkinoilla kaupankäynnin kohteena voi olla kuitenkin myös lain velvoittamille markkinoille alun perin luodun mekanismin (CDM) mukaiset päästövähennysyksiköt. Vapaaehtoiset hiilimarkkinat toimivat siis osittain päällekkäin ja osin rinnakkain velvoitteita palvelevien hiilimarkkinoiden kanssa. Vapaaehtoisissa kompensatiojärjestelmissä noudatetaan samoja periaatteita kuin pakollisissa päästökaupparjestelmissä (kriteerit – verifiointi – rekisteröinti – myynti – eliminointi) (Suomen ilmastopaneeli raportti 5a/2019).

Päästövähennysyksiköiden hyväksyttävyyden varmistamiseksi olemassa olevat erilaiset todentamisjärjestelmät, standardit tai ohjelmat määrittelevät kriteerit päästövähennysyksiköiden luomiselle. Esimerkiksi VCS-järjestelmän piiriin kuuluvat päästövähennyshankkeet tuottavat VCU (Verified Carbon Unit) –päästövähennysyksiköitä, joiden pitää olla todellisia (kaikkien päästövähennysten tapahtuminen on todistettava vapaaehtoisten hiilidioksidisyksikköjen saamiseksi), mitattavia (kaikissa vapaaehtoisiksi hiilidioksidisyksiköiksi esitetyissä päästövähennyksissä on käytettävä tunnustettuja menetelmiä), pysyviä (muualle laskettujen päästöjen hyvittämiseksi on tärkeää, että vapaaehtoiset hiilidioksidisyksiköt edustavat pysyviä päästövähennyksiä eikä kehityssuunta todennäköisesti muutu), lisäisiä (projektipohjaisten päästövähennysten validiteetin tärkein tekijä on, että vähennykset ovat ylimääräisiä eli vähennysten tuloksena syntyy vähemmän päästöjä kuin ilman vähennysprosessia) ja puolueettomasti todennettavia (puolueettoman kolmannen osapuolen todennuslaitoksen on todennettava kaikki vapaaehtoisiksi hiilidioksidisyksiköiksi sertifioitavat päästövähennykset).

Vapaaehtoisen päästökompensaation perustana oleva hanke ja yleishyödyllinen ilmastomyönteinen hanke voivat olla hyvin saman sisältöisiä tai jopa täysin samanlaisia. Esimerkiksi päästövähennysyksiköiden tuottamisen taustalla oleva hanke voi olla sisällöltään hyvin samankaltainen tai täysin vastaava kuin jokin kansalaisjärjestön hallinnoima kehitysyhteistyöhanke. Keskeisimpänä erona vapaaehtoisille markkinoille päästövähennysyksiköitä tuottavien hankkeiden ja esimerkiksi yleishyödyllisten kehitysyhteistyöhankkeiden välillä on, että päästökompensatiorahankkeen tulee käydä läpi sertifiointimenettely, jossa varmistetaan, että hanke täyttää kansainvälisen sertifiointijärjestelmän vaatimukset. Tämän menettelyn lopputuloksena myös tuotetaan kaupankäynnin kohteeksi tuotettavia yksiköitä. Kyse on useita vuosia kestävästä menettelystä, jonka jälkeen hanke tuottaa markkinoille vapautettavat päästöyksiköt, jotka osoittavat hankkeesta saatua konkreettista ja mitattavaa hiilidioksidihyötyä ja toimivat kaupankäynnin kohteena.

Kansainväliset organisaatiot Ecosystem Marketplace ja New Carbon Finance ovat selvittäneet vuodesta 2007 lähtien vapaaehtoisten kompensatiorajastelmien kautta saavutettuja ilmastohyötyjä ja markkinoiden suuruutta maailmassa. Ecosystem Marketplacen toteuttaman selvityksen (Financing Emissions Reductions for the Future; State of the Voluntary Carbon Markets 2019) mukaan vuonna 2018 päästövähennyksiä tehtiin vapaaehtoisten markkinoiden kautta yhteensä 98,4 miljoona hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Vertailuna voidaan todeta, että Suomen vuoden 2019 kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt olivat 52,8 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia (Tilastokeskus). Yhden suomalaisen vuosipäästöt ovat puolestaan keskimäärin noin 10 300 hiilidioksidiekvivalenttia. Kumulatiivisesti laskettuna päästövähennyksiä on tehty vuodesta 2007 lukien jo yli 1,2 miljardia hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Markkinoiden arvo on selvityksen mukaan vuonna 2018 ollut puolestaan 295,7 miljoonaa dollaria. Keskihinta yhden hiilidioksidiekvivalenttitonnin päästövähennykselle oli vuonna 2018 noin 3 dollaria. Vapaaehtoiset markkinat ovat kokonaisarvoltaan yhteensä noin kuudesosa CDM-markkinasta, mutta ne ovat vuosien saatossa kestäneet markkinoiden heilahteluja paremmin kuin politiikan sanelemat CDM-markkinat.

EU:n päästökauppa

EU:n päästökaupan (EU ETS) tarkoituksena on, että teollisuus- ja energiantuotantolaitosten sekä Euroopan talousalueen sisäisen lentoliikenteen kasvihuonekaasupäästöt pysyvät koko EU:n päästökaupasektorille asetetun päästökaton rajoissa. Päästökaupparajastelmä kattaa suuret teollisuuslaitokset sekä Euroopan talousalueen sisäisen lentoliikenteen. Euroopan unionin sisäinen päästökaupparajastelmä käynnistyi vuoden 2005 alussa. EU:n päästökauppaa säätelee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/87/EY kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan rajastelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta, jäljempänä *päästökauppadirektiivi*. Päästökauppadirektiivi luo Euroopan unionin laajuiset markkinat päästöoikeuksille. EU:n päästökauppa perustuu ajatukseen, että päästöjä vähennetään siellä, missä se on halvinta. Suomessa päästökauppadirektiivi on pantu täytäntöön päästökauppalailla (311/2011).

Päästöoikeudet jaetaan EU:n päästökaupassa toiminnanharjoittajille joko ilmaiseksi tai huutokaupalla. Päästöoikeuksia voi ostaa ja myydä vapaasti koko EU:n laajuisilla markkinoilla. Euroopassa on useita pörssijä, joissa käydään kauppaa päästöoikeuksilla. Kauppaa käydään myös pörsien ulkopuolella. Päästöoikeuden hinta muodostuu markkinoilla samaan tapaan kuin muidenkin hyödykkeiden kaupassa. Jotta yritykset voisivat ostaa EU:n päästökaupamarkkinoilta päästöoikeuksia, tulee yrityksen rekisteröityä. EU:ssa päästökauppaa käydään lähinnä yritystojien välillä. EU:n päästökaupassa päästökaupan yksiköitä ei voi myydä kuluttajalle saakka, jos vain yritys on rekisteröitynyt rajastelmän edellyttämällä tavalla, vaan myös ostajan olisi

tällöin oltava rekisteröitynyt järjestelmässä. Yritys voi silti myydä palvelua, jossa estetään EU:n päästöoikeuksien käyttö päästökaupamarkkinoilla.

EU:n päästökaupassa on ollut mahdollista käydä kauppaa myös Kioton pöytäkirjan alaisista Joint Implementation (JI) ja Clean Development Mechanism (CDM) hankkeista saatavilla yksiköillä. Vuodesta 2021 lähtien kansainvälisiä yksiköitä ei enää hyväksytä EU:n päästökaupassa. EU:n päästökaupassa päästövähennysyksiköt jäädytetään erityiselle tilille, jolloin vastaava määrä päästöjä on vähennettävä EU-alueella päästökauppasektorilla. EU-päästökaupassa ei näin ollen mitätöidä päästöoikeusyksiköitä.

Suomessa verottaja luokittelee päästökauppalain mukaiset päästöoikeusyksiköt aineettomiksi oikeuksiksi (verottajan ohje kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan verotuksesta VH/5441/00.01.00/2019). Ohjeen mukaan päästökauppalain mukainen tuotannollinen toiminta ja lentoliikenteen päästökaupasta annetun lain mukainen toiminta täyttävät pääasiallisesti elinkeinotoiminnalle asetetut yleiset kriteerit ja päästöoikeus rinnastetaan verotuskäytännössä aineettomina oikeuksina pidettyihin oikeuksiin.

Vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden myyminen Suomessa

Kuten muuallakin Euroopassa, on myös Suomessa päästökompensaatiopalveluita koskeva toimiala ollut viime vuodet voimakkaassa kasvussa. Päästökompensaatiotoimintaa tarjoavia uusia yrityksiä on perustettu paljon viime vuosina. Päästökompensaationa tarjottavien toimintojen sisältö on saanut uusia muotoja erityisesti kansallisiin hankkeisiin perustuvien kompensaatiopalveluiden muodossa.

Päästökompensaatiopalveluita tarjoavat Suomessa niin yritykset kuin kansalaisjärjestökin. Päästökompensaatiopalvelulla tarkoitetaan tässä sitä, että toimijan markkinoinnissa on käytetty sanaa kompensaatio ja toiminta perustuu siihen, että rahan lahjoittajalle tai palvelun ostajalle on ilmoitettu, kuinka suuri hiilidioksidihyöty käytettävällä rahasummalla saavutetaan. Lähtökohteisesti toiminta, jossa asiakkaille myydään niin sanottuja päästövähennysyksiköitä tai päästöoikeusyksiköitä tai niiden mitätöimistä asiakkaan puolesta olemassa olevilta hiilimarkkinoilta, on ollut Suomessa nimenomaan yritysten harjoittamaa. Yritysten tarjoamat erilaiset kompensaatiopalvelut eroavat kuitenkin sisällöllisesti huomattavasti toisistaan muun muassa siksi, että Suomessa ei ole lainsäädäntöä tai muuta toimintaa yhtenäistävää järjestelmää, joka asettaisi yhdenmukaiset raamit vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan harjoittamiselle. Sääntelyä ei ole myöskään siitä, millä edellytyksillä tiettyä toimintaa voidaan ylipäänsä kutsua päästökompensaatioksi, joten kompensaatiotermin alla on markkinoitu erilaisia palveluita sekä yritysten että kansalaisjärjestöjen toimesta. Lainisen artikkelin mukaan hiilidioksidipäästöjen vapaaehtoisesta kompensoimisesta on kyse silloin, kun oikeushenkilöllä tai luonnollisella henkilöllä ei ole velvollisuutta hiilidioksidipäästöjensä kompensointiin, vaan kyseessä on vapaaehtoisuuteen perustuva tapahtuma. (Laininen, Jenni: Hiilidioksidipäästöjen kompensointi - päästövähennysyksikön varallisuus oikeudellisesta luonteesta. Liikejuridiikka 2020/2, s. 83-118.)

Suomalaiset yritykset ovat osa kansainvälisten hiilimarkkinoiden toimintaa. Vapaaehtoisen päästökompensaation markkinaa voidaan kuvaila globaaliksi. Suomalaiset yritykset voivat esimerkiksi ostaa päästövähennysyksiköitä suoraan YK:n markkinapaikalta sen puhtaan kehityksen mekanismin alaisten hankkeiden päästövähennemiä (CER-yksiköt) ja välittää näitä yksiköitä edelleen asiakkailleen. Suomalaiset yritykset voivat myydä myös palveluitaan toisissa maissa riippuen niissä voimassa olevasta sääntelystä ja toimintakehikosta vapaaehtoisille päästökompensaatiopalveluille. Tällä hetkellä suomalaiset yritykset myyvät vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluitaan pääasiassa kuitenkin suomalaisille asiakkaille.

Suomessa on noin 20-30 yritystä, jotka tarjoavat erilaisia hiilidioksidijalanjäljen hyvittämispalveluita (päästövähennykset tai hiilensidonta) oikeushenkilöille sekä kuluttajille. Vapaaehtoisia kompensatiopalveluita kuluttajille tai yrityksille tarjoavia toimijoita on toiminut Suomessa jo yli kymmenen vuoden ajan. Yritysten joukko on kuitenkin kasvanut huomattavasti viimeisen kahden vuoden aikana. Myös kiinnostus vapaaehtoisten päästökompensatiopalveluiden hyödyntämiseen päästöjen kompensoimiseksi on kasvanut. Kiinnostusta toimintaa kohtaan ovat osoittaneet niin kunnat, yritykset, organisaatiot kuin yksittäiset kansalaiset. Suomessa ei ole tehty tilastoja siitä, kuinka suuria määriä kasvihuonekaasuja tai hiilidioksidipäästöjä on hyvitetty esimerkiksi vuositason kompensatiopalveluita myyvien yritysten kautta. Ottaen kuitenkin huomioon palveluita tarjoavien yritysten pienen lukumäärän, kyseessä voidaan arvioida olevan edelleen suhteellisen pieni markkina.

Suomessa on viime aikoina valmistunut useita eri selvityksiä, joissa tutkitaan vapaaehtoisen päästökompensaation sisältöä, toiminnan hyödyntämismahdollisuuksia ja toiminnan sääntelyn tarpeita. Ilmastolain (609/2015) uudistamistyön (YM036:00/2019) tueksi käynnistetyssä UUSILMA-hankkeessa (Suomen ympäristökeskus, Ilmatieteen laitos, Helsingin yliopisto, Työskely-Konsultointi Oy, Ekroos & Kiviniemi Oy) arvioidaan päästökompensaation ja vapaaehtoisen päästökompensaation merkitystä laajemmin osana uusia ilmastolain mukaisia keinoja. Hankkeen tulokset on julkaistu tammikuussa 2021 (Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:5.). Maa- ja metsätalousministeriössä käynnistettiin kesällä 2020 hanke (Maankäyttösektorin ilmastonratkaisut -hanke), jossa selvitettiin muun muassa Suomessa toimivat hiilikompensatiohankkeet, jotka koskevat metsämaata, maatalousmaata ja kosteikkoja ja joilla pyritään kannustamaan yksityisiä maanomistajia ja maanviljelijöitä tekemään hiilinieluja ja -varastoja lisääviä toimia. Hankkeessa selvitettiin kansallisten kompensatiohankkeiden vaikutuksia ilmaston kannalta. Esiselvitys (Gaia Consulting Oy ja Pellervon taloustutkimus PTT ry) maankäyttösektorin hiilikompensaatiotermiä on valmistunut alkuvuodesta 2021 (<https://mmm.fi/-/esiselvitys-maankayttosektorin-hiilikompensaatiotermi>). Lisäksi ympäristöministeriö on rahoittanut Suomen ympäristökeskuksen hanketta, jossa luotiin kokonaisnäkemys päästökompensatioiden käytön nykytilanteesta ja tarjottujen päästövähennysyksiköiden hyväksyttävyydestä. Hankkeen tulokset on julkaistu huhtikuussa 2021 (Päästökompensatiot ilmastomuutoksen hillinnän keinona Suomessa – nyt ja tulevaisuudessa. Selvitys vapaaehtoisen päästökompensaation käytön nykytilanteesta ja odotuksista eri toimijoiden ilmastomuutoksen hillintätyössä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:12.). Ympäristöministeriö käynnisti keväällä 2021 myös hankkeen vapaaehtoisten päästökompensatioiden sääntelytarpeen arvioimiseksi. Hankkeen loppuraportti on julkaistu elokuussa 2021 (Vapaaehtoisten päästökompensatioiden sääntely. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:26.).

Vapaaehtoista päästökompensatiotoimintaa ja sen vaikutuksia on selvitetty myös kolmannen sektorin toimesta. Finnwatch ry selvitti kansallisiin hankkeisiin perustuvien päästökompensatiopalveluiden luonnetta vuoden 2020 alussa käynnistetyssä selvityksessä (Anekauppaa vai ilmastotekoja? -hanke). Hankkeessa verrattiin muun muassa Suomessa tapahtuvan metsittämisen hyötyjä verrattuna ulkomaisen hankkeen vastaaviin toimiin. Hankkeen raportti on julkaistu kesäkuussa 2021 (<https://finnwatch.org/fi/julkaisut/anekauppaa-vai-ilmastotekoja>). Tarkempaa tietoa ja ymmärrystä kansallisen päästökompensatiokentän toiminnasta ja menettelytavoista on näin ollen syntynyt eri sektoreilta vuosien 2020 ja 2021 aikana.

Päästökompensatiotermiä käyttäen tarjotaan sisällöllisesti hyvin erilaisia palveluita. Yritykset myyvät päästökompensatiota sekä toisille yrityksille että kuluttajille ja hyödyntävät päästöjen kompensoimista myös muuten omassa toiminnassaan. Yritysten harjoittama päästökompensatiotoiminta pitää sisällään ainakin esimerkiksi CDM-järjestelmän yksiköiden ostamisen ja vä-

littämisen (tai mitätöimisen asiakkaan puolesta), EU:n päästöoikeusyksiköiden ostamisen ja välittämisen (tai niin sanotun jäädyttämisen asiakkaan puolesta), kansainvälisten standardien (Gold Standard, VCS) mukaisten vähennysyksiköiden ostamisen ja välittämisen (tai mitätöimisen asiakkaan puolesta) sekä kansallisten hankkeiden perustamisen ja/tai niistä saatavien hankkeiden ilmastohyötyjen myymisen joko kansallisen sertifikaatin alla tai sertifioimattomana toimintana. Kansalliset kompensatiorhankkeet ovat pääsääntöisesti erilaisia metsityshankkeita. Hankkeissa muun muassa istutetaan uusia taimia, pidennetään metsän kiertoaikoja, parannetaan metsänhoitoa, sovitaan määräaikaisesta metsän suojelusta, lykätään valmiiden hiilinielujen hakuita, lannoitetaan valmiita hiilinieluja, hillitään maaperään kulkeutuvia päästöjä tai ennallistetaan soita. Kansallisen kompensatiorhankkeen hankeomistaja myy lähtökohtaisesti suoraan itse määrittelemäänsä toimintaa. Hankeomistaja toimii näissä tilanteissa niin sanotusti hankeomistajan, myyjän, standardin hallinnoijan sekä välittäjän rooleissa.

Kansallisilla markkinoilla tarjottavat päästökompensaatiopalvelut sisältävät lähtökohtaisesti kaksi eri vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa kartoitetaan asiakkaan kompensoitava hiilijalanjälki, esimerkiksi vuositasolla tai jonkin tietyn teon tai toimen osalta. Laskelmissa otetaan huomioon ne toimet, jotka asiakas on jo tehnyt päästöjensä vähentämiseksi. Jotkut toimijat käyttävät ulkopuolista apua ilmastovaikutusten laskemisessa ja todentamisessa. Laskennassa noudatetaan muun muassa kansainvälisten standardien ohjeistusta, mutta kansainvälisten ohjeiden ja standardien noudattaminen ei sido laskentapalveluja tuottavia toimijoita. Laskentapalvelua myyvät muun muassa Luonnonvarakeskus sekä eräät kyseisten laskelmien tekemiseen erikoistuneet yritykset. Hyvitettävän hiilijalanjäljen laskemisen jälkeen asiakkaalle tarjotaan keino hyvittää laskettu hiilijalanjälki joko myyjän oman hankkeen tuottaman hiilidioksidihyödyn kautta tai välittämällä asiakkaalle eri hyvitysjärjestelmistä saatavia yksiköitä.

Kansallisille markkinoille on alkanut syntyä myös omia sertifiointijärjestelmiä. Olemassa on jo yksi voimassa oleva standardi ja sen rinnalla toimiva rekisteri. Standardin on kehittänyt Puro.earth -niminen yritys. Tämän sertifikaatin alla tapahtuvassa niin sanottujen CORC-yksiköiden kaupankäynnissä omistusoikeus digitaaliseen sertifikaattiin siirtyy ostajalle kaupankäynnin hetkellä. Yksikön voi myydä eteenpäin toiselle ostajalle tai sen voi mitätöidä oman yrityksensä päästöjen neutraloimiseksi. Kansallisella kentällä on valmisteilla myös ainakin toinen standardi, joka perustuu siihen, että ulkopuolisen toimija varmistaa toiminnan luotettavuuden ja laadun. Tämän lisäksi joidenkin yritysten välillä on käyty keskustelua myös jonkinlaisen päästökompensaatiopalveluita tarjoavien yritysten etuja edistävän yhdistyksen perustamisesta. Toistaiseksi nämä kaksi sertifiointijärjestelmää on kuitenkin tarkoitettu palvelemaan vain muutamia yrityksiä, joten kyse ei ole vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan kattavasta kansallisesta itsesääntelyjärjestelmästä, johon myös muut yritykset voisivat liittyä. Lisäksi Suomessa julkisessa keskustelussa on pohdittu hiilipörssin eli kauppajärjestelmän perustamista, joissa kaupan olisi päästöyksiköiden lisäksi hiilinieluista saatavat hiilinieluhyvitykset. Mainittuun esityksen toteuttamismahdollisuuksia on arvioitu ympäristöministeriön julkaisussa 2019:17 (Nurmi ja Ollikainen; Kohti hiilipörssiä? Suomessa esitetyt hiilipörssiin liittyvät aloitteet tutkimuskirjallisuuden ja kansainvälisten kokemusten valossa).

Toiminnan varallisuus oikeudellinen luonne

Suomessa verottaja on rinnastanut EU:n päästökaupan päästöoikeusyksiköt verotuskäytännössä aineettomina oikeuksina pidettyihin oikeuksiin, kuten patentteihin. Lainsäädännössä ei kuitenkaan säädetä erikseen päästöoikeuksien tai päästövähennysyksiköiden tai muiden kompensatiomekanismien vastikkeellisuudesta. Vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan vastikkeellisesta luonteesta on esitetty erilaisia näkemyksiä eri sidosryhmien edustajien sekä eri ilmasto-asiantuntijoiden ja ilmastojuridiikan asiantuntijoiden kesken.

Seuraavassa kappaleessa on selostettu eri tulokulmia, joita sidosryhmät ja päästökompensaation asiantuntijat ovat esittäneet siitä, mistä vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan vastikkeellisuus muodostuu. Vastikkeellisuuden on katsottu perustuvan muun muassa siihen, että toiminta on lisäistä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi hiilinielujen osalta sitä, että hiilinielun kasvu on seurausta tietystä kompensaatiohankkeen toteuttamasta toimenpiteestä niin, että kasvua ei olisi tapahtunut muuten osana hiilinielun normaalia kehitystä. Toisaalta vastikkeellisuuden on katsottu perustuvan siihen, että hiilimarkkinoilla kaupankäynnin kohteena olevilla erilaisilla yksiköillä on itsenäinen vaihdanta-arvo, eli niillä on mahdollista käydä kauppaa niille luoduilla hiilimarkkinoilla. Yksikön vaihdanta-arvo säilyy niin kauan kuin se pysyy hiilimarkkinoilla, mutta siinä vaiheessa, kun yksikkö mitätöidään tai jäädytetään eli poistetaan markkinoilta, ei ostosta saadulla sertifikaatilla tai todistuksella ole enää vastaavaa itsenäistä vaihdanta-arvoa.

Vastikkeellisuutta voidaan lähestyä myös siitä tulokulmasta, että vastikkeellisuus perustuu siihen, että päästövähennysyksiköiden luominen edellyttää kansainvälisiin sopimuksiin, oikeudellisiin instrumentteihin tai standardeihin perustuvia rakenteita, joiden avulla eri hankkeiden tuottamat ilmastohyödyt ovat ulkopuolisen osapuolen todentamia. Todentamisen tulee perustua ennalta sovittuihin kriteereihin, joilla varmistetaan konkreettinen ilmastoteko. Toisaalta päästökompensaatiotoiminnan vastikkeellisuutta voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, että vastikkeellisuus yleisenä lakikielisenä terminä voi tarkoittaa yksinkertaisimmillaan, että oikeustoimi ja sen vastasuoritus kohtaavat kaupassa tai muussa kahden osapuolen välisessä oikeussuhteessa, jossa osapuolten välille muodostuu sopimus. Vastikkeellisena voitaisiin siis pitää toimintaa, jossa on selkeästi nähtävillä sopimusosapuolet ja suoritusvelvoitteet on yksilöity ja täytäntöönpantavissa. Päästökompensaatiotoiminnan osalta tämä on tarkoittaisi sitä, että myyjän on pystyttävä yksilöimään, mitä kuluttaja tosiasiallisesti saa maksullaan, eli kuinka monta hiilidioksiditonnia kauppasummalla kompensoidaan ja mihin tämä suorituslupaus perustuu.

Päästökompensaatiotoimintaa koskevassa keskustelussa on tuotu esiin myös verotuskysymykset, jotka liittyvät toiminnan sääntelyyn joko rahankeräyslain mukaisena yleishyödyllisenä toimintana tai rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävänä liiketoimintana. Esiin on nousut huoli siitä, että arvioitaessa rahankeräyslain ja päästökompensaatiotoiminnan välistä luonnetta tulisi ottaa huomioon mahdollisten lainsäädäntömuutosten vaikutukset järjestökentän toimintaan niin, että jos jokin tietty toiminta määritellään esimerkiksi vastikkeelliseksi tai rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuoliseksi toiminnaksi, niin varmistetaan, että järjestökentän toimijoista ei ilmastotyön toteuttajina tehdä liiketoiminnan harjoittajia. Näin ollen järjestökentän toteuttaman ilmastotyön ja päästökompensaatiotoiminnan sisällöt ja mahdolliset liittymäpinnat tulisi arvioida huolella.

2.2 Nykytilan arviointi

Vapaaehtoinen päästökompensatio on kansainvälisesti tarkasteltuna päästövähennysyksiköillä tai päästöoikeusyksiköillä käytävään kauppaan perustuva vakiintunut järjestelmä. Vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan markkinat ovat kuitenkin viime vuosina muuttuneet suhteessa vakiintuneeseen kansainväliseen kehikkoon ja kansallisille markkinoille on alkanut ilmaantumaan myös muissa kuin kehittyvissä maissa toteutettujen hankkeiden ilmastohyötyihin perustuvia kompensatiopalveluita. Euroopan eri maissa muutoksen johdosta käytävä keskustelu keskittyy kuitenkin siihen, miten vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan laatu voitaisiin varmistaa. Vain Suomen osalta on tiedossa, että keskustelun näkökulmana on se, onko toiminnassa kyse vastikkeellisesta vai vastikkeettomasta toiminnasta. Kuten jaksossa 5.2 on selostettu, muualla Euroopassa tai muissa Pohjoismaissa ei ole olemassa vastaavaa lainsäädäntöä rahankeräysten järjestämisestä kuin Suomessa on. Tästä johtuen Suomessa näkökulma keskusteluun vapaaehtoisesta päästökompensaatiosta on erilainen kuin muissa verrokkimaissa ja Suo-

messa julkista keskustelua onkin käyty nimenomaan rahankeräyslain ja vapaaehtoisen päästökompensaation välistä suhdetta arvioivasta näkökulmasta. Suomessa on tälläkin hetkellä käynnissä aktiivinen keskustelu rahankeräyslain ja vapaaehtoisen päästökompensaation välisestä suhteesta ja eri sidosryhmät ja asiantuntijat toivovat oikeustilaa selkeyttä. Toiminnan vastikkeellisuutta koskevan keskustelun lisäksi Suomessa on herännyt julkinen keskustelu myös vapaaehtoisen toiminnan luotettavuuden varmistamisesta ja siitä, minkälaisia sääntelytarpeita toimialaan mahdollisesti kohdistuu.

Vallitseva oikeustila vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan ja rahankeräyslain välisen suhteen osalta näyttäytyy sidosryhmille ja asiantuntijoille epäselvänä. Kompensaatiotermin käyttäminen on yleistynyt ja se on muuttumassa yleisluonteiseksi ilmastoa hyödyttävää työtä kuvailevaksi termiksi. Suomessa erityisesti päästökompensaatiotoiminnan varallisuus oikeudellinen luonne on herättänyt sidosryhmien, viranomaisten ja asiantuntijoiden kesken paljon keskustelua ja erilaisia julkisia kannanottoja. Lisäksi lahjoittamisen ja kuluttamisen rajojen on katsottu hämärtävän vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan yhteydessä, sillä kansalaisjärjestöjen hallinnoimien ilmastohankkeiden ja yritysten tarjoamien vapaaehtoisten kompensatiopalveluiden sisällöt nähdään joiltain osin päällekkäisinä.

Erityisesti tilanne on aiheuttanut huolta sen suhteen, miten lahjoittaja tai kuluttaja voi erottaa, onko vapaaehtoisessa kompensatiotoiminnassa kyse hyväntekeväisyydestä vai elinkeinotoiminnasta. Ongelmalliseksi ovat muodostuneet erityisesti kuluttajille suunnatut kompensatiopalvelut, joissa kuluttaja on voinut vapaaehtoisesti valita maksavansa jonkun tuotteen hiilijalanjäljen kompensoinnin joko suoraan tietyn tuotteen ostamisen yhteydessä tai erikseen esimerkiksi varsinaisen ostotapahtuman jälkeen. Tällaisessa tilanteessa rahankeräyksiä valvova viranomainen on katsonut, että kyse on rahankeräyksen järjestämisestä. Epäselvyyttä toiminnan luonteen suhteen on myös aiheuttanut se, että sekä yritykset että kansalaisjärjestöt ovat tarjonneet palveluitaan käyttäen kompensatio-termiä.

Vapaaehtoisen päästökompensaation varallisuus oikeudellisesta luonteesta käyty keskustelu ilmentää aihealueen vaativuutta ja sen vahvoja kytköksiä päästökompensaatiota koskeviin kansainvälisiin järjestelmiin. Koska Suomessa on tarjolla hyvin erilaisia päästökompensaatiopalveluita, on yhteisiä nimittäviä tekijöitä vapaaehtoisen päästökompensaation mahdolliselle vastikkeellisuudelle vaikea, ellei mahdotonta löytää. Eri sidosryhmien ja asiantuntijoiden näkemykset siitä, mistä toiminnan vastikkeellisuus muodostuu, vaihtelevat. Kansainvälisiin instrumentteihin perustuvien yksiköiden ja kansallisiin kompensatiorahankkeisiin perustuvien ilmastohyötyjen yhteisiä nimittäviä tekijöitä on haastavaa arvioida vastikkeellisuuden näkökulmasta. Arviointia hankaloittaa se, että rahankeräyslain sääntely vaikuttaa soveltuvan ainakin osittain myös vapaaehtoiseen päästökompensaatiotoimintaan, sillä joiltain osin kompensatiorahankkeiden sisällöt vastaavat hyväntekeväisyytenä järjestettävien ilmastohankkeiden sisältöjä. Näin ollen rajanvedon tekeminen vastikkeellisen ja vastikkeettoman toiminnan välillä vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan kontekstissa ei näyttäisi olevan yksiselitteistä. Yleisesti kuitenkin voidaan todeta, että vapaaehtoinen päästökompensatio eroaa ilmiönä hyväntekeväisyytenä toteutettavasta yleisestä ilmastotyöstä ajatukseltaan, joka perustuu kansainvälisten, alun perin valtioiden välille luotujen, kompensatiomekanismien ideaan. Rahankeräyslain ja vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan välisen suhteen arvioimisen näkökulmana tulisikin näin ollen olla se, mitkä tekijät erottavat kansainvälisten kompensatiomallien ideaan perustuvaa vapaaehtoista päästökompensaatiota ja hyväntekeväisyytenä toteutettavaa yleisempää ilmastotyötä ja hakea selkeyttä oikeustilaa tämän erottelun kautta.

Epäselvältä vaikuttava oikeustila on aiheuttanut epävarmuutta päästökompensaatiota tarjoavien yritysten sekä kansalaisjärjestöjen näkökulmasta. Eräät yritykset ovat joutuneet lopettamaan tai keskeyttämään vapaaehtoisen päästökompensaation myymisen tai välittämisen asiakkailleen,

koska rahankeräyksiä valvova viranomainen on katsonut, että toiminnassa on kyse rahankeräyslain mukaisesta rahankeräyksestä, eivätkä yritykset voi saada rahankeräyslupaa. Vallitsevan oikeustilan ja sen toimijoille aiheuttavan epävarmuuden on katsottu estävän vapaaehtoisen päästökompensaatiomarkkinoiden syntymisen ja vapaaehtoiseen päästökompensaatiotoimintaan liittyvän kehitystoiminnan, digitaalisten alustojen kehittämisen, erilaisen palvelumuotoilun luomisen ja uusien konseptien kehittämisen. Vaikka kansalaisjärjestöjen keskuudessa kiinnostus päästökompensaation hyödyntämiseen on kasvanut viime vuosina, on toimintaan ryhdytty hyvin varovaisesti, sillä toimintaan liittyviä sääntöjä on ollut hankala hahmottaa. Kansalaisjärjestöt ovatkin toivoneet, että päästökompensaatiotoiminnan ja yleisen ilmastomyönteisen työn välistä suhdetta selkeytetään. Näin ollen rahankeräyslakia olisi perusteltua muuttaa siten, että siitä kävisi nimenomaisesti ilmi, minkälainen toiminta kuuluu rahankeräyslain soveltamisalaan hyväntekeväisyytenä ja minkälaisessa toiminnassa on kyse rahankeräyslain ulkopuolelle jäävästä vapaaehtoisesta päästökompensaatiosta.

Lisäksi vallitsevassa, epäselvänä näyttäytyvässä oikeustilassa uutisointi vapaaehtoisen päästökompensaation ympärillä on Suomessa ollut viime aikoina jossain määrin kielteistä. Uutisoinnin on pelätty vaikuttavan kielteisesti kuluttajien mielikuvaan vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan luonteesta. Tältäkin osin rahankeräyslakiin tehtävät vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan luonnetta selkeyttävät toimenpiteet vaikuttavat olevan tarpeen.

Rahankeräyslakiin ehdotettavien muutostarpeiden lisäksi vaikuttaisi olevan tarpeen käydä yleistä keskustelua siitä, minkälaisia sääntelytarpeita vapaaehtoiseen päästökompensaatiotoimintaan kohdistuu muun muassa toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi. Niin kansalaisjärjestöt, yritykset kuin ilmastoalan eri asiantuntijat ovat toivoneet tällaista yhteistä keskustelua pidettäväksi. Sidosryhmien ja asiantuntijoiden hyvin yhtenäinen näkemys on ollut, että ratkaisua siitä, mikä on luotettavaa vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa ei tulisi tehdä rahankeräyslain muuttamista koskevan lainsäädäntöhankkeen sisällä. Keskustelu vapaaehtoisen kompensaatiotoiminnan reunaehdoista onkin toivottu käytäväksi erillisessä poikkihallinnollisessa hankkeessa. Vapaaehtoisen päästökompensaation reunaehtoja ja sääntelytarvetta toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi onkin pohdittu ympäristöministeriön selvityshankkeessa, jonka loppuraportti on julkaistu elokuussa 2021 (Vapaaehtoisten päästökompensaatioiden sääntely. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:26.). Raportissa on käsitelty ja arvioitu yksityiskohteisesti erilaisia vaihtoehtoja ohjauskeinoiksi vapaaehtoiselle päästökompensaatiomarkkinalle. Raportin mukaan uuden pakottavan kansallisen lainsäädännön luominen vapaaehtoiseen kompensaatioon ei nykyisellään olisi toteuttamiskelpoinen ohjauskeino, mutta kompensaation laadua voitaisiin kuitenkin parantaa merkittävästi ja tehokkaasti informaatio-ohjauksen keinoilla.

Luvussa 5, jossa käydään läpi vaihtoehtoiset toimintamallit rahankeräyslain ja vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan välisen suhteen selkeyttämiseksi, selostetaan tarkemmin niitä huolia ja toiveita, jotka ovat nousseet esiin koskien vapaaehtoisen päästökompensaation sääntelemättömyyden laajempia vaikutuksia. Samassa luvussa esitetään myös arvio siitä, mitä seikkoja tulisi erityisesti huomioida arvioitaessa mahdollista päästökompensaatiotoiminnan reunaehtoja koskevaa uutta sääntelyä.

3 Tavoitteet

Esityksellä edistettäisiin pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman kirjauksen toteutumista hiilineutraalin Suomen saavuttamiseksi vuoteen 2035 mennessä. Esityksen tavoitteena on mahdollistaa se, että suomalaiset yritykset, säätöt ja kansalaisjärjestöt voisivat tarjota kuluttajille ja yrityksille hallitusohjelman hiilineutraaliustavoitetta tukevia palveluita myös liiketoimintatarkoituksessa. Säädos ehdotuksen nimenomaisena tavoitteena onkin myönteisten

ympäristövaikutusten aikaansaaminen. Tavoitteena on lisäksi mahdollistaa kansallisten vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden markkinat ja tätä kautta kannustaa yrityksiä ja muita alan toimijoita kehittämään uusia vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluita ja tapoja kasvi-huonekaasupäästöjen vähentämiselle tai välttämiseksi tai kasvihuonekaasujen poistamiselle ilmakehästä.

Esityksen tavoitteena on lisäksi selventää rahankeräyslain suhdetta niin sanottuun vapaaehtoiseen päästökompensaatioon siten, että laista kävisi ilmi minkälaiseen toimintaan rahankeräyslaki ei sovellu.

Esityksen tavoitteena on myös varmistaa, että erilaista vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa harjoittavia kansalaisjärjestöjä ja yrityksiä kohdellaan rahankeräyslain näkökulmasta yhdenvertaisesti sen suhteen, minkä toimijoiden on mahdollista harjoittaa vapaaehtoista päästökompensaatiota. Samalla tavoitteena on turvata, että kansalaisjärjestöt voivat myös jatkossa kerätä rahaa rahankeräyslain soveltamisalan piirissä erilaiseen ilmastotyöhön ilman, että tällainen työ katsottaisiin rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle jääväksi vapaaehtoiseksi päästökompensaatiotoiminnaksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahankeräyslakia. Lain soveltamisalasäännökseen lisättäisiin uusi kohta, jossa niin sanottu vapaaehtoinen päästökompensaatio rajattaisiin rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä tarkoittaisi sitä, että soveltamisalarajoituksen mukainen toiminta olisi mahdollista rahankeräyslain sääntelyn ulkopuolisena toimintana erilaisille toimijoille riippumatta palveluntarjoajan oikeudellisesta muodosta. Jatkossa vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden tarjoaminen olisi mahdollista niin yrityksille kuin kansalaisjärjestöillekin oikeushenkilömuodosta riippumatta rahankeräyslain ulkopuolisena toimintana. Soveltamisalarajauksessa vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta määriteltäisiin palveluksi, jolla kasvihuonekaasupäästöjä kompensoidaan siten, että todennetulla ja lasketulla tavalla vähennetään tai poistetaan kasvihuonekaasuja ilmakehästä tai vältetään niiden pääsemistä ilmakehään. Ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutuksia kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksiin tehdä muuta yleishyödyllistä ilmastoa hyödyttävää työtä rahankeräyslain sääntelyn piirissä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Yleistä vaikutuksista

Esityksellä selkeytettäisiin vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan suhdetta rahankeräyslakiin. Ehdotettu lainmuutos selventäisi sen, minkälainen toiminta on rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävää vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa ja poikkeaa ilmiönä yleisemmästä ilmastoa hyödyttävästä hyväntekeväisyystoiminnasta. Tälläkin hetkellä eri toimijat tarjoavat vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluita, mutta epävarmuutta toimijoiden keskuudessa on aiheuttanut se, että toimintamallista riippuen toiminnan on saatettu katsoa vaativan rahankeräyslupaa. Yritykset eivät voi saada rahankeräyslupaa.

Esityksellä olisi merkittäviä välittömiä ja välillisiä vaikutuksia vapaaehtoista päästökompensaatiota tarjoaviin yrityksiin ja kolmannen sektorin toimijoihin. Esityksellä vahvistettaisiin erityisesti yritysten toimintamahdollisuuksia vapaaehtoista päästökompensaatiota tarjoavina toimijoina. Esityksellä olisi myönteisiä vaikutuksia vapaaehtoisten päästökompensaatiomarkkinoi-

den syntymiseen Suomessa. Ehdotettu muutos myös turvaisi kolmannen sektorin toimintamahdollisuudet perinteisen ilmastotyön parissa. Lisäksi esityksellä olisi myönteisiä ympäristövaikutuksia. Maan keskilämpötilan nousemisen hidastaminen edellyttää merkittäviä toimenpiteitä yhteiskunnan eri sektoreilla ja keskilämpötilan nousun rajoittaminen Suomen tavoitteena olevaan 1,5 asteeseen edellyttää, että hiilidioksidipäästöt kääntyvät jyrkkään laskuun nopeasti. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hiilidioksidia tulisi pystyä myös poistamaan ilmakehästä. Esitys mahdollistaisi erilaisten vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden tarjoamisen ja edelleen kehittämisen myös liiketoimintatarkoituksessa ja ehdotetun muutoksen voidaan näin ollen arvioida lisäävän päästökompensaatiopalveluiden tarjontaa ja tätä kautta myös hyödyntämistä Suomessa. Esitetyt vaikutukset kohderyhmiin ja ympäristöön arvioidaan konkretisoituvan sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

Vaikutusten arviointi perustuu erityisesti eri sidosryhmien ja useiden eri asiantuntijoiden, kuten ympäristötaloustieteilijöiden, ympäristöjuridiikan, päästökompensaatiota myyvien yritysten, rahankeräyksiä järjestävien kansalaisjärjestöjen edustajien, ilmastohankkeita toteuttavien kansalaisjärjestöjen, Poliisihallituksen sekä muiden viranomaisten ja ministeriöiden kuulemisista sekä kansainvälisestä vertailusta saatuun tietoon. Arvioinnin lähtökohtana on, että vapaaehtoisen päästökompensaation mahdollistaminen erityisesti yrityksille edistää uusien kasvihuonekaasujen päästöjä hillitsevien innovaatioiden syntymistä toimialalla ja näin ollen erityisesti yrityssektorin toimintamahdollisuuksien turvaaminen vapaaehtoisen päästökompensaatiopalveluiden tarjoajina on tärkeää. Arvioinnin lähtökohtana toimii myös oletus siitä, että vapaaehtoiset päästökompensaatiot toimivat Suomen kansainvälisiä ilmastotavoitteita ja yritysten ja kuluttajien päästöjen vähentämistä tukevana instrumenttina, ja näin ollen vapaaehtoisen päästökompensaation mahdollistamisella voidaan arvioida olevan nimenomaan myönteisiä vaikutuksia ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Näin ollen esimerkiksi kansalaisten ja yritysten omien päästöjen vähentämisen tulisi aina olla ensisijainen toimi ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden hyödyntämisen pitäisi olla toissijainen menettely siinä vaiheessa, kun muutokset omaan toimintaan olisi jo tehty. Tämä tarkoittaa sitä, että arvioinnissa oletetaan, että vapaaehtoisen päästökompensaatiomarkkinoiden syntyminen ei vaikuta kielteisesti Suomen konkreettisiin toimiin kansallisten päästöjen vähentämiseksi, vaan vapaaehtoinen päästökompensaatio tukee Suomen valtion, kuntien ja yritysten toimia nimenomaan päästöjen vähentämistä täydentävänä toimenpiteenä. Vaikutusten arvioinnin lähtökohtana toimii myös oletus siitä, että Suomessa onnistutaan suhteellisen lyhyellä aikavälillä löytämään ratkaisu kaksoislaskennan ongelmaan siten, että kansallisista kompensatioratkaisuista saatavat ilmastohyödyt voidaan erottaa Suomen valtion kansainvälisten ilmastovelvoitteiden täyttämisestä.

Arvioinnissa on otettu huomioon ympäristöministeriössä käynnistetty hanke, jossa selvitettiin tarkemmin, edellyttääkö vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan luotettavuuden ja läpinäkyvyyden varmistaminen erityisesti suhteessa kuluttajiin ja asiakasyrityksiin toimialan tarkempaa sääntelyä. Näin ollen arvioinnin lähtökohtana on, että muun muassa mahdolliseen toimialan sisällä syntyvään epärehellisen toiminnan tai kuluttajan harhaanjohtamisen ehkäisemiseksi on mietitty erilaisia ratkaisumalleja ympäristöministeriön käynnistämässä hankkeessa. Samoin arvioinnissa on otettu lähtökohdaksi, että ympäristöministeriön hankkeessa arvioidaan, miten kaksoislaskennan haaste vaikuttaa kansallisista päästökompensaatioratkaisuista saatavien tulosten vaikuttavuuteen ilmastomuutoksen hillitsemisen kannalta ja etsitään samalla tähän ongelmaan ratkaisua. Tässä esityksessä lähtökohtana on, että rahankeräyslain soveltamisalajakauden mukainen vapaaehtoinen päästökompensaatiopalvelu voisi tukea myös kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamista.

4.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksellä arvioidaan olevan vähäisiä välillisiä vaikutuksia julkiseen talouteen. Kyse olisi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä syntyvistä myönteisistä vaikutuksista, jotka konkretisoituisivat sitä kautta, kun vapaaehtoisen päästökompensaation markkinat kasvavat erityisesti yritysten tarjoaman vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan lisääntyä.

Ehdotetulla muutoksella ei arvioida olevan vaikutusta kuntatalouteen.

Vaikutukset yrityksiin

Vallitseva oikeustila, jossa vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden tarjoaminen on toimintamallista riippuen saatettu katsoa rahankeräyslain mukaiseksi rahankeräykseksi, on aiheuttanut epävarmuutta päästökompensaatiopalveluja tarjoavien yritysten toiminnassa, koska yritykset eivät voi saada rahankeräykseen lupaa. Finnwatchin selvityksen perusteella muutama toimija on keskeyttänyt päästökompensaatiopalveluiden tarjoamisen rahankeräyslakiin liittyvän epävarmuuden vuoksi (Anekauppa vai ilmastotekoja? – Vapaaehtoisen päästökompensaation kysyntä, tarjonta ja laatu Suomessa. Finnwatch 4/2021.). On myös mahdollista, että osa toimijoista on muuttanut päästökompensaatiotoimintaansa sellaiseksi, ettei rahankeräyslaki tulisi siihen enää sovellettavaksi. Vallitsevan oikeustilan ja sen toimijoille aiheuttavan epävarmuuden voidaan arvioida estävän vapaaehtoisen päästökompensaatiomarkkinoiden kehittymistä ja haittaavan vapaaehtoiseen päästökompensaatiotoimintaan liittyvää kehitystoimintaa, esimerkiksi digitaalisten alustojen kehittämistä, erilaisen palvelumuotoilun luomista ja uusien konseptien kehittämistä.

Ehdotetun muutoksen välittömät vaikutukset kohdistuisivat erityisesti sellaisiin yrityksiin, joiden tarjoaman päästökompensaatiopalvelun voitaisiin katsoa täyttävän rahankeräyslain mukaisen rahankeräyksen määritelmän. Vaikutukset kohdistuisivat myös laajemmin päästökompensaatiopalveluita tarjoaviin yrityksiin. Esityksellä olisi merkittäviä välittömiä vaikutuksia vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluita tarjoavien yritysten toimintamahdollisuuksiin, koska jatkossa rahankeräyslaissa tarkoitettulla tavalla järjestetty vapaaehtoinen päästökompensaatio ei kuuluisi rahankeräyslain soveltamisalaan eikä siten edellyttäisi rahankeräyslupaa. Vaikutukset kohdistuisivat välittömästi enintään noin muutamaan kymmeneen yritykseen, mutta pidemmällä aikavälillä vaikutukset kohdistuisivat myös laajempaan joukkoon yrityksiä, sillä vapaaehtoinen päästökompensaatiokenttä on kasvanut huomattavasti viimeisen kahden vuoden aikana ja tämän kehityskulun voidaan arvioida jatkuvan myös tulevaisuudessa. Tällä hetkellä Suomessa on 20-30 yritystä, jotka tarjoavat vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluita. Kuten hiilimarkkinoita, kansainvälisiä ja kansallisia hyvitysjärjestelmiä sekä niitä koskevaa sääntelyä koskevassa jaksossa 2.1.2 on esitetty, vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden kansainväliset markkinat ovat suuret (vuonna 2018 markkinoiden arvo oli 295,7 miljoonaa dollaria). Suomessa kyseiset markkinat ovat vielä suhteellisen pienet, mutta ehdotettu muutos vaikuttaisi myönteisesti mainitun toimialan kehitykseen ja kasvuun. Toimialan voidaankin arvioida kasvavan merkittävästi tulevien vuosien aikana.

Ehdotetun muutoksen seurauksena kompensatiomarkkinoille syntyisi tilaa uusille ratkaisumalleille, jotka voivat olla sisällöltään ja laadultaan erilaisia. Ehdotettu teknologianeutraali säännös mahdollistaisi uusien ratkaisumallien luomisen. Markkinoiden kasvua tukeva ehdotus voi tuottaa pitkällä aikavälillä enemmän arvoa kompensatiopalveluita hyödyntäville asiakkaille ja tämän kehityskulun seurauksena alalla toimivien yritysten liikevaihto voi kasvaa. On vaikea ar-

vioida, kuinka kauan aikaa tulee kulumaan uusien, asiakkaalle lisäarvoa tuottavien ratkaisumallien syntymiselle, ja minkälaisia täsmällisiä toteuttamismuotoja ne tulevat saamaan. Alalla kehitetään kuitenkin jatkuvasti uusia innovaatioita ja uusia ratkaisumalleja voidaan mahdollisesti odottaa syntyväksi jo lähivuosina. Kuten jaksossa 5.2 on todettu, Saksassa on havaittu, että erityisesti kansalliset kompensatiorahankkeet toimivat ilmastohyötyjen tuottamisen lisäksi tehokkaina instrumentteina uusien innovaatioiden kehittämisessä ja yksityisen sektorin potentiaalin esiin tuomisessa vapaaehtoisen kompensaation markkinoilla.

Lisäksi esityksellä olisi välittömiä lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia suureen määrään suomalaisia yrityksiä, jotka ostavat vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluita niitä myyviltä yrityksiltä. Suomessa on noin 600 000 yritystä ja lähtökohtaisesti kaikki suomalaiset yritykset ovat potentiaalisia asiakasyrityksiä vapaaehtoisille päästökompensaatiopalveluille, vaikka suuri osa ei vielä käytäkään kyseisiä palveluita. Tällä hetkellä ei ole saatavissa tietoa, kuinka moni yritys käyttää ulkopuolisen toimijan palveluita kompensoidakseen yrityksensä tai sen myymien tuotteiden hiilijalanjälkeä. Ympäristöministeriön rahoittaman Suomen ympäristökeskuksen selvityksen yhteydessä palvelun tarjoajille tehdyn kyselyn perusteella vuonna 2019 kotimaisten toimijoiden myymistä päästökompensaatioista yritysasiakkaat ostivat 51 prosenttia, kuluttajat 46 prosenttia ja muut toimijat, kuten yliopistot, noin kolme prosenttia. Vuoden 2020 arvion mukaan yritysten osuus päästökompensaatioista oli 86 prosenttia, kuluttajien 12 prosenttia ja muiden asiakkaiden noin kaksi prosenttia. (Päästökompensaatiot ilmastomuutoksen hillinnän keinona Suomessa – nyt ja tulevaisuudessa. Selvitys vapaaehtoisen päästökompensaation käytön nykytilanteesta ja odotuksista eri toimijoiden ilmastomuutoksen hillintätyössä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:12.). Perustuen eri asiantuntijaorganisaatioilta saatuu tietoon palveluiden käyttö ja kiinnostus palveluiden käyttämiseen on lisääntynyt viime vuosina ja kysyntä erityisesti päästökompensaatiopalveluille, joita kansalliset yritykset tarjoavat tai tuottavat, on kasvanut.

Ehdotetun muutoksen seurauksena verottaja voisi joutua arvioimaan erilaisten kompensaatiopalvelujen verotukseen liittyviä kysymyksiä tapauskohtaisesti. Verottaja huomioisi arviossaan esimerkiksi kilpailulainsäädännön vaikutuksen siitä näkökulmasta, voidaanko samanlaista toimintaa verottaa eri tavoin riippuen siitä, onko palveluntarjoajana yritys vai kansalaisjärjestö. Rahankeräyslain muutoksella rajattaisiin vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle, eikä rahankeräyslain muutos määrittäisi toiminnan vero-kohtelua. Järjestöjen osalta muutoksen vaikutuksia verotusnäkökulmasta on käsitelty jäljempänä jaksossa 4.2.5.

Esityksen mukainen ehdotus ei asettaisi yrityksille uusia tiedonantovelvollisuuksia tai muita hallinnollista taakkaa lisääviä velvollisuuksia. Rahankeräyslain soveltamisalarajoitukseen ehdotettu vapaaehtoisen päästökompensaation määritelmä mahdollistaa tarkoituksella hyvin erilaisia liiketoiminnan muotoja eikä määritelmän täyttyminen edellytä toiminnalta esimerkiksi kansainvälisten standardien (esimerkiksi Gold Standard tai VCS) mukaisten edellytysten täyttymistä. Näin ollen ehdotetusta laista ei aiheutuisi lisää kustannuksia yrityksille. Ehdotuksella voidaan kuitenkin arvioida olevan välillisiä vaikutuksia yritysten investointeihin ja tutkimus- tai kehittämistoimintaan siltä osin, että lainsäädännön selkeyttäminen ja yritysten toimintamahdollisuuksien vahvistaminen kannustaa yrityksiä investoimaan uudenlaisten toimintamallien kehittämiseen ja tutkimaan ja kehittämään toimintaansa siten, että erilaisia vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluita hyödynnetään osana yritysten toimintaa. Lisäksi ehdotetun muutoksen voidaan arvioida vaikuttavan myönteisesti suomalaisten vapaaehtoista päästökompensaatiota tarjoavien yritysten kansainväliseen kilpailukykyyn, kun yritystoiminnan harjoittamisen lainsäädännöllinen kehys suhteessa rahankeräyslakiin on selkeä.

Vaikutukset kansantalouteen

Esityksellä ei olisi merkittäviä välittömiä vaikutuksia kansantalouteen.

Ehdotetun muutoksen suurin myönteinen vaikutus kansantaloudelle syntyisi sen vaikutuksista uusien liiketoimintamallien kehittymiseen, uusien yritysten syntymiseen ja nykyisten toimijoiden mahdollisuuteen jatkaa ja kehittää vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaansa.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetulla muutoksella olisi vähäisiä vaikutuksia Poliisihallituksen tehtäviin. Epäselvältä vaikuttavan oikeustilan selventämisen voidaan arvioida vaikuttavan Poliisihallituksen tehtäviin siten, että yritykset eivät tule enää jatkossa samassa määrin pyytämään lausuntoja ja muita ohjeistuksia toimintansa suhteesta rahankeräyslain sääntelyyn kuin tällä hetkellä. Vuoden 2020 aikana tiedusteluja ja lausuntopyyntöjä eri yritysten toiminnan suhteesta rahankeräyslain sääntelyyn on ollut joitakin kymmeniä. Toisaalta voidaan arvioida, että kansalaisjärjestöt tulevat pyytämään Poliisihallitukselta ohjeistusta siitä, miten uutta lainsäädäntöä tullaan soveltamaan kansalaisjärjestöjen toimintaan, kun kansalaisjärjestöt hyödyntävät nykyistä laajemmin päästökompensaatiotoimintaa omassa toiminnassaan. Tämä voi lisätä Poliisihallituksen tehtävien määrää vähäisessä määrin lyhyellä aikavälillä, jonka jälkeen tiedustelujen voidaan arvioida vähentyvän, kun vapaaehtoisen päästökompensaation toimintamuodot vakiintuvat tai jos toimialalle tulee oma sääntely. Muilta osin ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutuksia rahankeräysten järjestämistä valvovana viranomaisena toimivien Poliisihallituksen ja poliisilaitosten tehtävien määrään tai luonteeseen.

Ehdotetulla muutoksella ei arvioida olevan vaikutuksia rahankeräyslupaa hakevien tai pienkeräyksiä järjestävien tahojen määrään. Yritykset voisivat tarjota asiakkailleen vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluita ilman, että toimintaan sovellettaisiin rahankeräyslakia. Kansalaisjärjestöt voivat puolestaan jatkaa rahankeräysten järjestämistä yleisempään ilmastotyöhön samalla tavoin kuin ennen ehdotettua lainmuutosta rahankeräyslupaviraston avulla. Alle viisi kansalaisjärjestöä tarjoaa ehdotetun säännöksen mukaista vapaaehtoista päästökompensaatiopalvelua ja Poliisihallitus ei voisi enää jatkossa myöntää rahankeräyslupaa tähän toimintaan. Esityksestä johtuvat muutokset rahankeräyslupaa hakevien määrään olisivat joka tapauksessa vähäisiä.

Ehdotettu muutos tulisi mahdollisesti siirtämään päästökompensaation valvontavastuuta rahankeräyksiä valvovalta viranomaiselta kuluttajansuojaviranomaiselle. Kyse ei olisi varsinaisesta lainsäädännöllä toteutettavasta tehtävien siirrosta, vaan enemmänkin viranomaisten välistä toimivallanjakoa selkeyttävästä lainsäädäntömuutoksesta. Tällä hetkellä monet yritykset tarjoavat päästökompensaatiopalveluita yrityksille ja kuluttajille. Elinkeinonharjoittajan tarjotessa palvelua kuluttajalle kuluttajansuojaviranomaisella on toimivalta jo tälläkin hetkellä arvioida päästökompensaatiopalveluiden markkinoinnin hyvän tavan mukaisuutta, mahdollista sopimatonta menettelyä suhteessa asiakkaisiin ja kompensatiioväittämän todenmukaisuutta ainakin niissä tapauksissa, kun kompensatiopalvelu myydään jonkin kulutushyödykkeen myymisen yhteydessä. Erillisenä palveluna tarjottavista päästökompensaatiopalveluista ei tiettävästi vielä ole oikeuskäytäntöä, mutta kuluttajansuojalain (38/1978) säännösten sanamuodon perusteella ei ole poissuljettua, että ne kuuluisivat kuluttajansuojalain soveltamisalaan elinkeinonharjoittajan tarjotessa tällaista palvelua kuluttajille.

Kuluttaja-asiamiehen valvontatoiminnan perusta muodostuu laajasta yleistöimivallasta, joka kuluttaja-asiamiehellä on kuluttajansuojalain noudattamisen valvojana. Rahankeräyksiä valvovana viranomaisena toimivan poliisin toimivalta perustuu puolestaan rahankeräyslakiin. Poliisihallitus on katsonut joissain tapauksissa, että päästökompensaatiopalveluita tarjoava yritys on

tosiasiallisesti järjestänyt rahankeräyksen ja toiminut asiassa toimivaltaisena viranomaisena siltä osin kuin kyse on rahankeräyslain säännösten valvonnasta. Näin ollen nykyisessä oikeustilassa päästökompensaatiopalveluita valvovia viranomaisia voidaan katsoa olevan kaksi. Kun esityksen mukaisella ehdotuksella vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta erotettaisiin rahankeräyslain soveltamisalasta, ei Poliisihallituksella olisi enää jatkossa toimivaltaa valvoa toimintaa. Ehdotetun säännöksen mukaisten palveluiden tarjoamisen osalta toimivaltaisena viranomaisena toimisi kuluttaja-asiamies kuluttajansuojalain näkökulmasta, kun kyse olisi elinkeinonharjoittajien kaupallisista menettelyistä, joiden kohderyhmänä on kuluttajat. Kompensointiväittämän arviointi kuluttajansuojalain mukaan kohdistuisikin siihen, voidaanko toteen näyttää, että kasvihuonekaasupäästön vähentäminen, välttäminen tai poistaminen on tapahtumassa tai tapahtunut. Kuluttaja-asiamiehen toimivallan ulkopuolelle jäisivät hyväntekeväisyystoiminnan valvonta sekä elinkeinonharjoittajien väliset kaupalliset menettelyt.

Määrällistä arviota nykylainsäädännön soveltamiseen käytetyistä viranomaisten resursseista ja ehdotetun muutoksen vaikutuksista resursseihin ei ole mahdollista antaa. Poliisihallituksessa ei erikseen seurata sitä, kuinka paljon resursseja tai työaikaa päästökompensaatioon liittyviin lausuntoihin, kysymyksiin, puheluihin tai rahankeräyshakemusten käsittelyyn käytetään. Poliisihallitus on antanut joitain kymmeniä vastauksia, jotka koskevat vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan suhdetta rahankeräyslakiin. Lausuntoja on annettu noin kymmenen, jonka lisäksi Poliisihallitus on vastannut sähköpostitse sekä puhelimitse aihetta koskeviin tiedusteluihin. Kokonaistyöaikaan suhteutettuna kyse on pienestä resurssitarpeesta, jota ei voida helposti mitata esimerkiksi henkilötyövuosina. Kuluttajansuojaviranomaisen osalta rahankeräyslain muuttaminen ei vaikuttaisi sen tehtäviin tai toimivaltaan. Yritysten useimpien päästökompensaatiöväittämien markkinoinnin lainmukaisuuden arviointi kuuluu jo nykyisellään kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan, kun markkinoinnin kohteena on kuluttaja. Kun otetaan huomioon kuluttaja-asiamiehen yleistoimivalta ja asiamiestoiminnan luonne, kuluttaja-asiamies ei voisi nykyisillä resursseillaan käsitellä yksittäistapauksina suurta määrää päästökompensaatiomarkkinointitapauksia, vaan valvonnassa korostuisi myös pehmeämpien keinojen käyttö. Tämä tarkoittaisi sitä, että yritysten toiminnan lainmukaisuutta edistettäisiin esimerkiksi kehittämällä ala- tai aihekohtaisia linjauksia, muistilistoja ja työkaluja. Siltä osin kuin tällaiset pehmeämmät keinot eivät olisi riittäviä tai tarvittaisiin täsmentävää ennakkopäätösluonteista ratkaisukäytäntöä, kuluttaja-asiamies pyrkisi yksittäisten yritysten kanssa ensisijaisesti neuvotteluratkaisuihin, mutta asia voitaisiin saattaa myös markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Voidaan arvioida, että päästökompensaatiöväittämien markkinoinnin lainmukaisuuden arviointi edellyttäisi näytön asianmukaisuuden osalta sellaista asiantuntijuutta, jota varten kuluttaja-asiamies joutuu turvautumaan ulkopuolisiin asiantuntijoihin asioiden käsittelyssä. Koska vielä ei ole vakiintunutta tapaa arvioida erilaisten menetelmien vaikutuksia ja laskentamalleja, kuluttaja-asiamies voisi tarvita asiantuntijalausuntoja kunkin käsittelyssä olevan asian osalta sopivalta taholta. Kuluttajansuojaviranomaisen näkökulmasta asioiden käsittelyä edistäisi, jos kuluttaja-asiamiehellä olisi yhteistyökumppanina esimerkiksi asiantunteva viranomaistaho, joka kykenisi arvioimaan päästökompensaatiöväittämien perusteita joutuisasti ja ilman kohtuuttomia kustannuksia.

4.2.4 Ympäristövaikutukset

Esityksessä ehdotetaan rahankeräyslain soveltamisalan muuttamista siten, että lakia ei sovellettaisi vapaaehtoiseen päästökompensaatiotoimintaan. Rahankeräyslailla ei siis säänneltäisi vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa, mutta esityksellä voidaan arvioida olevan välillisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen sekä maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen. Ehdotetulla muutoksella voidaan arvioida olevan suora vaikutus tarjolla olevien päästökompensaatiopalveluiden määrään, sillä vapaaehtoiset kompensatiopalvelut ovat tällä hetkellä lähinnä yritysten tarjoamia palveluita. Tarjonnan lisääntymisen voidaan arvioida lisäävän päästökompensaatiopalveluiden

käyttämistä Suomessa ja vähäisessä määrin myös kansainvälisellä tasolla. Pitkällä aikavälillä kompensatiopalveluiden tarjonnan voidaan arvioida kasvavan merkittävästikin, sillä uusia palveluntarjoajia on syntynyt kymmeniä viimeisten kahden vuoden aikana ja kiinnostus toimialaa kohtaan on kasvussa. Tämän kehityskulun voidaan arvioida johtavan siihen, että yritykset ja kuluttajat ostavat enemmän mainittuja palveluita ja näin suurempi määrä kasvihuonekaasujen päästöjä tulee kompensoiduksi.

Suomessa ei ole olemassa tilastoja siitä, kuinka suuria määriä yritysten tarjoamien palveluiden välityksellä kasvihuonekaasujen päästöjä on kompensoitu. Tämän johdosta ehdotetusta muutoksesta johtuvien ilmastohyötyjen määrää ei ole voitu arvioida. Kompensoinnin ympäristövaikutukset eivät kohdistuisi myöskään erityisesti Suomen alueelle, sillä esimerkiksi hiilidioksidipäästöillä ei ole lähtökohtaisesti paikallisia eikä alueellisia vaikutuksia.

Suomen ympäristökeskuksen tekemän selvityksen yhteydessä päästökompensatiopalveluja tarjoaville toimijoille tehdyn kyselyn perusteella kasvihuonekaasupäästöjä kompensoitiin vuonna 2019 kotimaisten toimijoiden tuottamien palveluiden (mutta pääosin ulkomailla toteutettujen päästövähennysyksiköiden) avulla noin 284 600 hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Arvio vuodelle 2020 on noin 306 000 hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Luvut eivät sisällä suomalaisten toimijoiden itsenäisesti suoraan kansainvälisistä päästörekestereistä ostamia eikä ulkomaalaisten välittäjien tai palveluntarjoajien kautta tekemää kompensointia. Myöskään niin sanottua ilmastotyön tukemiseen osallistumista esimerkiksi Hiilipörssin, Taimiteon tai muiden toimijoiden kautta ei ole sisällytetty arvioon. Selvityksen mukaan vapaaehtoinen päästöjen kompensointi on Suomessa vielä melko vähäistä ja vastasi hieman yli puolta prosenttia Suomen valtion noin 53 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin kasvihuonekaasupäästöistä vuonna 2019. Selvityksessä kompensointimäärää on verrattu keskivertosuomalaisen vuosittain tuottamiin kasvihuonekaasupäästöihin eli noin 10 hiilidioksidiekvivalenttitonniin, mikä tarkoittaa, että noin 30 600 suomalaisen päästöt olisi hyvitetty. (Päästökompensatiot ilmastomuutoksen hillinnän keinona Suomessa – nyt ja tulevaisuudessa. Selvitys vapaaehtoisen päästökompensaation käytön nykytilanteesta ja odotuksista eri toimijoiden ilmastomuutoksen hillintätyössä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:12.). Finnwatchin raportissa suomalaisten kompensatiopalveluiden myynniksi on arvioitu lähes 300 000 hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuodessa. Sen sijaan yritysten hankkiman kompensaation volyymin arvioitiin olevan noin 400 000 hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuodessa. Luku on selvästi kotimaisten palveluiden myyntiä suurempi. Tämä selittyy raportin mukaan sillä, että moni yritys hankkii kansainvälistä kompensaatiota muuten kuin kotimaisten toimijoiden kautta. Ottaen huomioon, ettei selvitys kata kaikkia alan toimijoita, lukua voidaan raportin mukaan pitää jonkinlaisena minimitasona. (Anekauppa vai ilmastotekoja? – Vapaaehtoisen päästökompensaation kysyntä, tarjonta ja laatu Suomessa. Finnwatch 4/2021.).

Kansallisella kompensatiomarkkinalla voidaan arvioida olevan kasvupotentiaalia, koska esimerkiksi monien kotimaisten yritysten ja julkisen sektorin organisaatioiden asettamien omien hiilineutraalisuustavoitteiden saavuttamiseen tarvitaan merkittävä määrä kompensatioiden käyttöä. Kompensatioiden hankinta ajoittuu hiilineutraalisuustavoitteen tavoitevuoteen, joka on usealla yrityksellä asetettu esimerkiksi vuoteen 2025 tai 2030. (Vapaaehtoisten päästökompensatioiden sääntely. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:26.). Päästökompensatiopalveluiden hyödyntämistä ja suosion lisääntymistä koskevaan kehityskulkuun vaikuttaa se, miten uusi toimiala pääsee kehittymään Suomessa. Toimialan voimakkaasta kasvusta johtuen tarjottavat palvelut eroavat sisällöllisesti toisistaan ja ostajan voi olla vaikea arvioida, mitä luotettavan kompensatiopalvelun tulisi pitää sisällään. Voidaankin arvioida, että jos toimialan osalta ei selvitetä alan tarvitsemia yhteisiä toiminnan reunaehtoja, voi toimiala kärsiä pidemmällä aikavälillä mainehaitasta ja tämän voidaan arvioida vaikuttavan kuluttajien ja yritysten kiinnostukseen ostaa kompensatiopalveluita palveluntarjoajilta.

Vapaaehtoisten päästökompensaatioiden sääntelyä koskevassa selvityksessä on kuvattu kansainvälisen päästökompensaatiomarkkinan kasvupotentiaalia viitaten tuoreeseen kansainvälisen työryhmän (Taskforce on Scaling Voluntary Carbon Markets) selvitykseen. Työryhmän skenaarion perusteella vapaaehtoismarkkinan kysyntä voisi vuonna 2030 olla 1200 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia ja arvo vähintään 5–30 miljardia Yhdysvaltain dollaria, jos markkinat painottavat edullisia hillintätuloksia, ja jopa yli 50 miljardia dollaria, jos markkinat painottavat kalliimpia paikallisia hillintätuloksia. Toisen arvion mukaan kysyntä voisi olla 430–1300 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuonna 2030, 770–2500 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuonna 2040 ja 1100–3630 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuonna 2050. Vuonna 2019 kysyntä on ollut noin 100 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Arvion mukaan markkinoiden volyymi siis vähintään nelinkertaistuisi vuoteen 2030 mennessä ja yli kymmenkertaistuisi viimeistään vuonna 2050. Pienempi luku perustuu nykyisiin yritysten ilmastotavoitteisiin ja suurempi luku havainnollistaa kysyntää tilanteessa, jossa kaikilla yrityksillä olisi ilmastotavoitteet. Oletuksena on, että yritykset vähentävät omia päästöjään 1,5 asteen tavoitteen mukaisesti ja kompensoivat loput päästöistään. Kompensoitavien päästöjen osuudeksi oletetaan skenaarioissa 10–33 prosenttia. (Vapaaehtoisten päästökompensaatioiden sääntely. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:26.).

4.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset kansalaisyhteiskunnan toimintaan

Ehdotetulla muutoksella olisi välittömiä vaikutuksia kansalaisjärjestöjen toimintaan. Ehdotetulla muutoksella olisi vaikutuksia kansalaisjärjestöjen toimintaan kuitenkin vain silloin, kun järjestö tarjoaisi palvelua, joka täyttäisi rahankeräyslakiin otettavan soveltamisalarajauksen määritelmän. Tällöin järjestön toiminnassa olisi kyse niin sanotusta vapaaehtoisesta päästökompensaatiotoiminnasta, joka eroaa järjestöjen perinteisesti tekemästä yleisemmästä ilmastotyöstä. Suomessa on tällä hetkellä vain muutamia järjestöjä, joiden toiminnassa on vapaaehtoisen päästökompensaation elementtejä, joten välittömät vaikutukset järjestökenttään kohdistuisivat hyvin pieneen määrään järjestöjä. Ehdotetulla muutoksella ei olisi myöskään merkittäviä vaikutuksia kansalaisjärjestöjen varainhankintamahdollisuuksiin, sillä vapaaehtoinen päästökompensaatio, ehdotetun rahankeräyslain muutoksen tarkoittamassa muodossa, ei ole vielä vakiintunut osaksi kansalaisjärjestöjen toimintamuotoa. Tarkemmin rahankeräyslain soveltamisalan piirissä olevia yleishyödyllisiä ilmastohankkeita on kuvattu edellä jaksossa 2.1.1.

Pidemmällä aikavälillä kansalaisjärjestöihin kohdistuvien vaikutusten voidaan kuitenkin arvioida olevan suuremmat. Jos vapaaehtoisen päästökompensaation suosio ilmastomyönteisen tekemisen muotona kasvaa, voi tämä myös herättää järjestöjen kiinnostuksen myös suuremmassa määrin toimialaa kohtaan.

Ehdotettu muutos ei vaikuttaisi kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksiin tehdä yleistä ilmastoa hyödyttävää työtä rahankeräyslain sääntelyn piirissä tai siihen, miten tällainen työ tulisi organisoida. Ilmastotyön tukemiseen järjestettävät varainhankintakampanjat olisivat edelleen rahankeräyslain sääntelyalan piirissä. Näin ollen ehdotettu muutos ei vaarantaisi järjestökentän toimintamahdollisuuksia ja varainhankintaa ilmastoa hyödyttävän yleishyödyllisen toiminnan parissa eikä muutoinakaan heikentäisi kansalaisjärjestöjen varainhankintamahdollisuuksia. Toisaalta jos vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta muodostuu erittäin suosituksi tavaksi kansalaisten ja yritysten keskuudessa osallistua ilmastomuutoksen vastaiseen työhön, voi perinteisen ilmastotyön rahankeräystuottojen arvioida vähenevän jonkin verran pidemmällä aikavälillä. Euromääräisiä arvioita mahdollisista vaikutuksista rahankeräystuottoihin ja muuhun järjestöjen varainhankintaan ei ole kuitenkaan mahdollista tehdä vaikutusten riippuessa muun mu-

assa kuluttajien lahjoituskäyttäytymisen muutoksista. VaLa ry:n mukaan noin puolet suomalaisista ilmoittaa lahjoittavansa rahaa vuosittain. Keväällä 2020 VaLa ry:n teettämän selvityksen mukaan 16 prosenttia lahjoittajista ilmoitti tukeneensa ympäristön- ja luonnonsuojelua alkuvuoden aikana ja 24 prosenttia kertoi lahjoittavansa siihen tulevaisuudessa (<https://www.vala.fi/b/tutkimus-suomalaiset-ovat-vahentaneet-lahjoittamistaan-koronatilanteessa>).

Se, että kyse olisi rahankeräyslain ulkopuolelle jäävästä vapaaehtoisesta päästökompensaatiopalvelusta, ei määrittäisi toiminnan verokohtelua. Verohallinto arvioisi toiminnan verokohtelun aina tapauskohtaisesti. On mahdollista, että verottaja tulisi arvioimaan vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden tarjoamista liiketoimintana myös järjestöjen osalta ja tämän voidaan arvioida aiheuttavan järjestöille tarpeen eriyttää päästökompensaatiotoiminta yleishyödyllisestä toiminnasta erilliseksi yritystoiminnaksi. Toiminnan yhtiöittämisestä voidaan arvioida olevan joitakin myönteisiä vaikutuksia erityisesti isommille järjestöille, sillä toiminnan yhtiöittäminen mahdollistaa esimerkiksi arvonnäköveron vähentämisen liiketoiminnan sisällä. Pienien järjestöjen osalta mahdollinen velvoite toiminnan yhtiöittämiseen saattaisi kuitenkin aiheuttaa tosiasiallisen esteen vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden tarjoamiselle, sillä pienillä järjestöillä ei välttämättä ole resursseja tai tarvetta kokonaan uuden yrityksen perustamiseen vain päästökompensaatiotoimintaa varten.

Ehdotetun muutoksen voidaan kuitenkin arvioida vaikuttavan myönteisesti myös kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksiin ja kiinnostukseen toimia vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan parissa. Toimialaa koskevan sääntelykehikon selventäminen tekee toiminnan suunnittelusta ennakoitavaa ja mahdollistaa sen, että myös kansalaisjärjestöt voivat toimia suunnitelmallisesti vapaaehtoisen päästökompensaatiopalvelun tarjoajina.

Vaikutukset kansalaisiin

Ehdotetulla muutoksella olisi välittömiä vaikutuksia kansalaisten mahdollisuuteen tehdä valintoja kuluttajan roolissa ja kompensoida omia päästöjään. Ehdotettu muutos mahdollistaisi yrityksille erilaisten vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden tarjoamisen kuluttajille ja näin muutoksella olisi välitön vaikutus kuluttajan mahdollisuuteen ostaa enemmän erilaisia suomalaisten toimijoiden kompensatiopalveluita ja osallistua tätä kautta omien päästöjensä kompensointiin. Pitkällä aikavälillä voidaan arvioida, että kuluttajat tulevat hyödyntämään vapaaehtoisia kompensatiopalveluita yhä suuremmassa määrin, kun palveluiden tarjonta monipuolistuu ja tulee yleisemmäksi. Ihmisten kulutuskäyttäytymisen muutos on kuitenkin hidas prosessi, joten kasvun voidaan arvioida olevan hillittyä ja lisääntyvän vähitellen pitkällä aikavälillä. Ehdotetulla muutoksella voidaan arvioida olevan myös myönteisiä vaikutuksia sen suhteen, että kompensatiopalveluiden tarjoaminen ja niiden ostaminen opettaa kuluttajille, miten oman hiilijalanjäljen pienentäminen on ylipäänsä mahdollista ja mistä hiilijalanjälki syntyy.

Rahankeräyslain soveltamisalarajoitukseen ehdotettu vapaaehtoisen päästökompensaation määritelmä on suhteellisen laaja. Se mahdollistaa tarkoituksella hyvin erilaisia liiketoiminnan muotoja eivätkä kaikki toiminnan muodot tule täyttämään esimerkiksi kansainvälisten standardien mukaisia edellytyksiä ilmastoa hyödyttävälle vapaaehtoiselle päästökompensaatiolle. Tuleva tilanne tulee edellyttämään palveluntarjoajilta avoimuutta sen suhteen, mitä tarjottu kompensatiopalvelu pitää kulloinkin sisällään. Kuluttajan pitäisikin pystyä ostotapahtumassaan huomioidaan se, onko kompensaatiossa kyse esimerkiksi ostettavan hyödykkeen valmistamisesta ja kuljetuksista aiheutuvista laskennallisista päästöistä vai tuotteen käytöstä aiheutuvista päästöistä taikka molemmista. Lisäksi ehdotettu säännös mahdollistaa tietyn tapahtuman tai esimerkiksi tuotteen elinkaaren moninkertaisen kompensaaion, kun useampi kuluttaja voi kompen-

soida samaa asiaa tai tapahtumaa. Kun kompensatiotapahtuman myynti ei ole rajoitettu esimerkiksi tietyn tuotteen yhteydessä myytäväksi, on mainitunlainen moninkertainen kompensatio mahdollinen. Tämä ei kuitenkaan vaikuta kompensoinnilla saavutettavaan ilmastohyötyyn, vaan kyse on enemmänkin palveluntarjoajan vastuusta kertoa kuluttajalle, mitä myytävä kompensatiopalvelu pitää sisällään.

Ehdotetun muutoksen seurauksena vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden sääntely jäisi lähinnä kuluttajansuojalainsäädännön ja sopimusoikeudellisen sääntelyn varaan. Kompensaatiomarkkinoille voisi syntyä uusia palveluita, jotka ovat sisällöltään ja laadultaan hyvin erilaisia. Kuluttajan voisi olla vaikea vertailla palveluita ja arvioida toiminnan laatua ja luotettavuutta. Toisaalta jo tälläkin hetkellä Suomessa on tarjolla hyvin erilaisia kompensatiopalveluita. Finnwatchin kesäkuussa 2021 julkaisemassa raportissa on esitelty erilaisia kotimaisia kompensatiopalveluita ja arvioitu, miten hyvin ne täyttävät laadukkaan kompensatión kriteerit (Anekauppa vai ilmastotekoja? – Vapaaehtoisen päästökompensatión kysyntä, tarjonta ja laatu Suomessa. Finnwatch 4/2021.).

Monet päästökompensaatiopalveluita tarjoavista toimijoista tarjoavat kompensatiota sekä kuluttaja- että yritysasiakkaille. Kuten viranomaisvaikutuksia koskevassa jaksossa 4.2.3 on kuvattu, kuluttajansuojalainsäädäntöä sovelletaan vain elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisessä suhteessa. Vapaaehtoisten päästökompensatioiden sääntelyä koskevan selvityshankkeen loppuraportissa kiinnitetään huomiota siihen, että kuluttajansuojan vaatimukset kohdistuvat monessa tapauksessa muuhun kuin kompensatiota myyvään tahoon. Koska kotitaloudet ostavat päästökompensatioita suhteellisesti vähemmän verrattuna yrityksiin, suoraan kuluttajille myytävien kompensatiopalveluiden osalta kuluttajansuojalain soveltamisalan todetaan raportissa jäävän hyvin marginaaliseksi päästökompensaatiopalveluiden myyjän kannalta. Toisaalta kuluttajatuotteita tarjoavat yritykset hyödyntävät kompensatiopalveluita esittääkseen kuluttajamarkkinoinnissa väittämiä toimintansa tai tarjoamiensa tuotteiden hiilineutraalisuudesta. Tällöin kuluttajansuojan vaatimukset eivät kohdistu suoraan kompensatiopalvelun myyjään vaan tahoon, joka on kompensoinut päästöjä ja sääntelyn kohteena on ympäristöväittäjä, joka tehdään kompensoinnin tuloksena. Kuluttajansuojaan liittyviä näkökohtia on käsitelty yksityiskohtaisesti vapaaehtoisten päästökompensatioiden sääntelyä koskevassa raportissa. (Vapaaehtoisten päästökompensatioiden sääntely. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:26.).

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Esityksellä ei olisi välittömiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esityksen mukaisella ehdotuksella kuitenkin toteutettaisiin muutos, joka edistää perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristövastuun toteutumista. Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ehdotetulla muutoksella edistettäisiin mainitun perustuslain säännöksen mukaisia tavoitteita mahdollistamalla kansalaisille, yrityksille ja muille oikeushenkilöille mahdollisuus osallistua terveellisen ympäristön säilyttämiseen tekeillä päätös omien päästöjensä kompensoimisesta. Esityksellä turvattaisiin yritysten mahdollisuus tarjota päästökompensaatiopalveluita kuluttajille ja toisille yrityksille ja näin ollen esitys vaikuttaisi välittömästi tarjolla olevien päästökompensaatiopalveluiden määrään ja tätä kautta myös ihmisten mahdollisuuteen osallistua omien päätöstensä kautta ilmastomuutoksen hillitsemiseen.

Esityksellä voidaan katsoa olevan myös perustuslain 18 §:n mukaista elinkeinonvapautta edistäviä vaikutuksia. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetään jokaisen oikeudesta lain mukaan

hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti (PeVL 31/2018 vp). Esityksellä mahdollistettaisiin vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden tarjoaminen rahankeräyslain lupasääntelyn ulkopuolisena toimintana. Ehdotettu muutos edistäisi näin ollen vapaaehtoisen päästökompensaatiotoimialan kehittymistä ja vapauttaisi toiminnan osittain lupasääntelyn piiristä.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Rahankeräysten järjestämisen asianmukaisuutta valvoo Poliisihallitus. Ehdotetulla muutoksella vapaaehtoiset kompensatiopalvelut suljettaisiin pois rahankeräyslain soveltamisalasta ja näin ollen Poliisihallituksella ei olisi enää toimivaltaa valvoa ehdotetun soveltamisalarajoituksen määritelmän täyttävää kompensatiotoimintaa rahankeräyslainsäädännön näkökulmasta. Kuten jaksossa 4.2.3 on selostettu, vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluita valvovana toimivaltaisena viranomaisena tulisi mahdollisesti toimimaan kuluttaja-asiamies sille säädetyn yleisen toimivallan nojalla silloin, kun kyse on vapaaehtoisen päästökompensaatiopalveluiden markkinoinnista ja kompensatioväittämän totuudenmukaisuudesta.

Esityksellä ei toteutuessaan arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia rikostorjunnan näkökulmasta. Vapaaehtoiseen päästökompensaatiotoimintaan voi liittyä riski väärinkäytöksistä. Esimerkiksi jos päästökompensaatiopalvelusta saadut varat käytetään muuhun kuin sovittuun tarkoitukseen, toiminta voisi täyttää petosrikoksen tunnusmerkistön. Ehdotetun muutoksen seurauksena vapaaehtoiseen päästökompensaatioon ei enää sovellettaisi rahankeräyslakia, joten Poliisihallitus ei voisi valvoa rahankeräyslain mukaisesti sitä, miten vapaaehtoisesta päästökompensaatiosta saadut maksut käytettäisiin. Toisaalta tälläkään hetkellä kaikki päästökompensaatiopalveluiden tarjonta ei ole rahankeräykseksi katsottavaa, joten Poliisihallituksen valvontatoimivalta ei ulotu tälläkään hetkellä kaikkien päästökompensaatiopalveluita tarjoavien toimijoiden toimintaan. Mikäli toimintaan liittyisi epäilyksiä väärinkäytöksistä ja toiminnan epäiltäisiin täyttävän jonkin rikoksen tunnusmerkistön, toiminnasta olisi aina mahdollista tehdä rikosilmoitus poliisille.

Toisin kuin rahankeräysten järjestämiselle, vapaaehtoiselle päästökompensaatiolle ei ole olemassa lupa- tai ilmoitusjärjestelmää eikä toimijoilla ole raportointivelvollisuutta millekään valvovalle taholle siitä, miten asiakkaiden kompensatiotoimiin käyttämät varat on lopulta käytetty. Toisin sanoen olemassa oleva lainsäädäntö tai esimerkiksi toimialan oma itsesääntelyjärjestelmä ei edellytä palveluntarjoajia kertomaan avoimesti, mistä kompensatiopalvelu muodostuu. Vapaaehtoista päästökompensaatiota tarjoaville toimijoille ei ole myöskään olemassa sitovaa ohjeistusta siitä, mitä edellytyksiä toiminnan tulisi täyttää, jotta ilmasto aidosti hyödyttävä päästöjen kompensointi tapahtuisi. Näin ollen kuluttaja ei voisi myöskään vaatia mitään tiettyä tasoa toiminnalta.

Ehdotetun muutoksen johdosta rahankeräyslain säännökset eivät enää soveltuisi toimintaan ja näin ollen toimialaan kohdistuisi huomattavasti kevyemmät valvontatoimenpiteet kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen varoja kerääviä kolmannen sektorin toimijoihin kohdistuu. Erityisen toimialaa valvovan viranomaisen ja yleisten toiminnan luotettavuudelle asetettujen edellytysten puuttuminen aiheuttaa sen, että kuluttajilla ja muilla palveluita hyödyntävillä tahoilla on suurempi vastuu selvittää palveluiden laatu ja tarkempi sisältö. Toimiala on myös alttiimpi erilaisille mainehaitoille, sillä toimialalla on mahdollista myydä heikompilaatuisia kompensatiopalveluita ilman, että mikään virallinen taho tarkistaa palveluiden sisältöjä ja niiden todellisia ilmastovaikutuksia.

Ympäristöministeriön selvityshankkeen loppuraportin johtopäätöksissä todetaan, että uuden pakkovan kansallisen lainsäädännön luominen vapaaehtoiseen kompensatioon ei nykyisellään olisi toteuttamiskelpoinen ohjauskeino kompensatiomarkkinalle johtuen erityisesti elinkeino- ja sopimusvapaudesta ja siitä, että kuluttajasuojalainsäädäntö on harmonisoitu Euroopan unionin laajuisesti. Lisäksi raportissa huomautetaan, että kompensatiomarkkinat ja niiden käytännöt ovat edelleen voimakkaassa kehityksessä ja Euroopan komissiolta on odotettavissa uusia lainsäädäntöehdotuksia esimerkiksi tuotteiden viherpesuun liittyen. Raportissa todetaan, että kompensatian laatua voitaisiin kuitenkin parantaa merkittävästi ja tehokkaasti informaatio-ohjauksen keinoilla, esimerkiksi valtionhallinnon tuottamalla oppaalla kompensatian hyvistä käytännöistä ja kompensatian kriteereistä. Merkittävänä informaatio-ohjauksen keinona nähdään myös päästökompensatiopalveluiden tuottajille suunnattu, mutta myös ostajia hyödyttävä, vapaaehtoinen rekisteri, joka mahdollistaisi myös kaksoislaskennan välttämisen. Opas ja rekisteri täydentäisivät toisiaan. Raportissa on tarkasteltu myös mahdollisuutta tuottaa myöhemmin aiheeseen liittyvä kuluttaja-asiamiehen linjaus. (Vapaaehtoisten päästökompensatioiden sääntely. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:26.).

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Yleistä

Seuraavassa osiossa on tarkasteltu ja arvioitu erilaisia vaihtoehtoja ja niiden toteuttamismahdollisuuksia rahankeräyslain ja vapaaehtoisen päästökompensatiotoiminnan välisen suhteen selkeyttämiseksi siten, että vapaaehtoinen päästökompensatio olisi mahdollista. Samalla on arvioitu, mitä vaikutuksia eri vaihtoehtojilla olisi kansalaisyhteiskunnan varainhankintaan, kolmannen sektorin ja yrityssektorin väliseen yhdenvertaiseen kohteluun ja rahankeräyslain tavoitteeseen keräykseen mahdollisesti liittyvien väärinkäytösten estämisestä. Vaihtoehdot on muodostettu hankkeen selvitystyön aikana järjestetyissä asiantuntija- ja sidosryhmäkuulemisissa esitettyjen eri etenemisvaihtoehtojen pohjalta. Kaikkia alla olevassa kappaleessa tarkasteltuja vaihtoehtoja on käyty läpi asiantuntijoiden- ja sidosryhmien kanssa ja vaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten perustana on erityisesti asiantuntijoilta ja sidosryhmiltä saadut näkemykset ja arviot eri vaihtoehtojen mahdollisista vaikutuksista.

1. Vapaaehtoisen päästökompensatiotoiminnan katsominen kokonaisuudessaan hyväntekeväisyydeksi

Tässä toteuttamisvaihtoehdossa vapaaehtoinen päästökompensatio katsottaisiin kokonaisuudessaan vastikkeettomaksi hyväntekeväisyydeksi ja toimintaa säänneltäisiin näin ollen rahankeräyslain piirissä. Tämä malli mahdollistaisi vapaaehtoisen päästökompensatiotoiminnan osittain uutena varainhankinnan keinona kansalaisjärjestöille ja turvaisi näin osaltaan kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä. Tämä malli voitaisiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä rahankeräyslain soveltamisalaa koskevaan pykälään tarkentava säännös lain soveltumisesta vapaaehtoiseen päästökompensatioon. Säännöksessä tulisi määritellä, mitä vapaaehtoisella päästökompensatiolla tarkoitetaan.

Tämän vaihtoehdon mukaisessa mallissa yritykset eivät voisi enää tarjota vapaaehtoisia päästökompensatiopalveluita, koska yritykset eivät voi saada rahankeräyslupaa. Näin ollen tässä toteuttamisvaihtoehdossa vain yleishyödylliset yhteisöt ja muut rahankeräyslain sallimat keräys tahot voisivat tarjota vapaaehtoisia päästökompensatiopalveluita. Toimivaltaisena viranomaisena toimisi aina poliisi eikä kuluttajansuojaviranomaisella olisi toimivaltaa arvioida kompensatiövaihtoehtojen todenmukaisuutta kompensatiotoiminnan markkinoinnin yhteydessä. Tämän

mallin mukainen ratkaisu asettaisi yritykset ja kansalaisjärjestöt eriarvoiseen asemaan. Yritysten, kansalaisjärjestöt sekä eri ilmastoasiantuntijat ovatkin pitäneet toteuttamisvaihtoehtoa epäoikeudenmukaisena ratkaisuvaihtoehtona yrityssektorin näkökulmasta, jolla ei olisi enää mahdollisuutta tarjota kompensatiopalveluita.

Vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa on harjoitettu Suomessa ja laajasti myös kansainvälisellä tasolla elinkeinotoimintana jo useita vuosia. Tämän toteuttamisvaihtoehdon voidaan katsoa olevan epälooginen tästä näkökulmasta tarkasteltuna. Toteuttamisvaihtoehto rajaisi sellaisen toimintakokonaisuuden pois yritystoimijoilta, jolla on pitkä historia yritysten harjoittamana elinkeinotoimintana. Toteuttamisvaihtoehdon tueksi tarvittaisiinkin painavat perusteet, sillä vaihtoehto tarkoittaisi toimialan muuttumista kokonaisuudessaan luvanvaraiseksi ja vain tietyille toimijoille mahdolliseksi. Tämän mallin mukainen ratkaisu asettaisi Suomen kansainvälisesti verrattuna myös erilaiseen asemaan muiden maiden kanssa, sillä kansainvälisesti vertailtuna ratkaisu vaikuttaisi olevan ainutlaatuinen (kts. ulkomaista lainsäädäntöä koskeva 5.2 luku).

Yritysten rajaamisella pois vapaaehtoisen päästökompensaation kentältä voisi olla kielteisiä vaikutuksia myös ilmastotavoitteiden toteuttamisen kannalta. Laajalti on tunnistettu, että yrityksillä on keskeinen rooli uusien ilmastohyötyjä tuottavien innovaatioiden kehittämisessä ja näitä menetelmiä hyödynnetään myös päästöjen kompensointitoiminnassa. Tämän mahdollisuuden rajaaminen pois yrityksiltä voisi hidastaa kansallisella tasolla yritysten osallistumista uusien innovaatioiden kehittämiseen ja hyödyntämiseen toiminnassaan. Tämä malli rajoittaisi erityisesti myös mahdollisuuksia parantaa ja kehittää vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa Suomessa. Kansallisiin ilmastohyötyjä tuottaviin hankkeisiin perustuvaa kompensatiotoimintaa on Suomessa lähdetty kehittämään aktiivisesti vasta muutaman viime vuoden aikana. Tämänkaltaisen toiminnan hyötyjä ja kehittämistä selvitettiin muun muassa maa- ja metsätalousministeriön hankkeessa, jossa selvitettiin maankäyttösektorin hiilikompensaatiohankkeita. Yleisesti on myös katsottu, että nykytilassa tulisi tunnistaa uusia askelmerkkejä ilmastotyön viemiseksi eteenpäin ja laajentaa ilmastomuutoksen hillitsemisen keinovalikoimaa ja tämän toteuttamisvaihtoehdon mukainen ratkaisu nähdäänkin tästä syystä kehityksen sijaan askeleena taaksepäin. Lisäksi toteuttamisvaihtoehto rajoittaisi järjestöjen ja yritysten tulevaisuuden yhteistyömahdollisuuksia vapaaehtoisen päästökompensaation toimialalla ja voisi tältäkin osin hidastaa yleistä kehitystä eri toimijoiden osallistumiseen ilmastotyön edistämiseksi.

Tämän toteuttamisvaihtoehdon mukaista mallia ei voida pitää kannatettavana kansalaisjärjestöjen ja yritysten välisen yhdenvertaisuuden kannalta, mallin ilmastotyön kehittämiseen vaikuttavien kielteisten vaikutusten vuoksi ja rahankeräyslain sisäisen logiikan säilymisen kannalta.

2. Vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan toimintaedellytyksistä säättäminen rahankeräyslaissa ja toiminnan sulkeminen samalla pois rahankeräyslain soveltamisalasta

Tässä mallissa vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta rajattaisiin rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta määriteltäisiin rahankeräyslaissa yksityiskohtaisesti siten, että määritelmässä otettaisiin kantaa toiminnan luotettavuuden ja laadunvarmistamisen reunaehtoihin tai annettaisiin toiminnan edellytyksistä tarkempaa sääntelyä esimerkiksi valtioneuvoston asetuksella. Rahankeräyslain sääntelyn edellytykset täyttävä toiminta katsottaisiin rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle jääväksi toiminnaksi ja muu samankaltainen tai toimintaa muistuttava toiminta katsottaisiin rahankeräyslain soveltamisalaan kuuluvaksi. Koska tässä toteuttamisvaihtoehdossa rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle rajattava vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta olisi mahdollista sekä yrityksille että kansalaisjärjestöille, edistäisi se sidosryhmä- ja asiantuntijakuulemisissa syntynyttä näkemystä

siitä, että valittavan toteuttamisvaihtoehdon tulisi olla yhdenvertainen toimintaa harjoittavien tahojen välillä.

Useat asiantuntijat ja sidosryhmien edustajat ovat tuoneet esiin, että kompensaatitapahtuma edellyttää sitä, että tuotetun päästövähennyksen on oltava todellinen, mitattavissa, pysyvä ja lisäinen. Nämä kriteerit ovatkin tyypillisiä vakiintuneilla (sekä lainsäädännön velvoittamilla että vapaaehtoisilla) hiilimarkkinoilla ja ne koetaan laajasti niin sanotuksi vähimmäisedellytyksiksi, jotta tiettyä toimintaa voitaisiin ylipäänsä kutsua päästökompensaatioksi. Rahankeräyslain määritelmässä voitaisiin näin ollen säätää muun muassa siitä, miten edellä mainitut edellytykset tulisi toteuttaa Suomessa tarjottavissa vapaaehtoisissa päästökompensaatiopalveluissa. Määritelmässä voitaisiin myös viitata olemassa oleviin kansainvälisiin standardeihin, EU:n päästökauppajärjestelmään ja näiden mukaisten päästövähennysyksiköiden ja päästöoikeuksien myymiseen määritelmän mukaisina vapaaehtoisen päästökompensaation toteuttamismuotoina.

Sidosryhmät ja eri ilmastoasiantuntijat ovatkin katsoneet, että vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta kaipaa sääntelyä ja toiminnalle tulisi asettaa riittävän tarkat reunaehdot, jotta toiminnan luotettavuus ja avoimuus voitaisiin turvata. Yleisesti on katsottu, että toiminnan reunaehdot voitaisiin mahdollisesti asettaa myös itsesääntelyjärjestelmän kautta. Tämä toteuttamisvaihtoehto vastaisi näin ollen siihen tarpeeseen, joka kohdistuu vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan luotettavuuden varmistamiseen lainsäädännön tai muun ohjaavan instrumentin avulla.

Toiminnan reunaehtojen sääntely edistäisi myös hyvin monimuotoiseksi muodostuneen toiminnan yhdenmukaistamista eri toimijoiden välillä ja tätä voidaan pitää kannatettava tavoitteena. Yhteisten toimintaedellytysten luomisen vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminnan kentälle voidaan arvioida edistävän toiminnan laatua. Jo nyt on tiedossa, että kompensatiopalveluita tarjoavilla toimijoilla on hyvin erilainen tietopohja ja ymmärrys siitä, mitä niin sanotusti aidon ilmastohyödyn toteuttaminen edellyttää hankkeelta ja suurin osa toimijoista kaipaa toiminnan tueksi yhteisiä sääntöjä. Myös kuluttajan näkökulmasta toiminnan yhdenmukaistamista ja tiettyjen reunaehtojen säätämistä toiminnalle voidaan pitää kannatettavana, jotta kuluttaja voisi luottaa siihen, että toiminnalla muun muassa saavutetaan todellisia ilmastohyötyjä.

Vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan reunaehdoista säätämiseen rahankeräyslain sisällä on suhtauduttu varauksella monesta eri syystä. Ensinnäkin vapaaehtoisen päästökompensaation reunaehdoista käytävä keskustelu nähdään vielä suhteellisen epäselvänä, monitasoisena ja sisällöllisesti vaativana. Vapaaehtoisena päästökompensaationa myydään hyvin erilaisia palveluja ja yhteisten sääntöjen luominen eri toimijoille vaatii huolellisen selvitystyön, jossa käydään läpi kansainvälisten järjestelmien sisällöt ja arvioidaan, miten ne soveltuvat hyödynnettäviksi muun muassa kansallisissa kompensatiohankkeissa, jotka poikkeavat huomattavasti kansainvälisistä sertifioituista kompensatiohankkeista. Lisäksi yleisesti on katsottu, että päästökompensaatio ja sen reunaehdot eivät välittömästi liity millään tavoin rahankeräyslakiin ja näin ollen toiminnan sisällöstä ja reunaehdoista säätäminen rahankeräyslaissa hämärtäisi myös osaltaan rahankeräyslain sisäistä logiikkaa.

Yleisesti on myös katsottu, että yhteisen säännösten luominen edellyttää riittävän yhteisen tietopohjan luomista keskustelun pohjaksi, jotta valittavan ratkaisun tosiasialliset vaikutukset eri toimijoihin voidaan ylipäänsä arvioida. Vuoden 2021 aikana onkin valmistunut selvityshankkeita, joista saadaan uutta tietoa muun muassa vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan sääntelytarpeista ja kansallisten hiilinielujen tuottavien hankkeiden hyödynnettävyydestä ja mitattavuudesta. Sidosryhmien piirissä on katsottu, että vapaaehtoisen päästökompensaation tarkka määrittely rahankeräyslain piirissä ilman laajempaa selvitystä voisi johtaa lopputulokseen, jossa voimaan saatettaisiin säännös, jota olisi tarpeen muuttaa taas pian sen säätämisen

jälkeen. Kannatettavaa onkin näin ollen ollut odottaa mainittujen selvitysten valmistumista ja hyödyntää niiden tuloksia vapaaehtoisen kompensatiotoiminnan toimintaedellytysten mahdollisessa sääntelyssä.

Lisäksi tässä toteuttamisvaihtoehdossa haasteellista olisi se, että rahankeräyslakia soveltavan viranomaisen, eli poliisin, tehtäväksi tulisi arvioida hyvin teknisten ja kansainvälisissä järjestelmissä syntyneiden laadunvarmistusedellytysten toteutumista, jotta tietty toiminta voitaisiin katsoa rahankeräyslain sääntelyn ulkopuolelle jääväksi toiminnaksi. Tämä voisi johtaa kohtuuttoon tilanteeseen lakia soveltavan viranomaisen näkökulmasta ja mahdollisesti aiheuttaisi osaltaan uusia epäselvyyksiä siitä, millaisessa toiminnassa lopulta on kyse säädetty edellytykset täyttävästä toiminnasta. Tämän toteuttamisvaihtoehdon mukainen ratkaisu voisikin tuottaa lisätyötä viranomaiselle.

Toteuttamisvaihtoehdon mukainen ratkaisu voisi myös mahdollisesti luoda haasteita lain soveltamisen ennakoitavuuden suhteen sidosryhmien näkökulmasta ja tämän mallin mukainen ratkaisu ei näin ollen vastaisi riittävällä tavalla tavoitteeseen selkeyttää rahankeräyslain ja päästökompensaatiotoiminnan välistä suhdetta.

Toteuttamisvaihtoehtoa voidaan pitää kannatettavana erityisesti kansalaisjärjestöjen ja yritysten välisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Lisäksi malli edistäisi yhteisten sääntöjen luomista vapaaehtoiselle päästökompensaatiolle. Vaihtoehtoa ei kuitenkaan voida pitää kannatettavana rahankeräyslain sisäisen logiikan säilymisen ja oikeustilan selkeyden vaatimuksen kannalta. Tätä mallia ei voida pitää kannatettavana myöskään siitä näkökulmasta, että vapaaehtoisen päästökompensaation sääntelyn tarpeita tulisi arvioida tämän hankkeen toimeksiantoa laajemmin erityisesti huomioiden mahdolliset rekisteritarpeet ja esimerkiksi se, miten toiminnan mahdollinen valvonta tulisi toteuttaa.

3. Vapaaehtoisen päästökompensaatiotoimintaa koskeva erillissääntely

Tässä toteuttamisvaihtoehdossa vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan mahdolliset sääntelytarpeet selvittäisiin erillisessä hankkeessa. Vaihtoehdon mukaisessa ratkaisussa vapaaehtoisen päästökompensaation laadun varmistamiseksi tarvittavan lainsäädännön tai muiden ohjauskeinojen sisältöjä selvittäisiin erillisenä rahankeräyslain ja vapaaehtoisen päästökompensaation välistä suhdetta arvioivasta kokonaisuudesta. Hankkeen lopputuloksena voisi olla ymmärrys siitä, että toimiala tarvitsee erillistä sääntelyä. Johtopäätöksenä voisi syntyä myös suositus siitä, että toimialan sisälle kehitettäisiin rakenteet itsesääntelyjärjestelmän luomiseksi ja toiminnan laatu varmistettaisiin tätä kautta. Tämän suuntaista toteuttamisvaihtoehtoa on pidetty kannatettavana ratkaisuvaihtoehtona. Tämä toteuttamisvaihtoehto ei kuitenkaan tarjoaisi ratkaisua rahankeräyslain ja vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan välisen suhteen selkeyttämiseksi ja päästökompensaatiotoiminnan mahdollistamiseksi. Tästä johtuen tämä toteuttamisvaihtoehto voi toimia ainoastaan rahankeräyslakiin tehtävää, epäselvältä vaikuttavaa oikeustilaa selkeyttävää muutosta täydentävänä.

Esiin on noussut, että selvitettäviä kysymyksiä vapaaehtoiseen päästökompensaatioon ja sen laadunvarmistamiseen liittyen ovat ainakin se, mitkä reunaehdot toiminnan tulisi täyttää, jotta kuluttajalle voitaisiin myydä palvelua, jossa esitetään väittämä jonkun lasketun päästön kompensoimisesta. Käytännössä tämä tarkoittaisi sen selvittämistä, milloin tuotettu päästövähennys on todellinen, mitattavissa, pysyvä ja lisäinen. Arvioitavaksi voisi tulla myös se, tulisiko myös kansallisissa hankkeissa hyödyntää riippumattoman osapuolen näkemystä siitä, toimiiko palvelua myyvä taho sovittujen sääntöjen mukaisesti.

Toiminnassa mukana olevat tahot ovat pitäneet kannatettavana, että vapaaehtoisen kompensaa-tion laatua edistettäisiin esimerkiksi laatimalla suositukset tai säätämällä laissa vapaaehtoisen kompensaa-tion minimikriteereistä. Tässä tarkastelussa voitaisiin mahdollisesti hyödyntää jo olemassa olevien kansainvälisten tai kansallisten standardien sisältöjä yhdenmukaisen ja laa-dukkaan palvelun kehittämiseksi.

Erillisessä hankkeessa tulisi tarkastella myös kaksoislaskennan ongelmaa, jolla viitataan siihen, että Suomessa toteutetut ilmastotoimet lasketaan Suomen hyväksi eivätkä kansalliset päästö-kompensatiohankkeet näin ollen täydentäisi kansallista ilmastopolitiikkaa, vaan ne laskettaisiin suoraan osaksi Suomen valtion kansainvälisten velvoitteiden suorittamista. Näin ollen hankkeessa voisi olla tarpeen tarkastella mahdollisten rekisterien tai tietokantojen tarvetta, joi-den avulla kansalliset vapaaehtoisuuteen perustuvat kompensatiohankkeet voitaisiin erottaa Suomen valtion kansainvälisten ilmastotavoitteiden täyttämisestä. Rekisterin tarvetta voitaisiin arvioida myös siltä kannalta, tulisiko esimerkiksi avoimuuden lisäämiseksi perustaa tietyt edel-lytykset täyttävälle toimijoille oma rekisteri, josta kuluttajat ja muut kompensatiopalveluiden käyttäjät voisivat tarkistaa, onko palveluntarjoaja sitoutunut noudattamaan yhteisesti sovittuja toiminnalle asetettuja sääntöjä.

Lisäksi yhtenä selvityksen kohteena voisi olla tarkastella eri kompensatiojärjestelmiä kohtaan esitettyä kritiikkiä (lakiin perustuvat, kansainvälisiin standardeihin perustuvat ja EU:n päästö-kauppajärjestelmä, kansalliset hankkeet) ja arvioida, miten esitetty kritiikki mahdollisesti vai-kuttaa siihen, mitkä reunaehdot ja vähimmäisedellytykset Suomessa tarjottavalle päästökompensaatiolle tulisi asettaa. Lisäksi hankkeessa voitaisiin selvittää, tarvitseeko toiminta viran-omaisvalvonnan ja miten tällainen valtion toimesta järjestettävä valvonta voitaisiin rahoittaa.

Tämän mallin mukainen hanke on käynnistetty ympäristöministeriössä keväällä 2021 ja hank-keen loppuraportti on julkaistu elokuussa 2021 (Vapaaehtoisten päästökompensatioiden sään-tely. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:26.).

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Rahankeräyksistä ei ole annettu EU-lainsäädäntöä. Rahankeräysten ja hyväntekeväisyystoi-minnan sääntely ja valvonta vaihtelevat maittain ja lupa- ja valvontamekanismit poikkeavat toi-sistaan. Keskeisimpinä eroina kansainväliseen vertailuun valittujen maiden ja suomalaisen ra-hankeräysjärjestelmän välillä on se, että esimerkiksi muissa Pohjoismaissa lainsäädännöllä ei ole asetettu rajoituksia sille, kuka saa kerätä rahaa ja mihin tarkoitukseen.

Monessa Euroopan maassa käydään tällä hetkellä keskustelua vapaaehtoisen päästökompensaa-tion ohjeistus- ja sääntelytarpeista. Koska Suomen rahankeräyslakijärjestelmä poikkeaa erityi-sesti muissa Pohjoismassa olevista järjestelmistä, vaikuttaisi Suomessa käytävä keskustelu hy-väntekeväisyyteen kerättävien rahalahjoitusten pyytämisen ja vapaaehtoisen päästökompensaa-tion myymisen välisistä eroista ja yhtäläisyyksistä olevan ainutlaatuinen Euroopan tasolla. Ver-rokkimaissa ei ole ilmennyt vastaavaa epäselvyyttä vapaaehtoisen päästökompensaa-tion ja hy-väntekeväisyyteen kerättävien rahalahjoitusten välisestä oikeudellisesta suhteesta.

Rahankeräyslainsäädännön osalta ulkomaista lainsäädäntöä on esitelty kattavasti 1.3.2020 voi-maan tulleen rahankeräyslain perusteluissa (HE 214/2018 vp). Hallituksen esityksessä esitellyt verrokkimaiden tilanteet lainsäädännön osalta eivät ole muuttuneet keskeisiltä osin sitten lain voimaantulon.

Ruotsi

Ruotsissa ei ole rahankeräysten järjestämistä koskevaa tai vapaaehtoisia päästökompensaatioita koskevaa lainsäädäntöä. Rahankeräysten valvonta ja ohjeistus perustuu alalla toimivien järjestöjen ja muiden toimijoiden itsesääntelyyn. Kaikilla luonnollisilla henkilöillä ja yhteisöillä on mahdollisuus järjestää rahankeräyksiä. Myös yrityssektorin on mahdollista järjestää rahankeräyksiä hyväntekeväisyystarkoitukseen. Tiedossa ei ole, että Ruotsissa olisi ilmennyt tarvetta arvioida vapaaehtoisen kompensaation ja hyväntekeväisyyteen tarkoitetun rahankeräyksen välistä oikeudellista suhdetta.

Ruotsin kuluttajansuojaviranomaista vastaava Konsumentverket on julkaissut elokuussa 2020 selvityksen päästökompensaatiosta ja kuluttajansuojasta (Underlagsrapport 2020:7, Genomlysning av klimatkompensation). Selvityksen on laatinut IVL Svenska Miljöinstitutet Ruotsin kuluttajansuojaviranomaisen, Konsumentverketin toimeksiannosta. Selvitys perustuu neljän eri päästökompensaatiota tarjoavan yrityksen antamiin tietoihin. Selvityksessä todetaan, että Ruotsin päästökompensaatiomarkkinoilla toimii sekä kotimaisia että ulkomaisia yrityksiä, jotka myyvät palveluitaan sekä ruotsalaisille yrityksille että kuluttajille. Raportin lopputuloksena todetaan, että päästökompensaatiota tarjoavien yritysten ja palveluita käyttävien yritysten välillä on suuria eroja sen suhteen, miten yritykset kommunikoivat myymiensä palveluiden ilmastohyödyistä tai palveluiden käyttämisen jälkeen toimintansa hiilineutraaliudesta. Monet yritykset ilmoittavat esimerkiksi kotisivuillaan, että niiden toiminta tai niiden myymä tuote on ilmastoneutraali, mutta tämän väitteen sisältöä ei avata väitteiden yhteydessä millään tavoin. Raportissa kiinnitetäänkin huomiota siihen, että esimerkiksi termejä ilmastoneutraali ja ilmastopositiivinen käytetään eri yhteyksissä eri tavoin ja tällainen viestintä voi olla harhaanjohtavaa suhteessa kuluttajiin.

Raportissa todetaan, että ammattimaisessa markkinoinnissa tulisikin edellyttää kokonaisvaltaisempaa ja avoimempaa viestintää asiasta. Raportissa ehdotetaan, että Konsumentverket toimisi ennakoivasti ja aloittaisi dialogin käymisen alan toimijoiden kanssa sellaisten käytäntöjen kehittämiseksi, jotka velvoittaisivat yritykset tiedottamaan avoimesti siitä, mitä kompensoidulla tuotteella tai palvelulla tarkoitetaan ja mitä yritys tarkoittaa sillä, että se toteaa oman toimintansa hiilineutraaliksi. Raportissa todetaan lisäksi, että tällaisten käytäntöjen kehittäminen parantaisi erityisesti kuluttajan asemaa nykyisestä.

Tanska

Tanskassa lainsäädännöllä ei ole asetettu rajoituksia sille, mihin tarkoitukseen rahaa saa kerätä. Oikeushenkilöt tai vähintään kolmen luonnollisen henkilön muodostama yhdistys saa järjestää rahankeräyksen. Myös yrityssektorin on mahdollista järjestää rahankeräyksiä hyväntekeväisyystarkoitukseen. Katukeräyksiä saavat kuitenkin järjestää ainoastaan hyväntekeväisyysjärjestöt.

Tanskassa ei ole vapaaehtoista päästökompensaatiota koskevaa lainsäädäntöä eikä tiedossa ole, että Tanskassa käytäisiin keskustelua rahankeräysten ja vapaaehtoisen päästökompensaation välisestä suhteesta.

Norja

Norjassa ei ole rahankeräysten järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä. Rahankeräysten valvonta ja ohjeistus perustuu alalla toimivien järjestöjen itsesääntelyjärjestelmään. Kaikilla luonnollisilla henkilöillä ja yhteisöillä on mahdollisuus järjestää rahankeräyksiä. Myös yrityssektorin on mahdollista järjestää rahankeräyksiä hyväntekeväisyystarkoitukseen.

Norjassa ei ole myöskään vapaaehtoista päästökompensaatiota koskevaa lainsäädäntöä. Tiedossa on, että Norjassa toimii ainakin joitakin yrityksiä, jotka myyvät vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluita yrityksille ja kuluttajille. Norjan valtio ei kuitenkaan arvioi tai valvo näiden toimintojen sisältöjä tai niiden perustana olevien kompensatiorahankkeiden ilmastohyötyjen vaikuttavuutta. Tiedossa ei myöskään ole, että Norjassa käytäisiin keskustelua rahankeräysten ja vapaaehtoisen päästökompensaation välisestä suhteesta.

Islanti

Islannissa rahankeräysten järjestämisestä sääntelee vuonna 1977 voimaan tullut laki julkisista rahankeräyksistä (Lög um opinberar fjársafnanir, Stj.tið). Islannissa laitokset, yhdistykset tai yhteisöt voivat järjestää julkisia rahankeräyksiä laissa säädettyihin tarkoituksiin. Mikäli rahankeräyksen järjestää oikeushenkilö, tulee kolmen luonnollisen henkilön olla vastuussa keräyksestä.

Islannissa ei ole vapaaehtoista päästökompensaatiota koskevaa lainsäädäntöä eikä tiedossa ole, että Islannissa käytäisiin keskustelua rahankeräysten ja vapaaehtoisen päästökompensaation välisestä suhteesta.

Saksa

Saksassa rahankeräyksiä koskevat säännökset annetaan osavaltiokohtaisilla laeilla. Saksassa on katsottu, että yleishyödyllisten toimijoiden hallinnollista taakkaa ei tulisi lisätä liittovaltiotason sääntelyllä. Saksassa ei ole liittovaltion järjestämää rahankeräyksiä valvovaa järjestelmää, vaan valvonta on järjestetty panostamalla hyväntekeväisyystoiminnan läpinäkyvyyteen. Rahankeräyksistä säädetään lailla vain kolmessa Saksan kuudestatoista osavaltiosta. Yleishyödyllisen statuksen voi myös saada mikä tahansa yhteisömuoto hakemuksesta verottajalta. Yleishyödyllisten yhteisöjen tulee toimittaa verottajalle vuosittainen selvitys kerätyistä varoista ja samassa yhteydessä ilmoittaa varojen alkuperäinen käyttötarkoitus ja se, mihin varat on lopulta käytetty.

Tiedossa ei ole, että Saksassa käytäisiin ainakaan liittovaltion tasolla keskustelua vapaaehtoisen päästökompensaation ja hyväntekeväisyystarkoituksessa järjestettyjen rahankeräysten välisestä suhteesta. Saksassa on kuitenkin herännyt kansallinen keskustelu vapaaehtoisen päästökompensaatiomarkkinan merkityksestä ja siitä, minkälaisia haasteita Saksassa on havaittu liittyen vapaaehtoiseen päästökompensaatiotoimintaan. Valtion suhtautuminen vapaaehtoiseen päästökompensaatioon on Saksassa lähtökohtaisesti myönteinen. Saksassa toimii samalla tavoin kuten Suomessakin kansainvälisiin mekanismeihin perustuvien yksiköiden sekä kansallisiin kompensatiorahankkeisiin perustuvien ilmastohyötyjen välittämistä ja myymistä niin oikeushenkilöille kuin kuluttajillekin. Saksassa on huomattu, että sen lisäksi että kansalliset hakkeet tuottavat ilmastohyötyjä, kansalliset kompensatiorahankkeet voivat olla tehokkaita instrumentteja uusien innovaatioiden tutkimiseksi ja yksityisen sektorin potentiaalın esiin tuomisessa vapaaehtoisen kompensaaion markkinoilla sekä vihreiden teknologioiden käytön levittämisessä.

Saksaan on perustettu niin sanottu kehitys- ja ilmastoyhteenliittymä (Allianz für Entwicklung und Klima) toimikaudelle 2019-2021 vahvistamaan kompensatiopalveluiden asemaa Saksassa. Saksan elinkeinoministeriö käynnisti yhteenliittymän työn, joka perustuu eri sidosryhmien väliselle yhteistyölle ja kumppanuudelle. Yhteenliittymän avulla eri toimijat (hankkeiden toteuttajat ja välittäjät) voivat verkostoitua ja kehittää tätä kautta uusia vapaaehtoisen päästökompensaation palveluita. Yhteenliittymä on myös julkaissut tammikuussa 2020 ohjeistuksen, jossa käydään läpi muun muassa se, minkälaisia hankkeita yhteenliittymä hyväksyy kompensatiopalveluiden pohjaksi ja mitkä standardit ovat hyväksyttäviä vapaaehtoisten kompensaa-

tiopalveluiden perustaksi. Ohjeessa myös todetaan, että hyväksyttävien standardien tulee huomioida ja tehdä riittävät toimenpiteet kaksoislaskennan välttämiseksi ja pystyä osoittamaan hankkeiden tehokkuus. Ohjeessa ei kuitenkaan selosteta sen tarkemmin, miten kaksoislaskennan ongelma voitaisiin välttää.

Ohje tunnistaa kaksoislaskennan ongelman akuuttina haasteena nyt ensimmäistä kertaa Saksassa. Vuonna 2018 Saksan valtakunnallinen ympäristövirasto (Umweltbundesamt) selvitti Saksan kansallisiin hankkeisiin perustuvien päästökompensaatiopalveluihin liitettyä kaksoislaskennan ongelmaa. Selvityksessä tuotiin esiin, että kansallisiin hankkeisiin perustuvat kompensatiopalvelut kiinnostavat sekä palveluiden tuottajia sekä palveluita hyödyntäviä asiakkaita. Raportissa todettiin, että ongelmallista kansallisissa hankkeissa on kuitenkin se, että teoriassa kaikissa kansallisissa hankkeissa konkretisoituu kaksoislaskennan ongelma. Selvityksen mukaan kyse ei kuitenkaan ollut todellisesta ongelmasta, sillä Saksa ei ollut tuolloin kansainvälisellä tasolla sitoutunut oikeudellisesti päästöjen rajoittamiseen ja vähentämiseen, koska seuraava kansainvälinen päästöjen vähentämistä koskeva raportointijakso ei ollut tullut vielä voimaan. Raportissa todettiin, että kaksoislaskennan ongelma on vain teoreettinen haaste ja yksityiset tahot voivat hyödyntää myös kansallisiin hankkeisiin perustuvia kompensatiopalveluita ilman huolta kaksoislaskennan ongelmasta.

6 Lausuntopalaute

Lausuntokierros

Hallituksen esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle ajalla 6.11. - 18.12.2020. Lausuntokierroksella saatiin yhteensä 48 lausuntoa. Lausunnoista on laadittu yhteenvedo, joka on julkisesti saatavilla sisäministeriön hankesivulla.

Pääosin lausunnoissa kannatettiin ehdotuksen tavoitteita ja vapaaehtoisten päästökompensaatiopalvelujen rajaamista rahankeräyslain ulkopuolelle. Ehdotettua rahankeräyslain muutosta ei kuitenkaan kaikin osin pidetty parhaana keinona ehdotetun tavoitteen saavuttamiseksi. Maailman Luonnon Säätiö (WWF Suomi) vastusti lakiesityksen eteenpäin viemistä.

Useissa lausunnoissa pidettiin hyvänä, että ehdotettu muutos mahdollistaa kompensatiotoiminnan erilaisille toimijoille sekä uusien kompensatiopalveluiden ja niihin liittyvien uusien innovaatioiden syntymisen. Erityisesti kansalaisjärjestöjen lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että järjestöt voisivat myös jatkossa kerätä rahaa rahankeräyslain soveltamisalan piirissä yleiseen ilmastotyöhön.

Lausunnoissa vapaaehtoiseen päästökompensatioon liittyvään sääntelytarpeeseen kiinnitettiin laajasti huomiota ja sääntelyvaihtoehtojen selvittämistä pidettiin tärkeänä muun muassa toiminnan laadun ja luotettavuuden varmistamiseksi. Muutamissa lausunnoissa esitettiin näkemyksiä vapaaehtoisen päästökompensatiotoiminnan tarkemmista kriteereistä. Myös toiminnan valvontaan kiinnitettiin huomiota. Ympäristöministeriö yhtyi lausunnoissaan hallituksen esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen tarpeesta käynnistää erillinen selvitys päästökompensatiotoimintaan liittyvästä sääntelytarpeesta. Ympäristöministeriö onkin keväällä 2021 käynnistänyt hankkeen vapaaehtoisen päästökompensatiotoiminnan sääntelytarpeesta. Lausunnoissa esitettiin näkemyksiä siitä, että ennen rahankeräyslain muuttamista tulisi odottaa tarkemman selvityksen johtopäätöksiä. Toisaalta lausunnoissa esitettiin näkemyksiä myös sen puolesta, että rahankeräyslain muutoksen etenemistä ei ole syytä viivyttää selvityksen johdosta.

Ehdotetun vapaaehtoisen päästökompensatation määritelmä jää useiden lausunnonantajien näkemyksen mukaan ehdotuksessa avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi. Esityksen säännöskohtaisia

perusteluja ehdotettiin tarkennettavaksi muun muassa todennettavuuden osalta. Yksittäisissä lausunnoissa esitettiin muutoksia ehdotetun säännöksen muotoiluun. Poliisihallituksen näemyksen mukaan itse kompensointimaksutapahtuma tulisi sitoa jonkin aidon ja ostettavan hyödykkeen hiilijalanjälkeen ja ostotapahtumaan. Bluewhite Bioforest Oy ehdotti lausunnossaan, että soveltamisalarajaus koskisi vain pieniä lahjoituksia. Perussuomalaiset r.p. esitti, että soveltamisalarajaus olisi muutettava muotoon, joka mahdollistaisi muutkin palveluinnovaatiot mahdollisimman laajasti. Lausuntopalautteen perusteella ei ole tehty muutoksia ehdotettuun säännökseen. Hankkeessa on selvitetty rahankeräyslain suhdetta nimenomaan vapaaehtoiisiin päästökompensaatioihin ja laajan taustaselvityksen perusteella ratkaisumalliksi on valittu vapaaehtoisten päästökompensaatioiden rajaaminen rahankeräyslain ulkopuolelle. Esityksen lähtökohdiana on rajata vapaaehtoiset päästökompensaatiot rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle siten, että eri tavoin toteutettu vapaaehtoisten päästökompensaatiopalvelujen tarjoaminen olisi mahdollista laajasti rahankeräyslain ulkopuolisena toimintana mahdollistaen kansallisten vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden markkinan kehittymisen ja uudet innovaatiot toimialalla. Näin ollen ehdotettuja muutoksia lainkohdan sisältöön ei ole katsottu perustelluiksi toteuttaa. Säännöskohtaisia perusteluja on lausuntopalautteen perusteella tarkennettu.

Oikeusministeriön ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunnoissa esitettiin huomioita kuluttaja-asiamiehen toimivallasta ja kuluttajansuojalain soveltumisesta vapaaehtoiisiin päästökompensaatioihin. Lausunnoissa tuotiin esiin, että kuluttaja-asiamiehen valvomaan markkinointia ja menettelyä asiakassuhteessa koskevaa kuluttajansuojalain 2 lukua sovelletaan elinkeinonharjoittajien kaupallisiin menettelyihin silloin, kun kohderyhmänä on kuluttajat. Kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan ei siten kuulu hyväntekeväisyystoiminnan valvominen eikä elinkeinonharjoittajien väliset kaupalliset menettelyt. Toisaalta tuotiin esiin, että kuluttajansuojalain soveltamisala on laaja kattaen lähtökohtaisesti kaikenlaisten kulutushyödykkeiden tarjonnan, myynnin ja muun markkinoinnin elinkeinonharjoittajilta kuluttajille. Myös Poliisihallitus esitti kuluttajaviranomaisen toimivaltaa koskevia huomioita. Poliisihallitus nosti erityisesti esiin, että ehdotetussa soveltamisalarajauksessa tarkoitettu toiminta on mahdollista järjestää siten, ettei siihen sovelleta rahankeräys- tai kuluttajansuojalakia, eikä näiden säännösten mukainen valvonta ulotu tällöin toimintaan. Mahdolliset epäkohdat ja ristiriitatilanteet ostajan ja myyjän välillä olisi tällöin ratkaistava poliisille tehtävien rikosilmoitusten kautta. Viranomaistoiminnan vaikutuksia koskevaa jaksoa 4.2.3 on täydennetty lausuntojen perusteella.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota esityksessä esitettyihin huomioihin kaksoislaskennan ongelmallisuudesta liittyen erityisesti kotimaisiin hankkeisiin. Työ- ja elinkeinoministeriö huomautti, että UUSILMA-hankkeessa ei kuluttajien, yritysten ja organisaatioiden kompensatiotarkoituksiin hankkimien päästövähenemiin liittyen ole tunnistettu kaksoislaskentaan liittyvää ongelmaa. Kaksoislaskenta ja sen merkitys vapaaehtoisessa päästökompensaatiossa tulisi, kuten esityksessä tuodaan esiin, olla yksi ehdotetun erillisen selvityksen kysymyksistä. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan nyt valmisteltavassa hallituksen esityksessä tulisi pidättäytyä esittämästä, että erityisesti kotimaisiin hankkeisiin lähtökohtaisesti liittyy kaksoislaskennan ongelmaa ennen tällaisen selvityksen laatimista. Ehdotuksen perusteluja jaksoissa 4 ja 5 on muokattu lausunnon perusteella.

Valtiovarainministeriö esitti lausuntonaan, että hallituksen esityksen taloudellisia ja muita vaikutuksia tulisi vielä selvittää tarkemmin. Myös Poliisihallitus, Fingo ry, Suomen lähetyssseura ry, VaLa ry, WWF Suomi ja CO2esto Oy esittivät ehdotetun muutoksen vaikutuksia koskevia huomioita. Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Poliisihallitus, Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja VaLa ry nostivat lausunnoissaan esiin myös muutoksen vaikutusten seurannan. Lausuntokierroksen jälkeen vaikutusten arviointeja on pyritty täydentämään.

Lausunnoissa esitettiin myös muita yksittäisiä huomioita, jotka on otettu mahdollisuuksien mukaan huomioon. Esitykseen on lausuntokierroksen jälkeen tehty lisäksi pieniä ja teknisluonteisia muutoksia.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Esitysluonnos on ollut lain säädännön arviointineuvoston käsiteltävänä.

Arviointineuvosto on lausunnossaan VN/26303/2020-VNK-2 todennut, että esitysluonnoksessa kuvataan esityksen taustaa, perusteluja, tavoitteita ja ehdotuksia toimenpiteistä. Lakiehdotusluonnoksessa on yleisesti ottaen kuvattu uudistuksen keskeisiä vaikutuskanavia, mutta arvioita määrällisistä vaikutuksista esitetään vain vähän. Arviointineuvosto katsoo muun muassa, että arvioita lakiehdotuksen vaikutuksista yrityksiin tulisi vielä täsmentää. Vähimmillään tulisi kuvata tarkemmin yritystoimintaa, jota lakiesitys todennäköisesti välittömästi koskisi. Arviointineuvosto katsoo, että kansalaisiin kohdistuvia vaikutuksia tulisi käsitellä tarkemmin etenkin kuluttajansuojan näkökulmasta. Arvioita uudistuksen viranomaisvaikutuksista tulisi tarkentaa sekä määrällisten arvioiden että viranomaisyhteistyön muutosten kuvauksen osalta. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa tulisi esittää suuntaa-antavia määrällisiä arvioita vapaaehtoisen kompensatiotoiminnan ympäristövaikutuksista. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevaan jaksoon on lisätty tarkastelua myös verotuksen näkökulmasta. Taloudellisia vaikutuksia koskevaa jaksoa on täydennetty erityisesti yritysvaikutusten osalta ja jaksossa on pyritty kuvaamaan tarkemmin yritystoimintaa, jota lakiesitys todennäköisesti välittömästi koskisi. Nykyisen lain säädännön kielteisiä vaikutuksia yritystoimintaan on myös avattu tarkemmin. Esityksessä on pyritty entistä selkeämmin tuomaan esiin myös se, että rahankeräyslain soveltamisalajaukseen ehdotettava vapaaehtoisen päästökompensaat-ion määritelmä ei edellytä toiminnalta minkään tietyn kansainvälisen standardin edellytysten täyttymistä. Kansalaisiin kohdistuvia vaikutuksia koskevaa jaksoa on täydennetty käsittelemällä asiaa tarkemmin kuluttajansuojan näkökulmasta. Myös viranomaisvaikutuksia koskevaa jaksoa on täydennetty arviointineuvoston lausunnon johdosta. Esityksessä on lisäksi pyritty tuomaan selvemmin esille väärinkäytöksiin ja rikosten torjuntaan liittyvä näkökulma muita yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa. Ympäristövaikutuksia koskevaa jaksoa on täydennetty erityisesti ympäristöministeriön sääntelytarveselvityksen loppuraportin perusteella, joka on julkaistu sen jälkeen, kun esitysluonnos on ollut arviointineuvoston käsiteltävänä. Pelkästään rahankeräyslain muutoksen ympäristövaikutuksista ei kuitenkaan ole mahdollista antaa määrällisiä arvioita, sillä rahankeräyslain muutoksen ympäristövaikutuksia on mahdotonta erotella koko päästökompensatiomarkkinan potentiaalisesta kasvusta. Esitystä on myös muutoin täydennetty ottaen huomioon edellä mainitun ympäristöministeriön hankkeen loppuraportin valmistuminen.

Edellä mainittujen keskeisten kehityskohteiden lisäksi arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu keskeisiä vaikutuskanavia ja vaikutusmekanismeja järjestömuotoiselle toiminnalle. Järjestöjen toimintaa olisi arviointineuvoston mukaan kuitenkin voitu kuvata tarkemmin muun muassa kotimaisten case-esimerkkien avulla. Tältä osin vaikutusten arviointia koskevaan jaksoon on lisätty viittaus jaksoon 2.1.1, jossa on kuvattu rahankeräyslain soveltamisalan piirissä olevia yleishyödyllisiä ilmastohankkeita.

Arviointineuvosto katsoo myös, että esitysluonnoksessa tulisi muun muassa tuoda tarkemmin esiin näkemys kompensoinnin mittausvälineenä toimivasta päästövähennysyksikön oikeudellisesta luonteesta. Esityksen nykytilaa koskevassa jaksossa on kuvattu päästövähennysyksiköiden oikeudellisesta luonteesta käytyä keskustelua ja pyritty tuomaan mahdollisimman kattavasti

esiin eri näkökulmia päästökompensaatiotoiminnan vastikkeellisuuteen liittyen. Vastikkeellisuudesta käyty keskustelu liittyy nimenomaan rahankeräyksen määritelmään. Esityksessä ei pyritä ottamaan kantaa yleisellä tasolla siihen, onko vapaaehtoisissa päästökompensaatiopalveluissa kyse vastikkeellisesta vai vastikkeettomasta toiminnasta, vaan rajaamaan toiminta rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Arviointineuvosto suosittelee lisäksi, että vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen keskeisiä vaikutuksia kuvattaisiin myös määrällisesti. Erilaisia vaihtoehtoja ja vaihtoehtojen välistä punnintaa on käsitelty asian valmisteluvaiheessa eri sidosryhmien ja asiantuntijoiden kanssa. Hallituksen esityksessä esiteltujen vaihtoehtojen vaikutusarvioiden perusteena ovat erityisesti sidosryhmiltä ja asiantuntijoilta saadut näkemykset ja arviot eri vaihtoehtojen vaikutuksista. Näiden arvioiden perusteella on päädytty esityksessä valittuun ratkaisuun. Esityksessä kuvatuista vaihtoehtoista ratkaisumalleista ei ole helposti tuotettavissa sellaisia määrällisiä arvioita, jotka toisivat vertailuun lisäarvoa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida myös, miten päästökompensaation maksamiseen vaikuttaa, että ehdotettuun järjestelmään ei sisälly lakiin perustuvaa kontrollia kompensaation toteutumisesta, vaan kontrolli perustuu muihin järjestelyihin. Hallituksen esityksessä on useassa kohdassa tuotu esiin päästökompensaatiotoiminnan luotettavuuteen liittyviä näkökohtia. Rahankeräyslain muutoksella ei olla luomassa uutta järjestelmää, vaan tälläkin hetkellä vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa harjoittaa useita eri toimijoita. Ehdotetulla muutoksella kuitenkin mahdollistetaan kansallisen vapaaehtoisen päästökompensaatiomarkkinan kehittyminen. Erilaisia ohjauskeinovaihtoehtoja kehityksessä olevalle markkinalle esitellään ja arvioidaan tarkemmin ympäristöministeriön sääntelytarvehankkeen loppuraportissa (Vapaaehtoisten päästökompensaatioiden sääntely. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:26.).

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi viitata keskeisiin käytettyihin lähteisiin ja toteaa, ettei esitysluonnoksessa esimerkiksi yksilöidä hanketta varten laadittua taustaselvitystä. Arviointineuvosto katsoo myös, että esitysluonnoksen kieliasu on osin puutteellinen. Taustaselvityksen sisältöä ja toteutusta kuvataan jaksossa 1. Taustaselvityksen laati ministeriön ulkopuolinen asiantuntija. Selvitys laadittiin hallituksen esityksen muotoon, eikä selvitystä ole erikseen julkaistu. Lausuntokierroksella ollut hallituksen esitysluonnos pohjautuu hallituksen esityksen muotoon laadittuun taustaselvitykseen. Tältä osin asian taustaa ja valmistelua koskevaa jaksoa on selvennetty. Esityksen kieliasua on myös parannettu.

7 Säännöskohtaiset perustelut

Rahankeräyslain 1 §:n 3 momenttiin lisättäisiin uusi 8 kohta.

Rahankeräyslain 1 §:ssä säädetään rahankeräyslain soveltamisalasta. Pykälän 3 momentissa säädetään niistä toiminnoista, jotka eivät kuulu lain soveltamisalaan. Mainittuun 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 kohta, jonka mukaan palvelu, jolla kasvihuonekaasupäästöjä kompensoidaan siten, että todennetulla ja lasketulla tavalla vähennetään tai poistetaan kasvihuonekaasuja ilmakehästä tai vältetään niiden pääsemistä ilmakehään, ei kuuluisi lain soveltamisalaan. Ehdotetun muutoksen seurauksena Poliisihallitus ei voisi enää myöntää rahankeräyslupaa yleishyödyllisen toimijan rahankeräyslupahakemuksen johdosta kompensaatiotoimintaan.

Rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin niin sanottujen vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden tarjoaminen. Kuten edellä luvussa 2.2 on selostettu, kompensaatio-

termin käyttö on yleistynyt ja se on muuttumassa hyvin yleisluonteiseksi termiksi. Kompensaatiosisälle mielletään kuuluvan paljon erilaista ilmastomyönteistä toimintaa, jota harjoitetaan niin kansalaisjärjestöjen kuin yritystenkin toimesta.

Ehdotetulla soveltamisalarajoituksella selvennettäisiin sitä, mitä vapaaehtoisella päästökompensaatiotoiminnalla tarkoitetaan nimenomaan rahankeräyslain kontekstissa. Uudessa säännöksessä määriteltäisiin toisin sanoen vapaaehtoisien päästökompensaatiotoiminnan luonne. Tämä tarkoittaa sitä, että säännöksessä luetellaan ne elementit, jotka kuvaavat vapaaehtoisen päästökompensaation luonnetta erotuksena kansalaisjärjestöjen harjoittamaan yleisempään ilmastotyöhön. Soveltamisalarajoitukseen sisältyvässä määritelmässä ei kuitenkaan otettaisi kantaa siihen, minkälainen toiminta on laadukasta vapaaehtoista päästökompensaatiotoimintaa, vaan määritelmä sisältäisi vain kuvauksen siitä, minkälainen tapahtuma vapaaehtoinen päästökompensaatiotapahtuma on.

Säännöksellä määriteltäisiin vapaaehtoinen compensaatiotoiminta rahankeräyslain kontekstissa ja säännös selventäisi näin osaltaan myös sitä, minkälainen hyväntekeväisyytenä toteutettava yleinen ilmastomyönteinen työ jäisi edelleen rahankeräyslain soveltamisalan piiriin. Säännöksessä ei otettaisi kantaa siihen, tulisiko toiminnan olla vastikkeellista, vaan säännöksen tarkoituksena olisi kuvailla ja määritellä vapaaehtoinen päästökompensaatio ilmiönä ja mahdollistaa se kaikissa muodoissaan rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolisena toimintana. Näin ollen toiminta voisi olla myös rahankeräyslain säännösten näkökulmasta arvioituna katsottavissa vastikkeettomaksi toiminnaksi. Kun arvioitavana oleva toiminta täyttäisi soveltamisalarajaussäännöksen määritelmän, olisi toiminnassa kyse säännöksen tarkoittamasta palvelusta. Verottaja katsoisi aina yksittäistapauksessa, onko toimija kyseisestä toiminnasta verovelvollinen, vai ei. Verottaja huomioi arvioissaan myös, voidaanko samanlaista toimintaa verottaa eri tavoin, kun toimijana on yritys ja kansalaisjärjestö. Esimerkiksi kansalaisjärjestön toteuttama ilmastotyö metsien tai Itämeren pelastamiseksi olisi edelleen rahankeräyslain sääntelyn piiriin kuuluvaa ilmastomyönteistä työtä, joka ei täyttäisi ehdotetun säännöksen mukaisen palvelun määritelmää. Ilmastomyönteisestä työstä tulisi säännöksen tarkoittamaa toimintaa vain siinä tapauksessa, että hankkeessa tuotettaisiin todennettuja ja laskettuja ilmastohyötyjä.

Vapaaehtoista päästökompensaatiota olisi mahdollista myös hyödyntää osana kansalaisjärjestöjen toimintaa eri tavoin ilman, että järjestö katsottaisiin vapaaehtoisia päästökompensaatiopalveluita tarjoavaksi toimijaksi. Järjestöjen olisi mahdollista esimerkiksi kompensoida erilaisten tapahtumien päästöjä tai tarjota jäsenjärjestöilleen tätä mahdollisuutta. Tämä voisi tarkoittaa käytännössä esimerkiksi compensaatiomaksujen kattamista järjestön budjetista, vapaaehtoisen compensaatiomaksun sisällyttämistä tapahtumien osallistumismaksuun, tapahtuman osallistumismaksun yhteydessä tarjottavaa vapaaehtoista päästökompensaatiomaksua tai esimerkiksi yleistä jäsenille tarjottavaa päästökompensaatiomaksua, joka ei olisi tapahtumaan liittyvä. Jos järjestö ostaisi palvelun ulkopuoliselta palveluntarjoajalta, ei järjestön katsottaisi toimivan tällaisessa tilanteessa vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan palveluntarjoajana.

Rahankeräyslain soveltamisalasäännös olisi luonteeltaan hyvin yleinen ja se mahdollistaisi laajasti erilaisen vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan rahankeräyslain ulkopuolisena toimintana. Soveltamisalaa rajaavaan säännökseen sisältyvä määritelmä olisi luonteeltaan myös teknologianeutraali ja se mahdollistaisi näin ollen myös uudet palveluinnovaatiot kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi ja välttämiseksi sekä kasvihuonekaasujen poistamiseksi ilmakehästä.

Rahankeräyslain ulkopuolelle rajattaisiin palvelu, jonka sisältönä on tietyn kasvihuonepäästömäärän hyvittäminen kasvihuonekaasujen vähentämisellä tai poistamisella ilmakehästä tai niiden ilmakehään pääsemisen välttämällä. Kyse olisi siis yksinkertaisesti ilmaistuna palvelusta,

jossa maksetaan jollekin toimijalle siitä, että se vähentää päästöjen verran hiilidioksidia tai muuta kasvihuonekaasua jossain muualla. Oleellista olisi se, että esimerkiksi päästövähennyksen toteuttaisi joku muu kuin asiakas itse. Säännöksen tarkoittaman palvelun tuottajana voisi toimia esimerkiksi yritys tai kansalaisjärjestö. Soveltamisalarajoituksen mukainen toiminta olisi mahdollista erilaisille toimijoille riippumatta palveluntarjoajan oikeudellisesta muodosta. Palveluntarjoajaksi katsottaisiin myös toimija, joka välittää asiakkaalle tässä tarkoitettun palvelun, jonka tuottaa joku muu, taikka joka välittää asiakkaalle tai mitätöi asiakkaan puolesta tällaisesta palvelusta saatavia päästövähennysyksiköitä.

Ehdotetussa säännöksessä kompensatiotapahtuman perustana olisi aina tietty määrä kasvihuonekaasujen päästöjä. Kasvihuonekaasu on kaasu, joka ilmakehässä ollessaan päästää lähes kaiken auringonsäteilyn lävitseen, mutta absorboi suuren osan maan pinnalta lähtevästä lämpösäteilystä ja aiheuttaa näin kasvihuoneilmaston. Säännöksessä kasvihuonekaasupäästöllä tarkoitettaisiin ihmisen aiheuttamia vesihöyry-, hiilidioksidi-, metaani-, tai typpioksiduulipäästöjä sekä fluorattuja kasvihuonekaasuja (F-kaasut). Säännöksessä kompensointitapahtuman perustana olevaa päästöä ei olisi kuitenkaan rajoitettu kompensoivan tahon, eli kuluttajan tai oikeushenkilön tuottamaan tiettyyn päästöön. Päästön syntyminen ei olisi myöskään sidottu mihinkään ajalliseen rajoitukseen. Näin ollen rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kaikki sellaiset tilanteet, joissa kompensoitaisiin esimerkiksi kompensoivan henkilön jo aikaisemmin aiheuttamia päästöjä, tai tämän koko elinaikana syntyviä päästöjä tai vaikkapa jonkun yrityksen tietyn tuotantolinjan aiheuttamia vuosipäästöjä. Jotta kompensatiotapahtuma katsottaisiin jäävän rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle, ei päästön tarvitsisi myöskään olla yhteydessä mihinkään tiettyyn päästöjä aiheuttavaan tapahtumaan, vaan säännöksen tarkoittama kompensointitapahtuma käsittäisi myös tilanteen, jossa kuluttaja tai oikeushenkilö haluaisi kompensoida esimerkiksi yleisesti 10 000 hiilidioksidiekvivalenttia. Näin ollen säännös kattaisi laajasti erilaiset kompensointitilanteet.

Säännöksessä rahankeräyslain ulkopuolelle rajattaisiin toiminta, jossa olisi kyse nimenomaan päästöjen kompensoimisesta, ei esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä sopimussuhteeseen perustuen. Kompensoinnilla eli hyvittämisellä tai korvaavalla toimella tarkoitetaan ympäristöoikeuden ja ympäristötieteiden kontekstissa oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön luonnonarvoille aiheuttamien haittojen korvaamista vastaavalla hyvällä muualla, kuin missä alkuperäinen haitta on aiheutettu (Laininen, Jenni: Hiilidioksidipäästöjen kompensointi - päästövähennysyksikön varallisuus oikeudellisesta luonteesta. Liikejuridiikka 2020/2, s. 83-118.). Ehdotetussa säännöksessä kompensointia käytetään pitkälti samassa merkityksessä. Ehdotetussa säännöksessä ei kuitenkaan edellytettäisi, että oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön aiheuttama kasvihuonekaasupäästö tulisi korvata päästöä *vastaavalla* kasvihuonekaasujen vähentämisellä, välttämällä tai poistamisella ilmakehästä. Näin ollen säännöksen tarkoittamana palveluna pidettäisiin myös palvelua, jonka sisältönä olisi niin sanottu ylikompensoiminen. Ylikompensoinnissa kompensointitapahtuma pitää sisällään suuremman määrän tuotettua kasvihuonekaasuhyötyä kuin mitä kompensoinnin perustana olevan päästön määrä on. Koska säännöksessä ei määriteltäisi vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan laatua, mahdollistaisi säännös myös lähtökohtaisesti päästöjen kompensoimisen pienemmällä ilmastohyödyllä kuin kompensoitavan päästön määrä olisi.

Kompensaation määritelmän taustalla on aina ajatus siitä, että ostamalla esimerkiksi hiilidioksidiekvivalentteja, tapahtuu tosiasiallisesti tapahtumassa aina jonkin päästön kompensointi, vaikka väitettä kompensoimisesta ei tapahtuisi. Näin ollen säännöksen tarkoittamaa toimintaa olisi myös esimerkiksi hiilidioksidiekvivalenttien myyminen asiakkaalle ilman väitettä ostotapahtuman päästöjä kompensoivasta vaikutuksesta.

Ehdotettuun säännökseen sisältyvä todennettavuuden vaatimus tarkoittaisi sitä, että palveluntarjoajan pitäisi pystyä osoittamaan, mihin väitetty kasvihuonekaasun vähentäminen, välttäminen tai poistaminen perustuisi. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että palveluntarjoajan pitäisi pystyä avoimesti kertomaan esimerkiksi asiakkaalle, mihin tapahtunut tai tapahtumassa oleva säännöksen tarkoittama ilmastohyöty ja sen tekemisessä käytetyt laskelmat perustuvat.

Säännöksen sisältämä edellytys todennettavuudesta eroaisi rahankeräyslain kontekstissa siitä, miten termiä käytetään esimerkiksi kansainvälisten hiilimarkkinoiden ja erilaisten kansainvälisten standardien yhteydessä. Kansainvälisiä hiilimarkkinoita koskevassa terminologiassa todennettavuudella viitataan lähtökohtaisesti siihen, että ulkopuolinen laadunvarmistaja on käynyt läpi, että hanke on toteutettu tietyn standardin edellytysten mukaisesti ja näin ollen ilmastohyöty on aito ja todellinen. Todennettavuuden edellytykseen yhdistetään näin ollen myös usein vaatimus siitä, että ilmastohyöty on jo toteutunut. Ehdotettu rahankeräyslain säännös ei kuitenkaan edellyttäisi, että vähentämisen, välttämisen tai poistamisen olisi oltava jo toteutunut, vaan säännöksellä tarkoitettaisiin myös palvelua, jossa välitettäisiin tulevaisuudessa syntyvää ilmastohyötyä, kunhan palveluntarjoaja voisi osoittaa, mihin ilmastohyödyn syntyminen perustuu.

Todennettavuuden arviointi olisi mahdollista jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella, joko jaksossa 4.2.3 tarkoitettulla tavalla kuluttajaoikeudellisten taikka yleisesti kauppa- tai sopusuhteellisten säännösten mukaisesti. Mahdollisesti puutteellisesti osoitettu todennettavuus ei suoraan tarkoittaisi sitä, että kyse olisi rahankeräyksestä, vaan todennettavuutta arvioitaisiin edelleen ensisijaisesti palvelun tuottajan ja asiakkaan väliseen sopimukseen kuuluvana asiana esimerkiksi kuluttajansuojalain virhesäännöksen tai harhaanjohtavaa markkinointia koskevien säännösten nojalla. Palvelu, jota ei ole lainkaan todennettu tai jonka todennettavuus on ilmeisen puutteellista, katsottaisiin edelleen rahankeräykseksi, jos toiminta täyttäisi rahankeräyslaissa säädetyt rahankeräyksen edellytykset.

Säännöksessä kasvihuonekaasujen vähentämiseltä, välttämiseltä tai poistamiselta edellytettäisiin myös laskettavuutta. Tämä tarkoittaisi sitä, että tuotetun ilmastohyödyn määrä, jolla päästöä kompensoitaisiin, olisi pystyttävä vähintään arvioimaan. Säännöksessä ei edellytettäisi kuitenkaan minkään tietyn standardin tai ohjeistuksen noudattamista laskelman tekemisessä. Palvelun sisältönä oleva päästövähennys voisi perustua esimerkiksi arvioon, joka olisi tehty mallinnuksen avulla ja toisissa tapauksissa laskelma voisi perustua tarkkaan ilmastohyödyn mittaustulokseen.

Säännöksessä ilmastohyödyn toteutuminen voisi perustua kasvihuonekaasujen vähentämiseen tai poistamiseen ilmakehästä tai siihen, että vältetään niiden pääsemistä ilmakehään. Määritelmä olisi laaja ja sen tarkoituksena olisi kattaa monipuolisesti erilaisia tapoja laskettavissa olevien ilmastohyötyjen toteuttamiseksi ja mahdollistaa myös tulevaisuuden innovaatiot alalla. Säännöksen tarkoittama palvelu voisi perustua esimerkiksi kasvihuonekaasujen vähentämiseen ilmakehästä. Yhtenä keinona vähentää kasvihuonekaasupäästöjä toimii esimerkiksi energian säästäminen ja energiatehokkuuden parantaminen. Kasvihuonekaasujen poistaminen ilmakehästä tarkoittaisi kasvihuonekaasun poistamista sekä keinotekoisesti eri välineillä ja tekniikoilla sekä esimerkiksi olemassa olevia ja uusia hiilinieluita kasvattamalla. Säännöksessä välttämällä tarkoitettaisiin puolestaan esimerkiksi metsäkadon välttämisen kautta saavutettavia hyötyjä. Välttäminen liittyisi yleisesti ottaen sellaisiin kompensatiorankkeihin, joiden tarkoituksena olisi välttää alun perinkin tietyn päästön syntyminen niin, että sitä ei päästetä ensin syntymään ja ryhdytä vasta sitten päästöjen vähentämiseen tai poistamiseen. Säännöksen tarkoittama palvelu sisältäisi erilaisten hiilikrediittien välittämisen, sillä kasvihuonekaasupäästön vähentäminen, välttäminen ja poistaminen ilmakehästä olisi aina laskettu. Tämä tarkoittaa sitä, että toteutetulle tai toteutumassa olevalle ilmastohyödyllä olisi aina osoitettavissa jokin konkreettinen määrä ja tähän perustuu myös ajatus hiilikrediitistä, eli yksiköstä.

Kompensointipalvelun hankkiminen voisi tapahtua esimerkiksi kulutushyödykkeen tai palvelun ostamisen yhteydessä. Säännöksessä ei kuitenkaan edellytettäisi, että kompensatiopalvelun myyminen olisi rajattu tietyn kulutushyödykkeen tai muun palvelun yhteyteen. Näin ollen säännöksen tarkoittama toiminta voisi olla vain pelkän kompensatiotapahtuman myyminen.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2021.

Lain voimaantulo ei edellytä erityisiä lainsäädännön täytäntöönpanotoimia. Vallitsevan oikeustilan selkeyttämiseksi olisi tärkeää, että ehdotettu laki tulee voimaan mahdollisimman pian.

9 Suhde muihin esityksiin

9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Valtiovarainministeriössä on käynnissä lainsäädäntöhanke VM008:00/2021, jossa valmistellaan hallituksen esitystä EU:n joukkorahoitusasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Hankkeessa valmistellaan muutoksia rahankeräyslain 1 §:n 3 momentin 7 kohtaan, jota ehdotetaan teknisesti muutettavaksi myös tässä esityksessä momenttiin lisättäväksi ehdotetun uuden 8 kohdan vuoksi. Lakiehdotusten yhteensovittaminen olisi varmistettava eduskuntakäsittelyn aikana.

Kuten edellä luvussa 5.1 on todettu, on rahankeräyslakiin ehdotettujen muutosten lisäksi tarpeen arvioida, minkälaisia sääntelytarpeita vapaaehtoisen päästökompensaatiotoimintaan kohdistuu muun muassa toiminnan luotettavuuden varmistamiseksi. Niin kansalaisjärjestöt, yritykset, viranomaiset kuin ilmastoalan asiantuntijat ovat toivoneet selvityksen tekemistä. Rahankeräyslakiin ehdotetaan tehtäväksi muutos, jonka johdosta vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta mahdollistettaisiin rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolisena toimintana. Tämä tarkoittaisi sitä, että Poliisihallitus ei enää toimisi rahankeräyskeräyslain säännösten osalta toimialaa valvovana viranomaisena. Vapaaehtoisen päästökompensaation toimialaan on kohdistettu kritiikkiä siitä syystä, että kompensatiopalveluna myydään myös sellaisia palveluita, joista saatava ilmastohyöty on kyseenalainen. Koska rahankeräyslakiin ehdotetulla muutoksella ei säädettäisi vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan luotettavuudesta tai laadusta, ei rahankeräyslain muutos asettaisi minkäänlaisia laatuun liittyviä reunaehtoja toiminnalle.

Sisäministeriön asettaman lainsäädäntöhankeen toimeksianto piti sisällään rahankeräyslain ja päästökompensaatiotoiminnan välisen suhteen arvioimisen ja rahankeräyslakiin tarvittavien muutosten toteuttamisen vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan mahdollistamiseksi. Näin ollen hankkeen toimeksianto ei ole sisältynyt vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan sääntelytarpeiden selvittäminen laajemmin eikä tällainen selvitys liity välittömästi sisäministeriön toimialaan. Hankkeen yhteydessä on kuitenkin selvitetty alustavasti vapaaehtoisen päästökompensaation toimialaan liittyviä haasteita rahankeräyslakiin liittyviä näkökohtia laajemminkin. Tässä yhteydessä on myös noussut esiin erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja ja ideoita toimialan luotettavuuden kehittämiseksi. Rahankeräyslakihankeen valmistelun yhteydessä tehtyjen vapaaehtoista päästökompensaatiotoiminnan tilaa koskevien havaintojen johdosta ympäristöministeriö käynnisti hankkeen, jossa arvioitiin tarkemmin vapaaehtoiseen päästökompensaatiokentän sääntelytarpeita. Selvityksessä tunnistettiin erilaisia vartenotettavia ohjauskeinovaihtoehtoja kompensatiomarkkinalle, mutta uuden pakottavan kansallisen lainsäädännön luomista vapaaehtoiseen kompensatioon ei kuitenkaan nähty tässä vaiheessa toteuttamiskelpoisena ohjauskeinona.

Rahankeräyslakiin ehdotettu muutos ei ole suoraan riippuvainen edellä mainitun selvitystyön valmistumisesta ja selvityksen perusteella päätettävistä mahdollisista jatkotoimenpiteistä. Selvityksen johtopäätökset tukevat kuitenkin tämän esityksen mukaista muutosehdotusta ja täydentävät ehdotettua muutosta tarjoten tietoa ja konkreettisia vaihtoehtoja siitä, miten rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävän vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan luotettavuutta voisi parantaa.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen kannalta merkityksellisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 18 §:n mukainen elinkeinonvapaus ja perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuun toteutuminen. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Rahankeräyksen järjestämisen kaltaisessa vastikkeettomien lahjoitusten vastaanottamisessa ei ole kysymys perustuslaissa tarkoitettua jokaisen oikeudesta työhön tai elinkeinonvapaudesta. Ehdotetulla säännöksellä mahdollistettaisiin vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan harjoittaminen elinkeinotoiminnan muodossa vapauttamalla se rahankeräyslain sääntelyn piiristä. Kyse ei ole kuitenkaan toimialasta, joka olisi nimenomaisesti säädetty aikanaan luvanvaraiseksi. Kyse on tietyn toimialan yleistymisestä ja muuttumisesta sen sisältöiseksi, että toiminnan voidaan katsoa tietyissä tapauksissa täyttävän rahankeräyksen määritelmän. Ehdotetussa muutoksessa ei ole näin ollen kyse myöskään minkään tietyn toimialan lupasääntelyn purkamisesta. Esityksen mukaisen ehdotuksen voidaan katsoa olevan yhdenmukainen perustuslain 18 §:n säännöksen kanssa.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ehdotetulla muutoksella edistettäisiin mainitun perustuslain säännöksen mukaisia tavoitteita mahdollistamalla kansalaisille ja yrityksille mahdollisuus osallistua terveellisen ympäristön säilyttämiseen tekemällä päätös omien päästöjensä kompensoimisesta. Näin ollen ehdotus olisi yhdenmukainen myös perustuslain 20 §:n säännösten kanssa.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Esityksen arvioidut vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen on käsitelty jaksossa 4.2.5.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rahankeräyslain (863/2019) 1 §:n 3 momentin 7 kohta ja
lisätään 1 §:n 3 momenttiin uusi 8 kohta seuraavasti:

1 §

Soveltamisala

Tämän lain soveltamisalaan eivät kuulu:

7) joukkorahoituslain (734/2016) mukainen laina- tai sijoitusmuotoinen joukkorahoitus ja joukkorahoituksen välittäjän toiminta;

8) palvelu, jolla kasvihuonekaasupäästöjä kompensoidaan siten, että todennetulla ja lasketulla tavalla vähennetään tai poistetaan kasvihuonekaasuja ilmakehästä tai vältetään niiden pääsemistä ilmakehään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 16.9.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Maria Ohisalo

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rahankeräyslain (863/2019) 1 §:n 3 momentin 7 kohta ja
lisätään 1 §:n 3 momenttiin uusi 8 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Soveltamisala

Tämän lain soveltamisalaan eivät kuulu:

7) joukkorahoituslain (734/2016) mukainen
laina- tai sijoitusmuotoinen joukkorahoitus ja
joukkorahoituksen välittäjän toiminta.
(uusi)

1 §

Soveltamisala

Tämän lain soveltamisalaan eivät kuulu:

7) joukkorahoituslain (734/2016) mukainen
laina- tai sijoitusmuotoinen joukkorahoitus ja
joukkorahoituksen välittäjän toiminta;
8) palvelu, jolla kasvihuonekaasupäästöjä
kompensoidaan siten, että todennetulla ja las-
ketulla tavalla vähennetään tai poistetaan
kasvihuonekaasuja ilmakehästä tai vältetään
niiden pääsemistä ilmakehään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
