

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 § i lagen om penninginsamlingar

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om penninginsamlingar ändras så att det till bestämmelsen om tillämpningsområdet fogas en ny punkt genom vilken s.k. frivilliga kompensations-tjänster för utsläpp lämnas utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. Verksamhet som avses i begränsningen av tillämpningsområdet ska, utan att verksamheten omfattas av lagen om penninginsamlingar, vara möjlig för olika aktörer oberoende av tjänsteleverantörens rättsliga form. Den föreslagna ändringen har inga konsekvenser för frivilligorganisationernas möjligheter att utföra annat allmännyttigt arbete som gagnar klimatet inom ramen för bestämmelserna i lagen om penninginsamlingar. Propositionen genomför målet i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering att nå klimatneutralitet före 2035 i Finland.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så fort som möjligt hösten 2021.

INNEHÅLL

| | |
|--|----|
| PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL..... | 1 |
| MOTIVERING | 3 |
| 1 Bakgrund och beredning..... | 3 |
| 2 Nuläge och bedömning av nuläget..... | 7 |
| 2.1 Nuläget..... | 7 |
| 2.1.1 Lagen om penninginsamlingar och frivilligorganisationernas klimatarbete | 7 |
| 2.1.2 Koldioxidmarknaden, internationella och nationella kompensationsystem och regleringen av dem..... | 11 |
| 2.2 Bedömning av nuläget..... | 20 |
| 3 Målsättning | 22 |
| 4 Förslagen och deras konsekvenser..... | 22 |
| 4.1 De viktigaste förslagen..... | 22 |
| 4.2 De huvudsakliga konsekvenserna | 23 |
| 4.2.1 Allmänt om konsekvenserna | 23 |
| 4.2.2 Ekonomiska konsekvenser | 24 |
| 4.2.3 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet..... | 26 |
| 4.2.4 Konsekvenser för miljön..... | 28 |
| 4.2.5 Samhälleliga konsekvenser | 29 |
| 5 Alternativa handlingsvägar..... | 33 |
| 5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser..... | 33 |
| 5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet..... | 38 |
| 6 Remissvar | 40 |
| 7 Specialmotivering..... | 44 |
| 8 Ikraftträdande..... | 47 |
| 9 Förhållande till andra propositioner..... | 48 |
| 9.1 Samband med andra propositioner..... | 48 |
| 10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning | 48 |
| LAGFÖRSLAG | 50 |
| Lag om ändring av 1 § i lagen om penninginsamlingar..... | 50 |
| BILAGA | 51 |
| PARALLELLTEXT | 51 |
| Lag om ändring av 1 § i lagen om penninginsamlingar..... | 51 |

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Ett klimatneutralt Finland som tryggar den biologiska mångfalden är en strategisk helhet i statsminister Sanna Marins regerings program. I programmet har ställts som mål att Finland ska vara klimatneutralt 2035. Så kallad frivillig utsläppskompensation, vars syfte är att göra det möjligt både för juridiska personer att genom en avgift kompensera de utsläpp som de förorsakar och för privatpersoner att genom en avgift kompensera de utsläpp som förorsakas av de tjänster och varor de anskaffar, har blivit vanligare i Finland under de senaste åren. Då verksamheten vuxit kraftigt och verksamhetsformerna utvidgats har det väckt en fråga om verksamhetens förhållande till lagen om penninginsamlingar, som i huvudsak reglerar allmännyttiga penninginsamlingar. Då rättsläget förefaller oklart har det förorsakat osäkerhet bland intressentgrupper i fråga om huruvida det är lagligt att bedriva utsläppskompensationsverksamhet som näringsverksamhet med vinstsyfte.

För att utreda det rådande rättsläget och bereda nödvändiga ändringar i lagstiftningen tillsatte inrikesministeriet den 15 april 2020 ett lagstiftningsprojekt för bedömning av förhållandet mellan utsläppskompensationsverksamhet och lagen om penninginsamlingar och ändring av lagen om penninginsamlingar (SM014:00/2020). Projektets mål var att bedöma hur utsläppskompensation förhåller sig till lagen om penninginsamlingar och bereda förslag till de ändringar som behövs i lagen om penninginsamlingar för att frivillig utsläppskompensation ska vara möjlig. För projektet utsågs en utomstående sakkunnig som svarade för utarbetandet av bakgrundsutredningen. Bakgrundsutredningen gjordes under inrikesministeriets ledning och styrning. Arbetet med bakgrundsutredningen leddes av en styrgrupp som bestod av tjänstemän vid inrikesministeriet. För projektet inrättades också ett sakkunnignätverk med sådana representanter för ministerierna, myndigheterna, det civila samhället och företagslivet som är centrala med tanke på projektets mål och uppgift. Sakkunnignätverket inbjöds att delta i de intervjuer och workshoppas som ordnades i samband med bakgrundsutredningsarbetet.

Bakgrundsutredningen genomfördes med hjälp av en beredningsmodell som förde samman olika berörda parter synpunkter. I stället för enskilda möten för hörande av olika parter ordnades en helhet som bestod av omfattande intervjuer med berörda parter och sakkunniga och flera enskilda workshoppas. Det var då möjligt att åskådliggöra hur hörandet av berörda parter påverkat bakgrundsutredningen i olika skeden och vad som hände i nästa skede av bakgrundsutredningen. I bakgrundsutredningen ingick en beskrivning av nuläget och en bedömning av det, alternativa lösningsmodeller, förslag till ändringar av lagen om penninginsamlingar samt en bedömning av de huvudsakliga konsekvenserna av de föreslagna lagändringarna. Bakgrundsutredningen utarbetades i form av en regeringsproposition och överlämnades till inrikesministeriet 30.9.2020.

Intervjuer med sakkunniga och berörda parter

Bakgrundsutredningen inleddes med intervjuer med berörda parter och sakkunniga, vilka ordnades 15.4 – 22.6.2020 (<https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning/projektsida?tunnus=SM014:00/2020>). I intervjuerna deltog sammanlagt 45 personer från 30 olika organisationer. I intervjuerna deltog representanter för frivilligorganisationer, företag, ministerier och myndigheter samt sakkunniga på utsläppskompensation inom klimatekonomi, klimatpolitik och juridik.

I intervjuerna kartlades de intressentgrupper som är centrala med tanke på uppdraget för bakgrundsutredningen, och intressentgruppernas och de sakkunnigas preliminära synpunkter på

ämnesområdet utreddes. Dessutom utreddes vid intervjuerna hur olika intressentgrupper och sakkunniga uppfattade begreppet frivillig kompensation och vilka iakttagelser de intervjuade gjort om eventuella utmaningar i fråga om nuläget när det gäller frivillig utsläppskompensation. Dessutom diskuterades möjliga alternativa lösningar på de utmaningar som framkommit i nuläget. Vid intervjuerna uppnåddes ett preliminärt samförstånd om att representanterna för olika intressentgrupper och de sakkunniga har olika kunskapsunderlag när det gäller utsläppskompensation och frivillig utsläppskompensation i allmänhet och att intressentgruppernas kunskapsgrund skulle fördjupas medan arbetet framskred. Av intervjuerna framkom att särskilt förståelsen mellan företag och frivilligorganisationer om hurdan verksamhet frivilligorganisationer och företag bedriver och vilka gränssnitt de har till varandra borde stärkas. Av intervjuerna framgick också att så gott som alla intervjuade ansåg att förhållandet mellan lagen om penninginsamlingar och frivillig utsläppskompensation är problematisk. Det tycktes finnas ett samförstånd mellan intressentgrupperna att något slags åtgärder behövs för att förtydliga rättsläget som förefaller oklart. Under intervjuerna uppkom också en förståelse för att de intervjuade var mycket eniga om att man inte i lagen om penninginsamlingar borde ta in villkor för att frivillig utsläppskompensation ska anses tillförlitlig. Intressentgrupperna och de sakkunniga ansåg däremot att det borde föras en mera omfattande diskussion om eventuella behov av att i lag bestämma om frivillig utsläppskompensation utöver att man i det pågående projektet utreder förhållandet mellan lagen om penninginsamlingar och frivillig utsläppskompensation.

Workshoppar

Utgående från intervjuer med sakkunniga och intressentgrupper planerades fyra separata webbworkshoppar, som var riktade till olika intressentgrupper och sakkunniga. Syftet med workshopparna var för det första att öka intressentgruppernas inbördes kunskapsgrund om ämnesområdet så att det skulle vara möjligt för intressentgrupper och sakkunniga att bedöma olika lösningsalternativ för klargörande av förhållandet mellan lagen om penninginsamlingar och frivillig utsläppskompensation. Dessutom var avsikten med workshopparna att samla in mer information om nuläget i fråga om frivillig utsläppskompensation och de utmaningar man råkat ut för i verksamheten samt kartlägga olika lösningsalternativ tillsammans med intressentgrupperna och de sakkunniga och diskutera om konsekvenserna av olika lösningsalternativ.

Workshop om frivilligorganisationernas perspektiv

Den första workshoppen ordnades 27.5.2020 och där koncentrerade man sig på frivilligorganisationernas perspektiv. I workshoppen deltog sammanlagt 22 personer från 17 olika organisationer. Sammanlagt 18 personer representerade frivilligorganisationer som bedriver medelsanskaffning och de fyra övriga specialkunnande inom konsumentskydd, förmögenhetsrätt och utsläppshandelssystem.

I workshoppen kom man inte till någon konklusion om vilka lösningar som borde väljas i fråga klargörandet av förhållandet mellan frivillig utsläppskompensation och lagen om penninginsamlingar. Deltagarna hade varierande synpunkter på kompensationen men i allmänhet ansåg man att kompensation håller på att bli en allmän term och det ansågs nödvändigt att definiera frivillig utsläppskompensation. En del av organisationernas representanter konstaterade att de i princip motsätter sig frivillig utsläppskompensation som fenomen. Det ansågs dock viktigt att företagssektorn deltar i klimatarbetet och därför ansågs att företagen borde ha möjlighet att bedriva frivillig utsläppskompensation. Dessutom ansågs det bland frivilligorganisationerna viktigt att kompensationsfrågan granskas likvärdigt mellan organisationer och företag. I diskussionerna fästes också vikt vid beskattningsfrågor och deltagarna önskade att man vid beredningen ska utreda om verksamheten eventuellt beskattas på olika sätt då det är fråga om affärsverksamhet och då det är fråga om välgörenhetsarbete som bedrivs av frivilligorganisationer.

RP 124/2021 rd

En av de mest centrala frågorna blev om det vid frivillig utsläppskompensation är fråga om penninginsamling utan motprestation eller om affärsverksamhet med motprestation, eller om frivillig utsläppskompensation kan vara bägge. Vid diskussionerna nåddes inte någon enhetlig syn på om verksamheten ska förutsätta en motprestation eller inte. Däremot konstaterade deltagarna att det är fråga om en produkt som så att säga ännu inte har utformats, eftersom det är fråga om ett nytt verksamhetsområde som är under utveckling. Allmänt konstaterades att gränserna mellan donation och konsumtion i nuläget kan bli oklara i samband med frivillig utsläppskompensation.

Dessutom noterades i diskussionen att det inte finns någon speciallagstiftning om frivillig utsläppskompensation och man diskuterade också med vilka metoder verksamhetens kvalitet kunde säkerställas. Det ansågs problematiskt att det i samma lag finns bestämmelser om både välgörenhetsarbete och om affärsverksamhet. Lagen om penninginsamlingar ansågs bland annat av denna orsak inte vara rätt plats att föreskriva om utsläppskompensation, ifall den kommer att falla utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. I workshopen konstaterades också att organisationerna har en betydande roll i klimatarbetet och därför ansågs det viktigt att organisationerna också i framtiden kan utföra klimatarbete även inom ramen för bestämmelserna i lagen om penninginsamlingar.

Workshop om företagens perspektiv

Den andra workshopen ordnades 4.6.2020 och där koncentrerade man sig på de företags perspektiv som erbjuder frivillig utsläppskompensation. I workshopen deltog sammanlagt 22 personer från 18 olika organisationer. Sammanlagt 12 personer representerade företagens perspektiv, tre representerade organisationer och stiftelser som tillhandahåller utsläppskompensation och de fem övriga bland annat specialkunnande inom konsumentskydd, förmögenhetsrätt, medelsanskaffning och utsläppshandelssystem.

I workshopen konstaterades att företagen erbjuder utsläppskompensationstjänster med olika innehåll och att det inte finns en enda enhetlig form av utsläppskompensation. Dessutom konstaterades att det inte finns någon gemensam lagstiftning som styr verksamheten och utvecklande av gemensamma bestämmelser för denna bransch understöddes. Tillämpningspraxis för lagen om penninginsamlingar ansågs ha förorsakat oklarhet för verksamheten inom branschen. Oklarheterna i lagstiftningen uppfattades bland intressentgrupperna som en belastning och ansågs bromsa upp uppkomsten av en vettig affärsverksamhet. Avsaknaden av en lagstiftning som reglerar kvalitetssäkringen ansågs dessutom kunna påverka branschens rykte negativt.

I workshopen konstaterades allmänt att företagens representanter ser frivillig utsläppskompensation i första hand som affärsverksamhet och därför också som handel med motprestation. Utsläppskompensation uppfattades som en tjänst som utförs enligt överenskomna villkor och som är specificerad och uttrycklig. Med motprestation sammankopplades också bland annat tanken om att produkten eller tjänsten ska vara mätbar. I workshopen nåddes en gemensam syn på att utsläppskompensation borde vara möjlig för alla oberoende av om det är fråga om exempelvis ett aktiebolag, en organisation eller en stiftelse. I princip ansåg man dock att det borde finnas gemensamma bestämmelser för alla dem som bedriver denna verksamhet.

Workshop för sakkunniga och intressentgrupper

Den tredje workshopen ordnades 11.6.2020 och där sammanfördes de synpunkter som kommit fram i de tidigare workshopparna. Man diskuterade alternativa lösningsmodeller och dryftade innehållet i frivillig utsläppskompensation och en eventuell definition. I workshopen deltog sammanlagt 27 personer från 24 olika organisationer. Sammanlagt nio personer representerade

företagens perspektiv, 11 frivilligorganisationernas perspektiv och de sju övriga bland annat specialkunnande inom konsumentskydd, förmögenhetsrätt, medelsanskaffning och utsläppshandelssystem.

De alternativa lösningsmodeller som behandlades i workshopen hade utformats utgående från de lösningsförslag som framkommit vid intervjuer med intressentgrupper och sakkunniga och i workshopparna. I första delen av workshopen behandlades fem alternativa lösningsmodeller för att genomföra uppdraget för projektet. I lösningen enligt den första modellen skulle utsläppskompensation i sin helhet anses vara välgörenhet. I lösningen enligt den andra modellen skulle villkoren för utsläppskompensation definieras på en mycket detaljerad nivå i lagen om penninginsamlingar och denna verksamhet skulle avgränsas så att den faller utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. I lösningen enligt den tredje modellen skulle i lagen om penninginsamlingar tas med en bestämmelse enligt vilken utsläppskompensation mot motprestation avgränsas så att den faller utanför lagen om penninginsamlingar. I definitionen skulle inte tas ställning exempelvis till utsläppskompensationens verifierbarhet eller tillförlitlighet, utan affärsverksamhetens karaktär definieras på en mera allmän nivå. I lösningen enligt den fjärde modellen skulle det inledas ett separat projekt eller en separat utredning om vilket slag av bestämmelser som behövs för att säkerställa frivillig utsläppskompensations kvalitet. Slutresultatet av projektet kunde vara separat lagstiftning för denna verksamhet eller att bestämmelserna intas i existerande lagstiftning eller en rekommendation att ett system för självreglering inrättas. I lösningen enligt den femte modellen skulle en lösning enligt både den tredje modellen och den fjärde modellen genomföras, dvs. lagen om penninginsamlingar ändras och ett separat projekt inleds för att utreda vilken form av bestämmelser som behövs för att säkerställa kvaliteten på utsläppskompensation.

Den allmänna åsikten under diskussionerna var att utsläppskompensation måste vara möjlig både för organisationer och för företag. Vid diskussionerna kom det fram en stark åsikt om att oberoende av vilken lösningsmodell som väljs så borde alla aktörer inom branschen – såväl företag som organisationer – regleras på samma sätt. Ingen av de föreslagna modellerna fick enhälligt understöd, men det ansågs möjligt att gå vidare med modellerna 2, 3, 4 och 5. Mest understöd fick modellerna 2, 3 och 5. Ingen av smågrupperna valde modell 1. Denna modell ansågs vara alltför begränsande både för frivilligorganisationernas och de sakkunnigas och företagens del, eftersom modell 1 skulle utesluta företagssektorn i sin helhet från att bedriva frivillig utsläppskompensation. Modell 2 konstaterades bland en del av deltagarna inte alls fungera, eftersom lagen om penninginsamlingar ansågs vara fel plats för bestämmelser om kompensationsverksamheten. I workshopsarbetet framkom dock att skillnaderna mellan modellerna 2 och 3 inte framkom tillräckligt tydligt i beskrivningen av modellerna och därför uppfattades i olika smågrupper att innehållet i dessa två modeller till vissa delar var detsamma. Modell 4 ansågs behövlig i samtliga smågrupper, men modellen ansågs dock betjäna uttryckligen en mera allmän diskussion för att kartlägga behoven av reglering av frivillig utsläppskompensation. Många av deltagarna ansåg att en lösning enligt denna modell borde genomföras så att den kombineras med en ändring av lagen om penninginsamlingar. Den mest populära modellen blev således modell 5, där frivillig utsläppskompensation avgränsas så att den faller utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar och dessutom inleds ett separat projekt, i vilket man noggrant går igenom behoven av bestämmelser om frivillig utsläppskompensation.

I den andra delen av workshopen diskuterades ett utkast till en definition av frivillig utsläppskompensation som ingår i en avgränsning av tillämpningsområdet som eventuellt intas i lagen om penninginsamlingar. Denna hade utformats i de tidigare workshopparna och utgående från de uppgifter och synpunkter som kom fram vid intervjuerna med intressentgrupper och sakkunniga. I diskussionen behandlades bland annat gränsdragningen i fråga om vad som är en tillräckligt avgränsad definition av frivillig utsläppskompensation så att den klart skiljer sig från

allmänt klimatarbete och ändå samtidigt är en så allmängiltig definition av verksamheten som möjliggör att frivillig utsläppskompensation i sina många olika former bedrivs också som afärsverksamhet.

Workshop om definitionen av frivillig utsläppskompensation

Den sista workshopen anordnades 18.9.2020 och där fortsattes diskussionen om innehållet i avgränsningen av tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar och man koncentrerade sig på betydelsen av olika termer som ingår i definitionen. I workshopen deltog sammanlagt 14 personer. Sammanlagt tre personer representerade företagets perspektiv, sammanlagt fyra frivilligorganisationernas perspektiv och de sju övriga bland annat specialkunnande inom Polisstyrelsen, konsumentskyddsmyndigheten, förmögenhetsrätt, medelsanskaffning och utsläppshandelssystem.

Utlåtanden

Regeringens utkast till proposition sändes på remiss under tiden 6.11 - 18.12.2020. Det utkast till proposition som sändes på remiss baserade sig på den bakgrundsutredning som gjorts om frågan. Begäran om utlåtande och utkastet till regeringsproposition sändes till 187 aktörer, som representerade de centrala ministerierna, myndigheterna, partierna, högskolorna, organisationer som bedriver penninginsamlingsverksamhet, aktörer som tillhandahåller kompensationstjänster och andra intressentgrupper. Begäran om utlåtande och utkastet till regeringsproposition har också funnits tillgängliga på inrikesministeriets projektsidor.

Totalt inkom 48 utlåtanden. Det har gjorts en sammanställning av utlåtandena och den finns tillgänglig på projektsidan.

Rådet för bedömning av lagstiftningen har bedömt utkastet till proposition. Utlåtandet har publicerats på projektsidan.

De arbetsdokument som gäller propositionen finns i den offentliga tjänsten under adress <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning> med identifieringskod SM014:00/2020.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Nuläget

2.1.1 Lagen om penninginsamlingar och frivilligorganisationernas klimatarbete

Nedan genomgås de bestämmelser om anordnande av penninginsamling som är centrala i lagen om penninginsamlingar (863/2019) särskilt till den del som bestämmelserna är centrala då man granskar hur frivillig utsläppskompensation förhåller sig till bestämmelserna i lagen om penninginsamlingar. Dessutom beskrivs i avsnittet nedan hurdant klimatarbete de finländska frivilligorganisationerna för närvarande anordnar inom ramen för tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar och till vilken del denna verksamhet har gränssnitt med frivillig utsläppskompensation.

Lagen om penninginsamlingar

Den nya lagen om penninginsamlingar trädde i kraft den 1 mars 2020. I lagen om penninginsamlingar finns bestämmelser om anordnande av penninginsamlingar och om tillsyn över att de

anordnas på behörigt sätt. Lagen innehåller bestämmelser bland annat om förutsättningarna för anordnande av insamlingar. dvs. om vilka aktörer som får anordna penninginsamlingar och för vilka ändamål pengar får samlas in, samt om tillstånds- och anmälningsförfaranden i samband med anordnande av penninginsamlingar. I 1 § 3 mom. som gäller lagens tillämpningsområde uppräknas sådana insamlingar som inte ingår i tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. I momentet uppräknas bland annat grannhjälp, vädjan till allmänheten om egendom genom testamenten, önskemål om penningdonationer i samband med inbjudningar och intervjuer när enskilda personer har bemärkelsedagar eller i samband med dödsannonser och nekrologer, kollektinsamling eller insamling av motsvarande penningdonationer bland deltagarna i offentlig religionsutövning som anordnas av religionssamfund som avses i religionsfrihetslagen (453/2003) samt låne- eller investeringsbaserad gräsrotsfinansiering eller verksamhet som bedrivs av förmedlare av gräsrotsfinansiering i enlighet med lagen om gräsrotsfinansiering (734/2016). I motiveringarna till detta moment konstateras att i förteckningen ingår verksamhet som kunde anses som penninginsamling med stöd av definitionen av penninginsamling, men som det inte krävs ansökan om tillstånd till penninginsamling eller anmälan om småskalig insamling för att anordna. I denna förteckning nämns inte frivillig utsläppskompensation.

I 2 § 1 mom. 1 punkten i lagen definieras penninginsamling. Enligt definitionen avses med penninginsamling verksamhet där pengar samlas in genom vädjan till allmänheten och utan motprestation. I motiveringarna till bestämmelsen sägs att strävan med definitionen av penninginsamling är att begränsa penninginsamlingar enbart till insamling av pengar utan motprestation och penninginsamlingar ska inte genomföras på något sätt som har karaktär av handel. I 2 punkten i momentet definieras dessutom vad som avses med allmänheten och i 3 punkten vad som avses med vädjan till allmänheten. Enligt 2 punkten avses med allmänhet en grupp personer som inte avgränsats eller fastställts på förhand och med vädjan till allmänheten avses en muntlig, skriftligt eller på annat sätt uttryckt begäran eller uppmaning att ge pengar till en insamling.

Att en penninginsamling inte ska förutsätta motprestation nämns dessutom i motiveringarna till lagens 7 §. I 7 § finns bestämmelser om förbjudna sätt att anordna en penninginsamling. Enligt 1 mom. 2 punkten i paragrafen är det förbjudet att anordna penninginsamlingar på ett sådant sätt att det finns en uppenbar risk för att penninginsamlingen sammanblandas med handel eller en förenings medlemsvärning. Syftet med denna paragraf att klargöra att en penninginsamling inte ska förutsätta någon motprestation till exempel så att den kan sammanblandas med handel. I lagens 7 § 1 mom. 3 punkten föreskrivs om förbud att anordna penninginsamlingar så att de som bidrar med pengar till insamlingen ges någon annan motprestation än en symbol för anordnaren av penninginsamlingen eller för insamlingen som är av endast ringa värde. I motiveringarna till detta moment sägs att penninginsamlingar i regel ska anordnas så att deltagarna inte ges något när de ger pengar till insamlingen, utan penninggåvan ska endast basera sig på medborgarens hjälpsvilja.

I lagens 4 § föreskrivs om tillståndsplikt och anmälningsplikt i fråga om insamling. Enligt paragrafens 1 mom. får penninginsamling anordnas endast om Polisstyrelsen beviljat tillstånd till penninginsamling. För anordnande av en småskalig insamling enligt lagen om penninginsamlingar behövs det inte något tillstånd till penninginsamling, men en anmälan om insamlingen ska göras till polisinspektionen.

Lagens 5 § innehåller bestämmelser om vem som får anordna en penninginsamling. Enligt paragrafens 1 mom. kan tillstånd till penninginsamling beviljas sådana i Finland registrerade föreningar, stiftelser, i partiregistret antecknade partier och religionssamfund som har ett allmännyttigt syfte. Tillstånd kan också beviljas en i Finland verksam oregistrerad sammanslutning

RP 124/2021 rd

med allmännyttigt syfte, om orsaken till att sammanslutningen inte har registrerats är att dess ställning regleras i lagstiftningen i Finland, ett universitet som avses i 1 § 2 mom. i universitetslagen (558/2009), en yrkeshögskola som avses i yrkeshögskolelagen (932/2014), Nationalgalleriet samt centralfonden för den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland för diakonifondens räkning, en kyrklig samfällighet inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, eller en sådan församling inom den kyrkan som inte ingår i en kyrklig samfällighet, samt en församling inom den ortodoxa kyrkan i Finland. Andra aktörer som verkar i aktiebolagsform eller i en annan företagsform än de som nämns i denna paragraf har inte möjlighet att få tillstånd till penninginsamling.

Enligt 5 § 2 mom. får en småskalig insamling anordnas av i Finland registrerade föreningar, stiftelser, i partiregistret antecknade partier, religionssamfund, Finlands Röda Kors eller dess lokala eller regionala verksamhetsenhet, en studentkår som avses i 46 § i universitetslagen och en nation som avses i 47 § i den lagen, en studerandekår som avses i 41 § i yrkeshögskolelagen, en kyrklig samfällighet inom den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, eller en sådan församling inom den kyrkan som inte hör till en kyrklig samfällighet, samt en församling inom den ortodoxa kyrkan i Finland samt en oregistrerad grupp bestående av minst tre fysiska personer, av vilka minst en är myndig och de övriga har fyllt 15 år, och som alla har i lagen om hemkommun (201/1994) avsedd hemkommun i Finland. Aktörer som verkar i form av ett företag får inte anordna småskaliga insamlingar.

I lagens 6 § finns bestämmelser om insamlingsändamål som är tillåtna med stöd av lagen om penninginsamlingar. I lagens 1 mom. föreskrivs om huvudregeln för insamlingsändamål, enligt vilken penninginsamlingar får anordnas i syfte att skaffa medel utslutande för allmännyttig verksamhet. I samma paragraf föreskrivs också om vissa undantag när det gäller insamlingsändamål. Undantagen gör det inte möjligt att anordna penninginsamlingar för att stödja näringsverksamhet eller i syfte att uppnå affärsvinst. Om tillåtna insamlingsändamål för småskaliga insamlingar föreskrivs i 3 mom. i samma paragraf. Enligt detta moment får trots bestämmelserna i 1 mom. penninginsamling ordnas i form av småskalig insamling också för andra än allmännyttiga syften, dock inte för att stödja näringsverksamhet eller för att utöka en juridisk persons förmögenhet.

Dessutom ingår i lagen om penninginsamlingar bestämmelser bland annat om ansökan om tillstånd till penninginsamling och om anmälan om småskalig insamling, skyldighet att rapportera om insamlade medel, användning och tillsyn av insamlade medel samt om penninginsamlingsregistret. Lagen om penninginsamlingar innehåller inte bestämmelser om penninginsamlares företagssamarbete, såsom praktiskt genomförande av en penninginsamling, utan samarbetet mellan organisationer och företag är i den nya lagen om penninginsamlingar en sak som aktörerna avtalar om sinsemellan.

Allmännyttiga klimatprojekt som omfattas av lagen om penninginsamlingar

Bland frivilligorganisationerna har under de senaste tjugo åren bedrivits mångsidigt arbete i olika former som är till nytta för klimatet. Arbetet har delvis finansierats med medel som fåtts genom penninginsamlingar. En stor del av organisationernas klimatarbete är attitydpåverkan och bland annat utbildning för medborgare och företag om klimatteman. Organisationerna erbjuder företagen tjänster också i samband med konkretisering och kalkylering av utsläpp samt för ökad förståelse om utsläppskompensation för organisationerna.

Frivilligorganisationerna har anordnat bland annat sådana projekt till förmån för klimatet där man samlar in medel för att köpa finländsk urskog och omvandla den till skyddsområden (Stiftelsen för naturarvet) samt återställande av finländska dikade myrmarker (Koldioxidbörsen). Dessutom är det möjligt att via organisationerna donera särskilt för klimatarbete i utvecklingsländer, som genomförs exempelvis med hjälp av skogsodlingsprojekt för utvecklingsländer (WWF Finland). Dessutom kan man stöda klimatarbetet genom att möjliggöra arbete för övervakning av situationen i regnskogarna (Greenpeace) eller t.ex. för att försvara Amazonas samlarreservat (Stiftelsen Siemenpuu). Många frivilligorganisationer har omfattande verksamhet i mindre utvecklade länder och i dessa projekt är utgångspunkten att utveckla det lokala samhället. Genomförandet av ett klimatpositivt evenemang är ofta en del av projektets helhetsverkan.

Frivilligorganisationerna har också börjat genomföra egentliga klimatprojekt som siktar på att kompensera för utsläpp. Åtminstone vissa utvecklingssamarbetsorganisationer har inlett utsläppskompensationsverksamhet i liten skala och intresset för att möjligheterna att dra nytta av denna verksamhet har väckts också i större utsträckning. I bakgrunden påverkar delvis att ett genomgripande tema för Finlands utvecklingssamarbete är projektens klimattålighet och utsläppssnål utveckling. Detta mål har påverkat organisationernas intresse för att utnyttja utsläppskompensation som en del av sin egen verksamhet och därigenom kan det bedömas att verksamheten kommer att utvidgas åtminstone på sikt. Också t.ex. för Koldioxidbörsen, som tidigare administrerades av Finlands naturskyddsförbund, är verksamhetens mål frivillig kompensation av utsläpp. I frivilligorganisationers projekt som har drag av frivillig kompensation har donatorerna informerats om den koldioxidnytta som uppnås genom donationen. I projekten har man dock i regel frångått användning av termen kompensation eller så har klimatnyttan ända från början presenterats med andra formuleringar i projekten.

I ovannämnda kompensationsprojekt som genomförts av organisationerna har man inte anlitat utomstående för att säkra kvaliteten eller på annat sätt förbundit sig vid villkoren för kvalitetsstandarderna för internationell utsläppskompensation. Organisationerna har dock utrett hur mycket koldioxid verksamheten binder så att de öppet kan informera donatorerna om detta. För dessa organisationer fungerar erbjudandet av utsläppskompensation till donatorer i allmänhet som en metod för medelsanskaffning, inte som en separat form av affärsverksamhet.

Det finns också ett projekt som genomförs av en frivilligorganisation (World Visions FMNR-skogsplaneringsprojekt), där pengar samlats in för att inleda ett projekt vars ändamål är att producera enheter för minskade utsläpp som godkänns av koldioxidbörsen. Avsikten är att de producerade utsläppsminskningseenheterna ska läggas upp till försäljning på koldioxidbörsen genom ett företag som verkar som förmedlare. Med undantag för detta enda exempel är finländska organisationer veterligen inte med om att genomföra klimatprojekt som har som mål att producera utsläppsminskningseenheter som kan säljas. Bland vissa organisationer har dock diskuterats om det skulle vara möjligt att i framtiden administrera sådana projekt. Dessutom har bland organisationerna identifierats ett behov av frivillig kompensation av egna eller medlemsorganisationers utsläpp genom donerade medel. De finländska frivilligorganisationerna har tillsvidare inte heller verkat som förmedlare av utsläppsenheter.

I frivilligorganisationernas verksamhet har man också funderat på hur det skulle vara möjligt att som organisation kompensera exempelvis utsläpp från stora evenemang eller erbjuda medlemsorganisationer denna möjlighet. Detta kunde i praktiken betyda t.ex. att kompensationsavgifter täcks i organisationens budget, att en kompensationsavgift inkluderas i deltagaravgifter

för evenemang, att det i samband med deltagaravgiften erbjuds en frivillig avgift för utsläppskompensation eller t.ex. att medlemmarna erbjuds en allmän avgift för utsläppskompensation som inte är bunden till något evenemang.

Organisationernas pågående klimatarbete finansieras under tillståndet för penninginsamling. När det gäller projektet Koldioxidbörsen, som tidigare administrerades av Finlands Naturskyddsförbund, har det dock diskuterats om projektet i sin helhet borde överföras till näringsverksamheten och Koldioxidbörsen bolagiserades de facto hösten 2020 så att den blev ett bolag som är åtskilt från Finlands Naturskyddsförbund.

2.1.2 Koldioxidmarknaden, internationella och nationella kompensationssystem och regleringen av dem

Nedan beskrivs vad som avses med koldioxidmarknaden, utsläppshandel och kompensation av utsläpp. Dessutom redogörs i avsnittet nedan för den mellanstatliga lagstadgade utsläppshandelsmekanismen som baserar sig på Kyotoprotokollet (FördragsS 12/2005 och FördragsS 13/2005), EU:s utsläppshandelsmekanism samt det system för frivillig utsläppskompensation som utvecklats vid sidan av de officiella mekanismerna. Dessutom genomgås i avsnittet vilket slag av verksamhet för utsläppskompensation som under senare år uppkommit på den nationella marknaden.

Koldioxidmarknaden

Kompensation eller gottgörelse av utsläpp kan beskrivas så att till den del den aktör som förorsakar utsläppen, staten, ett företag eller en privatperson, inte själv kan minska sina utsläpp kostnadseffektivt på kort sikt, är det möjligt att betala någon annan för att utsläppen minskar (Ilmastosublogi, Hiilen hinnoittelun abc – päästövero, päästökauppa ja hyvitysmekanismit, 4.4.2020). Handel som gäller kompensation av utsläpp har traditionellt skett på koldioxidbörser, som funnits redan i cirka 20 år. Grunden till den internationella koldioxidmarknaden lades 1997, när Kyoto klimatprotokoll godkändes. Protokollet möjliggjorde utsläppshandel mellan stater. Det inrättades två internationella utsläppsminskningssystem, som utvecklades, finansierades och genomfördes under ledning av den privata sektorn. På koldioxidmarknaden sätts ett pris på utsläppen och det som tidigare var gratis görs avgiftsbelagt för dem som agerar på marknaden. Koldioxidmarknaden baserar sig på handel med olika utsläppsminskningseenheter samt utsläppsrättseenheter (EU:s utsläppshandel) både i utsläppshandel som lagen förpliktar till och i olika kompensationssystem. Utsläppsminskningseenheterna kan således basera sig antingen på en marknad som lagen förpliktar till eller på en frivillig marknad.

Med utsläppsminskningseenheter eller kompensationseenheter avses i Finlands klimatpanels rapport en väl definierad enhet som representerar minskning av utsläpp, med vilken man kan bedriva handel för att kompensera för utsläpp eller för vilka man kan få ett enhetspris eller stöd (Finlands klimatpanels rapport 5a/2019). Från juridiskt perspektiv har framförts olika synpunkter på vilken juridisk karaktär utsläppsminskningseenheten, som ofta fungerar som mätmetod för kompensationen, har. Polisstyrelsen har ansett att det åtminstone i vissa fall av försäljning av frivilliga kompensationstjänster är fråga om medelsanskaffning som stöder klimatskyddsarbete och har konstaterat att verksamheten saknar äkta motprestation som är karakteriserande för handel.

Utsläppsminskningens enheters juridiska karaktär granskas också i Laininens artikel om utsläppsminskningens enheters förmögenhetsrättsliga karaktär. Enligt slutledningarna i den kan en utsläppsminskningens enhet inte räknas som ett objektsrättsligt objekt på grund av att en utsläppsminskningens enhet inte har någon materiell form. En utsläppsminskningens enhet kan i princip inte heller behandlas som ett värdepapper eftersom utsläppsminskningens enheten inte enligt Laininen berättigar dess ägare till någon gäldenärsprestation. Laininen kommer i sin artikel dock fram till att en utsläppsminskningens enhet i princip kan vara föremål för handel precis som vilken annan nytthet som helst. Av central betydelse för en utsläppsminskningens enhets egenskap som nytthet är att den är ett bevis eller en försäkring för att en minskning av koldioxidutsläpp eller en kolbindning skett i början av distributionskedjan. (Laininen, Jenni: Hiilidioksidipäästöjen kompensointi - päästövähennysyksikön varallisuusoikeudellisesta luonteesta. Liikejuridiikka 2020/2, s. 83–118.).

Utsläppsminskningens enheter produceras traditionellt av projekt som finns i utvecklingsländer. I projekten kan det t.ex. vara fråga om projekt som bygger förnybar energi, skydd av skogar, skogsplantering på nya områden eller t.ex. anskaffning av nya energieffektiva spisar till lokalbefolkningen. Koldioxidnyttan bakom kompenstransaktionen uppnås antingen genom att koldioxid binds i atmosfären på konstgjort sätt eller genom att naturens egna kolsänkor utvidgas.

Både lagstadgade projekt och projekt på den frivilliga marknaden certifieras genom granskningar av en tredje part mot någon viss standard, och de utsläppsminskningar som uppnåtts beräknas med de metoder som anges i standarden. När utsläppsminskningen har producerats och granskats numreras de beviljade utsläppsenheterna och läggs in i ett register, där ägandet av dem bokförs. När en enhet säljs för kompenstransaktion makuleras den i princip i registret.

De olika aktörerna på koldioxidmarknaden kan indelas i försäljare eller så kallade projektägare, standardiserare, köpare eller kompenstrare och förmedlare av tjänster. Dessa aktörer är en del av den så kallade primärmarknaden, där säljaren är projektägare, och eftermarknaden, där primärmarknadens köpare återförsäljer den köpta enheten vidare. En enhet kan på eftermarknaden byta ägare många gånger, tills den används antingen så att den överläts för att uppfylla en förpliktelse eller makuleras för frivillig kompenstransaktion. Den egentliga kompenstransaktionen på eftermarknaden kan ordnas på två olika sätt. Det första sättet är att till kunden överföra äganderätten till de enheter som säljs eller till andra uppmätta certifierade enheter. I en sådan situation kan man antingen ingå ett avtal om att enheten är föremål för handel och avtala separat om villkor, pris och om när äganderätten övergår. Det andra sättet att genomföra en kompenstransaktion är att makulera den enhet som säljs på kundens vägnar. Allmänt kan i kompenstransaktionstjänsten ingå kvalitetskriterier för vad som makuleras, dvs. från vilket projekt de enheter som makuleras kommer och hurdan klimatnytta som kan uppnås genom dem. Dessa två olika sätt kan också kombineras i en tjänst så att enheten först övergår i ägarens ägo och det utlovas att enheten makuleras efter övergången av äganderätten. Då makuleringen görs realiseras kompenstransaktionen de facto.

Projektägarna genomföra de egentliga klimatåtgärderna och kompenstransaktionen sker först när enheten används eller makuleras. Standarderna certifierar resultaten av klimatåtgärderna (utsläppsminskningar eller kolbindningar) och emitterar enheter inom ramen för sina register. Förmedlarna hjälper för sin del projektägarna att hitta köpare för sina enheter. Förmedlarna kan antingen endast fungera som mellanhand mellan säljaren och köparen eller som köpare och återförsäljare av enheter.

Projektägaren får försäljningsintäkterna för sina enheter först efter att projektet inletts och bär således risken för att det eventuellt inte hittas någon köpare för enheten. Förmedlarna kan bära en del av denna risk genom att köpa enheter till sin egen balans och återförsälja dem i sin egen takt. Vissa statliga köpare, såsom Finland, har i vissa fall betalat på förhand för enheterna, för att underlätta startandet av klimatåtgärderna. För förhandsbetalningar krävs i allmänhet bankgaranti och projektutvecklaren betalar tillbaka dem antingen som enheter eller pengar, om enheterna inte genomförs enligt förväntan. Det är typiskt att det i kriterierna för kompensationsystemen ingår en bedömning av additionaliteten, en definition av det konservativa grundscenariot, beräkning av utsläppsminskningarna med gedigna kalkyleringsmetoder och verifiering av kalkylerna av en oberoende part. Dessutom beaktas i kvalitetsövervakningen ett så kallat kolläckage, dvs. att utsläppen som en följd av projektet överförs annanstans, och för kolbindningsåtgärders del också klimateffekternas varaktighet.

Enheternas pris bestäms på koldioxidmarknaden enligt efterfrågan och utbud. Kompensationsmekanismerna representerar kompensationsenheternas anbudssida, men skapar inte efterfrågan för dem. Efterfrågan uppkommer utanför kompensationsmekanismerna, och baserar sig exempelvis på utsläppsminskningsskyldigheter, utsläppshandelssystemets utsläppskvoter och frivilliga klimatmål, till och med koldioxidskatter och resultatbaserad klimatfinansiering.

Lagstadgade koldioxidmarknader

Kyotoprotokollet styr den internationella och mellanstatliga utsläppshandeln. Protokollet trädde i kraft 2005 och det är det första juridiskt bindande avtalet för en global minskning av utsläppen. Kyotoprotokollet kompletterar Förenta nationernas (FN) ramkonvention om klimatförändringar. Det system som bygger på Kyotoprotokollet håller dock på att förändras då Parisavtalet som trädde i kraft 2015 börjar verkställas från början av 2021.

Kyotoprotokollets så kallade projektmekanismer är mekanismen för ren utveckling (CDM) och gemensamt genomförande (JI), men också exempelvis den internationella flygtrafikens utsläppssystem CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). De användare av luftfarkoster som omfattas av det avtal kompenserar ökningen av den internationella flygtrafikens utsläpp genom att köpa utsläppsminskningenheter på koldioxidmarknaden. Mekanismen för ren utveckling (CDM) ställer upp kriterier för projekt för utsläppsminskning som genomförts i utvecklingsländer och då kriterierna uppfylls beviljar CDM-förvaltningsrådet, som är underställt Kyotoprotokollet, certifierade utsläppsminskningar (Certified Emission Reduction, CER) mot de utsläppsminskningar som projekten producerat. Mekanismen för gemensamt genomförande (JI) har skapat regler för utsläppsminskningenheter (Emission Reduction Unit, ERU) som beviljas för klimatprojekt i industriländer och länder med övergångsekonomi. En CER- eller ERU-enhet, motsvarar liksom de övriga enheterna i Kyotoprotokollet, en utsläppsminskning på ett koldioxidton. Parterna i Kyotoprotokollet kan komplettera sina nationella utsläppsminskningåtgärder med hjälp av projektmekanismerna. Syftet med mekanismerna är att främja utsläppsmekanismernas kostnadseffektivitet och flexibilitet. Dessutom är nationella och mera begränsade regionala system för utsläppshandel och kompensation redan i användning eller under planeringen världen över, såsom i Peru, Costa Rica samt delstaten Kalifornien.

I de obligatoriska kompensationsystemen följs följande principer. Den som planerar ett projekt för att producera en utsläppsminskningenshet bör på förhand ansöka om bekräftelse på att pro-

jektet uppfyller de programenliga kriterierna. När projektet börjar producera minskningar verifieras de av en utomstående granskare. Projektägaren får enheterna och de emitteras med egna serienummer som finns i ett register. Enheterna överförs via transaktionen till nya ägare och de använder enheterna som kompensation, enheterna elimineras, dvs. tas bort från registret. (Finlands klimatpanels rapport 5a/2019). Värdet på CDM-primärmarknaden, dvs. handeln mellan projektägaren och den första köparen, uppgår t.o.m. till över 30 miljarder dollar under de senaste 10 åren.

Det internationella systemet för frivillig utsläppskompensation

På den frivilliga koldioxidmarknaden byts i regel utsläppsminskningenheter från sådana projekt som inte ingår i den marknad som lagstiftningen förpliktar till. De frivilliga kompensationsystemen har i allmänhet utvecklats av olika icke-statliga organisationer. I dem skapas utsläppsminskningenheter som kan säljas med hjälp av projekt som minskar utsläppen av växthusgaser eller ökar kolsänkorna. Man kan säga att det frivilliga kompensationsystemet uppkommit i början av 2000-talet. Redan före det fanns det verksamhet på marknaden, men kvaliteten på de projekt som fanns på marknaden varierade betydligt och detta förorsakade misstroende mot systemet. För att trygga trovärdigheten grundade de organisationer som verkade för koldioxidmarknaden standarden Verified Carbon (VCS) och miljöorganisationerna och organisationerna för mänskliga rättigheter grundade Gold Standard. Syftet med standarderna var att säkerställa projektens nytta för klimatet. Avsikten med Gold Standard är förutom att säkerställa klimatnyttan också att främja andra mål för hållbar utveckling. Också andra standard skapades, ofta sådana som inrättades för olika projekttyper eller för vissa områden.

På den frivilliga koldioxidmarknaden kan dock också bedrivas handel med utsläppsminskningenheter som ursprungligen avsetts för mekanismen (CDM), som skapades för den lagstadgade marknaden. Den frivilliga koldioxidmarknaden fungerar alltså delvis överlappande och delvis parallellt med den koldioxidmarknad som uppfyller utsläppsförpliktelse. I de frivilliga kompensationsystemen följs samma principer som i de obligatoriska utsläppshandelssystemen (kriterier – verifiering – registrering - försäljning – eliminering) (Finlands klimatpanels rapport 5a/2019).

För att säkerställa att utsläppsminskningenheter godkänns definierar de olika verifieringssystemen, standarderna eller programmen kriterier för skapande av utsläppsminskningenheter. Exempelvis de utsläppsminskningprojekt som hör till VCS-systemet producerar VCU (Verified Carbon Unit) – utsläppsminskningenheter, vilka bör vara verkliga (det ska verifieras att alla utsläppsminskningar äger rum för att man ska få frivilliga koldioxidenheter), mätbara (i alla utsläppsminskningar som framställs som frivilliga koldioxidenheter ska användas erkända metoder), bestående (för att utsläpp som beräknats annanstans ska räknas till godo är det viktigt att de representerar bestående utsläppsminskning och att utvecklingstrenden sannolikt inte ändras), additionella (den viktigaste faktorn i projektbaserade utsläppsminskningars validitet är att minskningarna är tillägg, dvs. som ett resultat av minskningarna uppkommer mindre utsläpp än utan minskningsprocessen) och opartiskt verifierbara (en opartisk tredje parts verifieringsinrättning ska verifiera alla utsläppsminskningar som ska certifieras som frivilliga koldioxidenheter).

Ett projekt som är grund för frivillig utsläppskompensation och ett allmännyttigt klimatpositivt projekt kan vara mycket lika till sitt innehåll eller t.o.m. fullständigt likadana. Exempelvis ett projekt som ligger bakom produktion av utsläppsminskningenheter kan till sitt innehåll vara mycket lika eller helt motsvarande som ett utvecklingssamarbetsprojekt som administreras av

en frivilligorganisation. Den mest centrala skillnaden mellan projekt som producerar utsläppsminskningenheter för den frivilliga marknaden och t.ex. allmännyttiga utvecklingssamarbetsprojekt är att ett utsläppskompensationsprojekt bör genomgå ett certifieringsförfarande, där det säkerställs att projektet uppfyller det internationella certifieringssystemets krav. Som ett slutresultat av detta förfarande produceras också enheter som kan vara föremål för handel. Det är fråga om en process som räcker flera år, efter vilket projekt producerar utsläppsenheter som kan frigöras på marknaden och som visar den konkreta och mätbara koldioxidnyttan som fås från projektet och är föremål för handel.

De internationella organisationerna Ecosystem Marketplace och New Carbon Finance har sedan 2007 utrett den klimatnytta som uppnåtts genom frivilliga kompensationsystem och marknadens storlek globalt. Enligt den utredning som gjorts av Ecosystem Marketplace (Financing Emissions Reductions for the Future; State of the Voluntary Carbon Markets 2019) hade 2018 via den frivilliga marknaden gjorts utsläppsminskningar som uppgår till sammanlagt 98,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Som jämförelse kan konstateras att Finlands totala växthusgasutsläpp år 2019 var 52,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter (Statistikcentralen). En finländares årliga utsläpp är i medeltal cirka 10 300 koldioxidekvivalenter. Kumulativt beräknat har utsläppsminskningar sedan 2007 gjorts redan för över 1,2 miljarder ton koldioxidekvivalenter. Marknadens värde har enligt utredningen 2018 varit 295,7 miljoner dollar. Medelpriset för en utsläppsminskning på ett ton koldioxidekvivalenter var 2018 cirka 3 dollar. Den frivilliga marknadens totala värde är cirka en sjättedel av CDM-marknaden, men den har under årens lopp bättre klarat av fluktuationerna på marknaden än CDM-marknaden, vars villkor dikteras av politiken.

EU:s utsläppshandel

Syftet med EU:s utsläppshandel (EU ETS) är att växthusgasutsläppen från industri- och energiproduktionsanläggningar samt från Europeiska ekonomiska områdets interna flygtrafik ska ligga inom gränsen för det utsläppstak som fastställts för EU:s utsläppshandelssektor. Utsläppshandelssystemet omfattar stora industrianläggningar samt Europeiska ekonomiska områdets interna flygtrafik. Europeiska unionens interna utsläppshandelssystem startade i början av 2005. EU:s utsläppshandel regleras av Europeiska parlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, nedan *utsläppshandelsdirektivet*. Utsläppshandelsdirektivet skapar en marknad för utsläppsrätter som omfattar hela Europeiska unionen. EU:s utsläppshandel grundar sig på tanken att utsläppen ska minskas där det är billigast. I Finland har utsläppshandelsdirektivet satts i kraft genom lagen om utsläppshandel (311/2011).

I EU:s utsläppshandel fördelas utsläppsrätterna på verksamhetsutövare antingen gratis eller genom auktion. Utsläppsrätter kan köpas och säljas fritt på hela EU:s marknad. I Europa finns flera börser där handel bedrivs med utsläppsrätter. Handel bedrivs också utanför börserna. Priset på en utsläppsrätt bildas på marknaden på samma sätt som vid handel med andra nyttigheter. För att företagen ska kunna köpa utsläppsrätter på EU:s marknad för utsläppsrätter ska de registrera sig. I EU bedrivs utsläppshandel närmast mellan företagsaktörer. Inom EU:s utsläppshandel kan enheter inom utsläppshandeln inte säljas ända till konsumenterna om endast företaget har registrerat sig på det sätt som systemet förutsätter utan också köparen ska då vara registrerad i systemet. Företaget kan ändå sälja tjänster genom vilka användning av EU:s utsläppsrättigheter på utsläppshandelnsmarknaden förhindras.

Det har i EU:s utsläppshandel varit möjligt att bedriva handel också med enheter från projekt som hör under Kyotoprotokollets Joint Implementation (JI) och Clean Development Mechanism (CDM). Från och med 2021 godkänns inte längre internationella enheter inom EU:s utsläppshandel. Inom EU:s utsläppshandel fryses utsläppsminskningseenheterna på ett särskilt konto och motsvarande mängd utsläpp måste minskas inom utsläppshandelssektorn inom EU-området. Inom EU:s utsläppshandel makuleras således inte utsläppsrättsenheter.

I Finland klassificerar skattemyndigheterna utsläppsrättsenheter enligt lagen om utsläppshandel som immateriella rättigheter (skatteförvaltningens anvisningar om handel med utsläppsrätter för växthusgaser VH/5441/00.01.00/2019). Enligt anvisningen uppfyller produktionsverksamhet enligt lagen om utsläppshandel och verksamhet enligt lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart i huvudsak de allmänna kriterierna som ställs för näringsverksamhet och utsläppsrätter likställs i beskattningspraxis med de rättigheter som anses som immateriella rättigheter.

Försäljning av frivilliga utsläppskompensationstjänster i Finland

Liksom i övriga Europa har också i Finland branschen för utsläppskompensationstjänster vuxit kraftigt under senare år. Det har under de senaste åren grundats många nya företag som erbjuder utsläppskompensation. Innehållet i de verksamheter som erbjuds som utsläppskompensation har fått nya former i synnerhet i form av kompensationstjänster som bygger på nationella projekt.

Utsläppskompensationstjänster erbjuds i Finland såväl av företag som av frivilligorganisationer. Med utsläppskompensationstjänster avses här att ordet kompensation har använts i aktörens marknadsföring och verksamheten grundar sig på att det till den som donerar pengar eller köper en tjänst har meddelats hur stor koldioxidnytta som uppnås med den använda penningssumman. Verksamhet som går ut på att man till kunderna säljer utsläppsminskningseenheter eller utsläppsrättsenheter eller makulering av dessa på kundens vägnar på den existerande koldioxidmarknaden har i princip i Finland uttryckligen bedrivits av företag. De olika kompensationstjänster som företagen erbjuder skiljer sig dock i fråga om sitt innehåll betydligt från varandra bland annat därför att det i Finland inte finns någon lagstiftning eller något annat system som förenhetligar verksamheten, som skulle ange enhetliga ramar för idkande av utsläppskompensationsverksamhet. Det finns inte heller några bestämmelser om enligt vilka förutsättningar en viss verksamhet överhuvudtaget kan kallas utsläppskompensation och därför har under termen kompensation marknadsförts olika tjänster både av företag och av frivilligorganisationer. Enligt Laininens artikel är det fråga om frivillig kompensation av koldioxidutsläpp då en juridisk person eller en fysisk person inte har någon skyldighet att kompensera sina koldioxidutsläpp utan det är fråga om en händelse som grundar sig på frivillighet. (Laininen, Jenni: Hiilidioksidipäästöjen kompensointi - päästövähennysyksikön varallisuusoikeudellisesta luonteesta. Liikejuridiikka 2020/2, sid. 83-118.).

De finländska företagen är en del av verksamheten på den internationella koldioxidmarknaden. Marknaden för frivillig utsläppskompensation kan beskrivas som global. De finländska företagen kan t.ex. köpa utsläppsminskningseenheter direkt från FN:s marknadsplats som utsläppsminskningar enligt från dess projekt under mekanismen för ren utveckling (CER-enheter) och förmedla dessa enheter vidare till sina kunder. De finländska företagen kan också sälja sina tjänster i andra länder beroende på den lagstiftning som gäller där och verksamhetsramarna för frivilliga utsläppskompensationstjänster. För närvarande säljer de finländska företagen dock huvudsakligen sina frivilliga utsläppskompensationstjänster till finländska kunder.

RP 124/2021 rd

I Finland finns cirka 20–30 företag som erbjuder olika tjänster för kompensation av koldioxid-avtryck (utsläppsminskningar eller kolbindning) till juridiska personer samt till konsumenter. Det har redan i över tio års tid funnits aktörer i Finland som erbjuder frivilliga kompensations-tjänster till konsumenter eller företag. Antalet företag har dock vuxit betydligt under de senaste två åren. Också intresset för att använda sig av frivilliga utsläppskompensationstjänster för att kompensera för utsläpp har ökat. Såväl kommuner, företag och organisationer som enskilda medborgare har visat intresse för verksamheten. Det har inte i Finland förts någon statistik över hur stora mängder växthusgaser eller koldioxidutsläpp som har kompenserats t.ex. på årsnivå genom de företag som säljer kompensations-tjänster. Då man beaktar att det bara är ett litet antal företag som erbjuder tjänster kan man dock anta att det fortfarande är fråga om en relativt liten marknad.

I Finland har under den senaste tiden färdigställts flera olika utredningar där man undersöker innehållet i frivillig utsläppskompensation, möjligheterna att utnyttja verksamheten och behovet av att reglera verksamheten. I projektet UUSILMA (YM036:00/2019) som inleddes som stöd för arbetet med revideringen av klimatlagen (609/2015) bedöms betydelsen av utsläppskompensation och frivillig utsläppskompensation bredare som en del av de metoder som tillämpas i klimatlagen (Finlands miljöcentral, Meteorologiska institutet, Helsingfors universitet, Tyrsky-Konsultointi Oy, Ekroos & Kiviniemi Oy). Resultaten av projektet har publicerats i januari 2021 (Möjligheterna att stärka klimatlagens styreffekt med nya metoder. Publikationsserie för statsrådet utrednings- och forskningsverksamhet 2021:5.). Jord- och skogsbruksministeriet inledde sommaren 2020 ett projekt (Klimatåtgärder inom markanvändningssektorn), där man utredde bland annat de koldioxidkompensationsprojekt i Finland som gäller skogsmark, jordbruksmark och våtmarker och som syftar till att sporra privata markägare och jordbrukare till åtgärder som ökar kolsänkor och kollager. I projektet utredde de nationella kompensationsprojektens konsekvenser med tanke på miljön. Förutredningen (Gaia Consulting Oy och Pellervo ekonomisk forskning PTT) om markanvändningssektorns koldioxidkompensationsprojekt har blivit klar i början av 2021 (<https://mmm.fi/-/esiselvitys-maankayttosektorin-hiilikompensaatio-hankeista>). Dessutom har miljöministeriet finansierat Finlands miljöcentrals projekt, där man skapade en helhetsbild av nuläget i fråga om användningen av utsläppskompensation och om hur godtagbara de erbjudna utsläppsminskningens enheterna är. Resultaten av projektet publicerades i april 2021 (Utsläppskompensationer som metod för att bekämpa klimatförändringen i Finland – nu och i framtiden. Utredning om nuläget och förväntningarna när det gäller användningen av frivillig utsläppskompensation i olika aktörers arbete med att begränsa klimatförändringar. Miljöministeriets publikationer 2021:12.). Miljöministeriet inledde också våren 2021 ett projekt för att bedöma behovet av att reglera frivillig utsläppskompensation. Projektets slutrapport publicerades i augusti 2021 (Reglering av frivilliga utsläppskompensationstjänster. Miljöministeriets publikationer 2021:26.).

Frivillig utsläppskompensation och dess verkningar har utretts också av tredje sektorn. Finnwatch rf utredde av vilken karaktär utsläppskompensationstjänster som baserar sig på nationella projekt är i en utredning som inleddes i början av 2020 (Anekauppa vai ilmastotekoja?). I projektet jämfördes bland annat nyttan av beskogning i Finland jämfört med motsvarande åtgärder i utländska projekt. Projekt rapporten har publicerats i juni 2021 (<https://finnwatch.org/fi/julkaisut/anekauppa-vai-ilmastotekoja>). Närmare information och kännedom om det nationella utsläppskompensationsfältets verksamhet och tillvägagångssätt har således tagits fram inom olika sektorer under 2020 och 2021.

Under termen utsläppskompensation erbjuds tjänster med mycket varierande innehåll. Företag säljer utsläppskompensation både till andra företag och till konsumenter och utnyttjar också

annars kompensation av utsläpp i sin egen verksamhet. I företagens utsläppskompensation ingår åtminstone t.ex. köp och förmedling (eller makulering på kundens vägnar) av enheter inom CDM-systemet, köp och förmedling (eller så kallad frysning på kundens vägnar) av EU:s utsläppsrättsenheter, köp och förmedling (eller makulering på kundens vägnar) av minskningsenheter inom internationella standard (Gold Standard, VCS) samt försäljning av klimatnytta från grundande av nationella projekt och/eller de projekt som fås från dem antingen under nationella certifikat eller som icke-certifierad verksamhet. De nationella kompensationsprojekten är i regel olika besogningsprojekt. I projekten planteras bland annat nya plantor, skogens rotationsperiod förlängs, skogsvården förbättras, avtalas om tidsbunden skogsskydd, avverkning av färdiga kolsänkor uppskjuts, färdiga kolsänkor gödslas, utsläpp som sprider sig i jordmånen stävjas eller myrmark återställs. Projektägaren till ett nationellt kompensationsprojekt säljer i princip direkt verksamhet som ägaren själv definierat. Projektägaren fungerar i dessa situationer så att säga i rollerna som projektägare, säljare, standardadministratör och förmedlare.

De utsläppskompensationstjänster som erbjuds på den nationella marknaden innehåller i princip två olika skeden. I det första skedet kartläggs kundens koldioxidavtryck som ska kompenseras, exempelvis på årsnivå eller för någon viss handling eller åtgärd. I kalkylerna beaktas de åtgärder som kunden redan vidtagit för att minska sina utsläpp. Vissa aktörer använder utomstående hjälp för att beräkna och verifiera klimatkonsekvenserna. I kalkylerna följs bland annat anvisningar i internationella standarder, men iakttagande av internationella anvisningar och standarder binder inte de aktörer som tillhandahåller kalkyleringstjänster. Kalkyleringstjänster säljer bland annat Naturresursinstitutet samt vissa företag som specialiserat sig på att göra sådana kalkyler. Efter att det koldioxidavtryck som ska kompenseras har beräknats erbjuds kunden en metod att kompensera det kalkylerade koldioxidavtrycket antingen genom en koldioxidnytta som produceras av säljarens eget projekt eller genom att säljaren förmedlar till kunden enheter som fås från olika kompensationssystem.

Det har på den nationella marknaden också börjat uppkomma egna certifieringssystem. Det finns redan en gällande standard och ett register som fungerar i anslutning till den. Standarden har utvecklats av ett företag som heter Puro.earth. I handeln med så kallade CORC-enheter som sker under denna standard överförs äganderätten till det digitala certifikatet till köparen vid tidpunkten för transaktionen. Enheten kan säljas vidare till en annan köpare eller så kan den makuleras för att neutralisera det egna företagets utsläpp. På det nationella fältet förbereds också åtminstone en annan standard, som baserar sig på att en utomstående aktör säkrar verksamhetens tillförlitlighet och kvalitet. Dessutom har det mellan vissa företag förts diskussioner också om att grunda en förening för att driva de företags intressen som erbjuder utsläppskompensationstjänster. Tillsvidare är dessa två certifieringssystem dock avsedda att betjäna endast några företag. Det är således inte fråga om ett nationellt självregleringssystem som täcker den frivilliga nationella utsläppskompensationsverksamheten, till vilket också andra företag kunde ansluta sig. Dessutom har i Finland i den offentliga debatten diskuterats om det borde grundas en koldioxidbörs, dvs. ett handelssystem, där utom utsläppsenheter också koldioxidkompensation från kolsänkor skulle saluföras. Möjligheterna att genomföra ett sådant förslag har bedömts i miljöministeriets publikation 2019:17 (Nurmi och Ollikainen; Mot en koldioxidbörs? De i Finland framlagda initiativen om en koldioxidbörs mot bakgrund av forskningslitteraturen och internationella erfarenheter.).

Verksamhetens förmögensrättsliga karaktär

I Finland har skattemyndigheterna i beskattningspraxis likställt utsläppsramenheterna i EU:s utsläppshandel med rättigheter som betraktas som immateriella rättigheter, såsom patent. I lagstiftningen finns dock inte några särskilda bestämmelser om motprestation för utsläppsramer eller utsläppsminskningenheter eller andra kompensationsmekanismer. Det har bland representanter för olika intressentgrupper samt olika klimatexperter och experter på klimatjuridik framförts olika synpunkter på om utsläppskompensation ska anses vara verksamhet mot motprestation.

I följande stycke redogörs för olika infallsvinklar som intressentgrupperna och experterna på utsläppskompensation har framfört om vad utsläppskompensationens motprestation består av. Motprestationen har ansetts grunda sig bland annat på att verksamheten är additionell. Detta betyder t.ex. i fråga om kolsänkor att utvidgningen av en kolsänka är en följd av en åtgärd som utförts av ett visst kompensationsprojekt så att en ökning inte skulle ha skett annars som en del av kolsänkans normala utveckling. Å andra sidan har motprestationen ansetts grunda sig på att de separata enheter som är föremål för handel på koldioxidmarknaden har ett självständigt bytesvärde, dvs. det är möjligt att bedriva handel med dem på den koldioxidmarknad som skapats för dem. En enhets bytesvärde bevaras så länge den är på koldioxidmarknaden men i det skede då enheten makuleras eller fryses, dvs. elimineras från marknaden, har det certifikat eller bevis som erhållits för köpet inte längre motsvarande självständiga bytesvärde.

Frågan kan tacklas också från den infallsvinkeln att det faktum att kompensation sker mot en motprestation grundar sig på att skapandet av utsläppsminskningenheter förutsätter strukturer som bygger på internationella avtal, juridiska instrument eller standarder, med hjälp av vilka den klimatnytta som olika projekt producerar verifieras av en utomstående part. Verifieringen bör grunda sig på kriterier som överenskommit på förhand, med vilka den konkreta klimatgärningen konstateras. Å andra sidan kan en motprestation för utsläppskompensation granskas också från den synvinkeln att ”mot vederlag” som allmän term i lagspråket i sin enklaste form kan betyda att en rättshandling och dess motprestation möts i handel eller i ett annat rättsförhållande mellan två parter, där det uppstår ett avtal mellan parterna. En verksamhet kan anses ske mot motprestation om det tydligt finns två avtalsparter och prestationsskyldigheterna har specificerats och kan verkställas. När det gäller utsläppskompensation skulle detta betyda att säljaren ska kunna specificera vad konsumenten de facto får mot sin avgift, dvs. hur många ton koldioxid som kompenseras med köpesumman och vad detta prestationslöfte grundar sig på.

I diskussionen om utsläppskompensation har också beskattningsfrågorna tagits upp. De ansluter sig till lagstiftningen om verksamheten antingen som allmännyttig verksamhet enligt lagen om penninginsamlingar eller som affärsverksamhet som faller utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. Det har framförts att man vid bedömningen av förhållandet mellan lagen om penninginsamlingar och utsläppskompensation borde beakta vilka konsekvenser eventuella ändringar av lagstiftningen har på organisationsfältets verksamhet. Ifall det fastställs att någon viss verksamhet t.ex. ska ske mot motprestation eller falla utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar borde det säkerställas att aktörer inom organisationsfältet som genomför klimatarbete inte görs till utövare av affärsverksamhet. Därför borde det klimatarbete som organisationsfältet utför och utsläppskompensationsverksamhetens innehåll och eventuella gränssnitt bedömas noggrant.

2.2 Bedömning av nuläget

Frivillig utsläppskompensation har i internationell granskning etablerats som ett system för handel med utsläppsminskningseenheter eller utsläppsrätter. Marknaden för frivillig utsläppskompensation har dock under senare år förändrats i förhållande till den etablerade internationella ramen och på den nationella marknaden har börjat uppkomma kompensationstjänster som baserar sig på klimatnyttan också från andra projekt än sådana som genomförs i utvecklingsländer. Den diskussion som förs i olika länder i Europa på grund av denna förändring koncentreras dock på hur kvaliteten på frivillig utsläppskompensation ska kunna säkerställas. Endast när det gäller Finland är det känt att synvinkeln på diskussionen är om det är fråga om en verksamhet mot eller utan motprestation. Såsom i avsnitt 5.2 förklaras finns det inte i övriga Europa eller i de andra nordiska länderna en motsvarande lagstiftning om anordnande av penninginsamlingar som i Finland. På grund av detta är infallsvinkeln i diskussionen om frivillig utsläppskompensation i Finland annorlunda än i övriga jämförbara länder och i Finland har den offentliga debatten förts uttryckligen från en synvinkel som bedömer förhållandet mellan lagen om penninginsamlingar och frivillig utsläppskompensation. I Finland förs också för närvarande en aktiv diskussion om förhållandet mellan lagen om penninginsamlingar och frivillig utsläppskompensation och olika intressentgrupper och sakkunniga önskar ett förtydligande av rättsläget. Utom diskussionen om huruvida verksamheten ska ske mot motprestation har det väckts en offentlig debatt också om säkerställandet av tillförlitligheten i den frivilliga verksamheten och om hurdana regleringsbehov som eventuellt gäller för branschen.

Det rådande rättsläget när det gäller förhållandet mellan frivillig utsläppskompensation och lagen om penninginsamlingar förefaller oklart för intressentgrupper och sakkunniga. Det har blivit vanligare att använda termen kompensation och den håller på att förändras till en allmän term som beskriver arbete som är till nytta för klimatet. I Finland har särskilt utsläppskompensationsverksamhetens förmögenhetsrättsliga karaktär bland intressentgrupper, myndigheter och sakkunniga väckt mycket diskussion och olika offentliga ställningstaganden. Dessutom har det ansetts att gränserna mellan donationer och konsumtion har fördunklats i samband med frivillig utsläppskompensation, eftersom innehållet i de klimatprojekt som administreras av frivilligorganisationerna och de frivilliga kompensationstjänster som erbjuds av företag till vissa delar anses vara överlappande.

Situationen har särskilt förorsakat oro i fråga om hur en donator eller konsument kan skilja på om det i frivillig kompensationsverksamhet är fråga om välgörenhet eller näringsverksamhet. Problematiska har särskilt blivit kompensationstjänster som riktas till konsumenter där konsumenten frivilligt har kunnat välja att betala kompensation för någon produkts koldioxidavtryck antingen direkt i samband med köp av en viss produkt eller separat t.ex. efter det egentliga köptillfället. I en sådan situation har den myndighet som övervakar penninginsamlingar ansett att det är fråga om anordnande av penninginsamling. Oklarhet i fråga om verksamhetens karaktär har också förorsakats av att såväl företag som frivilligorganisationer har erbjudit sina tjänster under termen kompensation.

Den diskussion som förts om frivillig utsläppskompensations förmögenhetsrättsliga karaktär visar hur krävande detta ämnesområde är och vilka starka kopplingar det har till de internationella systemen för utsläppskompensation. Eftersom det i Finland erbjuds mycket olika slag av utsläppskompensationstjänster är det svårt, om inte rentav omöjligt, att hitta gemensamma nämnare för att frivillig utsläppskompensation eventuellt ska ske mot motprestation. De olika intressentgruppernas och sakkunnigas synpunkter på vad kraven på motprestation för verksamheten baserar sig på, varierar. Det är svårt att bedöma de gemensamma nämnarna för enheter

som baserar sig på internationella instrument och klimatnytta som baserar sig på nationella kompensationsprojekt utgående från vederlagsperspektiv. Bedömningen försvåras av att bestämmelserna i lagen om penninginsamlingar verkar lämpa sig åtminstone delvis också för frivillig utsläppskompensation eftersom innehållet i kompensationsprojekt till vissa delar motsvarar innehållet i klimatprojekt som ordnas i form av välgörenhet. Därigenom verkar det inte vara lätt att entydigt dra en gräns mellan verksamhet med eller utan motprestation i kontexten för frivillig utsläppskompensation. Man kan dock allmänt konstatera att frivillig utsläppskompensation som fenomen skiljer sig från allmänt klimatarbete som genomförs som välgörenhet i fråga om den bakomliggande tanken, som baserar sig på idén om internationella kompensationsmekanismer, som ursprungligen skapats som mellanstatliga mekanismer. Infallsvinkeln på bedömningen av förhållandet mellan lagen om penninginsamlingar och frivillig utsläppskompensation borde därför vara vilka faktorer som skiljer frivillig utsläppskompensation som bygger på idén om internationella kompensationsmodeller från mera allmänt klimatarbete som genomförs som välgörenhet och söka klarhet i rättsläget utgående från denna åtskillnad.

Rättsläget, som förefaller oklart, har medfört osäkerhet från de företags perspektiv som erbjuder utsläppskompensation och från frivilligorganisationernas perspektiv. Vissa företag har varit tvungna att upphöra med eller avbryta försäljning eller förmedling av frivillig utsläppskompensation till sina kunder eftersom den myndighet som övervakar penninginsamlingar har ansett att det i verksamheten är fråga om penninginsamling i enlighet med lagen om penninginsamlingar och företag inte kan få tillstånd för penninginsamling. Det rådande rättsläget och den osäkerhet det förorsakar aktörerna har ansetts förhindra uppkomsten av en marknad för frivillig utsläppskompensation uppkommer och utvecklingsverksamhet i samband med frivillig utsläppskompensation, utveckling av digitala plattformar, skapande av olika serviceformer och utvecklande av nya koncept. Även om intresset för utnyttjande av utsläppskompensation har vuxit bland frivilligorganisationerna under senare år har man varit mycket försiktig med att inleda sådan verksamhet eftersom det varit svårt att få en uppfattning om de regler som gäller för verksamheten. Frivilligorganisationerna har därför önskat att förhållandet mellan utsläppskompensation och allmänt arbete till förmån för klimatet ska klargöras. Det vore därför motiverat att ändra lagen om penninginsamlingar så att det av den uttryckligen framgår vilket slags verksamhet som ingår i tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar och i vilket slags verksamhet det är fråga om frivillig utsläppskompensation som faller utanför lagen om penninginsamlingar.

Dessutom har i det rådande rättsläget som förefaller oklart nyhetsrapporteringen kring frivillig utsläppskompensation i Finland i viss mån varit negativ under den senaste tiden. Man har varit rädd för att rapporteringen ska påverka konsumenternas uppfattning om frivillig utsläppskompensations karaktär negativt. Också till denna del förefaller det behövas åtgärder som förtydligar frivillig utsläppskompensations karaktär genom en ändring av lagen om penninginsamlingar.

Utöver de föreslagna ändringarna i lagen om penninginsamlingar verkar det finnas behov av att föra en allmän diskussion om vilken reglering av frivillig utsläppskompensation som behövs för att bland annat säkerställa verksamhetens tillförlitlighet. Såväl frivilligorganisationer och företag som olika experter inom klimatbranschen har önskat att en sådan gemensam diskussion ska föras. Intressentgrupperna och experterna har haft en mycket enhällig syn på att lösningen på vad som är tillförlitlig utsläppskompensation inte borde sökas inom ramen för ett lagstiftningsprojekt som gäller ändring av lagen om penninginsamlingar. Det har önskats att diskussionen om villkoren för frivillig utsläppskompensation ska föras i ett separat tväradministrativt projekt. Villkoren för frivillig utsläppskompensation och behovet av att reglera verksamheten för att säkerställa att den är tillförlitlig har diskuterats i miljöministeriets utredningsprojekt, vars

slutrappport publicerades i augusti 2021. (Reglering av frivillig utsläppskompensationsverksamhet. Miljöministeriets publikationer 2021:26.). I rapporten behandlas och granskas i detalj olika alternativ för en policy för marknaden för utsläppskompensationer. Enligt rapporten är en ny obligatorisk nationell lagstiftning om frivillig kompensation för närvarande inte är ett genomförbart policyalternativ, men utsläppskompensationens kvalitet kan dock förbättras avsevärt och effektivt också genom informationsstyrning.

I kapitel 5 som innehåller en genomgång av alternativa verksamhetsmodeller för att förtydliga förhållandet mellan lagen om penninginsamlingar och frivillig utsläppskompensation, redogörs närmare för den oro och de önskemål som lyfts fram när det gäller de mera omfattande verkningarna av att frivillig utsläppskompensation inte är reglerad i lag. I samma kapitel presenteras också en bedömning av vilka omständigheter som särskilt borde beaktas då man bedömer eventuella nya bestämmelser om villkoren för utsläppskompensation.

3 Målsättning

Genom propositionen genomförs skrivningen i programmet för statsminister Sanna Marins regering om att uppnå ett klimatneutralt Finland fram till 2035. Syftet med propositionen är att göra det möjligt för finländska företag, stiftelser och frivilligorganisationer att också i affärsyfte erbjuda konsumenter och företag tjänster som stöder regeringsprogrammets mål om klimatneutralitet. Det explicita målet med propositionen är att generera positiva miljöeffekter. Ett annat mål är att möjliggöra en marknad för frivilliga utsläppskompenserande tjänster på det nationella planet och därigenom uppmuntra företag och andra aktörer inom området att utveckla nya frivilliga utsläppskompenserande tjänster och metoder för att minska eller undvika växthusgasutsläpp eller avlägsna växthusgaser från atmosfären.

Vidare syftar propositionen till att förtydliga relationen mellan lagen om penninginsamlingar och så kallade frivillig kompensation av utsläpp så att det av lagen framgår vilken typ av verksamhet den inte lämpar sig för.

Dessutom är ambitionen att säkerställa att frivilligorganisationer och företag som bedriver olika former av frivillig kompensation av utsläpp behandlas lika med avseende på lagen om penninginsamlingar vad gäller vilka aktörer som får bedriva frivillig utsläppskompensation. Samtidigt avser propositionen att säkerställa att frivilligorganisationer också framöver kan samla in pengar för olika klimatändamål inom ramen för tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar utan att sådant arbete betraktas som frivillig utsläppskompenserande verksamhet som faller utanför tillämpningsområdet.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Regeringen föreslår att lagen om penninginsamlingar ändras. Till lagens bestämmelse om tillämpningsområde fogas en ny punkt där så kallad frivillig kompensation av utsläpp undantas tillämpningsområdet. Det innebär att verksamhet enligt inskränkningen av tillämpningsområdet ska kunna bedrivas som verksamhet som inte omfattas av lagen om penninginsamlingar av olika typer av tjänsteleverantörer oberoende av deras juridiska form. I fortsättningen ska både företag och frivilligorganisationer, oberoende av vilken ställning som juridisk person de har, kunna tillhandahålla frivilliga kompensationstjänster för utsläpp i form av verksamhet som inte omfattas av lagen om penninginsamlingar. Vid inskränkningen av tillämpningsområdet definieras frivillig kompensation av utsläpp som tjänster genom vilka växthusgasutsläpp kompenseras genom

ett verifierat och beräknat minskande av växthusgaser i atmosfären, avlägsnande av växthusgaser från atmosfären eller undvikande av att växthusgaser släpps ut i atmosfären. Den föreslagna ändringen har inga konsekvenser för frivilligorganisationernas möjligheter att utföra annat allmännyttigt klimatarbete inom ramen för lagen om penninginsamlingar.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Allmänt om konsekvenserna

Genom förslaget förtydligas den frivilliga utsläppskompensationsverksamhetens förhållande till lagen om penninginsamlingar. Den föreslagna lagändringen klargör vilken typ av frivillig utsläppskompensationsverksamhet som faller utanför penninginsamlingslagens tillämpningsområde och som avviker från mera allmän välgörenhetsverksamhet som är till nytta för klimatet. Också för närvarande tillhandahåller olika aktörer frivilliga utsläppskompensationstjänster, men det har förorsakat osäkerhet bland aktörerna att verksamheten beroende på verksamhetsmodellen har kunnat anses kräva tillstånd för penninginsamling. Företag kan inte få tillstånd för penninginsamling.

Propositionen har betydande direkta och indirekta konsekvenser för de företag och aktörer inom den tredje sektorn som tillhandahåller frivillig kompensation av utsläpp. Genom propositionen stärks i synnerhet företagets möjligheter att tillhandahålla frivillig kompensation av utsläpp. Propositionen förväntas ha positiva effekter för framväxten av en marknad för frivillig utsläppskompensation i Finland. Dessutom säkerställer den föreslagna ändringen den tredje sektorns verksamhetsmöjligheter inom traditionellt klimatarbete. Vidare har propositionen positiva miljöeffekter. En långsammare höjning av medeltemperaturen i vårt land kräver betydande åtgärder inom olika samhällssektorer och en inskränkning av höjningen av medeltemperaturen till 1,5 grader, som är Finlands mål, förutsätter att koldioxidutsläppen snabbt vänder kraftigt neråt. För att nå det målet måste vi också kunna avlägsna koldioxid från atmosfären. Propositionen tillåter att olika typer av frivilliga kompensationstjänster tillhandahålls och vidareutvecklas också i affärssyfte. Den föreslagna ändringen kan således förväntas öka utbudet av utsläppskompenserande tjänster och därmed också höja nyttjandegraden för dem i Finland. Konsekvenserna för målgrupperna och miljön beräknas anta mer konkreta former både på kort och på lång sikt.

Konsekvensbedömningen baserar sig i synnerhet på information från utfrågningar av olika intressentgrupper och flera olika sakkunniga, bland annat experter inom miljöekonomi, experter inom miljöjuridik, företag som säljer utsläppskompensationer, företrädare för frivilligorganisationer som ordnar penninginsamlingar, frivilligorganisationer som genomför klimatprojekt, Polisstyrelsen samt övriga myndigheter och ministerier. Också information från internationella jämförelser har utnyttjats. En utgångspunkt för bedömningen är att möjligheten att göra frivilliga utsläppskompensationer, i synnerhet för företag, främjar uppkomsten av nya innovationer som bromsar utsläppen av växthusgaser inom det aktuella området. Det är således viktigt att framför allt trygga företagssektorns möjligheter att tillhandahålla frivilliga kompensationstjänster. En annan omständighet som bedömningen tar fasta på är antagandet att frivilliga utsläppskompensationer tjänar som ett instrument för att stödja Finlands internationella klimatmål och för att minska företagets och konsumenternas utsläpp. Följaktligen kan möjligheten att frivilligt kompensera för utsläpp explicit bedömas ha positiva effekter för att motverka klimatförändringarna. Följaktligen bör exempelvis en minskning av medborgarnas och företagets egna utsläpp alltid vara den primära åtgärden för att motverka klimatförändringarna. Frivilliga utsläppskompenserande tjänster bör däremot vara ett sekundärt förfarande efter att man har förändrat sitt eget beteende eller sin egen verksamhet. Detta innebär att bedömningen utgår från antagandet att uppkomsten av en frivillig marknad för kompensation av utsläpp inte inverkar negativt på Finlands konkreta åtgärder för att minska de nationella utsläppen, utan att frivillig

kompensation stöder statens, kommunernas och företagens åtgärder uttryckligen som en kompletterande åtgärd till utsläppsminskningen. Konsekvensbedömningen utgår också från antagandet att Finland på relativt kort sikt lyckas hitta en lösning på problemet med dubbelräkning, så att det går att skilja mellan klimatnyttan med nationella kompensationsprojekt och fullgörande av finska statens internationella klimatförpliktelser.

I bedömningen har beaktats det projekt som inlett vid miljöministeriet, där det utretts närmare om det för att säkerställa att den frivilliga kompensationsverksamheten är tillförlitlig och öppen, i synnerhet i relation till konsumenter och kundföretag, krävs mer ingående reglering av verksamheten. Följaktligen utgår bedömningen från att man i det projekt som miljöministeriet inlett bland annat tagit ställning till olika lösningsmodeller för att förebygga eventuell ohederlig verksamhet eller vilseledande av konsumenterna inom branschen. Vidare tar man fasta på att det i miljöministeriets projekt bedöms hur problematiken med dubbelräkning inverkar på resultaten från nationella kompensationsprojekt när det gäller att begränsa klimatförändringen och samtidigt söka en lösning på problemet. Utgångspunkten för detta lagförslag är att tjänster för frivillig kompensation av utsläpp enligt inskränkningen av tillämpningsområdet också kan stöda uppnåendet av de nationella klimatmålen.

4.2.2 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för de offentliga finanserna

Propositionen bedöms ha smärre indirekta konsekvenser för de offentliga finanserna. Det handlar om positiva effekter på kort och på lång sikt som konkretiseras genom att marknaden för frivillig kompensation av utsläpp växer, i synnerhet när företagens utbud på frivilliga kompensationstjänster ökar.

De föreslagna ändringarna bedöms inte ha några konsekvenser för kommunernas ekonomi.

Konsekvenser för företagen

Det rådande rättsläget, där tillhandahållande av frivilliga utsläppskompensationstjänster beroende på verksamhetsmodellen har kunnat anses vara en penninginsamling enligt lagen om penninginsamlingar har orsakat osäkerhet när det gäller verksamheten för de företag som erbjuder utsläppskompensationstjänster efter företag inte kan få tillstånd för penninginsamling. Enligt den utredning som Finnwatch gjort har några företag avbrutit tillhandahållandet av utsläppskompensationstjänster på grund av osäkerheten när det gäller lagen om penninginsamlingar (*Anekauppa vai ilmastotekoja? – Vapaaehtoisen päästökompensation kysyntä, tarjonta ja laatu Suomessa. Finnwatch 4/2021.*). Det är också möjligt att en del av aktörerna har ändrat sin utsläppskompensationsverksamhet så att lagen om penninginsamlingar inte mera ska kunna tillämpas på den. Det rådande rättsläget och den osäkerhet det orsakar för aktörerna kan antas förhindra utvecklingen av marknaden för frivillig utsläppskompensation och försvåra utvecklingsverksamhet som gäller frivillig utsläppskompensationsverksamhet, exempelvis utvecklandet av digitala plattformar, skapande av olika former av designade tjänster och utvecklandet av nya koncept.

De direkta konsekvenserna av den föreslagna ändringen skulle gälla särskilt sådana företag vilkas utsläppskompensationstjänster kunde anses uppfylla definitionen av penninginsamling enligt lagen om penninginsamlingar. Konsekvenserna skulle också vidare påverka de företag som erbjuder utsläppskompensationstjänster. Propositionen har betydande direkta konsekvenser för verksamhetsmöjligheterna för företag som tillhandahåller frivilliga utsläppskompenserande

tjänster, eftersom frivillig utsläppskompensation som ordnas på det sätt som avses i lagen om penninginsamlingar inte i framtiden hör till penninginsamlingslagens tillämpningsområde och således inte kräver tillstånd för penninginsamling. Konsekvenserna berör med en gång högst några tiotal företag, men på längre sikt berörs också fler företag av konsekvenserna, eftersom det frivilliga verksamhetsområdet för utsläppskompensation har ökat avsevärt de senaste två åren och utvecklingen kan bedömas fortgå också i framtiden. För närvarande finns det i Finland 20–30 företag som erbjuder frivilliga utsläppskompensationstjänster. Som det sägs i avsnitt 2.1.2 om koldioxidmarknaden, internationella och nationella kompensationssystem och bestämmelser om dessa är den internationella marknaden för frivilliga kompensationstjänster stor (2018 uppgick marknadsvärdet till 295,7 miljoner dollar). I Finland är marknaden fortfarande relativt liten, men den föreslagna ändringen har en positiv inverkan på utvecklingen och tillväxten inom området. Kompensationsbranschen väntas öka avsevärt de kommande åren.

Till följd av ändringen kommer det att finnas rum för nya lösningsmodeller på kompensationsmarknaden och de kan variera vad gäller innehåll och kvalitet. Den föreslagna teknikneutrala bestämmelsen gör det möjligt att skapa nya lösningsmodeller. Förslag som stöder tillväxt på marknaden kan på lång sikt generera större värde för de kunder som utnyttjar kompensationstjänster och tack vare detta kan företag som är verksamma inom branschen få större omsättning. Det är svårt att bedöma hur lång tid det kommer att ta att skapa nya lösningsmodeller som ger kunderna mervärde och i exakt vilken form de kommer att genomföras. Det tas dock hela tiden fram nya innovationer inom kompensationsverksamheten och nya lösningsmodeller kan eventuellt förväntas komma redan de närmaste åren. Som det sägs i avsnitt 5.2 har man i Tyskland sett att i synnerhet nationella kompensationsprojekt inte bara ger klimatnytta utan också är effektiva instrument för att utveckla nya innovationer och lyfta fram den privata sektorns potential på marknaden för frivillig kompensation.

Propositionen har dessutom en del direkta konsekvenser på kort och på lång sikt för ett stort antal finländska företag som köper frivilliga kompensationstjänster av företag som säljer sådana tjänster. I Finland finns det omkring 600 000 företag och i princip är alla finländska företag potentiella kunder för tjänster för frivillig kompensation av utsläpp, även om en stor del av dem än så länge inte anlitar tjänsterna. För närvarande finns det inte information om hur många företag som anlitar utomstående aktörers tjänster för att kompensera för koldioxidavtrycket från sitt företag eller de produkter som företaget säljer. Enligt en enkät bland dem som erbjuder dessa tjänster, som gjordes i samband med Finlands miljöcentralas utredning som finansierades av miljöministeriet, köptes 2019 av de utsläppskompensationstjänster som såldes av inhemska aktörer 51 procent av företagskunder, 46 procent av konsumentkunder och cirka tre procent av andra aktörer såsom universitet. Enligt en uppskattning för 2020 var företagets andel av utsläppskompensationen 86 procent, konsumenternas 12 procent och övriga kunders andel cirka två procent (Utsläppskompensationer som metod för att bekämpa klimatförändringen i Finland – nu och i framtiden. Utredning om nuläget och förväntningarna när det gäller användningen av frivillig utsläppskompensation i olika aktörers arbete med att begränsa klimatförändringar. Miljöministeriets publikationer 2021:12.). Att döma av uppgifter från en rad expertorganisationer har användningen av tjänsterna och intresset för att använda tjänsterna ökat de senaste åren. Samtidigt har efterfrågan på i synnerhet kompensationstjänster som nationella företag tillhandahåller eller producerar ökat.

Som en följd av den föreslagna ändringen kan skattemyndigheterna bli tvungna att bedöma frågor som gäller beskattningen av olika kompensationstjänster från fall till fall. I sin bedömning skulle skattemyndigheterna beakta exempelvis konkurrenslagstiftningens inverkan sett från det perspektivet om likadan verksamhet kan beskattas på olika sätt beroende på om tjänsterna erbjuds av ett företag eller av en frivilligorganisation. Genom ändringen av lagen om penninginsamlingar lämnas frivillig utsläppskompensationsverksamhet utanför tillämpningsområdet för

lagen om penninginsamlingar och ändringen av lagen om penninginsamlingar bestämmer inte hur verksamheten behandlas i beskattningen. När det gäller organisationerna behandlas konsekvenserna av ändringen från beskattningssynpunkt nedan i avsnitt 4.2.5.

Ändringsförslaget innehåller inga nya informationsskyldigheter för företag eller andra skyldigheter som ökar den administrativa bördan. Den föreslagna definitionen av frivillig utsläppskompensation i begränsningen av tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar möjliggör med avsikt mycket olika former av affärsverksamhet och uppfyllandet av definitionen förutsätter inte av verksamheten att exempelvis internationella standard (t.ex. Gold Standard eller VCS) ska uppfyllas. Följaktligen medför den föreslagna lagen inga extra kostnader för företagen. Förslaget kan dock antas ha indirekta konsekvenser för företagens investeringar och forsknings- eller utvecklingsverksamhet, om man utgår från att förtydligandena i lagstiftningen och gynnsammare verksamhetsmöjligheter sporrar företagen att investera i framtagning av nya verksamhetsmodeller och att undersöka och utveckla sin verksamhet så att olika typer av frivilliga kompensations tjänster utnyttjas som ett led i företagets verksamhet. Dessutom kan den föreslagna ändringen bedömas ha en positiv effekt på den internationella konkurrenskraften för finländska företag som tillhandahåller frivillig utsläppskompensation, när den rättsliga ramen för att bedriva företagsverksamhet är tydlig i förhållande till lagen om penninginsamlingar.

Konsekvenser för samhällsekonomin

Propositionen bedöms inte ha några betydande konsekvenser för samhällsekonomin.

Den största positiva effekten för samhällsekonomin uppkommer när nya modeller för företagsverksamhet utvecklas, nya företag startas och de nuvarande aktörerna kan fortsätta med och vidareutveckla sin frivilliga utsläppskompensationsverksamhet.

4.2.3 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Den föreslagna ändringen har smärre konsekvenser för Polisstyrelsens uppgifter. Klarläggandet av det nuvarande otydliga rättsläget kan förväntas inverka på Polisstyrelsens uppgifter på det sättet att företagen i fortsättningen inte längre kommer att begära yttranden eller andra anvisningar om verksamhetens förhållande till regleringen i lagen om penninginsamlingar i samma utsträckning som tidigare. År 2020 har det varit ett tiotal förfrågningar och begäranden om yttranden om förhållandet mellan företagets verksamhet och regleringen i lagen om penninginsamlingar. Å andra sidan kan det bedömas att frivilligorganisationerna kommer att be Polisstyrelsen ge anvisningar om hur den nya lagstiftningen ska tillämpas på frivilligorganisationer, när organisationerna i större utsträckning utnyttjar kompensation av utsläpp i sin egen verksamhet. Det kan göra att Polisstyrelsen får något fler uppgifter på kort sikt. Senare kan man räkna med att förfrågningarna minskar, när frivillig utsläppskompensation får etablerade former eller om det införs specifika bestämmelser om verksamheten. I övrigt har den föreslagna ändringen inga konsekvenser för Polisstyrelsens eller polisinspektionens uppgifter, vare sig kvantitativt eller kvalitativt, i deras egenskap av tillsynsmyndighet för penninginsamlingar.

Ändringen bedöms inte ha några konsekvenser för antalet aktörer som ansöker om tillstånd för penninginsamlingar eller ordnar småskaliga insamlingar. Företag får erbjuda sina kunder frivilliga kompensations tjänster utan att lagen om penninginsamlingar tillämpas på verksamheten. Frivilligorganisationer kan å sin sida fortsätta anordna penninginsamlingar för mer allmänt klimatarbete med hjälp av tillstånd för penninginsamling på samma sätt som före den föreslagna lagändringen. Färre än fem frivilligorganisationer tillhandahåller tjänster för frivillig kompensation av utsläpp enligt den föreslagna bestämmelsen, och Polisstyrelsen kan i fortsättningen

inte längre bevilja tillstånd för penninginsamling till den verksamheten. De ändringar i antalet aktörer som ansöker om tillstånd för penninginsamling till följd av propositionen är i vilket fall som helst små.

Eventuellt kommer ansvaret för tillsynen över kompensationen av utsläpp att överföras från den myndighet som utövar tillsyn över penninginsamlingar till konsumentskyddsmyndigheten. Det är inte fråga om någon egentlig överföring av uppgifter via lagstiftning, utan är snarare en ändring av lagstiftningen som förtydligar behörighetsfördelningen mellan myndigheterna. För närvarande finns det många företag som erbjuder både företag och konsumenter tjänster för kompensation av utsläpp. Då näringsidkare erbjuder tjänster till konsumenter har konsumentskyddsmyndigheten redan i dag behörighet att bedöma om marknadsföringen av kompensationstjänsterna är förenlig med god sed, om det eventuellt är ett olämpligt förfarande i förhållande till kunderna och om påståendet om kompensationen är sanningsenligt, åtminstone i de fall när kompensationstjänster säljs i samband med försäljningen av en produkt. Det finns veterligen ännu inte någon rättspraxis om utsläppskompensation som erbjuds som en separat tjänst men på basis av ordalydelsen för bestämmelserna i konsumentskyddslagen (38/1978) är det inte uteslutet att de hör till tillämpningsområdet för konsumentskyddslagen ifall det är en näringsidkare som erbjuder sådana tjänster till konsumenter.

Konsumentombudsmannens tillsynsverksamhet bygger på en omfattande allmän behörighet som konsumentombudsmannen har i egenskap av övervakare av efterlevnaden av konsumentskyddslagen. Behörigheten för polisen, som är den myndighet som utövar tillsyn över penninginsamlingar, grundar sig däremot på lagen om penninginsamlingar. I vissa fall har Polisstyrelsen ansett att ett företag som tillhandahåller tjänster för kompensation av utsläpp i själva verket har anordnat en penninginsamling och varit behörig myndighet i ärendet till den del det varit fråga om tillsynen över lagen om penninginsamlingar. Följaktligen kan det i det rådande rättsläget anses finnas två myndigheter som utövar tillsyn över tjänster för kompensation av utsläpp. Eftersom den frivilliga kompensation av utsläpp enligt förslaget ska undantas tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar, ska Polisstyrelsen inte längre ha behörighet att utöva tillsyn över verksamheten. I fortsättningen är konsumentombudsmannen från konsumentskyddslagens perspektiv den behöriga myndigheten vid tillhandahållande av tjänster enligt den föreslagna bestämmelsen när det är fråga om näringsidkares kommersiella verksamhet vars målgrupp är konsumenterna. En bedömning enligt konsumentskyddslagen av kompensationspåståendet gäller således huruvida det kan påvisas att minskande, undvikande eller undvikande av växthusgasutsläpp sker eller har skett. Tillsynen över välgörenhetsverksamhet samt kommersiellt förfarande mellan näringsidkare kommer att falla utanför konsumentombudsmannens behörighet.

Det är inte möjligt att ge någon kvantitativ bedömning av hur myndigheternas resurser används för tillämpningen av den nuvarande lagstiftningen och vilka konsekvenser den föreslagna ändringen har för resurserna. Vid Polisstyrelsen uppföljs inte separat hur mycket resurser eller arbetstid som används för utlåtanden, frågor och telefonsamtal som gäller utsläppskompensation eller för behandling av ansökningar om penninginsamlingar. Polisstyrelsen har gett något tiotal svar om hur frivillig utsläppskompensation förhåller sig till lagen om penninginsamlingar. Ungefär tio utlåtanden har getts och dessutom har Polisstyrelsen per e-post eller telefon svarat på förfrågningar som gäller detta ämne. I förhållande till den totala arbetstiden är det dock fråga om ett litet resursbehov, som inte lätt kan mätas t.ex. i form av årsverken. För konsumentskyddsmyndigheten skulle ändringen av lagen om penninginsamlingar inte påverka dess uppgifter eller behörighet. Bedömningen av lagenligheten för de flesta av företagets marknadsföring av utsläppskompensationspåståenden ingår redan nu i konsumentombudsmannens behörighet, då konsumenter är föremål för marknadsföringen. Då man beaktar konsumentombudsmannens allmänna behörighet och ombudsmannaverksamhetens karaktär kunde konsumentombudsmannen

med sina nuvarande resurser behandla ett stort antal utsläppskompensationsmarknadsföringsfall som enskilda fall, utan i tillsynen skulle också användning av mjukare metoder bli viktig. Detta innebär att lagenligheten i företagets verksamhet främjas exempelvis genom utveckling av branschvisa eller ämnesvisa riktlinjer, minneslistor och verktyg. Till den del sådana mjukare metoder inte räcker till eller det behövs preciserande lösningspraxis av prejudikatkaraktär skulle konsumentombudsmannen i första hand sträva efter förhandlingslösningar med enskilda företag, men ärenden kunde också behandlas av marknadsdomstolen. Man kan anta att bedömningen av lagenligheten i utsläppskompensationspåståenden när det gäller lämplig bevisning kräver sådan sakkunskap för vilken konsumentombudsmannen måste anlita utomstående experter vid behandlingen av ärendena. Eftersom det ännu inte finns något etablerat sätt att bedöma olika metoders konsekvenser och kalkyleringsmodeller kunde konsumentombudsmannen behöva expertutlåtanden från en lämplig part för varje ärende som behandlas. Från konsumentskyddsmyndighetens perspektiv skulle behandlingen av ärendena främjas av att konsumentombudsmannen som samarbetspartner har till exempel en sakkunnig myndighet som kunde bedöma grunderna för utsläppskompensationspåståenden snabbt och utan oskäliga kostnader.

4.2.4 Konsekvenser för miljön

I propositionen föreslås att tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar ändras så att lagen inte tillämpas på frivillig utsläppskompensation. Genom lagen om penninginsamlingar regleras således inte frivillig utsläppskompensation, men propositionen kan bedömas ha en del indirekta konsekvenser för människors hälsa, levnadsförhållanden och trivsel samt för mark, vatten, luft, klimat, växtlighet, organismer och biodiversitet. Den föreslagna ändringen kan bedömas ha direkt inverkan på volymen av tillgängliga utsläppskompenserande tjänster, eftersom de frivilliga kompensations-tjänsterna för närvarande främst utgörs av tjänster som tillhandahålls av företag. Det växande utbudet kommer sannolikt att öka användningen av kompensations-tjänster i Finland och i någon mån också på internationell nivå. På lång sikt kan utbudet av tjänster för kompensation av utsläpp uppskattas öka avsevärt, eftersom det de senaste två åren har kommit till tiotals nya tjänsteleverantörer och intresset för branschen är på uppgång. Denna trend kommer sannolikt att resultera i att företag och konsument köper fler kompensations-tjänster och i att en större mängd växthusgasutsläpp kompenseras.

I Finland finns det ingen statistik över hur stora mängder växthusgasutsläpp som har kompenserats via de tjänster som tillhandahålls av företag. Av denna anledning har det inte kunnat göras någon bedömning av klimatnyttan av den föreslagna ändringen. Miljöeffekterna kommer inte heller att explicit gälla Finlands territorium, eftersom exempelvis koldioxidutsläpp a priori inte har vare sig lokala eller regionala konsekvenser.

Enligt en enkät bland de aktörer som erbjuder utsläppskompensationstjänster, som gjordes i samband med Finlands miljöcentrals utredning kompenserades växthusgasutsläpp 2019 genom de tjänster som produceras av inhemska aktörer (men i huvudsak genom utsläppsminskning-enheter som producerats utomlands) cirka 284 600 koldioxidekvivalentton. Uppskattningen för 2020 är cirka 306 000 koldioxidekvivalentton. Siffrorna innehåller inte kompensation som finländska aktörer självständigt köpt direkt från internationella utsläppsregister eller kompensation som gjorts genom utländska förmedlare eller tjänsteleverantörer. Inte heller deltagande i stödjandet av det så kallade klimatarbetet t.ex. genom Koldioxidbörsen, Taimiteko eller andra aktörer ingår i uppskattningen. Enligt utredningen görs ännu ganska litet frivillig utsläppskompensation i Finland och den motsvarade något över en halv procent av finska statens växthusgasutsläpp på cirka 53 miljoner koldioxidekvivalentton år 2019. I utredningen har kompensationsmängden jämförts med de växthusgasutsläpp som en finländare producerar per år, dvs. cirka 10 koldioxidekvivalentton. Det betyder att cirka 30 600 finländares utsläpp skulle ha kompenserats. (Utsläppskompensationer som metod för att bekämpa klimatförändringen i Finland – nu

och i framtiden. Utredning om nuläget och förväntningarna när det gäller användningen av frivillig utsläppskompensation i olika aktörers arbete med att begränsa klimatförändringar. Miljöministeriets publikationer 2021:12.). I rapporten från Finnwatch har försäljningen av finländska kompensationstjänster beräknats till nästan 300 000 koldioxidekvivalentton per år. Däremot har volymen av den kompensation som företagen skaffat beräknats till cirka 400 000 koldioxidekvivalentton per år. Siffran är klart större än försäljningen av inhemska tjänster. Detta förklaras enligt rapporten av att många företag köper internationell kompensation på annat sätt än genom inhemska aktörers förmedling. Då man beaktar att utredningen inte täcker aktörerna inom alla branscher kan siffran enligt rapporten ses som något slags miniminivå. (Anekauppa vai ilmastotekoja? – Vapaaehtoisen päästökompensaation kysyntä, tarjonta ja laatu Suomessa. Finnwatch 4/2021.).

Det kan bedömas att det finns tillväxtpotential på den inhemska kompensationsmarknaden eftersom exempelvis det för att uppnå de egna mål för klimatneutralitet som många inhemska företag och organisationer inom den offentliga sektorn uppställt behövs en betydande mängd kompensationstjänster. Anskaffningen av kompensation infaller under det år som satts som mål för klimatneutraliteten, vilket för flera företag är exempelvis 2025 eller 2030. (Reglering av frivillig utsläppskompensationsverksamhet. Miljöministeriets publikationer 2021:26.). Hur användningen av kompensationstjänster och deras popularitet kommer att utvecklas hänger samman med hur den nya verksamheten får fotfäste i Finland. Till följd av den kraftiga tillväxten inom branschen skiljer sig tjänsterna innehållsmässigt från varandra och det kan vara svårt för köparna att bedöma vad en tillförlitlig kompensationstjänst ska innefatta. Man kan därför utgå från att branschen på längre sikt kan skada sitt anseende om de gemensamma villkor som branschen behöver för sin verksamhet inte utreds. Det kan sannolikt också inverka på konsumenternas och företagets intresse att köpa kompensationstjänster av tjänsteleverantörerna.

I utredningen om reglering av frivillig utsläppskompensationsverksamhet beskrivs den internationella utsläppskompensationsmarknadens tillväxtpotential med hänvisning till en färsk utredning av en internationell arbetsgrupp (Taskforce on Scaling Voluntary Carbon Markets). På basis av arbetsgruppens scenario kunde efterfrågan på den frivilliga marknaden 2030 vara 1200 miljoner koldioxidekvivalentton och värdet minst 5–30 miljarder amerikanska dollar om marknaden prioriterar förmånliga sätt att uppnå resultat och mer än 50 miljarder dollar om marknaden prioriterar dyrare lokala resultat av åtgärder för att dämpa klimatförändringen. Enligt en annan uppskattning kunde efterfrågan vara 430–1300 miljoner koldioxidekvivalentton år 2030, 770–2500 miljoner koldioxidekvivalentton år 2040 och 1100–3630 miljoner koldioxidekvivalentton år 2050. År 2019 har efterfrågan varit cirka 100 miljoner koldioxidekvivalentton. Enligt uppskattningen kommer marknadens volym att minst fyrdubblas fram till 2030 och mer än tiodubblas senast 2050. Den mindre siffran baserar sig på företagets nuvarande klimatmål och den större siffran åskådliggör efterfrågan i en situation där alla företag har klimatmål. Antagandet är att företagen minskar sina egna utsläpp enligt 1.5 graders målet och kompenserar resten av sina utsläpp. Andelen utsläpp som ska kompenseras antas i scenariot vara 10–33 procent. (Reglering av frivillig utsläppskompensationsverksamhet. Miljöministeriets publikationer 2021:26.).

4.2.5 Samhälleliga konsekvenser

Konsekvenser för frivilligorganisationernas verksamhet

Den föreslagna ändringen har vissa direkta konsekvenser för frivilligorganisationernas verksamhet. Organisationerna kommer dock bara att påverkas när de tillhandahåller en tjänst som är förenlig med definitionen av tillämpningsområdet i lagen om penninginsamlingar. Då handlar

det om så kallad frivillig utsläppskompensation i organisationens verksamhet, som skiljer sig från det mer allmänna klimatarbete som organisationerna traditionellt utför. I Finland finns det för närvarande bara ett fåtal organisationer där verksamheten innefattar element av frivillig utsläppskompensation. Följaktligen gäller de direkta konsekvenserna för organisationsvärlden ett mycket litet antal organisationer. Den föreslagna ändringen har inte heller några betydande konsekvenser för frivilligorganisationernas möjligheter att samla in medel, eftersom den frivilliga kompensationen av utsläpp i den form som avses i den föreslagna lagändringen ännu inte har etablerats som ett led i frivilligorganisationernas verksamhet. Allmännyttiga klimatprojekt som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar beskrivs närmare ovan i avsnitt 2.1.1.

På längre sikt kan konsekvenserna för frivilligorganisationer dock vara större. Om frivillig kompensation av utsläpp blir mer populär som en form av klimativänlig verksamhet, kan det också väcka organisationernas intresse för branschen i större omfattning.

Ändringen påverkar inte frivilligorganisationernas möjligheter att utföra allmänt klimatarbete inom ramen för bestämmelserna i lagen om penninginsamlingar eller deras möjligheter att själva organisera arbetet. De kampanjer för medelsankaffning som de ordnar för att stödja klimatarbetet ska fortfarande omfattas av lagen om penninginsamlingar. Följaktligen äventyrar den föreslagna ändringen inte organisationernas verksamhetsmöjligheter eller medelsankaffning inom allmännyttig klimativänlig verksamhet och försämrar inte heller i övrigt frivilligorganisationernas möjligheter att skaffa medel. Om å andra sidan den frivilliga kompensationsverksamheten blir ett mycket populärt sätt för medborgare och företag att delta i arbetet mot klimatförändringen, kan det hända att intäkterna från penninginsamlingar inom det traditionella klimatarbetet minskar en aning på längre sikt. Det är dock inte möjligt att göra någon uppskattning i eurobelopp av de eventuella konsekvenserna för intäkterna av penninginsamlingar och organisationernas övriga medelsankaffning eftersom konsekvenserna beror bland annat av förändringar i konsumenternas donationsbeteende. Enligt Ansvarsfullt Donerande Ando r.f. uppger cirka hälften av finländarna att de donerar pengar årligen. Enligt en utredning som Ansvarsfullt Donerande lät göra våren 2020 uppgav 16 procent av dem som donerade att de stött miljö- och naturskydd under början av året och 24 procent uppgav att de donerar till detta arbete i framtiden (<https://www.vala.fi/b/tutkimus-suomalaiset-ovat-vahentaneet-lahjoittamistaan-koronatilanteessa>).

Det faktum att det handlar om en frivillig tjänst för utsläppskompensation som inte omfattas av lagen om penninginsamlingar är inte avgörande för hur verksamheten beskattas. Det är alltid Skatteförvaltningen som bedömer från fall till fall hur verksamheten ska beskattas. Eventuellt kommer skattemyndigheten att bedöma tillhandahållande av tjänster för frivillig kompensation av utsläpp som företagsverksamhet också vad beträffar frivilligorganisationer. Det betyder sannolikt att organisationerna behöver skilja mellan kompensationsverksamhet och allmännyttig verksamhet och införa separat företagsverksamhet. Bolagisering av verksamheten kan ha vissa positiva effekter, särskilt för större organisationer, eftersom bolagisering möjliggör exempelvis minskad mervärdesskatt inom företagsverksamheten. För små organisationer kan en eventuell skyldighet att bolagisera verksamheten emellertid utgöra ett verkligt hinder för att tillhandahålla tjänster för frivillig utsläppskompensation, eftersom små organisationer inte nödvändigtvis har resurser eller behov av att starta ett helt nytt företag enkom för kompensationsverksamheten.

Den föreslagna ändringen kan emellertid ha en positiv inverkan på frivilligorganisationernas möjligheter och intresse att arbeta med frivillig kompensation av utsläpp. En tydligare regelram för branschen gör det lättare att planera verksamheten mer förutsägbart. Därmed kan också frivilligorganisationer tillhandahålla frivilliga kompensationsstjänster mer systematiskt.

Konsekvenser för medborgarna

Den föreslagna ändringen har direkta konsekvenser för medborgarnas möjligheter att träffa val i sin konsumentroll och kompensera för sina utsläpp. Ändringen ger företag möjlighet att erbjuda konsumenterna olika frivilliga kompensations tjänster. På så sätt har ändringen direkt inverkan på konsumentens möjligheter att köpa fler olika kompensations tjänster av finländska aktörer och därmed vara med och kompensera för sina egna utsläpp. På lång sikt kan man utgå från att konsumenterna i allt större utsträckning kommer att utnyttja frivilliga kompensations tjänster, när utbudet av tjänster blir allsidigare och verksamheten blir vanligare. Men människor förändrar sitt konsumtionsbeteende långsamt, så tillväxten kommer av allt döma att vara långsam och öka gradvis på lång sikt. Den föreslagna ändringen kan också ha positiva effekter för tillhandahållande och köp av kompensations tjänster i och med att konsumenterna lär sig hur det överlag är möjligt att minska sitt eget koldioxidavtryck och var koldioxidavtryck uppstår.

Den definition av frivillig kompensation av utsläpp som föreslås inskränka tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar är relativt bred. Den möjliggör avsiktligt mycket olika former av företagsverksamhet, och alla former av verksamhet kommer inte att uppfylla exempelvis de krav på frivillig utsläppskompensation som följer av internationella klimatstandarder. Den nya situationen kommer att kräva öppenhet av tjänsteleverantörerna beträffande vad en kompensations tjänst i varje enskilt fall innefattar. Konsumenterna måste därför vid köpet kunna ta hänsyn till om kompensationen exempelvis avser kalkylerade utsläpp från tillverkning och transport av en produkt som de köper eller om det är utsläpp från användningen av produkten eller bådadera. Dessutom tillåter den föreslagna bestämmelsen flerfaldig kompensation av en viss händelse eller exempelvis en produkts livscykel, när flera konsumenter kan kompensera för samma sak eller händelse. När försäljningen av en kompensationshändelse inte är begränsad exempelvis till försäljning i samband med en viss produkt, är en sådan mångdubbel kompensation möjlig. Detta påverkar dock inte den klimatnytta som uppnås genom kompensationen, utan det är snarare fråga om tjänsteleverantörens ansvar att informera konsumenten om vad som ingår i en kompensations tjänst.

Som en följd av den föreslagna ändringen skulle regleringen av de frivilliga utsläppskompensations tjänsterna basera sig närmast på konsumentskyddslagstiftningen och den avtalsrättsliga lagstiftningen. På kompensationsmarknaden kunde det skapas nya tjänster, som till sitt innehåll och sin karaktär är mycket olika. Det kunde vara svårt för konsumenterna att jämföra tjänster och bedöma verksamhetens kvalitet och tillförlitlighet. Å andra sidan erbjuds redan nu i Finland mycket olika kompensations tjänster. I den rapport som Finnwatch ry publicerade i juni 2021 presenteras olika inhemska kompensations tjänster och det utvärderas hur väl de uppfyller kriterierna för högklassig kompensation (Anekauppa vai ilmastotekoja? – Vapaaehtoisen päästökompensaaion kysyntä, tarjonta ja laatu Suomessa. Finnwatch 4/2021.).

Många av de aktörer som erbjuder utsläppskompensations tjänster erbjuder kompensation både för konsumenter och för företagskunder. Såsom det beskrivs i avsnitt 4.2.3. om konsekvenser för myndigheterna tillämpas lagstiftningen om konsumentskydd endast på förhållandet mellan näringsidkare och konsument. I slutrapporten över projektet för utredning av regleringen av frivillig utsläppskompensation fästes uppmärksamhet vid att kraven på konsumentskydd i många fall inriktas på något annat än den aktör som säljer kompensation. Eftersom hushållen köper utsläppskompensation relativt sett mindre än företagen konstateras det i rapporten att tillämpningsområdet för konsumentskyddslagen när det gäller kompensations tjänster som säljs direkt till konsumenterna blir mycket marginell sett från säljaren av kompensations tjänsters perspektiv. Å andra sidan utnyttjar de företag som erbjuder konsumentprodukter i konsumentmarknadsföringen påståenden om sin verksamhets eller sina produkters klimatneutralitet. Då gäller

kraven på konsumentskydd inte direkt säljaren av kompenstationstjänster utan den aktör som har kompenserat utsläpp och föremålet för regleringen är miljöpåståendet som görs som ett resultat av kompenseringen. Synpunkter som gäller konsumentskydd behandlas detaljerat i rapporten om reglering av frivillig utsläppskompensation. (Reglering av frivillig utsläppskompensationsverksamhet. Miljöministeriets publikationer 2021:26.).

Konsekvenser för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna

Propositionen har inga direkta konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Men den föreslagna ändringen medverkar till att omsätta det miljöansvar som avses i 20 § i grundlagen. I grundlagens 20 § föreskrivs det att det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Genom den föreslagna ändringen främjas målen enligt den grundlagsbestämmelsen i och med att medborgare, företag och andra juridiska personer ges möjlighet att medverka till att bevara en sund miljö när de bestämmer sig för att kompensera för sina egna utsläpp. Genom propositionen tryggas företagens möjligheter att tillhandahålla konsumenter och andra företag tjänster för kompenstation av utsläpp. Därmed inverkar propositionen omedelbart på volymen av tillgängliga kompenstationstjänster och den vägen också på människors möjligheter att genom sina egna beslut bidra till att motverka klimatförändringen.

Förslaget kan också anses främja näringsfriheten som skyddas i 18 § i grundlagen. Enligt grundlagens 18 § 1 mom. har var och en rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon har valt fritt. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att grundlagen utgår från att näringsfrihet ska råda men att det kan krävas tillstånd för näringsverksamhet i undantagsfall (GrUU 31/2018 rd). Propositionen innebär att det blir möjligt att tillhandahålla tjänster för frivillig utsläppskompensation i form av en verksamhet som inte berörs av tillståndsbestämmelserna i lagen om penninginsamlingar. Den föreslagna ändringen främjar således utvecklingen inom den frivilliga sektorn för utsläppskompensation och befriar delvis verksamheten från tillståndsskyldighet.

Konsekvenser för samhället i övrigt

Polisstyrelsen övervakar att penninginsamlingar anordnas på behörigt sätt. Den föreslagna ändringen innebär att frivilliga kompenstationstjänster undantas tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. Därmed har Polisstyrelsen inte längre behörighet att med avseende på lagstiftningen om penninginsamlingar utöva tillsyn över sådan kompenstationsverksamhet som uppfyller den föreslagna definitionen på inskränkning av tillämpningsområdet. Som det sägs i avsnitt 4.2.3 kommer konsumentombudsmannen eventuellt att vara den behöriga myndighet som utövar tillsyn över de frivilliga kompenstationstjänsterna med stöd av sin allmänna behörighet inom marknadsföring av tjänster för frivillig utsläppskompensation och sanningsenligheten i kompenstationspåståendet.

Förslaget bedöms inte, om det antas, ha betydande konsekvenser från brottsbekämpningens synvinkel. Frivillig utsläppskompensationsverksamhet kan vara förknippad med risk för missbruk. Exempelvis om medel från utsläppskompensationstjänster används för annat än det överenskomna ändamålet kan verksamheten uppfylla kännetecknen för bedrägeribrott. Som en följd av den föreslagna ändringen tillämpas inte längre lagen om penninginsamlingar på frivillig utsläppskompensation. Polisstyrelsen kunde således inte enligt lagen om penninginsamlingar övervakar hur de betalningar som fått för frivillig utsläppskompensation används. Å andra sidan kan inte heller för närvarande erbjudande av frivilliga utsläppskompensationstjänster anses

som penninginsamling, och där sträcker sig Polisstyrelsens tillsynsbehörighet inte heller nu till den verksamhet som bedrivs av dem som erbjuder utsläppskompensationstjänster. Ifall miss-tankar om missbruk är förknippade med verksamheten eller om verksamheten misstänks uppfylla kännetecken för något brott är det alltid möjligt att göra brottsanmälan om verksamheten till polisen.

Till skillnad från bestämmelserna om anordnande av penninginsamlingar finns det inget tillstånds- eller anmälningssystem för frivillig kompensation av utsläpp och aktörerna är inte skyldiga att rapportera till någon tillsynsmyndighet hur de i slutändan använder de medel som kunderna lägger ner på kompensationsåtgärder. Med andra ord förutsätter den gällande lagstiftningen eller exempelvis branschens självregleringssystem inte att tjänsteleverantörerna öppet redogör för vad kompensationstjänsterna består av. För aktörer som erbjuder frivillig kompensation av utsläpp finns det inte heller några bindande anvisningar om vilka villkor verksamheten ska uppfylla för att en utsläppskompensation ska vara en händelse som genuint gagnar klimatet. Följaktligen ska en konsument inte heller kunna kräva att verksamheten håller en viss nivå.

På grund av den föreslagna ändringen kommer lagen om penninginsamlingar inte längre att vara tillämplig på verksamheten och branschen kommer således att bli föremål för betydligt enklare tillsynsåtgärder än aktörer inom den tredje sektorn som samlar in medel för allmännyttiga ändamål. Avsaknaden av särskilda myndigheter som övervakar branschen och allmänna förutsättningar för att verksamheten ska vara tillförlitlig gör att konsumenterna och andra aktörer som utnyttjar tjänsterna har ett större ansvar för att själva ta reda på tjänsternas kvalitet och närmare innehåll. Branschen är också mer utsatt för att få sitt rykte förstört, eftersom det går att sälja kompensationstjänster av lägre kvalitet utan att någon offentlig aktör kontrollerar tjänsternas innehåll eller deras faktiska klimatpåverkan.

I slutsatserna i slutrapporten över miljöministeriets utredningsprojekt konstateras att en ny obligatorisk nationell lagstiftning om frivillig kompensation för närvarande inte är ett genomförbart policyalternativ, särskilt på grund av näringsfriheten och avtalsfriheten och på grund av att konsumentskyddslagstiftningen harmoniserats inom hela Europeiska unionen. Dessutom påpekas i rapporten att kompensationsmarknaden och praxis inom den fortfarande är i ett skede av stark utveckling och av Europeiska kommissionen kan förväntas nya lagstiftningsförslag exempelvis när det grönmalning av produkter. I rapporten konstateras att utsläppskompensationens kvalitet dock kan förbättras avsevärt och effektivt också genom informationsstyrningsmetoder, exempelvis genom att statsförvaltningen utarbetar en handbok om god praxis och kriterier för kompensation. Som en viktig metod inom informationsstyrning ses också ett frivilligt register, som riktar sig till producenter av utsläppskompensationstjänster men också är till nytta för köparna, vilket skulle göra det möjligt att undvika dubbelräkning. Handboken och registret skulle komplettera varandra. I rapporten har också granskats möjligheten att konsumentombudsmanen senare utarbetar riktlinjer i ämnet. (Reglering av frivillig utsläppskompensationsverksamhet. Miljöministeriets publikationer 2021:26.).

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Allmänt

I nästa avsnitt granskas och utvärderas olika alternativ och möjligheterna att genomföra dem i syfte att förtydliga förhållandet mellan lagen om penninginsamlingar och frivilliga kompensationsverksamhet. Syftet är att möjliggöra frivillig kompensation av utsläpp. Samtidigt bedöms

det vilka konsekvenser handlingsalternativen har för civilsamhällets medelsanskaffning, lika-behandling av den tredje sektorn och företagssektorn och förhindrande av missbruk som eventuellt hänger samman med syftet med lagen om penninginsamlingar. Handlingsalternativen har utarbetats utifrån de olika alternativ för att avancera i frågan som presenterades i utfrågningarna av sakkunniga och intressentgrupper under utredningsarbetet i projektet. Samtliga alternativ som behandlas i avsnittet nedan har diskuterats med sakkunniga och intressentgrupper. De uppskattade konsekvenserna av handlingsalternativen baserar sig framför allt på synpunkter från sakkunniga och intressentgrupper och på bedömningar av de potentiella konsekvenserna av de olika alternativen.

1. Frivillig utsläppskompensation betraktas i sin helhet som välgörenhet

I den här alternativa handlingsvägen betraktas frivillig kompensation av utsläpp i sin helhet som välgörenhet utan motprestation och verksamheten regleras därför i lagen om penninginsamlingar. Den här modellen gör det möjligt att bedriva frivillig kompensation av utsläpp delvis som en ny metod för medelsanskaffning för frivilligorganisationer och den tryggar därmed frivilligorganisationernas verksamhetsförutsättningar. Modellen kan genomföras exempelvis så att det till paragrafen om tillämpningsområde i lagen om penninginsamlingar fogas en preciserande bestämmelse om lagens tillämplighet på frivillig utsläppskompensation. Bestämmelsen måste då innehålla en definition av vad som avses med frivillig utsläppskompensation.

Modellen innebär att företagen inte längre kan tillhandahålla tjänster för frivillig kompensation av utsläpp, eftersom de inte kan få tillstånd för penninginsamling. I det här alternativet kan således endast allmännyttiga sammanslutningar och andra som ordnar insamlingar och är tillåtna enligt lagen om penninginsamlingar tillhandahålla tjänster för frivillig kompensation av utsläpp. Polisen ska alltid vara behörig myndighet och konsumentskyddsmyndigheten ska inte ha behörighet att bedöma om ett kompensationspåstående är sanningsenligt eller inte i marknadsföringen av kompensationsverksamheten. En lösning enligt den här modellen behandlar företag och frivilligorganisationer olika. Företag, frivilligorganisationer och klimatexperter har ansett att alternativet är orättvist visavi företagssektorn, som inte längre skulle få tillhandahålla kompensationstjänster.

Frivillig kompensation av utsläpp har redan i flera år bedrivits i form av näringsverksamhet i Finland och i stor utsträckning också på internationell nivå. Det här alternativet kan anses vara ologiskt sett ur den synvinkeln. Handlingsalternativet utesluter nämligen den typen av samlad verksamhet bland företagsaktörer med en lång historia av att bedriva näringsverksamhet i form av företag. Det behövs därför tungt vägande skäl som talar för alternativet, eftersom det innebär att branschen i sin helhet blir tillståndspliktig och att den tillåts bara för vissa aktörer. En lösning enligt denna modell skulle dessutom ge Finland en särställning internationellt sett jämfört med andra länder eftersom en sådan lösning verkar vara unik i en internationell jämförelse. (Se kapitel 5.2. om lagstiftning i utlandet).

Det kan ha negativa konsekvenser också för möjligheterna att uppnå klimatmålen om företag utesluts från den tillåtna kretsen för frivillig utsläppskompensation. Det har allmänt medgetts att företagen spelar en central roll för utvecklingen av nya innovationer som genererar klimatnytta, och dessa metoder utnyttjas också i utsläppskompensation. Om företagen fråntas den möjligheten kan det på nationell nivå betyda att företagen deltar långsammare i utvecklingen och inte utnyttjar nya innovationer i sin verksamhet så snabbt. Den här modellen begränsar i synnerhet också möjligheterna att förbättra och utveckla den frivilliga kompensationsverksamheten här hemma. I Finland har utvecklingen av kompensationsverksamhet som baserar sig på nationella projekt med klimatnytta kommit aktivt i gång först de senaste åren. Fördelarna med och möjligheterna att utveckla sådan verksamhet utreds bland annat i ett pågående projekt på jord-

och skogsbruksministeriet. Projektet utreder projekt för koldioxidkompensation inom markanvändningssektorn. Det har också allmänt ansetts att man i nuläget bör staka ut vägen för att föra klimatarbetet framåt och utvidga metodarsenalen för att stävja klimatförändringen. Följaktligen betraktas lösningen enligt det här handlingsalternativet som ett steg bakåt i stället för ett steg framåt. Dessutom begränsar alternativet organisationernas och företagens framtida samarbetsmöjligheter inom sektorn för frivillig utsläppskompensation och kan också till den delen bromsa upp den allmänna utvecklingen för olika aktörers deltagande i klimatarbetet.

Modellen enligt detta alternativ kan inte anses vara värd att stödja om man ser till jämlikheten mellan frivilligorganisationer och företag, de negativa effekterna för utvecklingen av klimatarbetet och den inre logiken i lagen om penninginsamlingar.

2. Bestämmelser om verksamhetsförutsättningarna för frivillig utsläppskompensation införs i lagen om penninginsamlingar och verksamheten undantas samtidigt från lagens tillämpningsområde

I den här modellen undantas frivillig utsläppskompensation från tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. Frivillig utsläppskompensation skulle definieras i detalj i lagen om penninginsamlingar antingen så att definitionen tar ställning till ramvillkoren för tillförlitlighet och kvalitetssäkring i verksamheten eller så att närmare bestämmelser om villkoren för verksamheten utfärdas exempelvis genom förordning av statsrådet. Verksamhet som uppfyller villkoren i lagen om penninginsamlingar betraktas som verksamhet som undantas från lagens tillämpningsområde och annan likadan eller liknande verksamhet anses ingå i tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. Eftersom det i det här alternativet är möjligt för både företag och frivilligorganisationer att bedriva frivillig utsläppskompensation som undantas från tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar, stärks den uppfattning som framkom vid utfrågningen av intressentgrupper och sakkunniga, nämligen att det alternativ som väljs ska behandla alla aktörer som bedriver verksamheten lika.

Flera sakkunniga och företrädare för intressentgrupper har påpekat att kompensationshändelsen kräver att den utsläppsminskning som genereras är verklig, mätbar, bestående och additionell. Dessa kriterier är typiska för den etablerade koldioxidmarknaden (både lagstadgad och frivillig) och upplevs i stor utsträckning som så kallade minimikrav för att en viss verksamhet över huvud taget ska kunna kallas utsläppskompensation. I en definition i lagen om penninginsamlingar kan det således föreskrivas bland annat hur villkoren ovan ska uppfyllas beträffande tjänster för frivillig utsläppskompensation som tillhandahålls i Finland. Definitionen kan också hänvisa till befintliga internationella standarder, EU:s system för handel med utsläppsrätter och försäljning av utsläppsminskningsenheter och utsläppsrätter i form av alternativ för frivillig utsläppskompensation i enlighet med definitionen.

Intressentgrupper och en rad klimatexperter har ansett att frivillig kompensationsverksamhet behöver regleras och att det bör ställas tillräckligt exakta ramvillkor för verksamheten för att tillförlitlighet och öppenhet ska kunna säkerställas. En allmän uppfattning har varit att ramvillkoren för verksamheten eventuellt kan läggas fast via ett självregleringssystem. Det här alternativet tillgodoser således behovet av att säkerställa tillförlitligheten i den frivilliga kompensationsverksamheten med hjälp av lagstiftning eller något annat styrinstrument.

Regleringen av ramvillkoren främjar också en harmonisering mellan aktörerna inom denna verksamhet som blivit mycket komplex, och det kan anses vara ett mål värt att ställa sig bakom. Gemensamma verksamhetsförutsättningar för hela kompensationsverksamheten förbättrar sannolikt kvaliteten på verksamheten. Redan nu är det känt att de aktörer som tillhandahåller kom-

pensationstjänster har mycket varierande kunskapsunderlag och förståelse för vad genomförande av så kallad genuin klimatnytta kräver av ett projekt, och största delen av aktörerna vill ha gemensamma regler som stöd för verksamheten. Också sett ur ett konsumentperspektiv är det välkommet med samordnad verksamhet och vissa ramvillkor för att konsumenterna bland annat ska kunna lita på att verksamheten ger verklig klimatnytta.

Man bör av flera skäl förhålla sig kritisk till att föreskriva om ramvillkor för frivillig utsläppskompensation i lagen om penninginsamlingar. För det första är debatten om ramvillkor för frivillig utsläppskompensation fortfarande ganska oklar, mångbottnad och innehållsmässigt krävande. Mycket varierande tjänster säljs som frivillig utsläppskompensation och det krävs omsorgsfullt utredningsarbete om det ska tas fram gemensamma regler för olika aktörer. Man måste gå igenom internationella system och ta ställning till hur de lämpar sig för bland annat våra nationella kompensationsprojekt, som avviker avsevärt från internationella certifierade kompensationsprojekt. Dessutom har det allmänt ansetts att utsläppskompensation och ramvillkor för verksamheten inte direkt har något samband med lagen om penninginsamlingar och att den inre logiken i lagen om penninginsamlingar fördunklas om lagen får bestämmelser om verksamhetens innehåll och ramvillkor.

Vidare är det en utbredd uppfattning att ett gemensamt regelverk kräver att det tas fram ett något så när gemensamt kunskapsunderlag som utgångspunkt för diskussionen för att det över huvud taget ska gå att bedöma vilka faktiska konsekvenser för aktörerna den lösning har som i slutändan väljs. Under 2021 har färdigställt utredningsprojekt som ger ny information om bland annat behovet av att reglera den frivilliga kompensationsverksamheten och om möjligheterna att utnyttja och mäta nationella projekt som ger kolsänkor. Följaktligen har en del intressentgrupper ansett att en exakt definition av frivillig utsläppskompensation inom ramen för lagen om penninginsamlingar utan att det görs någon större utredning kan leda till ett slutresultat, som innebär att en bestämmelse sätts i kraft men behöver ändras kort efter det att den har införts. Det har alltså varit att föredra att invänta att utredningarna blir klara och att utnyttja resultaten av dem vid en eventuell reglering av förutsättningarna för frivillig kompensationsverksamhet.

Dessutom är det en problematisk fråga i det här alternativet att den myndighet som tillämpar lagen om penninginsamlingar, det vill säga polisen, är tvungen att bedöma hur utpräglat tekniska villkor för kvalitetssäkring som har tillkommit i internationella system är uppfyllda för att en viss verksamhet ska kunna betraktas som verksamhet som inte omfattas av bestämmelserna i lagen om penninginsamlingar. Detta kan leda till oskäligt svåra situationer sett ur den lagtillämpande myndighetens synvinkel och eventuellt leda till nya oklarheter kring i vilken typ av verksamhet det i slutändan är fråga om verksamhet som uppfyller de föreskrivna villkoren. En lösning enligt det här alternativet kan därför medföra extra arbete för myndigheterna.

En sådan lösning kan eventuellt också medföra en del utmaningar vad gäller förutsägbarheten i tillämpningen av lagen ur intressentgruppernas synvinkel. En lösning enligt den här modellen uppfyller således inte i tillräckligt hög grad målet att förtydliga förhållandet mellan lagen om penninginsamlingar och kompensationsverksamheten.

Alternativet kan välkomnas i synnerhet med avseende på likabehandling av frivilligorganisationer och företag. Modellen främjar dessutom uppkomsten av gemensamma regler för frivillig kompensation av utsläpp. Alternativet kan dock inte stödjas med tanke på vikten av att bevara den inre logiken i lagen om penninginsamlingar och kravet på att rättsläget ska vara tydligt. Den här modellen kan inte heller tillstyrkas med tanke på att behoven av att reglera frivillig utsläppskompensation bör bedömas i ett vidare perspektiv än vad som är möjligt enligt uppdraget för det här projektet, i synnerhet med beaktande av eventuella registerbehov och exempelvis hur eventuell tillsyn över verksamheten bör ordnas.

3. Särskilda bestämmelser om frivillig utsläppskompensation

Enligt det här alternativet utreds eventuella behov av att reglera frivillig utsläppskompensation i ett separat projekt. I lösningen enligt det här alternativet utreds innehållet i den lagstiftning eller andra styrmedel som behövs för att säkerställa kvaliteten på frivillig kompensation separat i ett upplägg som bedömer förhållandet mellan lagen om penninginsamlingar och frivillig kompensation av utsläpp. Projektet kan utmytna i en insikt om att branschen behöver särskild reglering. En slutsats kan också vara att det ges en rekommendation om att branschen bör ta fram strukturer för att skapa ett självregleringssystem och att kvaliteten på verksamheten säkerställs på det sättet. Ett alternativ som går i den riktningen har välkomnats. Det här alternativet erbjuder dock inte någon lösning när det gäller att förtydliga förhållandet mellan lagen om penninginsamlingar och frivillig kompensationsverksamhet och möjliggöra utsläppskompensation. Av denna anledning kan detta alternativ bara vara ett komplement till de ändringar i lagen om penninginsamlingar som förtydligar det oklara rättsläget.

Det har framkommit att en av de frågor som måste utredas kring frivillig utsläppskompensation och dess kvalitet åtminstone är vilka ramvillkor verksamheten måste uppfylla för att en tjänst med ett påstående om kompensation av ett beräknat utsläpp får säljas till konsumenter. I praktiken innebär det att det måste utredas när den aktuella utsläppsminskningen är verklig, mätbar, bestående och additionell. Det kan också bli aktuellt med att bedöma om man också i nationella projekt bör utnyttja en oberoende parts syn på om en tjänsteleverantör handlar i enlighet med överenskomna regler eller inte.

De aktörer som är engagerade i verksamheten har gett sitt stöd till att kvaliteten på frivillig utsläppskompensation främjas exempelvis genom att det utarbetas rekommendationer eller genom att det i lagen föreskrivs om minimikriterier för frivillig kompensation. Vid en sådan genomgång kan man eventuellt dra nytta av befintliga internationella eller nationella standarder för att ta fram en samordnad och högkvalitativ tjänst.

I ett separat projekt bör man också gå in på problemet med dubbelräkning, som innebär att de klimatåtgärder som vidtas i Finland räknas Finland till godo och att nationella kompensationsprojekt alltså inte kompletterar den nationella klimatpolitiken utan räknas direkt som en del av de internationella förpliktelser som finska staten måste fullgöra. Följaktligen kan det hända att projektet bör titta närmare på behovet av eventuella register eller databaser som kan göra skillnad mellan nationella kompensationsprojekt baserade på frivillighet och finska statens åtagande att uppfylla internationella klimatmål. Behovet av ett register kan också bedömas exempelvis med avseende på om det för att öka öppenheten bör inrättas ett särskilt register för aktörer som uppfyller vissa villkor. Då kunde konsumenter och andra användare av kompensations-tjänster kontrollera om tjänsteleverantören har åtagit sig att iakttä gemensamt överenskomna regler för verksamheten.

Ett annat föremål för utredning kan vara att titta närmare på den kritik som framförts mot olika kompensations-system (lagstadgade, baserade på internationella standarder och EU:s system för handel med utsläppsrätter, nationella projekt) och att bedöma hur kritiken eventuellt inverkar på vilka ramvillkor och minimikrav som bör ställas för den utsläppskompensation som tillhandahålls i Finland. Dessutom kunde projektet utreda om verksamheten behöver myndighetstillsyn och hur sådan statlig tillsyn kan finansieras.

Miljöministeriet har inlett ett projekt enligt denna modell våren 2021 och slutrapporten över projektet har publicerats i augusti 2021. (Reglering av frivilliga utsläppskompensationstjänster. Miljöministeriets publikationer 2021:26.).

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Det finns ingen EU-lagstiftning om penninginsamlingar. Regleringen och tillsynen över penninginsamling och välgörenhetsverksamhet varierar från land till land och tillstånds- och tillsynsmekanismerna avviker från varandra. De viktigaste skillnaderna mellan de länder som valts ut för en internationell jämförelse och det finländska systemet för penninginsamling är att exempelvis de övriga nordiska länderna inte har några restriktioner för vem som får samla in pengar och för vilket ändamål.

För närvarande diskuterar många europeiska länder behovet av anvisningar och regler för frivillig klimatkompensation. Eftersom Finlands system med penninginsamlingar avviker i synnerhet från systemen i de övriga nordiska länderna, förefaller diskussionen i Finland om skillnader och likheter mellan att begära penningdonationer till välgörenhet och att sälja frivillig utsläppskompensation vara unik sett i ett europeiskt perspektiv. I jämförelseländerna har det inte framkommit liknande oklarheter kring det rättsliga förhållandet mellan frivillig utsläppskompensation och donationer till välgörenhet.

Vad gäller lagstiftningen om penninginsamlingar presenteras den utländska lagstiftningen heltäckande i motiveringen till den lag om penninginsamlingar som trädde i kraft den 1 mars 2020 (RP 214/2018 rd). Propositionen redogör för den nuvarande lagstiftningen i jämförelseländerna och läget har inte förändrats till några centrala delar sedan lagen trädde i kraft.

Sverige

Sverige har ingen lagstiftning om penninginsamlingar eller om frivillig klimatkompensation. Tillsynen över och de allmänna råden om penninginsamlingar baserar sig på att organisationer och andra aktörer inom branschen bedriver självreglering. Alla fysiska personer och organisationer får ordna penninginsamlingar. Också företag kan ordna penninginsamlingar för välgörande ändamål. Det är inte känt att det i Sverige skulle ha förekommit något behov av att bedöma det rättsliga förhållandet mellan frivillig klimatkompensation och penninginsamling till välgörenhet.

Konsumentverket, som är Sveriges konsumentskyddsmyndighet, publicerade i augusti 2020 en utredning om klimatkompensation och konsumentskydd (Underlagsrapport 2020:7, Genomlysning av klimatkompensation). Utredningen är framtagen av IVL Svenska Miljöinstitutet på uppdrag av Konsumentverket. Den baserar sig på uppgifter som lämnats av fyra företag som tillhandahåller olika typer av klimatkompensation. I utredningen sägs det att det på den svenska marknaden för klimatkompensation finns både svenska och utländska företag som säljer sina tjänster till både företag och konsumenter i Sverige. Slutresultatet är att det finns stora skillnader mellan företag som tillhandahåller klimatkompensation och företag som anlitar tjänsterna i hur de kommunicerar klimatnyttan med sina tjänster eller verksamhetens klimatneutralitet efter att tjänsterna har anlåtts. Många företag uppger till exempel på sin webbplats att deras verksamhet eller deras produkt är klimatneutral, men förklarar inte närmare vad som innefattas i påståendet. I rapporten påpekas det att till exempel begreppen klimatneutral och klimatpositiv används på olika sätt i olika sammanhang och att kommunikationen till konsumenterna kan vara vilseledande.

I rapporten konstateras att en mer helhetsbetonad och öppen kommunikation om saken bör vara ett krav i professionell marknadsföring. I rapporten rekommenderas Konsumentverket att agera proaktivt och starta en dialog med företagen för att utveckla praxis för hur man bör kommunicera om klimatkompenserade produkter och tjänsters klimatpåverkan på ett rättvisande och

transparent sätt och vad företagen avser med påståendet att deras verksamhet är klimatneutral. I rapporten konstateras vidare att utvecklande av praxis förbättrar särskilt konsumenternas ställning.

Danmark

Danmark har inga lagstadgade restriktioner när det gäller för vilka ändamål pengar får samlas in. Fysiska personer eller en förening bestående av minst tre fysiska personer får ordna penninginsamlingar. Också företag har rätt att ordna penninginsamlingar för välgörande ändamål. Där emot får bara välgörenhetsorganisationer samla in pengar på gator.

Danmark har ingen lagstiftning om frivillig klimatkompensation och det är inte känt att det i Danmark förs någon diskussion om förhållandet mellan penninginsamling och frivillig klimatkompensation.

Norge

Norge har ingen lagstiftning om penninginsamlingar. Tillsynen över och de allmänna råden om penninginsamlingar baserar sig på självreglering bland organisationerna inom branschen. Alla fysiska personer och organisationer har rätt att ordna penninginsamlingar. Också företag får ordna penninginsamlingar för välgörande ändamål.

Norge har inte heller någon lagstiftning om frivillig klimatkompensation. Det finns dock åtminstone ett antal företag som säljer frivilliga klimatkompensationstjänster till företag och konsumenter. Men norska staten varken bedömer eller övervakar verksamheten eller klimatnyttan av de anknyttande kompensationsprojekten. Norge för vederligen inte heller någon diskussion om förhållandet mellan penninginsamling och frivillig klimatkompensation.

Island

På Island regleras penninginsamlingar av en lag om offentliga penninginsamlingar som trädde i kraft 1977 (Lög um opinberar fjársafnanir, Stj.tið). Inrättningar, föreningar och organisationer kan ordna offentliga penninginsamlingar för de ändamål som anges i lagen. Om en insamling ordnas av fysiska personer ska tre fysiska personer ansvara för insamlingen.

Island har ingen lagstiftning om frivillig klimatkompensation och det är inte känt att det skulle föras någon diskussion på Island om förhållandet mellan penninginsamling och frivillig klimatkompensation.

Tyskland

I Tyskland utfärdas bestämmelser om penninginsamlingar i delstatslagar. Inställningen är att allmännyttiga aktörer inte ska få ökad administrativ börda genom reglering på federal nivå. Tyskland har inget federalt system för övervakning av penninginsamlingar, utan tillsynen har ordnats genom satsningar på större transparens i välgörenhetsverksamhet. Endast tre av de sexton delstaterna har lagstiftning om penninginsamlingar. På ansökan kan vilken som helst associationsform få allmännyttig status av skattemyndigheten. Allmännyttiga sammanslutningar ska lämna in en årlig redovisning av de insamlade medlen till skattemyndigheten och samtidigt uppge det ursprungliga ändamålet med medlen och ange för vilket ändamål medlen slutligen har använts.

Det är inte känt att det i Tyskland, åtminstone inte på federal nivå, förs någon diskussion om förhållandet mellan frivillig klimatkompensation och penninginsamlingar som anordnas för välgörande ändamål. Men det pågår en nationell debatt om betydelsen av en frivillig marknad för klimatkompensation och om vilka utmaningar Tyskland möter vid frivillig klimatkompensation. Staten har i princip en positiv inställning till frivillig klimatkompensation. I Tyskland kan på samma sätt som i Finland enheter baserade på internationella mekanismer och klimatnytta baserad på nationella kompensationsprojekt säljas och förmedlas till både juridiska personer och konsumenter. Man har sett att nationella kompensationsprojekt dels ger klimatnytta, dels kan vara effektiva instrument för att utforska nya innovationer och lyfta fram den privata sektorns potential på marknaden för frivillig kompensation och för att sprida grön teknik.

Det har inrättats en så kallad utvecklings- och klimatallians (Allianz für Entwicklung und Klima) för perioden 2019–2021 med uppgift att ge kompensationstjänster en mer framträdande roll. Alliansen bygger på samarbete och partnerskap mellan en rad intressenter och dess arbete har initierats av det tyska näringsministeriet. Med hjälp av alliansen kan olika aktörer (de som genomför och de som förmedlar projekt) bygga nätverk och på så sätt utveckla nya tjänster för frivillig klimatkompensation. I januari 2020 publicerade alliansen direktiv om bland annat vilka projekt den godtar som underlag för kompensationstjänster och vilka standarder som är godtagbara som underlag för frivilliga kompensationstjänster. I direktiven sägs det också att godtagbara standarder måste beaktas och tillräckliga åtgärder vidtas för att undvika dubbelräkning och för att kunna visa att projekten är effektiva. I direktiven anges det dock inte närmare hur problemet med dubbelräkning ska kunna undvikas.

Det är första gången som dubbelräkning identifieras som ett akut problem i Tyskland. År 2018 utredde Tysklands nationella miljömyndighet (Umweltbundesamt) problemet med dubbelräkning i samband med klimatkompenserande tjänster som baserar sig på nationella projekt. Det underströks att kompensationstjänster baserade på nationella projekt intresserar både tjänsteleverantörer och kunder som anlitar tjänsterna. I rapporten sägs det också att ett problem med nationella projekt är att problemet med dubbelräkning i teorin konkretiseras i alla nationella projekt. Det var enligt rapporten emellertid inget verkligt problem, eftersom Tyskland vid den tidpunkten inte hade förbundit sig juridiskt på internationell nivå att begränsa och minska utsläppen. Det i sin tur hängde samman med att följande internationella rapporteringsperiod för utsläppsminskningar ännu inte hade trätt i kraft. Rapporten utmynnar i att problemet med dubbelräkning bara är ett teoretiskt problem och att privata aktörer också kan utnyttja kompensationstjänster baserade på nationella projekt utan att oroa sig för problematiken med dubbelräkning.

6 Remissvar

Remissbehandling

Regeringens utkast till proposition sändes på remiss under tiden 6.11 - 18.12.2020. Under remissbehandlingen inlämnades sammanlagt 48 utlåtanden. En sammanställning över utlåtandena har publicerats på inrikesministeriets projektsidor.

I huvudsak understöddes i utlåtandena målen med förslaget och att frivilliga utsläppskompensationens tjänster ska falla utanför lagen om penninginsamlingar. Den föreslagna ändringen av lagen om penninginsamlingar ansågs dock inte till alla delar vara den bästa metoden att uppnå det föreslagna målet. Världsnaturfonden (WWF Finland) motsatte sig att lagförslaget ska föras vidare.

I flera utlåtanden ansågs det vara bra att den föreslagna ändringen möjliggör utsläppskompensationsverksamhet för olika aktörer samt att det uppkommer nya kompensationstjänster och nya innovationer i samband med dem. Särskilt i medborgarorganisationernas utlåtanden ansågs det viktigt att organisationerna också i framtiden kan samla in pengar för allmänt klimatarbete inom ramen för tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar.

I utlåtandena fäste man i hög utsträckning vikt vid behovet av att reglera utsläppskompensation och det ansågs viktigt att utreda de olika regleringsalternativen bland annat för att säkerställa verksamhetens kvalitet och tillförlitlighet. I några utlåtanden framfördes synpunkter på att det borde finnas noggrannare kriterier för utsläppskompensationsverksamhet. Det fästes också uppmärksamhet vid övervakningen av verksamheten. Miljöministeriet förenade sig i sitt utlåtande med den uppfattning som framförts i regeringens proposition om behovet att inleda en separat utredning om behovet av att reglera utsläppskompensationen. Miljöministeriet har också våren 2021 inlett ett projekt som gäller behovet av att reglera frivillig utsläppskompensationsverksamhet. I utlåtandena framfördes synpunkter på att man borde vänta på slutsatserna av utredningen innan lagen om penninginsamlingar ändras. Å andra sidan framfördes i utlåtandena också att det inte är skäl att fördröja lagändringens framskridande på grund av utredningen.

Enligt flera utlåtanden blir den föreslagna definitionen av frivillig utsläppskompensation oklar och öppen för tolkningar. Det föreslogs att specialmotiveringen ska preciseras bland annat när det gäller verifierbarheten. I enstaka utlåtanden föreslogs ändringar i formuleringen av den föreslagna bestämmelsen. Enligt Polisstyrelsens åsikt borde själva kompensationsbetalningstransaktionen bindas vid koldioxidavtrycket för någon verklig nytthet som kan köpas och vid inköpstransaktionen. Bluewhite Bioforest Oy föreslog i sitt utlåtande att avgränsningen av tillämpningsområdet ska gälla endast små donationer. Sannfinländarna föreslog att avgränsningen av tillämpningsområdet ska ändras till en sådan form som möjliggör också andra tjänsteinnovationer i så stor utsträckning som möjligt. Det har inte gjorts några ändringar i den föreslagna bestämmelsen med anledning av responssvaren. I projektet har utrets penninginsamlingslagens förhållande till uttryckligen frivillig utsläppskompensation och på basis av en omfattande bakgrundsutredning har som lösningsmodell valts att frivillig utsläppskompensation ska lämnas utanför lagen om penninginsamlingar. Utgångspunkten för propositionen är att frivillig utsläppskompensation ska lämnas utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar så att det ska vara möjligt att på bred bas tillhandahålla frivilliga utsläppskompensationstjänster som genomförs på olika sätt som verksamhet som faller utanför penninginsamlingslagen så att det möjliggör utveckling av den nationella marknaden för frivilliga utsläppskompensationstjänster och nya innovationer inom branschen. Därför har det inte ansetts motiverat att göra de föreslagna ändringarna i innehållet i denna bestämmelse. Specialmotiveringen har precisrats med anledning av responssvaren.

I justitieministeriets och Konkurrens- och konsumentverkets utlåtanden framfördes synpunkter på konsumentombudsmannens behörighet och tillämpningen av konsumentskyddslagen på frivillig utsläppskompensation. I utlåtandena lyftes fram att 2 kap i konsumentskyddslagen, som gäller marknadsföring samt förfaranden i kundrelationer och som övervakas av konsumentombudsmannen, tillämpas på näringsidkares kommersiella förfaranden då målgruppen är konsumenter. Tillsyn över välgörenhetsverksamhet ingår således inte i konsumentombudsmannens behörighet och inte heller kommersiella förfaranden mellan näringsidkare. Å andra sidan framfördes att tillämpningsområdet för konsumentskyddslagen är omfattande och i princip gäller utbud, försäljning och annan marknadsföring av konsumtionsnyttigheter från näringsidkare till konsumenter. Också Polisstyrelsen framförde synpunkter som gäller konsumentmyndigheternas behörigheter. Polisstyrelsen tog särskilt upp att det är möjligt att ordna den verksamhet som avses i den föreslagna begränsningen av tillämpningsområdet så att inte lagen om penninginsamlingar och lagen om konsumentskydd tillämpas på den och så att verksamheten inte omfattas

RP 124/2021 rd

av tillsynen enligt dessa lagar. Eventuella missförhållanden och konfliktsituationer mellan köpare och säljare ska då avgöras genom brottsanmälan till polisen. Avsnitt 4.2.3 om konsekvenserna för myndigheternas verksamhet har kompletterats på basis av utlåtandena.

Arbets- och näringsministeriet fäste i sitt utlåtande uppmärksamhet vid de observationer som framlagts i propositionen angående problem med dubbelräkning i synnerhet i fråga om inhemska projekt. Arbets- och näringsministeriet påpekade att problemet med dubbelräkning inte identifierats i projektet UUSILMA när det gäller utsläppsminskningar i anlutning till konsumenters, företags och organisationers kompensation. Dubbelräkningen och dess betydelse inom frivillig utsläppskompensation borde, som i propositionen påpekas, vara en av frågorna i den separata utredning som föreslås. Enligt arbets- och näringsministeriet borde man i den regeringsproposition som nu bereds avhålla sig från att framlägga att problemet med dubbelräkning gäller i synnerhet inhemska projekt innan utredningen har gjorts. Motiveringarna i avsnitt 4 och 5 i propositionen har ändrats på basis av detta utlåtande.

Finansministeriet framförde i sitt utlåtande att de ekonomiska konsekvenserna och de övriga konsekvenserna i regeringspropositionen ännu borde utredas närmare. Också Polisstyrelsen, Fingo ry, Finska Missionssällskapet rf, Ansvarsfullt Donerande rf, WWF Finland och CO2esto Oy hade kommentarer om konsekvenserna av den föreslagna ändringen. Konkurrens- och konsumentverket, Polisstyrelsen, Finlands naturskyddsförbund och Ansvarsfullt Donerande lyfte i sina utlåtanden fram också uppföljning av konsekvenserna av ändringen. Efter remissbehandlingen har strävan varit att komplettera bedömningen av konsekvenserna.

I utlåtandena framfördes också andra enskilda anmärkningar, vilka beaktats i mån av möjlighet. I propositionen har efter remissbehandlingen dessutom gjorts små ändringar och ändringar av teknisk natur.

Utlåtande av Rådet för bedömning av lagstiftningen

Utkastet till propositionen har behandlats av rådet för bedömning av lagstiftningen.

Rådet för bedömning av lagstiftningen har i sitt utlåtande VN/26303/2020-VNK-2 konstaterat att propositionsutkastet innehåller en beskrivning av propositionens bakgrund, motivering, syfte samt förslagen till åtgärder. I utkastet till lagförslag beskrivs allmänt taget de viktigaste verkningsskanalerna för reformen, men i utkastet läggs det fram endast ett fåtal bedömningar av de kvantitativa effekterna. Rådet anser bland annat att bedömningarna av hur lagförslaget påverkar företag bör preciseras ytterligare. Åtminstone den företagsverksamhet för vilken lagförslaget sannolikt har direkta konsekvenser bör beskrivas närmare. Rådet anser att konsekvenserna för medborgarna bör behandlas närmare i synnerhet ur konsumentskyddssynvinkel. Bedömningarna av reformens konsekvenser för myndigheterna bör preciseras både med avseende på de kvantitativa bedömningarna och med avseende på beskrivningen av förändringarna i myndighetssamarbetet. Propositionsutkastet bör innehålla riktgivande kvantitativa bedömningar av den frivilliga kompensationsverksamhetens miljökonsekvenser. Rådet rekommenderar att utkastet till proposition ändras i överensstämmelse med rådets utlåtande innan regeringens proposition lämnas till riksdagen.

Till avsnittet om lagförslaget ekonomiska konsekvenser har fogats en granskning också från beskattningens synvinkel. Avsnittet om ekonomiska konsekvenser har kompletterats särskilt i fråga om konsekvenserna för företagen och strävan har varit att närmare beskriva den företagsverksamhet som lagförslaget sannolikt har direkta konsekvenser. Den nuvarande lagstiftningens negativa konsekvenser för företagsverksamheten har också beskrivits närmare. Syftet har varit

att i förslaget tydligare föra fram också att definitionen av frivillig utsläppskompensation i samband med begränsningen av tillämpningsområdet av lagen om penninginsamlingar inte förutsätter att verksamheten ska uppfylla förutsättningarna för någon viss internationell standard. Avsnittet om konsekvenser för medborgarna har kompletterats genom att frågan behandlats närmare ur konsumentkyddssynvinkel. Också avsnittet om konsekvenser för myndigheterna har kompletterats med anledning av rådets utlåtande. Dessutom har syftet varit att klarare föra fram också de synvinklar som gäller missbruk och brottsbekämpning i avsnittet om samhällsliga konsekvenser. Avsnittet om konsekvenser för miljön har kompletterats särskilt utgående från slutrapporten över miljöministeriets utredning om behovet av reglering, som publicerats efter att propositionsutkastet behandlats av Rådet för bedömning av lagstiftningen. Det är dock inte möjligt att ge en kvantitativ bedömning av miljökonsekvenserna av enbart ändringen av lagen om penninginsamlingar eftersom det är omöjligt att avskilja miljökonsekvenserna av ändringen av lagen om penninginsamlingar från den potentiella tillväxten på hela utsläppskompensationsmarknaden. Propositionsutkastet har också i övrigt kompletterats med beaktande av färdigstället av slutrapporten över miljöministeriets ovan nämnda projekt.

Utöver de ovan nämnda centrala utvecklingsförslagen anser rådet att de centrala påverkningskanalerna och påverkningsmekanismerna i propositionsutkastet beskrivits för en verksamhet i organisationsform. Organisationernas verksamhet kunde dock enligt rådet ha beskrivits närmare bland annat med hjälp av exempel på inhemska case. Till denna del har till avsnittet om konsekvenserna lagts till en hänvisning till avsnitt 2.1.1 där allmännyttiga klimatprojekt som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar har beskrivits.

Rådet anser också att man i propositionsutkastet närmare borde ha presenterat bland annat synen på den rättsliga naturen för de utsläppsminskningensenheter som fungerar som mätningsskalor. I avsnittet om nuläget i propositionsutkastet beskrivs den diskussion som förts om utsläppsminskningensenheter rättsliga natur och syftet har varit att så heltäckande som möjligt ta fram olika synpunkter på frågan om motprestation för frivillig utsläppskompensation. Den diskussion som förts om motprestation gäller uttryckligen definitionen av penninginsamlingar. Syftet är inte att i propositionsutkastet på allmänt plan ta ställning till om det vid frivilliga utsläppskompensationstjänster är fråga om verksamhet med eller utan motprestation utan att avgränsa den verksamhet som lämnas utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar.

Rådet rekommenderar också att de centrala konsekvenserna av alternativa regleringslösningar ska beskrivas också kvantitativt. Olika alternativ och avvägningen mellan olika alternativ har diskuterats i propositionens beredningsskede med olika intressentgrupper och sakkunniga. Grunden för bedömningarna av konsekvenserna av de alternativ som presenteras i regeringens proposition är särskilt de synpunkter och bedömningar om olika alternativ som intressentgrupper och sakkunniga gett. Utgående från dessa bedömningar har man stannat för den lösning som valts i förslaget. Det är inte lätt att ta fram sådana kvantitativa bedömningar om de alternativa lösningarna som skulle föra med sig något mervärde till jämförelsen.

Rådet anser att det i propositionsutkastet också borde utvärderas hur betalning av utsläppskompensation påverkas av att det i det föreslagna systemet inte ingår någon på lag baserad kontroll av hur kompensationen genomförs utan kontrollen bygger på andra arrangemang. I regeringens proposition har på flera ställen förts fram synpunkter som gäller utsläppskompensationsverksamhetens tillförlitlighet. Avsikten med ändringen av lagen om penninginsamlingar är inte att skapa ett nytt system utan frivillig utsläppskompensationsverksamhet bedrivs också nu av flera olika aktörer. Genom den föreslagna ändringen möjliggörs dock utveckling av den inhemska marknaden för utsläppskompensation. Olika alternativa policymetoder för den marknad som

håller på att utvecklas framförs och bedöms närmare i slutrapporten över miljöministeriets projekt om reglering av verksamheten. (Reglering av frivilliga utsläppskompensationstjänster. Miljöministeriets publikationer 2021:26.).

Rådet anser att man i propositionsutkastet borde hänvisa till de centrala källor som använts och konstaterar att det i propositionsutkastet exempelvis inte preciseras den bakgrundsutredning som utarbetats för projektet. Rådet anser också att propositionsutkastets språkdräkt delvis är bristfällig. Bakgrundsutredningens innehåll och genomförande beskrivs i avsnitt 1. Bakgrundsutredningen utarbetades av en sakkunnig utanför ministeriet. Utredningen uppgjordes i form av en regeringsproposition och utredningen har inte publicerats separat. Det utkast till regeringsproposition som sändes på remiss baserar sig på den bakgrundsutredning som utarbetades i form av en regeringsproposition. Till denna del har avsnittet om ärendets bakgrund och beredning klargjorts. Även förslagets språkdräkt har förbättrats.

7 Specialmotivering

Det föreslås att det till 1 § 3 mom. i lagen om penninginsamlingar fogas en ny 8 punkt.

I 1 § i lagen om penninginsamlingar finns bestämmelser om tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. I 3 mom. föreskrivs om sådana funktioner som inte hör till lagens tillämpningsområde. Enligt förslaget ska till 3 mom. fogas en ny 8 punkt, enligt vilken tjänster genom vilka växthusgasutsläpp kompenseras genom ett verifierat och beräknat minskande av växthusgaser i atmosfären, avlägsnande av växthusgaser från atmosfären eller undvikande av att växthusgaser släpps ut i atmosfären inte ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Till följd av den föreslagna ändringen kan Polisstyrelsen inte längre bevilja tillstånd till penninginsamling till följd av en allmännyttig aktörs ansökan om tillstånd till penninginsamling för kompensationsverksamhet.

Utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar lämnas tillhandahållande av s.k. frivilliga kompensations-tjänster för utsläpp. Såsom förklaras ovan i avsnitt 2.2 har användningen av termen kompensation blivit mer frekvent och håller på att bli en term av mycket allmän karaktär. I kompensationen anses ingå många olika former av klimatvänlig verksamhet som bedrivs av såväl frivilligorganisationer som företag.

Genom den föreslagna avgränsningen av tillämpningsområdet förtydligas vad som avses med frivillig utsläppskompensation uttryckligen i kontexten för lagen om penninginsamlingar. I den nya bestämmelsen definieras med andra ord vad som kännetecknar frivillig utsläppskompensation. Detta innebär att det i bestämmelsen förtecknas de element som är karakteristiska för frivillig utsläppskompensation till skillnad från mer allmänt klimatarbete som frivilligorganisationer bedriver. I den definition som ingår i avgränsningen av tillämpningsområdet tas dock inte ställning till vilken typ av verksamhet som är högkvalitativ frivillig utsläppskompensation, utan definitionen innehåller endast en beskrivning av vilken typ av händelse den frivilliga utsläppskompensationshändelsen är.

Genom bestämmelsen definieras frivillig kompensationsverksamhet i kontexten för lagen om penninginsamlingar, och bestämmelsen förtydligar för sin del också den typ av allmänt klimatvänligt arbete som bygger på välgörenhet och som fortfarande ska omfattas av tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. I bestämmelsen tas det inte ställning till om verksamheten ska vara beroende av motprestation, utan avsikten med bestämmelsen är att beskriva och definiera frivillig utsläppskompensation som ett fenomen och möjliggöra sådan i alla dess former som sådan verksamhet som inte omfattas av tillämpningsområdet för lagen om penningin-

samlingar. Således bör verksamheten också med avseende på bestämmelserna i lagen om penninginsamlingar kunna anses vara verksamhet som är oberoende av motprestation. När den verksamhet som ska bedömas uppfyller definitionen i bestämmelsen om avgränsning av tillämpningsområdet, är det fråga om en sådan tjänst som avses i bestämmelsen. Skattemyndigheten ska således alltid avgöra från fall till fall om aktören är skattskyldig för verksamheten i fråga eller inte. Skattemyndigheten ska i sin bedömning också beakta om samma typ av verksamhet kan beskattas på olika sätt beroende på om aktören är ett företag eller en frivilligorganisation. Till exempel sådant klimatarbete som frivilligorganisationer utför för att rädda skogar eller Östersjön ska fortfarande anses som sådant klimatvänligt arbete som omfattas av bestämmelserna i lagen om penninginsamlingar och som inte uppfyller definitionen av tjänster enligt den föreslagna bestämmelsen. Klimatvänligt arbete ska anses som sådan verksamhet som avses i bestämmelsen endast i det fall att projektet ger verifierad och beräknad klimatnytta.

Det ska också vara möjligt att utnyttja frivillig utsläppskompensation på olika sätt som en del av frivilligorganisationernas verksamhet, utan att organisationen betraktas som en aktör som tillhandahåller frivilliga utsläppskompensationstjänster. Det ska vara möjligt för organisationerna att exempelvis kompensera utsläppen från olika tillställningar eller erbjuda sina medlemsorganisationer denna möjlighet. Detta kan i praktiken innebära exempelvis att kompensationsavgifterna täcks ur organisationens budget, att den frivilliga kompensationsavgiften inkluderas i deltagaravgiften för en tillställning, att en frivillig avgift för utsläppskompensation erbjuds i samband med deltagaravgiften för en tillställning eller att en allmän avgift för utsläppskompensation som inte har kopplingar till en tillställning erbjuds medlemmarna. Om organisationen köper tjänsten av en utomstående tjänsteleverantör, anses organisationen inte som en tjänsteleverantör för frivillig utsläppskompensation.

Bestämmelsen om tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar föreslås bli mycket allmän till sin natur och i stor utsträckning möjliggöra en annan typ av frivillig utsläppskompensation som inte omfattas av lagen om penninginsamlingar. Definitionen i bestämmelsen som avgränsar tillämpningsområdet ska också vara teknikneutral och således möjliggöra också nya tjänsteinnovationer i syfte att minska och undvika växthusgasutsläpp samt avlägsna växthusgas från atmosfären.

Det föreslås att lagen om penninginsamlingar inte ska omfatta tjänster som går ut på att kompensera en viss mängd växthusgasutsläpp genom att minska växthusgas i atmosfären, avlägsna växthusgas från atmosfären eller undvika att växthusgas släpps ut i atmosfären. Det skulle alltså helt enkelt handla om en sådan tjänst där en aktör betalas för att denne ska minska koldioxid eller andra växthusgaser med motsvarande mängd någon annanstans. Det väsentliga är att t.ex. utsläppsminskningen genomförs av någon annan än kunden själv. En sådan tjänsteproducent som avses i bestämmelsen kan vara t.ex. ett företag eller en frivilligorganisation. Verksamhet som avses i begränsningen av tillämpningsområdet föreslås vara möjlig för olika aktörer oberoende av deras rättsliga form. Som tillhandahållare av tjänster ska anses också sådana aktörer som till kunden förmedlar tjänster som produceras av någon annan eller som förmedlar till kunden eller för kundens räkning eliminerar utsläppsminskningensheter som fås från en sådan tjänst.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att kompensationshändelsen alltid ska basera sig på en viss mängd växthusgasutsläpp. Växthusgas är en gas som i atmosfären släpper igenom nästan all solstrålning men absorberar en stor del av värmestrålningen från jordytan och därmed orsakar växthuseffekter. Med växthusgasutsläpp avses i bestämmelsen utsläpp av vattenånga, koldioxid, metan eller dikväveoxid samt fluorerade växthusgaser (F-gaser) som orsakas av människor. Den föreslagna bestämmelsen innebär att det utsläpp som ligger till grund för kompensationshändelsen emellertid inte begränsas till ett visst utsläpp som förorsakas av den aktör som

ska kompensera, dvs. en konsument eller en juridisk person. Uppkomsten av utsläpp är inte heller bunden till någon tidsmässig begränsning. Utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar faller således alla sådana situationer där man exempelvis kompenserar utsläpp som en person orsakat redan tidigare eller utsläpp som uppstår under personens totala livstid eller exempelvis årliga utsläpp från en viss produktionslinje i ett företag. För att en kompensationshändelse ska anses falla utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar behöver utsläppet inte heller vara kopplat till någon särskild händelse som förorsakar utsläpp, utan den kompensationshändelse som avses i bestämmelsen omfattar också situationer där en konsument eller en juridisk person allmänt vill kompensera t.ex. 10 000 koldioxidekvivalenter. Bestämmelsen omfattar således i stor utsträckning olika kompensationsituationer.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att utanför lagen om penninginsamlingar ska lämnas sådan verksamhet där det uttryckligen är fråga om kompensation av utsläpp, inte exempelvis bevarande av naturens mångfald med stöd av ett avtalsförhållande. Med kompensation, dvs. gottgörelse eller en ersättande åtgärd, avses i miljörettsliga och miljövetenskapliga sammanhang ersättning för skador som en juridisk eller fysisk person har orsakat naturvärden någon annanstans än den där den ursprungliga skadan har orsakats (Laininen, Jenni: Hiilidioksidipäästöjen kompensointi - päästövähennysyksikön varallisuusoikeudellisesta luonteesta. Liikejuridiikka 2020/2, s. 83–118.) I den föreslagna bestämmelsen används kompensation i stor utsträckning i samma betydelse. I den föreslagna bestämmelsen förutsätts emellertid inte att växthusgasutsläpp som orsakas av en juridisk eller fysisk person kompenseras genom minskande, undvikande eller avlägsnande av växthusgaser från atmosfären med en mängd som motsvarar utsläppen. Som sådana tjänster som avses i bestämmelsen betraktas således också tjänster som går ut på s.k. överkompensation. Vid överkompensation innefattar kompensationshändelsen en större mängd växthusgasnytta än den mängd utsläpp som ligger till grund för kompensationen. Eftersom kvaliteten på den frivilliga utsläppskompensationen inte definieras i bestämmelsen, möjliggör bestämmelsen i regel också att utsläppen kompenseras med mindre klimatnytta än den mängd utsläpp som ska kompenseras.

Bakgrunden till definitionen av kompensation är alltid tanken att det i själva verket alltid sker en kompensation för något utsläpp exempelvis vid köp av koldioxidekvivalenter, även om det inte uttryckligen sägs att det är fråga om kompensation. Till den typ av verksamhet som avses i bestämmelsen hör således också exempelvis försäljning av koldioxidekvivalenter till en kund utan något påstående om att köpet har en kompenserande effekt på utsläppen.

Det krav på verifierbarhet som ingår i den föreslagna bestämmelsen innebär att tjänsteleverantören ska kunna visa vad påstått minskande, undvikande eller avlägsnande av växthusgas grundar sig på. I praktiken innebär detta att tjänsteleverantören öppet ska kunna berätta t.ex. för kunden vad den i bestämmelsen avsedda klimatnytta som har uppkommit eller håller på att uppkomma grundar sig på och de kalkyler som använts för beräkning av den grundar sig på.

Det krav på verifierbarhet som ingår i bestämmelsen skiljer sig i kontexten för lagen om penninginsamlingar från det sätt på vilket termen används exempelvis i samband med internationella kolmarknader och olika internationella standarder. I den terminologi som gäller internationella kolmarknader syftar verifierbarheten i regel på att en utomstående kvalitetssäkrare har gått igenom att projektet har genomförts i enlighet med villkoren för en viss standard och att klimatnyttan således är genuin och verklig. Till kravet på verifierbarhet kopplas således ofta också ett krav på att klimatnyttan redan har uppkommit. Den föreslagna bestämmelsen i lagen om penninginsamlingar förutsätter emellertid inte att minskandet, undvikandet eller avlägsnandet redan bör ha genomförts, utan bestämmelsen avser också tjänster som förmedlar klimatnytta som uppkommer i framtiden, förutsatt att tjänsteleverantören kan visa vad uppkomsten av klimatnyttan grundar sig på.

RP 124/2021 rd

Det är möjligt att bedöma verifierbarheten utgående från gällande lagstiftning, antingen på det sätt som beskrivs i avsnitt 4.2.3 enligt konsumenträttsliga bestämmelser eller allmänt enligt handels- eller avtalsrättsliga bestämmelser. Eventuellt bristfälligt påvisad verifierbarhet skulle inte direkt innebära att det är fråga om en penninginsamling, utan verifierbarheten skulle fortfarande bedömas som en sak som ingår i avtalet mellan tjänsteproducenten och kunden med stöd av bestämmelserna om fel i konsumentskyddslagen eller bestämmelser om vilseledande marknadsföring. En tjänst som inte alls verifierats eller vars verifierbarhet är uppenbart bristfällig skulle fortfarande anses vara en penninginsamling, om verksamheten uppfyller kriterierna för penninginsamling enligt lagen om penninginsamlingar.

I bestämmelsen förutsätts det också att minskandet, undvikandet eller avlägsnandet av växthusgasutsläpp ska kunna beräknas. Detta innebär att omfattningen av den klimatnytta genom vilken utsläppen kompenseras åtminstone ska kunna uppskattas. I bestämmelsen förutsätts emellertid inte att någon viss standard eller anvisning iakttas när beräkningen utförs. Den utsläppsminskning som tjänsten innefattar kan exempelvis basera sig på en beräkning som utförts med hjälp av modellering och i annat fall kan beräkningen baseras på ett noggrant mätningresultat för klimatnyttan.

Enligt bestämmelsen kan uppnåendet av klimatnyttan basera sig på att växthusgaser minskas i atmosfären, avlägsnas från atmosfären eller att man undviker att växthusgaser släpps ut i atmosfären. Definitionen är vid och syftet är att den på ett mångsidigt sätt ska omfatta olika metoder för att uppnå klimatnytta som går att beräkna och även möjliggöra framtida innovationer inom branschen. De tjänster som avses i bestämmelsen kan grunda sig t.ex. på minskande av växthusgaser i atmosfären. Ett sätt att minska växthusgasutsläppen är t.ex. att spara energi och förbättra energieffektiviteten. Att växthusgas avlägsnas från atmosfären innebär att växthusgaser avlägsnas artificiellt med hjälp av olika metoder och tekniker samt exempelvis genom att befintliga och nya kolsänkor utökas. Med undvikande avses i bestämmelsen exempelvis den nytta som fås genom undvikande av avskogning. Allmänt taget ska undvikande hänföra sig till sådana kompensationsprojekt, vilkas syfte är att undvika att vissa utsläpp över huvud taget uppkommer och inte så att man först låter dem uppkomma och först därefter minskar eller avlägsnar dem. De tjänster som avses i bestämmelsen föreslås omfatta förmedling av olika typer av kolkrediter, eftersom minskande, undvikande och avlägsnande av växthusgasutsläpp från atmosfären alltid ska beräknas. Detta innebär att det alltid konkret ska gå att påvisa mängden av den klimatnytta som uppnåtts eller som håller på att uppnås, och på detta baserar sig också tanken på en kolkreditenhet.

Kompensationstjänster kan anskaffas t.ex. i samband med köp av konsumtionsnyttigheter eller tjänster. I bestämmelsen förutsätts emellertid inte att försäljningen av kompensationstjänster begränsas till vissa konsumtionsnyttigheter eller andra tjänster. Således kan den verksamhet som avses i bestämmelsen endast bestå av försäljning av kompensationshändelser.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft så fort som möjligt hösten 2021.

Lagens ikraftträdande förutsätter inte särskilda verkställighetsåtgärder i lagstiftningen. För klargörande av det rådande rättsläget vore det viktigt att den föreslagna lagen träder i kraft så fort som möjligt.

9 Förhållande till andra propositioner

9.1 Samband med andra propositioner

Vid finansministeriet pågår att lagstiftningsprojekt VM008:00/2021, med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s gräsrotsfinansieringsförordning. I projektet bereds ändringar i lagen om penninginsamlingar 1 § 3 mom. 7 punkten, som föreslås ändras tekniskt också på grund av den nya punkt 8 som i detta propositionsutkast föreslås fogas till momentet. Samordningen av lagförslagen bör säkerställas under riksdagsbehandlingen.

Som det konstateras i avsnitt 5.1 bör det utöver de ändringar som föreslås i lagen om penninginsamlingar utredas vilka regleringsbehov som hänger samman med frivillig utsläppskompensation bland annat för att säkerställa att verksamheten är tillförlitlig. Frivilligorganisationer, företag, myndigheter och experter inom klimatområdet har uttryckt önskemål om en sådan utredning. Lagen om penninginsamlingar ändras så att frivillig utsläppskompensation möjliggörs i form av verksamhet som inte omfattas av lagen om penninginsamlingar. Det innebär att Polisstyrelsen inte längre är tillsynsmyndighet för branschen vad gäller lagen om penninginsamlingar. Den frivilliga klimatkompensationsverksamheten har kritiserats för att också tjänster som ger tvivelaktiga klimatfördelar säljs som kompensations-tjänster. Ändringen av lagen om penninginsamlingar ställer inga som helst kvalitativa ramvillkor på verksamheten, eftersom den föreslagna ändringen inte innehåller några bestämmelser om tillförlitlighet eller kvalitet i frivillig kompensationsverksamhet.

I uppdraget för inrikesministeriets lagstiftningsprojekt ingick det att bedöma förhållandet mellan penninginsamlingslagen och kompensationsverksamheten och att genomföra de ändringar som behövs i lagen om penninginsamlingar för att möjliggöra frivillig utsläppskompensation. Det ingick alltså inte i projektet att mer ingående utreda behovet att reglera frivillig utsläppskompensation, och en sådan utredning har inget direkt samband med inrikesministeriets ansvarsområde. I projektet utreddes det trots det preliminärt vilka utmaningar som ingår i frivillig utsläppskompensation i ett vidare perspektiv än de aspekter som hänför sig till lagen om penninginsamlingar. Samtidigt framkom olika alternativa lösningar och idéer för att öka tillförlitligheten inom kompensationsverksamheten. Till följd av de iakttagelser om läget för frivillig utsläppskompensation som gjordes i beredningen av projektet för lagen om penninginsamlingar inledde miljöministeriet ett projekt för mer ingående bedömning av behovet av att reglera frivillig utsläppskompensation. I utredningen identifierades olika beaktansvärda policyalternativ för styrning av kompensationsmarknaden, men en ny obligatorisk nationell lagstiftning om frivillig kompensation ansågs dock för närvarande inte vara ett genomförbart policyalternativ.

Den ändring som föreslås i lagen om penninginsamlingar är inte direkt beroende av att miljöministeriets utredningsarbete blir klart och av beslut om eventuella fortsatta åtgärder på basis av utredningen. Slutsatserna av utredningen stöder dock förslaget till ändring i denna proposition och kompletterar den föreslagna ändringen i och med att de ger mer information och konkreta alternativ för hur tillförlitligheten i frivillig utsläppskompensation, som alltså faller utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar, kan förbättras.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Med avseende på lagförslagen är grundlagens 18 § om näringsfrihet och 20 § om miljöansvar betydelsefulla. Enligt grundlagens 18 § 1 mom. har var och en rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Vid donationer utan motprestation, exempelvis penninginsamlingar, handlar det inte om vars och ens rätt till arbete eller näringsfrihet enligt grundlagen. I och med den föreslagna bestämmelsen blir det möjligt att bedriva

RP 124/2021 rd

frivillig utsläppskompensation i form av näringsverksamhet när verksamheten frikopplas från lagen om penninginsamlingar. Det är dock inte fråga om en bransch som tidigare uttryckligen skulle ha varit tillståndspliktig. Det handlar om att en viss bransch har vunnit insteg i samhället och förändras så mycket att verksamheten i vissa fall kan anses uppfylla definitionen av penninginsamling. Den föreslagna ändringen avser således inte heller att avveckla tillståndsregleringen för någon viss bransch. Förslaget kan anses vara förenligt med 18 § i grundlagen.

Grundlagens 20 § föreskriver att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Vidare föreskriver paragrafen att det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Genom den föreslagna ändringen främjas målen enligt denna grundlagsbestämmelse i och med att medborgare, företag och andra juridiska personer ges möjlighet att medverka till att bevara en sund miljö när de bestämmer sig för att kompensera för sina egna utsläpp. Därmed är lagförslaget också förenligt med 20 § i grundlagen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Propositionens uppskattade konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna behandlas i avsnitt 4.2.5.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 1 § i lagen om penninginsamlingar

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 1 § 3 mom. 7 punkten i lagen om penninginsamlingar (863/2019) och
fogas till 1 § 3 mom. en ny 8 punkt som följer:

1 §

Tillämpningsområde

Lagens tillämpningsområde omfattar inte

- 7) låne- eller investeringsbaserad gräsrotsfinansiering eller verksamhet som bedrivs av förmedlare av gräsrotsfinansiering i enlighet med lagen om gräsrotsfinansiering (734/2016),
- 8) tjänster genom vilka växthusgasutsläpp kompenseras genom ett verifierat och beräknat minskande av växthusgaser i atmosfären, avlägsnande av växthusgaser från atmosfären eller undvikande av att växthusgaser släpps ut i atmosfären.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 16 september 2021

Statsminister

Sanna Marin

Inrikesminister Maria Ohisalo

Lag

om ändring av 1 § i lagen om penninginsamlingar

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 1 § 3 mom. 7 punkten i lagen om penninginsamlingar (863/2019) och
fogas till 1 § 3 mom. en ny 8 punkt som följer:

Gällande lydelse

1 §

Tillämpningsområde

Lagens tillämpningsområde omfattar inte

7) låne- eller investeringsbaserad gräsrotsfinansiering eller verksamhet som bedrivs av förmedlare av gräsrotsfinansiering i enlighet med lagen om gräsrotsfinansiering (734/2016).
(ny)

Föreslagen lydelse

1 §

Tillämpningsområde

Lagens tillämpningsområde omfattar inte

7) låne- eller investeringsbaserad gräsrotsfinansiering eller verksamhet som bedrivs av förmedlare av gräsrotsfinansiering i enlighet med lagen om gräsrotsfinansiering (734/2016),

8) tjänster genom vilka växthusgasutsläpp kompenseras genom ett verifierat och beräknat minskande av växthusgaser i atmosfären, avlägsnande av växthusgaser från atmosfären eller undvikande av att växthusgaser släpps ut i atmosfären.

Denna lag träder i kraft den 20 .