

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 lagens bestämmelse om tillämpningsområde fogas en ny punkt genom vilken s.k. frivilliga kompensations tjänster för utsläpp ska lämnas utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. Det föreslås att det är möjligt att bedriva sådan verksamhet som avses i definitionen av det avgränsade tillämpningsområdet och som inte omfattas av bestämmelserna i lagen om penninginsamlingar 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.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

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..... | 10 |
| 2.2 Bedömning av nuläget..... | 18 |
| 3 Målsättning | 21 |
| 4 Förslagen och deras konsekvenser..... | 21 |
| 4.1 De viktigaste förslagen..... | 21 |
| 4.2 De huvudsakliga konsekvenserna | 21 |
| 4.2.1 Allmänt om konsekvenserna | 21 |
| 4.2.2 Ekonomiska konsekvenser | 23 |
| 4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna | 24 |
| 4.2.4 Konsekvenser för miljön..... | 25 |
| 4.2.5 Samhälleliga konsekvenser | 25 |
| 5 Alternativa handlingsvägar | 28 |
| 5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser..... | 28 |
| 5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet | 32 |
| 6 Specialmotivering | 35 |
| 7 Bestämmelser på lägre nivå än lag | 38 |
| 8 Förhållande till andra propositioner..... | 38 |
| 8.1 Samband med andra propositioner..... | 38 |
| 9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning | 39 |
| LAGFÖRSLAG | 41 |
| Lag om ändring av 1 § i lagen om penninginsamlingar | 41 |
| BILAGA | 42 |
| PARALLELLTEXT | 42 |
| Lag om ändring av 1 § i lagen om penninginsamlingar | 42 |

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Ett klimatneutralt Finland som tryggar den biologiska mångfalden är en strategisk helhet i statsminister Sanna Marins regeringsprogram. 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 utan vinstsyfte.

För att utreda det rådande rättsläget och bereda nödvändiga ändringar i lagstiftningen har inrikesministeriet den 15 april 2020 tillsatt ett lagstiftningsprojekt för att bedöma hur utsläppskompensation förhåller sig till lagen om penninginsamlingar och att utifrån bedömningen bereda de ändringsförslag som behövs i lagen om penninginsamlingar för att möjliggöra frivillig utsläppskompensation (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 workshoppar 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 workshoppar. 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 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.

Workshopar

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.

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 påverka branschens rykte negativt.

I workshopen konstaterades allmänt att företagens representanter ser frivillig utsläppskompensation i första hand som affärsverksamhet och därför också som handel mot vederlag. Utsläppskompensation uppfattades som en tjänst som utförs enligt överenskomna villkor och som är specificerad och uttrycklig. Med vederlag 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 workshoparna. 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 utsläpps-handelssystem.

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 med vederlag 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 utsläppskompensationens 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 af-färsverksamhet.

Workshop om definitionen av frivillig utsläppskompensation

Den sista workshopen anordnades 18.9. 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 företagens perspektiv, sammanlagt fyra frivilligorganisationernas perspektiv och de sju övriga bland annat specialkunnande inom Polisstyrelsen, konsumentskyddsmyndigheten, förmögenhetsrätt, medelsanskaffning och utsläppshandels-system.

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 hurdan 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 bemarkedsgagar 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 medlemsvärkning. 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 hjälpljka.

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 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 uteslutande 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 fås 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.

För närvarande anordnar frivilligorganisationerna 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 (Koldioxidbörser). 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 utvecklingspartnersorganisationer 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 i Koldioxidbörserns verksamhet som administreras av Finlands naturskyddsförbund är målet 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 ovanstående kompensationsprojekt som genomförts av organisationerna har man inte anlitat utomstående för att säkra kvaliteten eller på annat sätt förbundet 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 administreras av Finlands Naturskyddsförbund har det dock diskuterats om projektet i framtiden i sin helhet borde överföras till näringsverksamheten.

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 kompensationsystem. Utsläppsminskningseenheterna kan således basera sig antingen på en marknad som lagen förpliktar till eller på en frivillig marknad.

Med utsläppsminskningseenheter eller kompensationsenheter 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 kompensationsenheter är fråga om medelsanskaffning som stöder klimat-skyddsarbete och har konstaterat att verksamheten saknar äkta vederlag som är karakteriserande för handel.

Utsläppsminskningseenheters juridiska karaktär granskas också i Laininens artikel om utsläppsminskningseenheters förmögenhetsrättsliga karaktär. Enligt slutledningarna i den kan en utsläppsminskningseenhet inte räknas som ett objektsrättsligt objekt på grund av att en utsläppsminskningseenhet inte har någon materiell form. En utsläppsminskningseenhet kan i princip inte heller behandlas som ett värdepapper eftersom utsläppsminskningseenheten inte enligt Laininen berättigar dess ägare till någon gäldenärsprestation. Laininen kommer i sin artikel dock fram till att en utsläppsminskningseenhet i princip kan vara föremål för handel precis som vilken annan nyttinghet som helst. Av central betydelse för en utsläppsminskningseenhets egenskap som nyttinghet 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 varallisuus oikeudellisesta luonteesta. Liikejuridiikka 2020/2, s. 83-118.)

Utsläppsminskningseenheter 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 kompensationstransaktionen 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 uppnått 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 kompensation makuleras den i princip i registret.

De olika aktörerna på koldioxidmarknaden kan indelas i försäljare eller så kallade projektägare, standardiserare, köpare eller kompenserare 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 kompensation. Den egentliga kompensationstransaktionen 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 kompensationstransaktion är att makulera den enhet som säljs på kundens vägnar. Allmänt kan i kompensationstjänsten 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 realiserar kompensationen de facto.

Projektägarna genomföra de egentliga klimatåtgärderna och kompensationstransaktionen 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 underslätta 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 på partens vägnar. 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 projektmekaniserna. Syftet med mekaniserna 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 kompensationssystemen följs följande principer. Den som planerar ett projekt för att producera en utsläppsminskning enhet bör på förhand ansöka om bekräftelse på att projektet 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 5/2019). 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 kompensationssystemen 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 kompensationssystemet 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 utsläppsförpliktelserna. I de frivilliga kompensationsystemen följs samma principer som i de obligatoriska utsläppshandelssystemen (kriterier – verifiering – registrering - försäljning – eliminering) (Finlands klimatpanels rapport 5/2019).

För att säkerställa att utsläppsminskningens enheterna godkänns definierar de olika verifieringssystemen, standarderna eller programmen kriterier för skapande av utsläppsminskningenheter. Exempelvis de utsläppsminskningens projekt 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 uppnått 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 energi-produktionsanläggningar samt från Europeiska ekonomiska områdets interna flygtrafik ska ligga inom gränsen för det utsläppstak som fastställts för EU:s utsläppshandelssektor. Utsläppshandelssystemet omfattar stora industri-anläggningar 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. Systemet hindrar inte att enheter i EU:s utsläppshandel säljs ända till konsumenten ifall det företag som köper enheter har registrerat sig på det sätt som systemet förutsätter.

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 varallisuus oikeudellisesta 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.

I Finland finns cirka 20-30 företag som erbjuder olika tjänster för kompensation av koldioxidavtryck (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 statistik över hur stora mängder växthusgaser eller koldioxidutsläpp som har kompenserats t.ex. på årsnivå genom de företag som säljer kompensationstjänster. 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 pågår flera olika utredningar där man undersöker innehållet i frivillig utsläppskompensation, möjligheterna att utnyttja verksamheten och behovet av att reglera verksamheten. I projektet UUSILMA (MM036:00/2019) 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 finns tillgängliga hösten 2020. Jord- och skogsbruksministeriet har sommaren 2020 inlett ett projekt (Klimatåtgärder inom markanvändningssektorn), där man utreder 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 utreds de nationella kompensationsprojektens konsekvenser med tanke på miljön. Projektets resultat är uppskattningsvis tillgängliga i slutet av 2020 eller början av 2021.

Frivillig utsläppskompensation och dess verkningar utreds också av tredje sektorn. Finnwatch rf utreder av vilken karaktär utsläppskompensationstjänster som baserar sig på nationella projekt är i en utredning som inleddes i början av 2020 (Anekauppaa vai ilmastotekoja? Avlatshandel eller klimatgärningar?). I projektet jämförs bland annat nyttan av beskogning i Finland jämfört med motsvarande åtgärder i utländska projekt. Närmare information och kännedom om det

nationella utsläppskompensationsfältets verksamhet och tillvägagångssätt håller således på att tas fram inom olika sektorer under 2020.

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 företagets 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, Verra) 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 beskningsprojekt. 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 kompensationsystem.

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. Tills vidare 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 utomsläppsenheter också koldioxidkompensation från kolsänkor skulle saluföras. Möjligheterna att genomföra ett sådant förslag har bedömts i miljöministeriets publikation 2019:7 (Nurmi och Ollikainen; Kohti hiilipörssiä? Suomessa esitetyt hiilipörssiin liittyvät aloitteet tutkimuskirjallisuuden ja kansanvälisen kokemusten valossa. Mot en koldioxidbörs? De i Finland framlagda initiativen om en koldioxidbörs mot bakgrund av forskningslitteraturen och internationella erfarenheter.).

Verksamhetens förmögenhetsrättsliga karaktär

I Finland har skattemyndigheterna i beskattningspraxis likställt utsläppsrättsenheterna i EU:s utsläppshandel med rättigheter som betraktas som immateriella rättigheter, såsom patent. I lagstiftningen finns dock inte några särskilda bestämmelser om vederlag för utsläppsrätter eller utsläppsminskningseenheter 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 vederlag.

I följande stycke redogörs för olika infallsvinklar som intressentgrupperna och experterna på utsläppskompensation har framfört om vad utsläppskompensationens vederlag består av. Vederlaget 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 vederlaget 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 vederlag grundar sig på att skapandet av utsläppsminskningseenheter 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 vederlag 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 vederlag 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 var 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 vederlag 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 där handel med utsläppsminskningseenheter eller utsläppsrätter bedrivs på koldioxidmarknaden. 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 kompensations tjänster 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 vederlag eller utan vederlag. 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 vederlag 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 kompensations tjänster 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 kompensations tjänster 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 vederlag. De olika intressentgruppernas och sakkunnigas synpunkter på vad kraven på vederlag 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 vederlag 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 som 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. 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 inleda 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.

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 affärs- syfte 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, undvika eller avlägsna växthusgasutsläpp 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 definitionen av inskränkningen i 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, undvikande eller avlägsnande av växthusgasutsläpp från 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

Propositionen har betydande direkta och indirekta konsekvenser för de företag och aktörer inom den tredje sektorn som tillhandahåller frivillig kompensation av utsläpp och som är de viktigaste målgrupperna för regleringen. Genom propositionen stärks i synnerhet företagens möjligheter att tillhandahålla frivillig kompensation av utsläpp. Propositionen förväntas ha positiva effekter för framväxten av en marknad för frivillig klimatkompensation 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 kompensations tjänster 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.

Propositionen förtydligar också förhållandet mellan frivillig kompensation av utsläpp och lagen om penninginsamlingar. Lagändringen anger tydligare vilken typ av verksamhet som är frivillig kompensation av utsläpp och avviker som fenomen från den mer generella välgörenhetsverksamheten för klimatändamål.

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 kompensations tjänster. 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 företagens 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 företagens 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 det vägts in att miljöministeriet enligt preliminära uppgifter kommer att inleda ett projekt, där det utreds 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 projektet bland annat kommer att ta ställning till olika lösningsmodeller för att förebygga eventuell ohederlig verksamhet eller vilseledande av konsumenterna. Vidare tar man fasta på att miljöministeriets projekt kommer att bedöma hur problematiken med dubbelräkning i nationella projekt inverkar på resultaten från nationella kompensationsprojekt när det gäller att begränsa klimatförändringen och samtidigt söker en lösning på problemet.

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

Propositionen har betydande direkta konsekvenser för verksamhetsmöjligheterna för företag som tillhandahåller frivilliga utsläppskompenserande tjänster. 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. Som det sägs i avsnitt 2.1.2 om koldioxidmarknad, 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 kompensations-tjänster 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 är det inte känt hur många företag som anlitar utomstående aktörers tjänster för att kompensera för koldioxidavtrycket från sitt företag eller de produkter som företaget säljer. 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.

Ändringsförslaget innehåller inga nya informationsskyldigheter för företag eller andra skyldigheter som ökar den administrativa bördan. 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 kompensationstjänster 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.

Konsekvenser för samhällsekonomin

Propositionen bedöms inte ha några betydande konsekvenser för samhällsekonomin.

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

4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna

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. I år 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 påverkar inte heller relationen mellan myndigheterna.

Ändringen bedöms inte ha några konsekvenser för antalet aktörer som ordnar tillstånd för penninginsamlingar eller småskaliga insamlingar. Företag får erbjuda sina kunder frivilliga kompensationstjänster utan tillstånd för penninginsamling. 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. I sådana fall 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. 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 ska konsumentombudsmannen alltid vara den behöriga myndigheten vid tillhandahållande av tjänster enligt den föreslagna bestämmelsen. En bedömning enligt konsumentskyddslagen av kompensationspåståendet gäller således huruvida det kan visas att minskande, undvikande eller undvikande av växthusgasutsläpp sker eller har skett.

4.2.4 Konsekvenser för miljön

Propositionen har en del indirekta konsekvenser för människors hälsa, levnadsförhållanden och trivsel samt för mark, vatten, luft, klimat, växtlighet, organismer och biodiversitet. Den föreslagna ändringen har direkt inverkan på volymen av tillgängliga utsläppskompenserande tjänster, eftersom de frivilliga kompensationstjänsterna för närvarande främst utgörs av tjänster som tillhandahålls av företag. Det växande utbudet kommer sannolikt att öka användningen av kompensationstjänster 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 konsumenterna köper fler kompensationstjänster och i att en större mängd växthusgasutsläpp kompenseras.

I Finland finns det ingen statistik över hur stora mängder växthusgasutsläpp som har kompensats via de tjänster som tillhandahålls av företag. Av denna anledning har det inte gjorts 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.

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 konsumenterna att bedöma vad en tillförlitlig kompensationstjänst ska innefatta. Man kan därför utgå från att branschen på längre sikt kan skada sitt anseende, om den inte gör en översyn av gemensamma och nödvändiga spelregler. Det kan sannolikt också inverka på konsumenternas och företagets intresse att köpa kompensationstjänster av tjänsteleverantörerna.

4.2.5 Samhälleliga konsekvenser

Konsekvenser för det civila samhällets 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.

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 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 kompensationstjänster 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 frivilliga kompensationstjänster. På så sätt har ändringen direkt inverkan på konsumentens möjligheter att köpa fler olika kompensationstjänster 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 kompensationstjänster, 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.

Konsekvenser för samhället i övrigt

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

Till skillnad från bestämmelserna om anordnande av penninginsamlingar finns det inget tillstånds- eller anmälnings system 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 kompensations tjänsterna 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 kompensations tjänster av lägre kvalitet utan att någon offentlig aktör kontrollerar tjänsternas innehåll eller deras faktiska klimatpåverkan.

Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga fri- och rättigheter

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 företagets möjligheter att tillhandahålla konsumenter och andra företag tjänster för kompensation av utsläpp. Därmed inverkar propositionen omedelbart på volymen av tillgängliga kompensationstjänster 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.

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 medelsankaffning, 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 vederlagsfri välgörenhet 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 medelsankaffning för frivilligorganisationer och den tryggar därmed frivilligorganisationernas verksamhetsförutsättningar. Modellen kan genomföras exempelvis så att det till pa-

ragrafen 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 kapitlet 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 klimatförändringen. Följaktligen betraktas lösningen enligt det här handlingsalternativet som ett steg bakåt i stället för ett steg framåt. Dessutom begränsar alternativet organisationernas och företagets 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.

Intressegrupper 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 kompensations-tjänster 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 avvikar 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 den 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 2020 färdigställs ett 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 är alltså 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 för närvarande i första hand 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 kompensationstjänster kontrollera om tjänsteleverantören har åtagit sig att iaktta gemensamt överenskomna regler för verksamheten.

Ett annat föremål för utredning kan vara att titta närmare på den kritik som framförts mot olika kompensationsystem (lagfästa, 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.

Enligt uppgifter från miljöministeriet kommer ministeriet att inleda ett projekt hösten 2020.

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 anlåtats. 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.

Vidare sägs det att en mer helhetsbetonad och öppen kommunikation om saken bör vara ett krav i professionell marknadsföring. IVL Svenska Miljöinstitutet rekommenderar Konsumentverket att agera proaktivt och starta en dialog med företagen för att utveckla praxis för hur man bör kommunicera om klimatkompenenserade produkters och tjänsters klimatpåverkan på ett rättvisande och transparent sätt och vad företagen avser med påståendet att deras verksamhet är klimatneutral. Detta underlättar enligt rapporten i synnerhet för konsumenterna.

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. Danmark för veterligen 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 i år 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, UBA) 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 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, undvikande eller avlägsnande av växthusgasutsläpp från 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 kompensationstjänster 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 penninginsamlingar. 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. Syftet med bestämmelsen i lagen om penninginsamlingar är inte att reglera verksamheten som affärsverksamhet, utan att avgränsa verksamheten från tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar. 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 konkurrenslagstiftningen med avseende på 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 karaktär 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, undvika och avlägsna växthusgasutsläpp från atmosfären.

Det föreslås att lagen om penninginsamlingar inte omfattar tjänster som går ut på att kompensera en viss mängd växthusgasutsläpp genom att minska, undvika eller avlägsna växthusgasutsläpp från atmosfären. Det skulle alltså helt enkelt handla om en sådan tjänst där en aktör betalas för att denne ska minska koldioxidutsläppen eller andra växthusgasutsläpp 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.

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 avgränsas 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 av växthusgasutsläpp 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.

I bestämmelsen förutsätts det också att utsläppen kan beräknas för att minskande, undvikande eller avlägsnande av växthusgasutsläpp ska kunna genomföras. 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 minskande, undvikande eller avlägsnande av växthusgaser från 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 från atmosfären. Ett sätt att minska växthusgasutsläppen är t.ex. att spara energi och förbättra energieffektiviteten. 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. Att växthusgasutsläpp avlägsnas från atmosfären innebär att växthusgaser avlägsnas artificiellt med hjälp av olika metoder och tekniker samt exempelvis genom att befintliga och nya kolsänkor utökas. 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 kompensationsstjänster begränsas till vissa konsumtionsnyttigheter eller andra tjänster. Således kan den verksamhet som avses i bestämmelsen endast bestå av försäljning av kompensationshändelser.

7 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Den föreslagna ändringen av lagen om penninginsamlingar kräver inga bestämmelser på lägre nivå.

8 Förhållande till andra propositioner

8.1 Samband med andra propositioner

Som det sägs i avsnitt 5.1 bör det utöver de ändringar som föreslås i lagen om penninginsamlingar startas ett projekt för att utreda vilka regleringsbehov som hänger samman med frivillig utsläppskompensation. Detta 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. För att säkerställa de tjänster som branschen erbjuder och för att undanröja problemet med dubbelräkning är det alltså nödvändigt att fortsätta utreda regleringsbehovet.

I uppdraget för inrikesministeriets lagstiftningsprojekt ingick det att bedöma förhållandet mellan penninginsamlingsprojekt och kompensationsverksamhet 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 projekt för lagen om penninginsamlingar har miljöministeriet preliminärt konstaterat att det kommer att inleda ett projekt för mer ingående bedömning av behovet av att reglera frivillig utsläppskompensation.

Den ändring som föreslås i lagen om penninginsamlingar är inte direkt beroende av att miljöministeriet blir klart med sitt utredningsarbete. Slutsatserna av det projekt som förväntas starta vid miljöministeriet och eventuella anknytande lagstiftningsåtgärder stöder sannolikt förslaget till ändring i denna proposition och kompletterar den föreslagna ändringen i och med att de ger mer information om hur tillförlitligheten i frivillig utsläppskompensation, som alltså faller utanför tillämpningsområdet för lagen om penninginsamlingar, bör förbättras, eventuellt rentav med lagstiftningsåtgärder. Slutsatserna från miljöministeriets utredning kan också ha konsekvenser för lydelsen i bestämmelsen om frivillig utsläppskompensation i lagen om penninginsamlingar.

9 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 vederlagsfria donationer, 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 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 tillstandsregleringen för någon viss bransch. Förslaget kan med andra ord 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
fogas till lagen om penninginsamlingar (863/2019) en ny 1 § 3 mom. 8 punkt
som följer:

1 §

Tillämpningsområde

Lagens tillämpningsområde omfattar inte

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

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 20xx

Statsminister

Sanna Marin

Inrikesminister Maria Ohisalo

Lag

om ändring av 1 § i lagen om penninginsamlingar

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

Gällande lydelse

1 §

Tillämpningsområde

Lagens tillämpningsområde omfattar inte

(ny)

Föreslagen lydelse

1 §

Tillämpningsområde

Lagens tillämpningsområde omfattar inte

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