

Asia: Hallituksen esitysluonnos laiksi rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta (Lausuntopyyntö SMDno-2020-885)

Fingo ry:n lausunto sisäministeriölle

Vastaanottaja: Kirjaamo@intermin.fi

Lähetetty tiedoksi: lainsaadantoyksikko_poliisiosasto@intermin.fi

- Fingo **kannattaa hallituksen esitystä** laiksi rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta siten, että vapaaehtoiset päästökompensaatiopalvelut rajattaisiin rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Fingo katsoo kuitenkin, että lisäselvityksiä ja päätöksiä koskien vapaaehtoisen päästökompensaation sääntelyä ja valvontaa sekä laajamittaisempaa vaikutusten arviointia tarvitaan ennen lainmuutoksen voimaantuloa.
- Fingo katsoo, että ilmastokriisiä on **ensisijaisesti hillittävä kasvihuonekaasupäästöjä leikkaamalla nopeasti ja pysyvästi**, ja vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden hyödyntämisen tulisi olla toissijainen menettely ilmastokriisin hillitsemiseen. Vapaaehtoisen päästökompensaation ei saisi vaikuttaa negatiivisesti Suomen päästövähennystavoitteiden tai ilmastopolitiikan kunnianhimon tasoon.
- Fingo pitää tärkeänä, että **ennen rahankeräyslain muutoksen voimaantuloa, Suomen tulee perusteellisesti selvittää ja päättää vapaaehtoisen päästökompensaatioalan sääntelystä, lainsäädännöstä sekä valvonnan keinoista**. Keskeiset jatkoselvitystarpeet liittyvät vapaaehtoisen päästökompensaatiopalveluiden laadun ja avoimuuden takaaviin reunaehtoisten määrittelyyn ja asettamiseen, sekä kaksoislaskennan ongelmien ratkaisemiseen, jotta saavutetaan **yhteinen ymmärrys ja yhteiset pelisäännöt luotettavalle ja kestäväälle vapaaehtoiselle päästökompensaatio toiminnalle**.
- Järjestöjen kannalta keskeistä on arvioida **lainmuutoksen vaikutukset järjestöjen rahankeräystuottoihin**, joita kerätään rahankeräyslain soveltamisalan piirissä tehtävään ilmastotyöhön. Tarvitaan myös perusteellisempaa arviointia lainmuutoksen vaikutuksista järjestöille tilanteesta, jossa järjestöjen vapaaehtoiset päästökompensaatiopalvelut tulisi eriyttää yleishyödyllisestä toiminnasta yritystoiminnaksi. Fingo pitää myös tärkeänä, että vaikutusten arvioinnissa ja **jatkotyössä kiinnitetään huomiota toiminnan ihmisoikeusvaikutuksiin etenkin kehittyvissä maissa**, joissa päästökompensaatiohankkeita toteutetaan.

Suomalaiset kehitysjärjestöt Fingo Ry kiittää mahdollisuudesta lausua sisäministeriölle **hallituksen esitysluonnoksesta laiksi rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta**. Esityksen mukaan niin kutsutut vapaaehtoiset päästökompensaatiopalvelut rajattaisiin rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Soveltamisalarajauksessa vapaaehtoinen päästökompensaatio toiminta määriteltäisiin palveluksi, jolla kasvihuonekaasupäästöjä kompensoidaan todennetulla ja lasketulla kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksellä, välttämällä tai poistamalla ilmakehästä.

Fingo kiittää sisäministeriötä siitä, että taustaselvitystä laadittaessa on kuultu eri sidosryhmiä ja

asiantuntijoita, ml. kehitys- ja ympäristöjärjestöjä. Fingo myös kiittää hallituksen esitysluonnoksen laatimisen prosessin avoimuudesta, ja arvostaa, että esityksen kommentointiaika on ollut lainavalmisteluoppaan mukainen.

Fingo katsoo, että **ilmastokriisiä on ensisijaisesti torjuttava ja hillittävä kasvihuonekaasupäästöjä leikkaamalla nopeasti ja pysyvästi**, ja ilmastonmuutosta aiheuttavan toiminnan lopettamisen ja alasajon keinoin (reilu siirtymä hiilineutraaliin yhteiskuntaan). Päästökompensaatio tulisi nähdä toissijaisena keinona ilmastokriisin ratkaisemisessa nykytilanteessa, jossa tarve nopeille ilmastotoimille ja myös hiilidioksidin sitomiselle ilmakehästä on huutava. Vapaaehtoisen päästökompensaation ei tulisi kannustaa eikä johtaa päästövähennystavoitteiden tason tai ilmastopolitiikan kunnianhimon laskuun. Tämä sanottuna, **Fingo kannattaa ehdotusta**, jonka mukaan ehdotetun lain muutoksen jälkeen rahankeräyslain soveltamisalaan ei kuulusi ns. vapaaehtoiseksi päästökompensaatioksi kutsuttu palvelu.

Vapaaehtoinen päästökompensaatio on toimialana vielä vakiintumaton ja sen käytänteet kirjavia, ja alan markkinat kasvavat nopeasti. Vapaaehtoiselle päästökompensaatiolle ei ole Suomessa tällä hetkellä varsinaista sääntelyä, siihen ei kohdistu lainsäädäntöä, ja päästökompensaatiolle ei ole yhtenäistä määritelmää. Tämän takia esitettyyn lain muutokseen voi liittyä useita riskejä ja epävarmuuksia. Fingo pitää siksi tärkeänä, **että ennen rahakeräyslain muutosta ja sen voimaantuloa, Suomen tulee selvittää ja päättää päästökompensaatioalan ja sen liiketoimintapalveluiden yksityiskohtaisesta sääntelystä sekä valvonnan keinoista**. Osana uutta sääntelyä ja uusia käytänteitä tarvitaan mm. selkeämpi määrittely sille, mitä vapaaehtoisella päästökompensaatiolla tarkoitetaan ja minkälainen toiminta on sääntelyn piirissä. Ympäristöministeriön ja muiden tahojen aiheeseen liittyvät meneillään olevat selvitykset ovat tarpeellisia. Fingo katsoo, että perusteellisia lisäselvityksiä, syvällisempiä vaikutusten arviointeja ja päätöksiä tarvitaan etenkin alla kuvailluista aiheista, joista osa on myös identifioitu lainmuutosesityksen taustaselvitysdokumentissa mahdollisen jatkoselvityshankkeen keskeisinä kysymyksinä.

Ehdotetun lainmuutoksen keskeisenä riskinä on, että jos vapaaehtoinen päästökompensaatio katsotaan tulevaisuudessa vastikkeelliseksi toiminnaksi, sääntelyn puute herättää **kuluttajasuojan ja ilmastointegriteetin näkökulmasta kysymyksen siitä, miten hiilikompensaatiosta maksavalle kuluttajille tai yritykselle voidaan taata luvatut ilmastohyödyt**. Lain muutoksen jälkeen vapaaehtoiselle päästökompensaatiolle ei tulisi olemaan lupa- tai ilmoitusjärjestelmää eikä palvelun myyjillä, standardoijilla tai välittäjillä ole raportointivelvollisuutta millekään valvovalle taholle eikä palvelun ostajille siitä, mihin kompensaatiotoimiin varat on käytetty tai mistä kompensaatiopalvelu muodostuu. Vapaaehtoista päästökompensaatiota voidaan siis myydä ilman että aitoa ilmastohyötyä tai päästöjen kompensointia tapahtuisi. On ensisijaisen tärkeää, että vapaaehtoiseen päästökompensaatioon laadun ja toiminnan avoimuuden varmistamiseksi selvitetään ja säädetään toiminnan kriteereistä, ml. siitä, milloin tuotettu päästövähennys voidaan katsoa olevan lisäinen, todellinen, mitattavissa oleva ja pysyvä, sekä miten laadunvalvonta järjestetään ja taataan.

Toinen toiminnan nyky muodossa ilmennyt riski liittyy **kaksoislaskennan problematiikkaan**. Suuri osa maailman vapaaehtoisen päästökompensaation toimista ovat historiallisesti keskittyneet kehittyviin maihin. Pariisin sopimuksen ratifioineet valtiot ovat asettaneet päästövähennystavoitteita, ja lähitulevaisuudessa myös kehittyvien maiden odotetaan tiukentavan ja selkeyttävän päästövähennystavoitteitaan ja ilmastoon liittyvää lainsäädäntöään. Näin kaksoislaskennan ongelma tulee koskemaan myös kehittyvissä maissa tapahtuvaa kompensaatiotoimintaa. Kansainvälisesti on keskusteltu vapaaehtoisen

päästökompensaatioyksiköiden eri luonteesta, joka seuraa siitä, tuotetaanko ne *tukemaan* maita saavuttamaan asettamia YK:n ilmastopimuksen mukaisia päästövähennystavoitteita (*Nationally Determined Contributions, NDC*), vai aikaansaako yksiköiden tuottaminen virallisten päästövähennystavoitteiden *ylityksen*. Selvitystyö toimialan sääntelytarpeista tulisi tarkastella vapaaehtoisen päästökompensaation ja liiketoimintapalvelun määrittelyä tämän lisäisyysproblematiikan valossa. Etenkin *NDC-päästövähennystavoitteiden saavuttamisen tukemiseen* tähtäävien kompensatiopalveluiden kohdalla tulisi selvittää, kuuluisivatko tällaiset palvelut edelleen rahankeräyslain piiriin ja tulkittaisiinko ne hyväntekeväisyydeksi, ja tulisiko niiden olla rinnastettavissa yleishyödylliseen yritystoimintaan ja mahdollisesti olla elinkeinotoimintana voittoa tavoittelematonta. Fingo katsoo kuitenkin tärkeäksi, ettei lainmuutos tai tuleva sääntely poista kannustimia ilmastokestävän toiminnan harjoittamiseksi.

Lain muutoksella mahdollistettaisiin vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden tarjoaminen sekä kansalaisjärjestöille että yrityksille, myös liiketoimintatarkoituksessa. Fingo pitää hyvänä, että ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutuksia kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksiin tehdä muuta yleishyödyllistä ilmastoa hyödyttävää työtä rahankeräyslain sääntelyn piirissä. Järjestöjen kannalta keskeistä on käynnistää jatkotyö, jossa arvioidaan **lainmuutoksen vaikutuksia järjestöjen rahankeräystuottoihin, joita kerätään rahankeräyslain soveltamisalan piirissä tehtävään ilmastotyöhön**. Tarvitaan myös perusteellisempaa arviointia lain muutoksen vaikutuksista etenkin pienemmille järjestöille tilanteessa, jossa järjestöjen vapaaehtoiset päästökompensaatiopalvelut tulisi eriyttää yleishyödyllisestä toiminnasta yritystoiminnaksi. **Vapaaehtoisen päästökompensaation säännöt ja laatuksiteerit tulee olla kaikille toimijoille samat, palveluntarjoajan oikeudellisesta muodosta riippumatta**. Fingo pitää tärkeänä, että vapaaehtoista päästökompensaatiota harjoittavia yrityksiä ja järjestöjä kohdellaan yhdenvertaisesti ja oikeudenmukaisesti, mm. niin, että voittoa tavoittelevaa päästökompensaatioliiketoimintaa ja kansalaisjärjestön voittoa tavoittelematonta ilmastotyötä ei veroteta samalla lailla. Sääntelyn kehitystyössä tulisi huomioida, että voittoa tavoittelemattomien kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuudet, taloudelliset ja muut päästökompensaatiopalvelun tuottamiseen tarvittavat resurssit eivät välttämättä vastaa yrityksiä vastaavia lähtökohtia. Tämä tulisi ottaa huomioon päästökompensaatiotoiminnan laatuksiteereitä ja hallinnollista taakkaa arvioitaessa niin, että palveluiden tuottaminen on jatkossa mahdollista erityyppisille toimijoille.

Neljäs riskien ulottuvuus, johon Fingo haluaa kiinnittää huomiota, on **kehittyvissä maissa tapahtuvien vapaaehtoisten päästökompensaatiotoimien mahdolliset negatiiviset ihmisoikeusvaikutukset**. Etenkin kaikkein köyhimmissä ja hauraimmissa maissa poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten riskien kirjo ja vakavuus (ml. korruptio, aseelliset konfliktit, ilmastonmuutoksen aiheuttamat sään ääri-ilmiöt) asettaa päästökompensaatiohankkeiden pysyvyydelle ja luotettavuudelle omat haasteensa. Lisäksi monissa kehittyvissä maissa maan-, luonnonvarojen ja hiilenomistukseen ja hallintaan liittyvä lainsäädäntö on kompleksista ja kiistanalaista. Vapaaehtoisen päästökompensaatiotoiminnan tiedetään johtaneen lukuisiin tapauksiin, joissa maiden kansalaiset ovat menettäneet maa- ja elinkeinoja esim. uusien metsänsuojelualueiden perustamisen myötä, tai hankkeen omistajien paikallisväestölle tarjoamat korvaukset oikeuksien menetyksistä eivät ole saavuttaneet kohderyhmiä. Lisäksi kapasiteetti- ja resurssipuute (esim. tietotaidon, laitteiston, kansallinen sääntelyn ja muiden resurssien puute) asettaa etenkin kehittyvissä maissa tapahtuvalle päästökompensaatiotoiminnan mittaamiselle, todentamiselle ja seurannalle erityisiä haasteita. Yllä esitettyjen riskien takia on tärkeää, että **Suomen vapaaehtoisen päästökompensaation sääntelyä edeltävissä selvityksissä huomioidaan päästökompensaatiohankkeilla olevan vaikutuksia hankkeiden toteuttamisessa ja sijoituspaikoissa, ja toiminnalla olevan globaalien oikeudenmukaisuuden ja ihmisoikeuksiin**

liittyviä ulottuvuuksia, joita tulisi arvioida kansainvälisesti todennettujen parhaiden käytäntöjen mukaisesti.

Lisäksi Fingo katsoo, että vapaaehtoisen päästökompensaatioiden jatkoselvitystyön, sääntelyn ja käytänteiden kehittämistyön alkaessa tulisi **varmistaa viranomaisen näihin tehtäviin tarvittavat resurssit**. On myös tärkeää, että viranomaisen resurssit arvioidaan ja turvataan tulevaa toimialan valvontaa ja raportointia suunniteltaessa. Suomalaisilla kansalais- ja kehitysjärjestöillä on kokemusta ja osaamista päästökompensaatiohankkeista ja toiminnan edellytyksistä sekä ihmisoikeusvaikutuksista kehittyvissä maissa, jota ei välttämättä ole viranomaisilla tai kaupallisilla toimijoilla – tätä tuntemusta tulisi hyödyntää sääntelyä edeltävässä jatkoselvitystyössä.

On kaikkien toimijoiden intressissä, että nyt alkavan jatkotyön tuloksena aikaansaadaan vapaaehtoiselle päästökompensaatiolle tarvittava lainsäädäntö ja yhteiset pelisäännöt, joka mahdollistaa ilmasto vaikutuksiltaan luotettavan, oikeudenmukaisen, ja aidosti kestäväen päästökompensaatiotoiminnan eri toimijoille.

Fingo on ja sen jäsenjärjestöt ovat mielellään mukana tässä jatkotyössä.

Lisätietoja: Emilia Runeberg, ilmastopolitiikan asiantuntija (emilia.runeberg@fingo.fi)