



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/26303/2020-VNK-2

23.6.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta

Esitysluonnoksessa kuvataan esityksen taustaa, perusteluja, tavoitteita ja ehdotuksia toimenpiteistä. Lakiehdotusluonnoksessa on yleisesti ottaen kuvattu uudistuksen keskeisiä vaikutuskanavia, mutta arvioita määrällisistä vaikutuksista esitetään vain vähän.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Arvioita lakiehdotuksen vaikutuksista yrityksiin tulisi vielä täsmentää. Vähimmillään tulisi kuvata tarkemmin yritystoimintaa, jota lakiesitys todennäköisesti välittömästi koskisi.
- ii) Arviointineuvosto katsoo, että kansalaisiin kohdistuvia vaikutuksia tulisi käsitellä tarkemmin etenkin kuluttajansuojan näkökulmasta.
- iii) Arvioita uudistuksen viranomaisvaikutuksista tulisi tarkentaa sekä määrällisten arvioiden että viranomaisyhteistyön muutosten kuvauksen osalta.
- iv) Esitysluonnoksessa tulisi esittää suuntaa-antavia määrällisiä arvioita vapaaehtoisen kompensatiotoiminnan ympäristövaikutuksista.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahankeräyslakia siten, että lain soveltamisaläsääntöön lisättäisiin uusi kohta, jolla niin sanotut vapaaehtoiset päästökompensaatiopalvelut rajattaisiin rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Soveltamisalarajoituksen mukainen toiminta olisi mahdollista rahankeräyslain sääntelyn ulkopuolisena toimintana erilaisille toimijoille riippumatta palveluntarjoajan oikeudellisesta muodosta. Ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutuksia kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksiin tehdä muuta yleishyödyllistä ilmastoa hyödyttävää työtä rahankeräyslain sääntelyn piirissä. Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitetta hiilineutraalin Suomen saavuttamisesta vuoteen 2035 mennessä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2021.

¹ Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö"-jaksosta.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen kuvauksia sääntelyn nykytilasta, lakimuutoksen taustasta ja tehtävistä ehdotuksista tulisi vielä tarkentaa. Esitysluonnoksessa tulisi esimerkiksi tuoda tarkemmin esiin esitysluonnoksen näkemys kompensoinnin mittausvälineenä toimivasta päästövähennysyksikön oikeudellisesta luonteesta. Esitysluonnoksessa kuvataan erilaisia eri tahojen esittämiä näkemyksiä mutta lukijalle jää epäselväksi millainen kanta esitysluonnoksessa asiaan on omaksuttu. Myös keskeistä päästökompensaatiopalvelut-termiä voisi esitysluonnoksessa avata ja eritellä jäsennellymmiin.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota lakiluonnokseen sisältyvän rahankeräyslain soveltamisalarajoituksen hyvin yleiseen luonteeseen. Tämä asia todetaan lakiesitysluonnoksessakin mutta rajoituksen vaikutusten tarkastelua tulisi vielä lisätä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa esitetään vain vähän määrällisiä kuvauksia ja vaikutusarvioita, mikä jättää vaikutusten mittaluokan osin arvailujen varaan. Määrällisiä arvioita tulisi vielä lisätä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa käsitellään vaihtoehtoisia toimintatapoja kolmen päävaihtoehdon näkökulmista. *Arviointineuvosto suosittelee*, että vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen keskeisiä vaikutuksia kuvattaisiin myös määrällisesti, koska se mahdollistaisi tarkemman vaihtoehtojen vertailun.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida myös, miten päästökompensaation maksamiseen vaikuttaa, että ehdotettuun järjestelmään ei sisälly lakiin perustuvaa kontrollia kompensoinnin toteutumisesta, vaan kontrolli perustuu muihin järjestelyihin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen kansainvälinen katsaus sisältää kiinnostavia maakuvauskuksia. Rahankeräyslainsäädännön osalta ulkomaista lainsäädäntöä on esitelty myös 1.3.2020 voimaan tulleen rahankeräyslain perusteluissa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi viitata keskeisiin käytettyihin lähteisiin. Esitysluonnoksessa ei esimerkiksi yksilöidä hanketta varten laadittua taustaselvitystä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen kieliasu on osin puutteellinen ja sitä tulisi vielä parantaa.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset –jaksossa tulisi käsitellä uudistuksen vaikutuksia verotukseen. Verotusta käsitellään nyt vain lyhyesti esitysluonnoksen yhteiskunnalliset vaikutukset –osassa.

Arviointineuvosto katsoo, että kansalaisiin kohdistuvia vaikutuksia koskeva osio on puutteellinen. Erityisesti kuluttajansuojaa koskevaa näkökulmaa pitäisi esitysluonnoksessa tuoda enemmän esille ja pohtia erikseen esitettävien lainmuutosten vaikutusta kuluttajansuojaan. Olisi esimerkiksi selvitettävä, kuinka kuluttajan asemaa vahvistetaan niin, että vältetään tilanne, jossa tiedon puutteiden vuoksi kompensoidaan moninkertaisesti samaa päästöä.

Arviointineuvosto katsoo, että lakiehdotuksen vaikutuksista eri tyyppisiin yrityksiin tulisi esittää laadullisten arvioiden lisäksi myös suuntaa-antavia määrällisiä arvioita. Vähimmillään tulisi kuvata tarkemmin yritystoimintaa, jota lakiesitys todennäköisesti välittömästi koski.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa hyödynnetään tuoretta tutkimustietoa vapaaehtoisesta hyvityspalvelumarkkinasta. Vaikutusarvioissa voisi kuitenkin nykyistä enemmän hyödyntää myös kansainvälisiä arvioita hyvityspalvelumarkkinan toiminnasta ja vaikutuksista². Lisäksi esitysluonnoksen suhdetta kansainvälisiin standardeihin tulisi avata tarkemmin.

Arviointineuvosto suosittaa, että esitysluonnoksessa kuvattaisiin tarkemmin, millä tavoin nykyinen ja mahdollinen tuleva yritystoiminta kärsii nykyisestä lainsäädännöstä. Esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin nykyisen lain kielteisiä vaikutuksia yrityksille. Esimerkiksi, onko liiketoimintaa jouduttu lopettamaan tai muuttamaan merkittävästi. Julkisuuudessa olleiden tietojen mukaan toimintaa harjoitetaan myös säätömuotoisena, mahdollisesti nykyisen lain vaatimusten vuoksi. Muuttaisiko säätömuotoinen toiminta muotoaan lakimuutoksen jälkeen?

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen arvion mukaan uudistuksen viranomaisvaikutukset olisivat pieniä. Esitysluonnoksessa ei esitetä määrällisiä arvioita viranomaisvaikutuksista.

Arviointineuvosto katsoo, että arviota uudistuksen viranomaisvaikutuksista tulisi tarkentaa. Esitysluonnoksessa tulisi esittää vähintään suuntaa-antava määrällinen kuvaus nykyllä lainsäädännön soveltamiseen käytetyistä resursseista sekä arvio siitä, miten ehdotettava uudistus vaikuttaisi. Mikäli hyvityspalvelumarkkinan koko Suomessa kasvaisi kansainvälisten arvioiden mukaan, minkä suuruinen lisäys olisi mahdollisesti tehtävä esimerkiksi kuluttajaviranomaisten resursseihin? Millaista uutta yhteistyötä uudistus edellyttäisi viranomaisten välillä?

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi ottaa tarkemmin kantaa ympäristöministeriön sääntelytarvehankkeeseen ja sen ajoittumiseen esitysluonnoksen ehdotusten näkökulmasta. Onko mahdollista, että kuluttajansuojaa koskevasta sääntelystä päättäminen tulisi liian myöhään, jolloin sillä olisi paitsi kielteisiä vaikutuksia kuluttajan asemaan, myös viranomaistyötä lisäävä vaikutus? Asiaa tulisi käsitellä huolellisemmin esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä uudistusta myös rikollisuuden torjunnan näkökulmasta, mukaan lukien kansainvälinen viranomaisyhteistyö, koska vapaaehtoiseen kompensatitointiin voisisältyä myös riski väärinkäytöksistä³.

² On esimerkiksi esitetty arvio, jonka mukaan ongelmien ratkaisemiseksi tarvittaisiin 50-100 miljardin US dollarin suuruinen markkina, kun vapaaehtoinen toiminta on tällä hetkellä kooltaan vain noin 300 miljoonaa dollaria. Lähde: Financial Times, <https://www.ft.com/content/8ed608b2-25c8-48d2-9653-c447adbd538f> (vierailtu 2.6.2021). Vapaaehtoisten hyvityspalvelumarkkinoiden toimintaa käsitellään myös OECD:n julkaisussa "Voluntary Carbon Markets. How can they Serve Climate Policies?", https://www.oecd-ilibrary.org/environment/voluntary-carbon-markets_5km975th0z6h-en (vierailtu 2.6.2021) ja IIF:n julkaisussa "Taskforce on scaling voluntary carbon markets", https://www.iif.com/Portals/1/Files/TSVCM_Report.pdf (vierailtu 2.6.2021).

³ Esimerkiksi Interpol (2013): Guide to Carbon Trading Crime, <https://www.interpol.int/> (vierailtu 14.6.2021).

2.4 Ympäristövaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta saa käsityksen uudistuksen keskeisistä ympäristövaikutuksiin liittyvistä vaikutusmekanismeista mutta ympäristövaikutusten käsittely jää silti liian yleiselle tasolle. Arviointineuvosto katsoo myös, että ympäristövaikutuksia arvioidaan esitysluonnoksessa varsin lyhyesti ottaen myös huomioon, että päästökompensaatiotoiminnan keskeinen tavoite on saada aikaan myönteisiä ympäristövaikutuksia.

Esitysluonnoksessa todetaan, että Suomessa ei ole julkaistu tilastotietoja päästöjen hyvityspalvelumarkkinoista. Esitysluonnoksessa viitataan tuoreeseen ympäristöministeriön raporttiin, jonka tietojen perusteella vapaaehtoinen päästökompensaatio vastasi vain noin puolta prosenttia Suomen valtion kasvihuonekaasupäästöistä vuonna 2019. Toisaalta esimerkiksi kansainvälisistä alan standardisointiorganisaatioista olisi mahdollista saada suuntaa-antavaa tietoa kansainvälisen vapaaehtoisen päästökompensaatiomarkkinan muutoksesta, jonka avulla olisi mahdollista tehdä karkeitä arvioita ympäristövaikutusten potentiaalisesta mittaluokasta. Ympäristöministeriö on esitysluonnoksen mukaan keväällä 2021 käynnistänyt hankkeen vapaaehtoisten päästökompensaatioiden sääntelytarpeen arvioimiseksi. Arviointineuvosto katsoo, että ympäristöministeriön hanketta tulisi avata esitysluonnoksessa tarkemmin ja tuoda esille hankkeen yhteys esitysluonnokseen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnokseen tulisi lisätä suuntaa-antavia määrällisiä arvioita lakiesityksen ympäristövaikutuksista. Vaikutusten potentiaalisesta mittaluokasta lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä, esimerkiksi tulevan kymmenen vuoden jaksolla, tulisi esittää suuntaa-antava arvio. Arvioiden epävarmuutta tulisi kuvata määrällisten arvioiden vaihteluvälien avulla.

2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa esitetyn arvion mukaan uudistuksen vaikutus järjestöihin riippuisi siitä, onko järjestöllä tarjolla päästökompensaatiopalvelua, joka täyttäisi rahankeräyslakiin otettavan soveltamisalarajauksen määritelmän. Esitysluonnoksen mukaan tällaisia järjestöjä on nykyisin vain muutamia, joten vaikutus olisi lyhyellä aikavälillä pieni. Esitysluonnoksessa arvioidaan kuitenkin, että pidemmän aikavälin vaikutukset olisivat suuremmat.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu keskeisiä vaikutuskanavia ja vaikutusmekanismeja järjestömuotoiselle toiminnalle. Järjestöjen toimintaa olisi kuitenkin voitu kuvata tarkemmin muun muassa kotimaisten case-esimerkkien avulla. Myös kansainvälisiä kokemuksia vapaaehtoisen päästökompensaation toiminnasta järjestömuodossa tulisi hyödyntää.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta, jonka sisäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 26.5.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta¹. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 23. kesäkuuta 2021

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

ⁱ Arviointineuvoston käyttämät lausumat ovat:

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.