

Asia: VN/13551/2019

Valtioneuvoston periaatepäätös Kiertotalouden strategisesta ohjelmasta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

HSY kiittää, että valtioneuvoston periaatepäätöksessä kiertotalouden strategisesta ohjelmasta ja sitä edeltäneessä ehdotuksessa kiertotalouden strategiseksi ohjelmaksi on selkeästi ja laaja-alaisesti esitetty kiertotalous ilmiönä, sekä sen mahdollisuudet ratkaista luonnonvarojen kestävä kulutus nykyisen lineaarisen talousjärjestelmämme perustana. Kiitettävää myös on, että on tunnistettu tarve systeemille muutokselle, jonka toimenpanemiseen tarvitaan niin yhteiskunnan interventiota kuin yritysten ja yksilöiden kontribuutiota. Myös kiertotalouden edistymisen pullonkaulat (asenteet, osaajapula, investoinnin vakiintuneisiin toimintamalleihin, suuri kynnys uusien liiketoimintamallien käyttöönottoon, hintojen heikko ohjausvaikutus) on perusteellisesti tunnistettu.

Järjestelmätason muutoksen tarve on huomattu jo pitkään esimerkiksi jätehuollossa, jossa on jo pitkän aikaa tehty toimenpiteitä jätteiden materiaali-kierrätyksen laajentamiseksi. HSY:n strategisena tavoitteena on nostaa yhdyskuntajätteen kierrätysaste 60 %:iin vuoteen 2025 mennessä. Pelkkä kierrättäminen ja lajittelutehokkuuden nosto ei kuitenkaan yksinään riitä, vaan keskeistä olisi saada aikaan järjestelmätason muutos, alkaen tuotekehityksestä ja päättyen jäteperäisten uusiomateriaalien käyttöön lopullisissa tuotteissa. Vaikka lajittelutehokkuus saadaan eri toimenpiteillä nousemaan ja kerätyn materiaalin laatu riittävän hyväksi, tarvitaan myös markkinat, joilla on kysyntää uusiomateriaaleille. Muutos vaatii kaikkien toimijoiden laajaa yhteistyötä sekä tukea lainsäädännöstä.

HSY:n mielestä ohjelman visio ja tavoitteet ovat oikeansuuntaisia ja toivottavia. Erityisen kiitettävää on, että tavoitteet ovat määrällisiä ja mitattavia. Tavoitteiden tarkempi tarkastelu herättää kuitenkin epäilyä, päästäänkö niiden toteutuessa vielä visioon asti. Erityisesti tavoite materiaalien kiertotalousasteen (CMU) kaksinkertaistumisesta vuoteen 2035 mennessä vaikuttaa kunnianhimoiselta. Taustamateriaalien mukaan Suomen CMU oli vuonna 2018 vain 7 %, EU:n keskiarvon ollessa 11 %. Siten CMU:ta koskeva tavoite voisi olla korkeampikin. Yhdeksi tavoitteeksi voisi myös harkita, että keskivertosuomalaisen luonnonvarojen kulutus ei ylittäisi maapallon kantokyvyn rajaa. Tavoitteiden etenemisen tarkistaminen ohjelmakauden aikana on suotavaa.

Kiertotalouden taloudelliset kannusteet tärkeitä

Ohjelman toimenpideaika on verrattain lyhyt (2021-2035) ja tuloksiin pääseminen edellyttää useiden konkreettisten toimenpiteiden toimeenpanoa jo ohjelmakauden aikana. Tästä syystä HSY näkee, että esimerkiksi taloudellisten ohjauskeinojen edellytysten selvittäminen olisi tehtävä mahdollisimman nopeasti heti ohjelmakauden alussa. Oikein valitut taloudelliset ohjauskeinot ovat ehdottoman tarpeellinen keino systeemitason muutoksen aikaan-saamisessa.

HSY kuitenkin huomauttaa, että jäteverotus ei välttämättä ole tehokas ohjauskeino. Jäteveron laajentamista kaikkiin kaatopaikalle toimitettaviin jätteisiin (kuten esimerkiksi jäte, jolle ei ole loppusijoitusta korvaavaa teknistä hyödyntämis- tai käsittelyvaihtoehtoa), ei voi pitää erityisen tehokkaana ohjauskeinona. Vaikka jäteveron veropohjaa laajennettaisiin edellä kuvatulla tavalla, olisi sen piirissä edelleen erittäin pieni jätemäärä. Lisäksi vaarallisen jätteen kaatopaikalle sijoittamisen verotus saattaisi johtaa riskiin siitä, että vaarallinen jäte ei päätyisi asianmukaiseen loppusijoitukseen lainkaan. Jätteenpolton veron osalta tuore valtioneuvoston selvitys (Jätteenpolton kiertotalous- ja ilmastovaikutuksiin vaikuttaminen eri ohjauskeinoin 27.1.2021) osoittaa, että nykyiseen päästöoikeuden hintaan tai nykyiseen energiaverotukseen verrannolliseen verotasoon perustuva kiinteä painoperusteinen jätteenpolton vero ei tuo merkittäviä kierrätys- tai ilmastohyötyjä. Selvityksen mukaan kierrätys- ja ilmastotavoitteita voidaan edistää tehokkaammin muilla syntypaikkalajittelun kohdistuvilla toimenpiteillä, edellyttäen että koko jätearvoketju osallistuisi siihen mahdollisimman laajasti. Selvityksen mukaan jätearvoketjun ohjauskeinojen vaikutukset voivat jäädä vähäisiksi, mikäli lajittelulle ja lajitellun jätteen hyödyntämiselle ei ole riittäviä edellytyksiä.

HSY myös huomauttaa, että kiertotaloutta vahvistavaa rahoitusta olisi ohjattava TKI- ja ekosysteemitoiminnan sekä demonstraatio- ja laitosinvestointien lisäksi myös murrukseen, jossa perinteisiä liiketoimintamalleja muutetaan yli sektorirajojen kiertotalouden mallin mukaisiksi (kuten "tuote palvelu-na" -konsepteiksi).

Yrityksiä tuettava liiketoimintamallien muuttamisessa ja kuluttajia "tuupattava" kestäväan kuluttamiseen

Taustoittavassa tekstissä kerrotaan, että kiertotalousmarkkinoiden vahvistumista voidaan edistää muun muassa sopivalla ohjauskeinojen yhdistelmällä, kuten kiertotaloutta tukevalla tuote-suunnittelulla, taloudellisilla kannustimilla sekä kiertotaloushankkeisiin liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämisellä. EU:n kiertotaloutta tukevan lainsäädännön ja tuotepolitiikan ohjauskeinojen kehittämisessä olisi erikseen hyvä huomioida keino- ja myös uudenlaisten liiketoimintamallien (esim. "tuote palveluna") suunnitteluun ja tukemiseen niihin siirtymisessä.

Kuluttajamarkkinoiden vahvistamiskeinoiksi tekstissä mainitaan ainoastaan kiertotalouspalvelujen houkuttelevuuden parantaminen ja kansalaisten tie-toisuuden kasvattaminen. Kuluttajien aktivointiin ja "tuuppaukseen" HSY jäi kaipaamaan hieman enemmän konkreettisia toimenpiteitä. Ehdotuksessa kiertotalouden strategiseksi ohjelmaksi tunnistetaan, että kulutustuotteiden tuotannosta aiheutuvat haitalliset ympäristövaikutukset ja kulutusperäiset kasvihuonekaasupäästöt ovat kasvussa. Pääkaupunkiseudulle valmistellaan parhaillaan Kestävän kaupunkielämän ohjelmaa, jolla on tarkoitus puuttua näihin välillisiin vaikutuksiin ja päästöihin. Ohjelmassa esitetään seudun toimijoille ja myös kuluttajille suunnattuja kiertotaloustoimenpiteitä ja se toteuttaa periaatepäätöksen toimenpidettä kansalaisten avustamiseksi kiertotalouspalvelujen äärelle. Kunnat ja alueet tarvitsevat tässä työssä tukea.

Uusiomateriaalien käyttöön tulee kannustaa nykyistä laajemmin

HSY pitää kierrätysmateriaalien markkinoiden vahvistumisen edistämistä erittäin tärkeänä toimenpiteenä myös kierrätystavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Kuten taustapapereissakin on mainittu, neitseellisten materiaalien liian halpa hinta (ja ympäristölle aiheutuvien haittojen puuttuminen markkinahinnoista) suhteessa kierrätetyn materiaalien hintaan on merkittävä kierrätysmarkkinoiden kasvua estävä tekijä. Edellytysten selvittämisen lisäksi olisi myös sitouduttava ottamaan parhaimmat toimenpiteet käyttöön.

Jättemateriaalien nykyistä merkittävästi laajempi käyttö tulee ottaa huomioon kaikessa säädösvalmistelussa. Mahdollistavaan ja kannusteita sisältävään säädöskokonaisuuteen tulee panostaa. Esimerkiksi soraveron / maa-ainesveron tilalle voisi harkita mallia, jossa kannustetaan eri keinoin käyttämään jäteperäisiä materiaaleja korvaamassa neitseellisten maa-ainesten käyttöä. Tulisi panostaa jäteperäisten materiaalien EOW-sääntelyyn, mikä edistäisi tällaisten materiaalien käyttöä (esim. betonimurskeen EOW.) Myös jättemateriaalien tuotteistamiseen tulisi panostaa. Jäteperäisen materiaalin hyödyntämiselle vaikuttaa tällä hetkellä olevan pääosin tiukempia veloituksia kuin neitseelliselle materiaalille / tuotteille. Säädöksissä tulisi hakea tasa-paino ihmisten ja ympäristön suojelussa ja toisaalta jäteperäisten materiaalien käytön lisäämisessä. Erityisesti rakentamisessa myös rakennusosien uudelleenkäyttöä sellaisenaan tulisi helpottaa, jo ennen kuin osat päätyvät jätteeksi. Tässä oleellista olisi toimintatapojen ja ohjeistuksen kehittäminen kelpoisuuden osoittamiseen, jotta osia voitaisiin helpommin käyttää uudelleen, ilman raskasta teknistä arviointia.

Vapaaehtoisuuteen perustuvan luonnonvarojen käytön kansallisen sopimuksen solmiminen on oikeansuuntainen avaus sitoumusten lisäämiseksi luonnonvarojen käytön vähentämiseksi, uusiomateriaalien käytön lisäämiseksi sekä hiilineutraalin kiertotalousyhteiskunnan edistämiseksi. On hyvä, että sen tueksi laaditaan skenaarioita Suomen materiaalijalanjäljen vaikutuksista ympäristöön ja talouteen. Epäily pelkäästään vapaaehtoisuuteen perustuvan sopimuksen

vaikuttavuuden riittävydestä on kuitenkin kohtalainen ja siksi olisi vähintään syytä harkita kannustimia sopimuksen houkuttelevuuden parantamiseksi. HSY:n näkemyksen mukaan uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä säätelevä lainsäädäntö voisi olla nykyistä vahvempaa. Kuntatason päätökset soranotosta ja louhinnasta tulisi poistaa ja kaivoslaki kokonaisuudessaan uudistaa. Tällä vastattaisiin haasteeseen, joka syntyy mm. akkuteollisuuden kasvavasta mineraalitarpeesta.

Kiertotaloustiedon saatavuushaasteisiin löydettävä ratkaisuja myös aluetasolla

Kiertotaloutta tukevien digitaalisten ratkaisujen edistäminen on erittäin tärkeä ja hyödyllinen toimenpide. Datan saatavuus ja käytettävyys on edellytys kiertotalouden indikaattorien kehittämisessä. HSY pyytää huomioimaan, että dataa ja esimerkiksi niistä johdettavia kiertotalouden indikaattoreita tarvitaan myös alueellisella tasolla, sillä monet kiertotaloutta edistävät päätökset ja ratkaisut tehdään kaupungeissa tai aluetasolla. HSY huomauttaa, että erityisesti jätteen osalta erilaisten tietokantojen kehittyminen on keskeisen tärkeää, jotta voidaan saada mahdollisimman ajantasaista tietoa jätemäärien kehitymisestä sekä kierrätyksen tehostumisesta päätöksenteon tueksi. Tietokantojen kehittymisen myötä saataneen mahdollisimman pitkälle automatisoitua tietojen kulkeutuminen, jotta voidaan minimoida raportoinnit ja tietojen syöttämiset erilaisiin, toisistaan erillään oleviin tietokantoihin.

HSY:n kokemuksen mukaan alueellisten jätetietojen saatavuus on osoittautunut haasteelliseksi ja siksi HSY jäi kaipaamaan konkretiaa, miten datan keräämiseen ja avaamiseen liittyvät haasteet ylipäättään ratkaistaan. On oletettavaa, että haasteet tietojen saatavuudesta eivät koske pelkästään jätetietoja, vaan myös muita kiertotalouden mittaamisen kannalta oleellisia tietoja. Monet oleelliset alueellisen tason tiedot pidetään tällä hetkellä suljettuina, koska niiden kuratointi aluetasolle on liian työlästä tai niiden katsotaan olevan liikesalaisuuksia. Olisi siis kehiteltävä sellaisia tiedonkeräyskäytänteitä ja/tai -velvoitteita, joihin sekä tiedon omistaja että hyödyntäjä voivat olla tyytyväisiä. Lisäksi edellä mainituista syistä on varmistettava, että tietojen keräämiseen ja avaamiseen on käytettävissä vaadittavat resurssit ja ohjaukset.

Lisäksi HSY ehdottaa, että ohjelmaehdotuksessa mainittu toimenpide "kehitämme rakennetun ympäristön digitaalista jalanjälkeä ja tiedonhallintaa tukemaan ympäristövaikutusten vähentämistä" nostettaisiin periaatepäätökseen vielä erillisenä esiin, sillä nämä tietotarpeet ovat avain-asemassa mm. rakennusmateriaalien uudelleenkäyttöpotentiaalin ja kierrätyspotentiaalin vahvistamiseksi.

Kiertotalousulkopolitiikkaan panostaminen tärkeää

Toimenpide ”Edistämme globaalia siirtymää kiertotalouteen” on erittäin tärkeä. Suomen on kaikin tavoin hyödynnettävä mainettaan edistyksellisenä pohjoismaana ja pyrittävä vaikuttamaan kiertotalouden toimeenpanoon niin EU:ssa kuin muuallakin maailmassa.

Seurantaindikaattoreita päivitettävä tarvittaessa

Kuten liitteen ohjelmaehdotuksessakin mainitaan, kiertotaloudelle ei ole vielä kehitetty hyviä, kokonaisvaltaisia mittareita. Erityisesti tulisi pyrkiä kehittämään mittareita uusiutumattomien, niukkojen ja ympäristövaikutuksiltaan haitallisten resurssien käyttöön. Lisäksi HSY huomauttaa, että ”Rakennusjätteiden määrä ja kierrätysaste” on liian kapea indikaattori mittamaan esimerkiksi ohjelman kuvassa 8 esitettyjä rakentamisen kiertotalouden näkökulmia. Vähintäänkin olisi hyvä lisätä purkujätteet tähän mukaan. Ehdotetaan indikaattoriksi kierrätettyjen ja uudelleenkäytettyjen materiaalien osuutta rakennusmateriaaleista.

HSY kuitenkin pitää hyvänä, että ohjelman seurannan tueksi on valittu yhdeksän indikaattoria, jotka tällä hetkellä voidaan tuottaa. Kuten mainittu, kehitystyö indikaattorien parissa on kuitenkin vilkasta, joten indikaattoripalettia on hyvä säännöllisin väliajoin tarkistaa ja tarvittaessa täydentää.

Lehmussaari Saara
Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä