



8.3.2021

Ympäristöministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö

VALTIOVARAINMINISTERIÖN LAUSUNTO LUONNOKSESTA VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖKSEKSI KIERTOTALOUDEN STRATEGISESTA OHJELMASTA

Hallitusohjelmaan pohjautuen on valmisteltu keskeisten ministeriöiden, tutkimuslaitosten sekä Sitran ja Business Finlandin yhteistyönä poikkihallinnollinen, strateginen kiertotalouden edistämishjelma mittareineen. Ohjelmassa asetetaan tavoitteet, määritellään tarvittavat toimenpiteet ja varataan tarvittavat resurssit. Ohjelman mukaan siirtymä hiilineutraaliin kiertotalouteen edellyttää kokonaisvaltaista muutosta yhteiskunnan päätöksenteossa ja suunnittelussa samoin kuin yritysten, kotitalouksien ja kuluttajien asenteissa ja käyttäytymisessä.

Työn pohjalta laaditussa, lausunnolla olevassa valtioneuvoston periaatepäätösluonnoksessa kiertotalouden strategisesta ohjelmasta linjattaisiin keskeiset toimet, joita ministeriöt sitoutuvat toteuttamaan vastuualueillaan vuosina 2021-2024 siinä määrin, kuin se on niiden resurssien puitteissa mahdollista. Rahoitusta vaativat toimenpiteet käsiteltäisiin ja niistä päätettäisiin erikseen valtion talousarvio- ja JTS-prosesseissa.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Tavoitteet

Ohjelman toteutuminen edellyttäisi luonnonvarojen kestäväää ja tehokasta käyttöä. Tavoitteena on, että uusiutumattomien luonnonvarojen kulutus vähenee, ja uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö voi kasvaa siten, että kotimaan primääriraaka-aineiden kokonaiskulutus ei vuonna 2035 ylitä vuoden 2015 tasoa. Vientituotteiden valmistukseen käytetyt luonnonvarat eivät kuitenkaan kuulu tavoitteen piiriin. Toisena tavoitteena on, että resurssien tuottavuus kaksinkertaistuu vuoden 2015 tilanteesta vuoteen 2035 mennessä ja kolmannen tavoitteen mukaan materiaalien kiertotalousaste kaksinkertaistuu vuoteen 2035 mennessä.

Primääriraaka-aineiden kotimaista kokonaiskulutusta mitataan indikaattorilla RMC (raw material consumption, tonneina), joka mittaa kotimaan loppukäytön raaka-ainekulutusta vientisektori pois lukien. RMC:n tavoitekatoksi vuonna 2035 on asetettu vuoden 2015 taso. Resurssien tuottavuutta puolestaan mitattaisiin bruttokansantuotteeseen suhteutetulla indikaattorilla BKT/RMC tavoitteena tuottavuuden kaksinkertaistuminen vuodesta 2015 vuoteen 2035.

Bruttokansantuote ja RMC on tavoitteessa kytketty toisiinsa siten, että RMC:n yläraja on vuoden 2015 taso vain, jos bruttokansantuote kaksinkertaistuu vuodesta 2015 vuoteen 2035. Nykyisillä ennusteilla bruttokansantuotteen kehityksestä vuoteen 2035 asti RMC:n tason tulee olla todellisuudessa vuonna 2035 alempi kuin ensimmäisessä tavoitteessa määritetty vuoden 2015 taso.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hitaalla bruttokansantuotteen kehityksellä RMC:n tavoitetaso vuonna 2035 voi olla hyvin alhainen. Ohjelmassa ei ole arvioitu, mille tasolle RMC:n tulee asettua vuonna 2035 realistisissa bruttokansantuotteen kasvun skenaarioissa. Lisäselvitystä kaivataan siten sille, onko mainittu alataavoite resurssien tuottavuuden kaksinkertaistumisesta mitoitukseltaan oikea. Valtiovarainministeriö katsoo lisäksi, että erillisten alatavoitteiden asettaminen ja toimien mitoittaminen alatavoitteiden perusteella voivat heikentää toimien kustannustehokkuutta ja siksi niiden asettamiselle tulisi olla vahvat perustelut. Olisi myös tarpeen arvioida, mitä muutoksia tavoitteiden toteuttaminen edellyttäisi esimerkiksi Suomen energia- ja ilmastopolitiikassa.

Keinot

Kiertotalouden edistäminen on tärkeää luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja päästöjen vähentämiseksi. On kuitenkin epäselvää, missä määrin tarvitaan päätösluonnoksessa tarkoitettua kokonaisvaltaista muutosta kiertotalouden edistämiseksi ja missä määrin kiertotalous voidaan tai on tarvetta määritellä normaalista taloudellisesta toiminnasta erilliseksi taloudeksi. Materiaalitehokkuus ja erilaisten materiaalien käytön optimointi ovat kuitenkin osa normaalia taloudellista logiikkaa ja kustannusten minimointia.

Ennen uusien keinojen käyttöönottoa olisi tarpeen ensin korjata nykyjärjestelmän puitteissa niitä tekijöitä, jotka heikentävät kiertotalouden toteutumista. Näitä tekijöitä ovat esimerkiksi kierrätetyn materiaalin hyödyntämisen esteet, kuten luonnonvarojen korvaavien materiaalien käytön rajoitukset, lupavaatimukset taikka laatukriteerien ja tiedon puutteet. Päätösluonnoksessa mainitut keinot muun muassa tuotesuunnittelun, osaamisen ja informaatio-ohjauksen lisäämisestä sekä kierrätysmateriaalien markkinoiden kasvun kehittämisestä esimerkiksi edistämällä pullonkaulaksi osoittautunutta jätteen luokitellun materiaalin muuttamista tuotteeksi (End of Waste –menettely) ovat kannatettavia ja ne tulisi asettaa etusijalle keinovalikoimassa. Muitakin nykyisin jo käytössä olevia ohjauskeinoja

tulisi käyttää uusien sijasta silloin, kun ne todetaan kustannustehokkaiksi tavoitteisiin nähden.

Jos taas uusia veroja tai muita taloudellisia kannusteita halutaan ottaa käyttöön kiertotalouden edistämiskeinoina, niiden tavoitteet tulisi määritellä selkeästi, minkä lisäksi kannusteiden toteuttamiskelpoisuus ja vaikutukset tulee selvittää ennen kuin tehdään päätöksiä käyttöönotosta. Esimerkiksi uudet luonnonvaroihin kohdistuvat verot voivat ohjata uusiomateriaalin käyttöön, mutta lyhyellä aikavälillä vain siinä tapauksessa, että veron takia neitseelliselle materiaalille on olemassa uusiomateriaalista tehty vaihtoehto ja että vaihtoehtona toimivan, mutta nykyisin kalliimman uusiomateriaalin käyttö tulisi kustannuksiltaan halvemmaksi. Kysymys on tällöin myös siitä, minkälainen veroero johtaa tähän muutokseen. Jos uusiomateriaalin käytölle on muita esteitä, kuten puutteita jätteiden syntypaikkalajittelussa ja keräyksessä, uusiomateriaalien ympäristölupavaatimuksissa, laatustandardeissa ja tuotteistamisessa, ja näiden kautta heikko kysyntä, veroero ei ehkä riitä tuottamaan ohjausvaikutusta. Lähtökohtaisesti tällaisella verolla voisi olla heikko osuvuus halutun muutoksen aikaansaamiseksi, jolloin vero vain tuottaa tehokkuustappiota ja kustannuksia, mutta ei vähennä luonnonvarojen käyttöä. Pidemmällä aikavälillä vero voi kannustaa uusiomateriaalin mahdollistavan teknologian kehittämiseen ja käyttöönottoon, mutta tällöinkin ainoastaan, jos sääntely ei tuota esteitä.

Myös muita päätösluonnoksessa tarkoitettuja keinoja tulee arvioida kustannustehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta tavoitteiden saavuttamiseksi. Esimerkiksi tuotteiden kategorinen palvelullistaminen ei välttämättä ole tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukainen. Ei ole yksiselitteistä, että se johtaisi pienempään materiaalien kulutukseen ja päästöjen tuottamiseen. Esimerkiksi yhteiskäyttöautot voivat myös johtaa yksityisautoilun lisääntymiseen, jos siirtymää tapahtuu pois joukkoliikenteestä ja kävelystä tai pyöräilystä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Terhi Järvikare