

Asia: VN/13551/2019

## **Valtioneuvoston periaatepäätös Kiertotalouden strategisesta ohjelmasta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Asia: SYKE/2021/376 Valtioneuvoston periaatepäätös Kiertotalouden strategisesta ohjelmasta

Lausunto Vnp Kiertotalouden strategisesta ohjelmasta

Ympäristöministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat julkistaneet ehdotuksen kiertotalouden strategisiksi ohjelmiksi. Suomen ympäristökeskus tuo lausunnossaan esille seuraavaa:

Kiertotalous on vaativa systeeminen muutos, joka on käynnistynyt, mutta jonka saavuttaminen vaatii vielä paljon pitkäjänteistä yhteistä työtä. Pitkäjänteisyyttä tukee ohjelmaan tehty kirjaus, että sillä tavoitellaan yli hallituskauden tehtäviä toimenpiteitä, joten on hyvä, että pitkän aikavälin skaala on erikseen mainittu. Ohjelmassa on onnistuneesti tunnistettu luonnonvarojen ylikulutuksen merkitys järjestelmätasolla ja sen yhteys esimerkiksi ilmastonmuutokseen ja luonnon monimuotoisuuteen. Onkin olennaista tarkastella kokonaiskuvaa ja kestävyyttä sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti. Ohjelmaan voisi kuitenkin lisätä huomion siitä, että siirtymän kiertotalousyhteiskuntaan tulisi olla osa oikeudenmukaista siirtymää. Kansalaisten rooli sosiaalisesti reilussa siirtymässä on muutakin kuin informaatio-ohjausta saavan kuluttajan rooli ja työntekijän kannalta kiertotalouteen voi liittyä myös riskejä.

Ohjelmassa on tarkasteltu neljää sektoria tai toimijaa, jotka valikoituivat vaikuttavuuden perusteella. SYKE huomauttaa, että olisi ollut perusteltua esittää tarkemmin, mihin tehty rajausta ja vaikuttavuusarvio perustuu ja miten teemojen valintaan ovat vaikuttaneet muu aiheeseen kytkeytyvä ohjelmatyö (esim. ilmatoruokaohjelma ja ravinteiden kierrätysohjelma).

Kiertotalouden toteutumiseksi on asetettava selkeät, määrälliset ja mitattavat tavoitteet luonnonvarojen käytölle. Ohjelma on onnistunut tässä hyvin tuomalla kattavasti kolme määrällistä tavoitetta, jotka liittyvät sekä luonnonvarojen käytön määrään (uusiutumattomien ja uusiutuvien luonnonvarojen kulutuksen asettuminen vuoden 2015 tasolle), kestävän talouden näkökulmaan (resurssien tuottavuuden kaksinkertaistuminen) että materiaalien palautumiseen takaisin kulutuksen kiertoihin (materiaalien kiertotalousasteen kaksinkertaistuminen). Aikanaan ilmastopolitiikan onnistumisen avaintekijöinä ovat olleet määrälliset tavoitteet, joihin pääsemistä on ollut helppo seurata ja vertailla ja käyttää keskustelun pohjana. Selkeät mitattavat tavoitteet myös fokusoivat keskustelua, eikä aika kulu toissijaisiin seikkoihin esimerkiksi ilmiön määritelmistä ja rajauksista.

SYKE esittää tavoitteiden tason kunnianhimoisuudesta seuraavia huomioita. ei ole helppo ottaa vielä kantaa, sillä niistä ei ole ohjelman valmistelun aikana laadittu kattavaa arviota. Primääristen luonnonvarojen kotimaisen kulutuksen pysäyttäminen vuoden 2015 tasoon vuonna 2035 ei riitä, sillä se on kestäväää tasoa merkittävästi korkeampi. Myös vientituotteiden valmistukseen käytetyt luonnonvarat tulisi sisällyttää tavoitteeseen. Nykyisen kasvun pysäyttäminen on kannatettavaa, mutta tavoitteena tulisi olla myös kulutuksen vähentäminen. Jotta Suomi olisi kiertotalouden edelläkävijä hallitusohjelman mukaisesti, tulisi asettaa myös pidemmän aikavälin tavoitteita esimerkiksi vuodelle 2050. Myös tavoite materiaalien kiertotalousasteen kaksinkertaistumisesta vuoteen 2035 mennessä on suhteellisen vaatimaton. Suomen nykyinen kiertotalousaste (7 %) on selvästi alle eurooppalaisen keskitason (11 %). Materiaalien kiertotalousasteen kasvattaminen 14 % tasolle 15 vuoden aikana ei kuvasta edelläkävijyyttä: mahdollisesti olisimme tällä osuudella edelleen jopa eurooppalaisen keskiarvon alapuolella vuonna 2035.

Ohjelman keskeinen heikkous on toimenpiteiden jääminen suurelta osin tavoitteiksi selvittää asioita. Kiertotalous edellyttää nykyisten lineaaritaloutta tukevien rakenteiden, kuten joidenkin sääntelyratkaisuiden, purkamista. Tämä tarve on jäänyt ohjelmassa liian vähälle huomiolle.

Ohjelman mukaan luonnonvarojen säästämiseen ja kierrätysraaka-aineiden käyttöön liittyvistä kannusteista puuttuu päästön tai luonnonvarojen käytön haitan aiheuttajalle kohdistuva kustannusohjaavuus. On tärkeää, että näitä kannusteita tai verotuksellisia toimenpide-ehdotuksia on ehdotettu käsiteltäväksi osana kestävän verotuksen tiekarttaa, joskin tavoite olisi voinut olla vieläkin kunnianhimoisempi ja sisältää tässäkin kohdin määrällisiä (prosentuaalisia tai euromääräisiä) tavoite-ehdotuksia. Jotta kaivostoiminnan verotus toimisi kiertotaloutta tukevana, se pitäisi toteuttaa globaalisti. Toimiakseen kiertotaloutta tukevana, pitäisi verotuksen myös kohdella samanlaisesti sekä louhittua että maahan tuotuja primäärimetalleja ja -mineraaleja, ettemme ulkoista kaivostoiminnan ympäristökustannuksia nykyistä enempää Suomen rajojen ulkopuolelle.

Ohjelmassa todetaan, että jatkossa varaudutaan rahoittamaan demonstraatiotoimintaa ja laitosinvestointeja. On tärkeää, että näihin toimiin varattu rahoitus on riittävä. Järjestelmätason muutosten toteutuminen tulee edellyttämään myös teknologisia satsauksia, joihin liittyy suuria taloudellisia riskejä niin kauan kuin järjestelmämuutos on vielä kesken ja markkinat kehittymättömiä. Ohjelmassa mainittu demonstraatioiden tukeminen on kannatettavaa, mutta lisäksi on tuettava nykyisten käytäntöjen muuttamista myös pidemmällä aikajänteellä. Jos kunnilla,

maakunnilla tai muulla viranomaisella ei ole riittävää osaamista, työkaluja, taloudellisia resursseja tai toimintamalleja, jotka tukevat kiertotalouden jalkauttamista osaksi muuta toimintaa, on riski, että kokeilut jäävät yksittäistapauksiksi. Demonstraatioiden rinnalla on huolehdittava, että muutos tapahtuu ylisektoraalisesti ja pyrkimyksenä on kokonaisvaltainen ja systeeminen muutos kaikilla kiertotalouteen linkittyvillä toimialoilla. Tämä tarvitsee tuekseen koulutusta ja yhteistoimintaverkostoja vertaistukeen ja -oppimiseen. Esimerkiksi maankäytön suunnittelun toimialalla on hyviä esimerkkejä kiertotalouskoordinaattoreista kuntien eri sektoreiden yhdyspintana ja muutosagentteina.

Tutkimusrahoitusta olisi tarpeen suunnata etenkin alueellisen tiedon tuottamiseen sekä pitkäjänteiseen kiertotalouden tutkimukseen. Alueellisesti tuotettu tieto pitäisi myös kerätä ja tilastoida, jotta kiertotalouden seuranta olisi mahdollista.

Tervetullut tavoite on vaikuttaa tuotepolitiikkaan ja pyrkiä pidentämään tuotteiden elinikää ja kestävyyttä, edistämään kierrätysmateriaalien käyttöä sekä tukea tuotteisiin liittyvien tietojen digitalisaatiota. Uudenlaisen kysynnän luominen vaatii tukea, koska se ei markkinaehtoisesti ole syntymässä ainakaan riittävän nopeasti. Suunnitellut yritysten ja kuntien vapaaehtoiset luonnonvarojen käytön vähentämisen sopimukset ovat erittäin tärkeä konkreettinen keinolisä, jolla toivottavasti on ohjaava vaikutus mm. kierrätysraaka-aineiden käytön lisääntymiseen ja sen ajattelutavan vakiintumiseen, että luontoympäristöä tulisi lähtökohtaisesti säästää ja luonnosta otetut materiaalit on tarkoituksenmukaista käyttää yhä uudelleen.

Luvituksesta vastaavien viranomaisten yhteistyön lisääminen kiertotaloushankkeissa tuo parhaimmillaan selkeitä etuja, mutta olisi myös varmistettava verkostojen pystyttämisen ja ylläpidon resursointi siten, että yhteistyö ei heikennä mahdollisuuksia perustyöhön. Lisäksi on mahdollistettava oppien levittäminen ja skaalaaminen hankkeista arkisiin käytäntöihin arvioiden eri näkökulmista toimivimmat käytännöt. Viranomaiset tarvitsevat koulutusta ja resursseja uuden opiskeluun voidakseen tehdä nopeita päätöksiä kierrätysmateriaalien hyödyntämisestä. Osaamista tarvitaan esimerkiksi erilaisten kierrätysmateriaalien ainekirjosta ja kemikaaleista ja siten soveltuvuudesta uuteen käyttötarkoitukseensa. Kuntien työtä tukee myös ehdotus perustaa kansallinen osaamisverkosto, joka tuottaisi kuntien käyttöön palveluita hiilineutraalin kiertotalousyhteiskunnan edistämiseksi, ja myös verkoston resursointi tulisi varmistaa.

SYKE toivoo, että ohjelmassa otetaan vahvempi tavoite kuin ”suosittelu” rakentamisen ja kaavoituksen ohjauksen kehittämiseksi. Joustavan kaavoituksen kulttuuri olemassa olevien tyhjien kiinteistöjen ja tonttien osalta on kannatettava tavoite, mutta samalla on huolehdittava, että ympäristölupaviranomaisten tulkinta ”kaavoituksen joustavuudesta” on valtakunnallisesti yhtenäinen. Varsinkin tilojen väliaikaiskäyttö muuhun kuin kaavassa osoitettuun lopulliseen käyttötarkoitukseen on johtanut erilaisiin tulkintoihin ELY-keskuksissa. On myös varmistettava, että joustava kaavoitus tai rakentamismenettely ei johda tilanteisiin, jolloin kansalaisosallistamisen tai poliittisen päätöksenteon prosessi sivuutetaan ns. ketterän ja nopean maankäyttömuutosten myötä.

Tilojen väliaikaiskäytön lisäksi myös alueiden luvittaminen väliaikaiseen toimintaan (esim. ylijäämämaiden väliaikainen varastointi) on kohdannut lainsäädännön tulkinnallisuuteen kytkeytyviä haasteita ja on esitetty eriäviä näkökulmia siitä, voidaanko kaavoissa osoittaa myös väliaikaisia maankäyttömuotoja.

Kuten ohjelmassa todetaan, rakennetun ympäristön suunnittelulla on iso rooli kiertotalouden ratkaisujen käyttöönotossa. SYKE pitää tärkeänä suositusta taloudellisista kannustimista, jotka edistävät hiilineutraalin kiertotalouden ratkaisuja. Erityisesti kohteissa, joissa maankäytön suunnittelu toteutetaan yhteistyössä maanomistajien ja muiden toimijoiden kanssa (mm. sijoittajat, rahoittajat) on tärkeää luoda kannustimia normiohjauksen rinnalle. Samalla on huolehdittava, että kannustimet ovat mahdollista toteuttaa, eivätkä ole ristiriidassa kiertotalouden muiden periaatteiden kanssa (mm. neitseellisten luonnonvarojen käytön vähentäminen).

Suositus kiertotalouden sisällyttämisestä osaksi kuntastrategioita on tärkeä ja auttaa luomaan alueellisella tasolla poliittista tukea kiertotaloustoimien kehittämiseksi. Ohjelmassa esitetään maankäytön suunnittelu yhtenä keskeisenä muutosajurina kohti kiertotaloutta, jonka takia se olisikin tärkeää nostaa osaksi kiertotalouden strategioita. Kiertotalouden strategiatyön valmisteluun on syytä osallistaa laajalti koko organisaation eri toimialojen edustajia (ml. maankäytön suunnittelun toimijat). Yhteissuunnittelu ja -tavoitteiden asettaminen auttavat paikallisen kiertotaloustyön painopistealueiden määrittelyssä. Lisäksi ne edistävät sitoutumista tavoitteisiin ja toimiin ja lisäävät ymmärrystä siitä, miten jalkauttaa kiertotaloustoimenpiteitä esimerkiksi kaavaprosesseihin. Lisäksi esimerkiksi toimialakohtaiseen sääntelyyn liittyvät ristiriidat pystytään helpommin tunnistamaan jo strategiatyövaiheessa.

Ohjelman keino kierrätysmarkkinoiden vahvistamiseksi on hyvin tärkeä. Aito kiertotalous ei toimi ilman kierrätysmateriaalien kysyntää. Ohjelmassa esitetään selvitystarvetta vaihtoehtoista, joilla voidaan lisätä kierrätysmateriaaleja markkinoilla kierrätystavoitteilla ja digitaalisilla markkinapaikoilla. Selvityksen tekijöiksi on merkitty YM, TEM ja UM. Tähän tekijäjoukkoon olisi perusteltua lisätä myös MMM ja LVM. Maa- ja metsätaloudessa sekä väylärakentamisessa on merkittävä potentiaali kierrätysmateriaalien käytössä.

Rakentaminen on eräs keskeinen luonnonvaroja kuluttava sektori ja sen alalla kiertotalouden mahdollisuudet ovat suuret. Kiertotalousohjelman rakentamista koskevat toimenpiteet ovat oikean suuntaisia, mutta sisältävät epäkonkreettista ja osaksi tarpeettomankin tuntuista ”selvittämistä” ja ”edistämistä”. Esimerkiksi linjaus selvittää edellytyksiä vähentää rakennuskohteiden hiilidioksidipäästöjä päästöjen hinnoittelun avulla, vaikuttaa tarpeettomalta. Rakennuksille valmistellaan parhaillaan elinkaaristen hiilidioksidipäästöjen ylärajaa, ja toisaalta useiden korkeapäästöisten rakennustuotteiden valmistus kuuluu jo päästökaupan piiriin, joten moninkertaisesti päällekkäisen sääntelyn mahdollisuus olisi ilmeinen. Lisäksi rakennuskohteiden vähähiilisyystavoitteet eivät välttämättä ole yksi yhteen kiertotaloustavoitteiden kanssa. Vastaavasti kiertotaloustoimenpide ”selvittää mahdollisuuksia pilotoida vaikuttamisinvestoimisen mahdollisuutta energiatehokkaassa korjausrakentamisessa” ei tunnu tarpeelliselta. Energiaremonteille on jo olemassa useampikin tuki-instrumentti, ja lisäksi energiakorjaukset ovat yleensä kannattavia jo ilman tukeakin.

Kiitettävän konkreettinen linjaus on sisällyttää kiertotaloutta tukevat vähähiilisen rakentamisen hankintakriteerit kaikkiin julkisten rakennuttajien talo- ja infrarakentamisen hankkeisiin vuodesta 2022 alkaen. Julkisen rakennuttajalla on tärkeä rooli rakentamisen kiertotalouden edistäjänä. Jotta linjaus olisi myös vaikuttava, hankintakriteerit tulee päivittää ja päivitettyjen kriteerien tulee olla kiertotalouden osalta riittävän tiukat. Nykyisellään YM:n vähähiilisen rakentamisen hankintakriteerit eivät selkeästi ohjaa kiertotalouden mukaiseen rakentamiseen. Kaikkein olennaisin kiertotalouden toimenpide rakennusallalla olisi kuitenkin ehkäistä turhaa purkavaa saneerausta. Olemassa olevia rakennuksia tulisi kunnostaa purkamisen sijaan, aina kun tämä on mahdollista tehdä terveys ja turvallisuus huomioiden. Rakennusten kunnostaminen tulisi asettaa ohjelmassa omaksi toimenpiteekseen.

Ohjelmassa todetaan myös tavoite vaikuttaa kansainvälisistä luonnonvarasopimusta koskevissa neuvotteluissa. Kirjausta voisi täsmentää sellaisella lisäyksellä, että Suomi varautuu sitoutumaan mahdollisen luonnonvarasopimuksen tavoitteisiin. Lisäksi tarkoituksenmukaista olisi myötävaikuttaa siihen, että kiertotaloustason parantamiseen liittyvä velvoite tulisi sisällyttää esimerkiksi jätedirektiivin vaatimuksiin.

Ohjelman seurannan tueksi on valittu useita indikaattoreita. Tämä on tarpeen, koska kiertotaloutta ei voida mitata millään yksittäisellä indikaattorilla. Tärkeitä ovat etenkin indikaattorit, jotka liittyvät kierrätysmateriaalien käyttöön suhteessa käytettyihin luonnonvaroihin (CMU), luonnonvarojen kulutukseen, kotimaiseen materiaalien käyttöön ja materiaalien käyttöön suhteessa bruttokansantuotteeseen. CMU on erittäin kuvaava tapa mitata kiertotaloutta. Kotimaisen kulutuksen ja kiertojen lisäksi tulisi mitata Suomen globaalia vaikutusta, sillä suuri osa kulutuksemme vaikutuksista on Suomen rajojen ulkopuolella.

Tämän lausunnon valmisteluun osallistuivat Sari Kauppi, Tuuli Myllymaa, Hanna Nieminen, Kati Pitkänen, Hanna Salmenperä, Hanna Salo, Paula Sankelo, Topi Turunen, Helena Valve, Kati Vierikko.

Ryhmäpäällikkö      Tuuli Myllymaa

Pääjohtaja            Leif Schulman

Salmenperä Hanna

