

Asia: VN/13551/2019

## **Valtioneuvoston periaatepäätös Kiertotalouden strategisesta ohjelmasta**

### Lausunnonantajan lausunto

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

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi kiertotalousstrategian valmistelussa. Katsomme, että strategiassa on tunnistettu monia tärkeitä asioita, mutta haluamme lausunrossamme kuitenkin vielä painottaa kansanterveyden ja kiertotalouden kannalta olennaisia seikkoja.

#### **VIENTITUOTTEET PITÄISI SISÄLLYTTÄÄ STRATEGIAN PIIRIIN**

Strategian mittarit tarkastelevat kotimaista kulutusta (arviointi, sivu 4). Tämä arvovalinta korostaa kuluttajan ja vähättelee vientisektorin tuottajien merkitystä. Kuitenkin systeemimuutokset ovat tehokkaita nimenomaan valmistusvaiheessa. Siksi vientituotteillekin olisi asetettava tavoitteita olla kiertoystävällisempiä kuin kilpailevat tuotteet maailmanmarkkinoilla. Tämä on myös merkittävä kilpailuetu, kuten esimerkiksi NesteMy-polttoneste osoittaa.

#### **TARKEMPIA TOIMENPITEITÄ JA MITTAROINTIA PITÄISI KEHITTÄÄ**

Strategia käsittelee useita tärkeitä osa-alueita varsin kattavasti, mutta suunnitellut toimenpiteet ovat yleisluontoisia eivätkä konkreettisia. Kuten strategian arvioinnissakin sanotaan, jatkosuunnittelu on ratkaisevaa ja seuraavassa vaiheessa on pystyttävä tuottamaan konkreettisia toimenpiteitä, joilla on uskottava ja arvioitavissa oleva määrällinen tavoite.

Suunnitelman parantamiseksi pitää kuvata arvot, joiden mukaan toimitaan, sekä toiminta ja mittarit, joiden avulla tavoitteeseen päästään. Suunnitelmaa ei voida pitää valmiina ennen kuin toimenpiteistä kumpuava kehityskulku vaikuttaa uskottavasti saavuttavan tulevaisuuteen asetetut

määrälliset ja mitattavat tavoitteet. Tämä edellyttää, että eri sektoreilla kehitetään toimenpiteitä, joilla on omat alamittarinsa ja joiden avulla kokonaisuutta voidaan seurata.

Nyt päätetyt toimenpiteet ovat lähinnä linjauksia ja pohjatyötä, jotta päästään kehittämään varsinaisia toimenpiteitä. Tätä suunnitelman konkretisointia pitäisi tehdä nopeasti ja kehittään yhdessä, ja näin jo 2021 lopussa voisi olla hyödyllistä raportoitavaa. (Nyt ensimmäinen raportointitavoite on vasta 2022 lopussa; strategia 8.4.12.)

Lauseet kuten “Jos toimenpiteen toteuttamiseksi ei varata riittävästi voimavaroja, vaikutus jää väistämättä vaatimattomaksi.” (arviointi, s. 4) strategian arvioinnissa herättävät kysymyksen, että onko päätelmää jo tässä vaiheessa: “Strategian vaikutus jää vaatimattomaksi ja kauas tavoitteistaan, koska toimenpiteiden toteuttamiseen ei ole varattu riittävästi voimavaroja.” Arvioinnin taulukko 2 osoittaa karusti, että toimenpiteistä vain 7/39 ovat sellaisia, joihin on varattu resursseja eli joilla voi olla mahdollisuuksia fyysisen maailman muuttamiseen haluttuun suuntaan.

Valtioneuvoston päätös sinänsä sisältää rahoitusta ainakin 260 miljoonaa euroa vuosille 2020-2023, mutta valtaosa menee erilaisiin teollisuuden investointeihin. Tässä vaiheessa kriittisimmät puutteet ovat kuitenkin strategisessa työssä, jolla tuotetaan johdonmukainen toimenpide- ja mittarikokonaisuus. Tähän on varattu vain 2 M€/vuosi kolmena vuonna (2021-2023) “kertaluontoisena” investointina. Kuitenkin konkreettisen strategian kehittäminen, seuranta ja ohjaus nimenomaan pitäisi nähdä jatkuvana ja olennaisena toimintana, johon tuo alkuvuosien rahoitus tuskin riittää ja jonka pitäisi joka tapauksessa jatkua koko strategian keston ajan.

On hyvä, että valtioneuvoston päätös sisältää muutaman konkreettisen, mitattavan tavoitteen. Ne ovat kuitenkin hyvin karkeita suuntaviivoja eivätkä vielä pysty antamaan tarvittavaa yksityiskohtaista kuvaa strategian onnistumisesta. Esimerkiksi jos kehitetään palveluja, jotka ovat sekä vähemmän materiaalia kuluttavia että halvempia, mittari RMC/BKT ei huomaa paranemista. Myös kierrätysmateriaalin osuus tuotannosta voi olla hämäävä, koska se ei juuri kerro esimerkiksi tuotteiden pitkäikäisyydestä tai kierrätysmateriaalien vaatiman kuljetuksen päästöistä.

Määriteltyihin tavoitteisiin myös näyttää liittyvän epäjohdonmukaisuus. Ensinnäkin tavoitellaan vuoteen 2035 mennessä, että RMC eli materiaalien kokonaiskäyttö ei ylitä vuoden 2015 tasoa. Toisaalta halutaan, että RMC suhteessa bruttokansantuotteeseen puolittuu. Yhdessä nämä kaksi tarkoittavat, että tavoitellaan bruttokansantuotteen kaksinkertaistamista eli 3.5 % vuosikasvua ilman muutosta materiaalien käyttöön. Tämä ei erityisesti kuulosta kiertotalousstrategialta.

## EETTISTÄ POHDINTAA TARVITAAN JATKOSSA

Sekä strategiassa että sen arviointiraportissa puhutaan niukasti eettisistä kysymyksistä. Lukija voi kysyä: “Missä ovat kiertotalouden moraaliset velvoitteet? Kenen vastuulla on, että yhteiskunnan ja

yksilöiden toiminta muuttuu kiertotaloutta suosivaksi ja kestäväksi? ja Miten muutos toteutetaan yhdenvertaisesti?” Nämä ovat isoja ja monimutkaisia kysymyksiä, joita tulisi huolellisesti miettiä jatkossa.

Arviointiraportin sivulla 29 todetaan: “...ohjaus törmää olemassa oleviin rakenteisiin ja vahvoihin intresseihin. Oikeudenmukaisen siirtymän toteuttaminen on haasteellinen tehtävä, ja ohjelman toimeenpanon seurannassa ja arvioinnissa on syytä kiinnittää erityistä huomiota esteiden tunnistamiseen ja hahmottamiseen.” Huomio pitää paikkansa, mutta se ei strategiassa kuitenkaan näy. Jatkossa olisi ratkaistava erityisesti moraalikysymykset siitä, mikä oikeus tai velvollisuus on toimia tai lopettaa jokin toiminta ja miten suhtaudutaan kieltoihin, kompensatioihin ja muihin poliittisiin toimiin. Ääriesimerkkinä voisi mainita hiilivoiman, jota toisaalta on vaadittu oikeuteen ilmaston tuhoamisesta ja joka toisaalta on vaatinut valtiolta korvauksia oikeutetun edun menettämisestä. Johdonmukaisen yhteiskunnan on valittava linjansa.

VNP:n sivulla 1 todetaan: ”Suomen kestävä kehityksen politiikan arvioinnissa Suomen suurimmiksi haasteiksi tunnistettiin ilmastonmuutos, ympäristön tila ja ylikulutus sekä yhteiskunnan eriarvoistuminen.” On hyvä, että eriarvoisuus on tunnistettu olennaiseksi asiaksi. Tulisi kuitenkin pohtia, ajatellaanko eriarvoisuus suhteessa kulutusmahdollisuuksiin eli tähtääkö eriarvoisuuden poisto itse asiassa kulutuksen kasvuun. Uusia toimintamalleja kehitettäessä tätä eriarvoisuuden ja materiaalin käytön kytköstä voidaan usein purkaa, kun vuokra- ja palvelutalouden luo huokeita ja materiaalitehokkaita palveluja kaikkien saataville.

## YHTEISKEHITTÄMISTÄ TARVITAAN MYÖS

Yhteiskehittämisen ja osallistamisen painottaminen kiertotaloustrategiassa ansaitsee kiitosta. Aihe on monimutkainen ja edellyttää erilaisten näkemysten kuuntelua ja huomioimista. Kuten edellä kuvatut eettiset ongelmat osoittavat, perusteltuja näkemyksiä on monenlaisia. Ilman laajaa osallistamista ja avoimuutta on vaarana, että jotkin legitiimit näkökulmat jäävät huomiotta.

Yhteiskehittämisen menetelmät ovat kehittyneet vauhdilla viime vuosina, ja niitä tulisi ottaa aktiivisesti käyttöön strategian seuraavassa vaiheessa yksityiskohtia mietittäessä.

## RISTIRIITAISET VAIKUTUKSET OLISI TUNNISTETTAVA

Kiertotalouden monet vaikutukset ovat joskus ristiriitaisia. Esimerkiksi lisääntynyt kierrätys lisää usein myös kuljetuksia ja siten heikentää tuloksellisuutta. Näitä ristiriitoja pitäisi aktiivisesti etsiä ja tunnistaa, jotta ne voitaisiin ottaa huomioon toimenpiteiden yksityiskohtia suunniteltaessa. Tässä on nostettu pari esimerkkiä valtioneuvoston päätökseen liittyen.

VNP:n sivulla 4 todetaan: ”Lisäämme vähähiilisiä kiertotalousratkaisuja mm. julkisen sektorin rakentamisessa, energia- ja infrastruktuurihankkeissa sekä palveluiden hankinnoissa.” Kaukolämpö on perinteisesti ollut tehokas lämmitysmuoto, mutta nykyään olisi tärkeää huomioida kaavoituksessa maalämmön käyttömahdollisuus ja tilantarve. Kuitenkin se saattaa heikentää kaukolämmön kokonaistehokkuutta. Siksi lämmityksessä tulisi etsiä parhaita kokonaisratkaisuja ja liittää ne sivulla 7 olevaan teemaan ”Kehitämme kaavoituksen periaatteita sekä rakentamisen ja tilojen käytön ohjausta kiertotaloutta tukevaksi”.

VNP:n sivulla 5 todetaan: ”Vaikutamme aktiivisesti EU:ssa kiertotaloutta tukevan lainsäädännön ja tuotepolitiikan ohjauskeinojen kehittämiseen.” Sähköä käyttävien tuotteiden parempi energiatehokkuus on monesti paremman elektroniikan, ohjelmistojen ja sitä myötä laitteiden paremman käytönohjauksen tulosta, mutta tämä saattaa olla suoraan ristiriidassa tuotteen pitkäikäisyyden, korjattavuuden ja ainakin osaltaan kierrätettävyyden kanssa. Ohjelma ei ota millään lailla huomioon näitä ristiriitoja keskittyessään materiaaliseen pitkäikäisyyteen. Monin paikoin yhtä tärkeää tai jopa tärkeämpää kuin materiaallinen, on ohjelmistollinen pitkäikäisyys/päivitettyvyys, ja tähän olisi syytä jatkossa kiinnittää huomiota. Haastavaa elektroniikan kierrättämistä olisi kehitettävä. Esimerkiksi suurten datakeskusten elektroniikan turvallisen kierrättämisen suunnittelu tulisi aloittaa välittömästi.

#### TERVEYSRISKIT OLISI SYYTÄ HUOMIOIDA

Kierrätysprosessit ovat usein epähygieenisinä ja sisältävät huonosti valvottuja vaiheita ulkomailla. Siksi näihin prosesseihin pitäisi kiinnittää erityistä huomiota terveyden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tietoa tuotteiden valmistus- ja kierrätystehästä pitäisi kerätä ja avata, jotta epäkohtiin voidaan puuttua.

Kierrätysmateriaalien käyttöön liittyy myös osaltaan huonosti tunnettuja kemikaaliriskejä, jotka voivat ilmetä kierrätysprosessin sivuvaikutuksena. Esimerkiksi alkuperäisiin tuotteisiin lisätyt bromatut palonestoaineet voivat muuntua kierrätysprosessissa huomattavasti haitallisemmiksi bromatuiksi dioksiineiksi ja furaaneiksi, jotka siirtyvät uusiotuotteisiin. Bromattuja dioksiineja ei vielä säännellä uusiotuotteissa, vaikka niiden muodostuminen tunnetaan ja tunnistetaan ja siihen kiinnitetään huomiota esim. uusien palonestoaineiden suunnittelussa.

#### VAIKUTUSARVIOINTIA PITÄISI KEHITTÄÄ VIELÄ VOIMAKKAASTI

Edellä olevat kommentit osoittavat selkeästi, että kiertotalouden kehittäminen on paitsi tärkeää myös vaikeaa ja paljon tietoa vaativaa työtä. Työn ja tutkimustarpeiden määrään nähden suunniteltu kolmen vuoden kertaluontoinen rahoitus tuntuu pahasti alimitoitettulta. Sen sijaan pitäisi perustaa esimerkiksi Syken koordinoima pitkäaikainen yhteistyöhanke, joka tuottaisi tarkennettuja toimenpiteitä, niille mittareita ja vaikutusarviointeja sekä organisoisi tarvittavan seurannan ja

ohjauksen. Tähän työhön tarvittaisiin mukaan ainakin ympäristöalan, ympäristöterveyden, teollisuuden, verotuksen, taloustieteen ja lainsäädännön asiantuntijoita ja tutkijoita.

Hankkeessa tulisi tutkia erilaisten kiertotalouden toimenpide-ehdotusten edellytyksiä monesta näkökulmasta sekä arvioida niiden toivottuja ja haitallisia vaikutuksia. Se tuottaisi päättäjille ehdotuksia toimenpiteiksi ja mittareiksi ja kehittäisi menetelmiä mittareiden seuraamiseen.

Tutkittavia asioita olisivat esimerkiksi, kuinka suurina ovat kierrätysmateriaalin keräily ja kuljetuksen päästöt, tai vähentäisikö jätevero käytännössä ihmisten kulutusta vai ehkä lisäisi laittomia kaatopaikkoja, tai mikä olisi eettisesti sopiva kaivosveron suuruus.

Tällainen systemaattinen vaikutusarviointi ja mittarien seuraaminen ei ole kovin yleistä poliittisissa strategioissa. Kuitenkin kiertotalous on niin monimutkainen ala, että ilman sellaista tuskin saadaan vaikuttavia tuloksia. Monet toimenpiteet tai niiden sivuvaikutukset myös tulevat niin lähelle kansalaisten tai yritysten arkea, että ne väistämättä herättävät voimakkaita tunteita. Niinpä avoin osallistaminen, sidosryhmien kuuleminen ja ongelmien yhdessä ratkominen tulee olemaan keskeisen tärkeää.

Kiertotalous sivuaa niin monia biotalous-, ilmasto-, liikenne- ja muita strategioita, että laaja yhteistyö myös virkakunnan sisällä on välttämätöntä. Olisikin syytä tehdä vaikutusarvioinneista läpinäkyviä ja jakaa lähtötiedot, tulokset ja laskentakoodit avoimena datana kiinnostuneiden käyttöön, kommentoitavaksi ja jatkokehitettäväksi.

Tuomisto Jouni  
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL - allekirjoittajat Markku Tervahauta,  
pääjohtaja, ja Anne Hyvärinen, johtaja (Terveysturvaajat-osasto)