

Kiertotalouslaki: kansallisen lain edellytyksistä ja vaihtoehtoista sekä katsaus eräiden muiden maiden tilanteeseen

**Petrus Kautto, Helena Valve, Topi Turunen,
Hanna Entsalon
Kiertotalouslain valmistelun
käynnistysseminaari 28.8.2024**



**Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute**

Sisältö

- Sääntelyn kehittämisen lähtökohdat
- Hankkeen sisältö
- Sääntelyn reunaehdot
- Kiertotalouslaki: vaihtoehdot ja niiden avainkysymykset
 - I. Puitelaki
 - II. Kiertotalouskaari
 - III. Laajennettu jätelaki
- Päätelmät

Säätelyn kehittämisen lähtökohdat (1)

- Jätelakia on edellisen kokonaisuudistuksen jälkeen muutettu yli kymmeneen kertaan edellisen kokonaisuudistuksen jälkeen - kaipaa selkeyttämistä
- Hallitusohjelmassa (2023, 153-155) useita kirjauksia kiertotalouden säätelystä:
 - kiertotalous on tunnistettu tavaksi ”parantaa omavaraisuutta, nostaa jalostusastetta ja vähentää saastumista”,
 - tavoitteeksi on asetettu lisätä ”kierrätysmateriaalien käyttöä markkinaehtoisesti jätelainsäädäntöä muuttamalla”, sekä
 - kehittää ”säätelyä siten, että jäte-, tuote- ja kemikaalisäätely muodostavat selkeät kokonaisuudet ja ympäristösäätely on selkeää, eikä päällekkäisiä velvoitteita tai ohjauskeinoja olisi”
- Kiertotalouden strateginen ohjelma tunnistaa ohjauskeinojen kehittämisen tarpeen

Sääntelyn kehittämisen lähtökohdat (2)

- Suomessa luonnonvarojen käyttöaste on poikkeuksellisen korkea
- Suomi ei ole saavuttamassa yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteita
- Samalla EU:sta tulee jatkuvasti uusia säädöksiä, jotka muuttavat painopistettä yhä enemmän tuotepuolelle ja yhä vähemmän jätehuoltoon
- Suuria odotuksia sääntelyn mahdollisuuksiin vauhdittaa kiertotaloutta
 - Haastattelut osoittavat, että monet kiertotalouden asiantuntijat arvioivat kiertotalouslain tarvetta ja sisältöä irrallaan oikeudellisista kehyksestä ja EU-sääntelyn asettamista reunaehdoista

Hankkeen osatehtävät

- Tarkastella kansallisen puitesääntelyn mahdollisuuksia ja haasteita ympäristöpolitiikan ohjauskeinona
- Arvioida kansallisen puite- ja muun normiohjauksen tarpeita ja edellytyksiä kiertotalouden vahvistamisessa kohdentamalla tarkastelu tiettyihin tuote- ja materiaalityyppeihin
- Tukea kiertotalouden ohjauksen tietopohjaista kehittämistä painottaen erityisesti sääntelystrategisia pohdintoja
- Käynnistää keskustelu kansallisen kiertotalouslain tarpeesta, mahdollisista säädösstrategioista, mahdollisista vaikutustavoista ja oletetuista vaikutuksista.

Hankkeen tausta ja toteutus

- YM tilaustyö
- Toteuttajat erikoistutkija Topi Turunen, johtava tutkija Helena Valve, tutkija Hanna Entsallo ja johtava tutkija Petrus Kautto, mukana myös joukko muita Syken asiantuntijoita
- Työn taustoittamiseksi haastateltu 10 hlöä Suomessa ja 5 hlöä Hollannissa ja 5 hlöä Ranskassa.
- Alustavat tulokset esitelty YM:n asiantuntijoille 06/2024
- Seminaarin jälkeen viimeisteltävä muistio jaetaan Kiertotalouslakityöryhmän jäsenille ja julkaistaan Syken julkaisusarjassa

Millaisella sääntelyllä vauhdittaa kiertotaloutta?

- Puitelaki
- Kiertotalouskaari
- Laajennettu jätelaki
- Muut vaihtoehdot



Kiertotalous hallinnan ongelmana

Kiertotalouden sääntelyn reunaehdot



Sääntelyn kehittäminen ja kansallinen liikkumavara

- Tuotelainsäädännön kiertotaloutta koskevien vaatimusten käyttöönotto on hidasta
- Kansallisen sääntelyn liikkumavara on rajoitettu
 - Suomi ei voi yksipuolisesti antaa tuotepolitiikan vaatimuksia, koska ne rajoittaisivat EU:n sisämarkkinoita.
 - EU asettaa vähimmäisvaatimukset, tavoitteet ja peruskäsitteet myös jätettä koskevalle sääntelylle. Täällä on kuitenkin enemmän liikkumavaraa kuin tuotelainsäädännössä.
- Osin materiaalikierron ovat (tai voisivat olla) kestävästi ylikansallisia

→ **Kansallisen sääntelyn tila on rajallinen kahta kautta**

Kiertotalous ei koherentti sääntelyn kohde

- Talouden uudelleenorganisointuminen tapahtuu hajautetusti ja useissa eri mittakaavoissa
 - Kannusteiden luominen esimerkiksi materiaalikiertojen vahvistamiseksi vaatii väistämättä räätälöintiä esimerkiksi materiaaliryhmä- tai tuotekohtaisesti
 - Kiertotalouden edellytyksiä luodaan yllättävissäkin yhteyksissä
- Sääntelyssä tulee huomioida olemassa oleva sääntely sekä markkinoiden ja prosessiketjujen kehittyneisyys
- Esimerkiksi **käyttöosuusvelvoitteen** on katsottu edistävän vähäisin sivuvaikutuksin uusioraaka-aineen kysyntää osassa muovipakkausteollisuutta, mutta sama ei päde automaattisesti lannoitetuotantoon (Luostarinen ym. 2019).
 - Kysymyksestä ei myöskään voi säätää kansallisesti

Kiertotalouden tavoitteet ja mittaaminen

Kasvihuonekaasuekvivalenttien kaltaisia yhteismitallistavia mittayksiköitä kiertotalouden etenemisen mittaamiselle ei ole helppoa luoda mm. seuraavista syistä:

1. Luonnonvarojen käytön mittayksiköt (esim. kg) eivät huomioi raaka-aineen kriittisyyttä.
2. Materiaalihyödyntämisen mittayksiköt eivät tee erottelua helposti tai huonosti hyödynnettävien materiaalien välillä. Jotkut sivuvirrat, jätejakeet tai esimerkiksi muovilajit voivat kiinnostaa useita prosessoijia ja tuotteistajia, toiset eivät ketään. Arvonluonnin riskittömyys ja pääomaintensiivisyys vaihtelee sivuvirroista ja jätejakeista toiseen. Esimerkiksi materiaalien stabiilisuus, kuljettavuus ja haitta-ainepitoisuudet ovat erilaisia.
3. Aggregoivat tunnusluvut eivät paljasta, millaisten ulkoisvaikutusten ja ongelmallisten, heikosti tuotteistettavien materiaalien tuottamisen kustannuksella kiertotalous etenee ja millaisia, kenties kestävämpiä kiertotalouden polkuja ja liiketoimintamalleja jää samalla marginaaliin.

Muodostetut sääntelyvaihtoehdot



Sääntelyvaihtoehtojen muotoilu ja arviointi

- Tarkoituksena on tuoda esiin vaihtoehtojen keskeisiä piirteitä ja arvioida näihin sääntelystrategioiden taustaoletuksia, perusominaisuuksia sekä oikeudellisia ja käytännöllisiä ehtoja
- Eroja:
 - Miten suhtaudutaan sääntelyn rajalliseen kansallisen liikkumavaran?
 - Missä määrin toisaalta painotetaan uusien aineellisoikeudellisten velvoitteiden antamista?
 - Kuinka mittavat hallinnolliset kustannuksia ollaan valmiit hyväksymään?
 - Kuinka valmiita ollaan uudelleenorganisoimaan hallinnonalojen välisiä toimivaltasuhteita?

Säätelyvaihtoehdot I: Puitelaki

- Puitelakimalli on uudenlainen, EU-säätelyssä yleistynyt säätelymuoto
- Esim. ilmastolaki, laki vesien- ja merenhoidosta
- Puitelakien tulisi vastata strategisiin tavoitteisiin. Tästä näkökulmasta kiertotalous voi olla mielekäs puitesäätelyn kohde
- Vakiintunutta määritelmää ei ole, mutta tyypillisesti puitelaki
 - Asettaa tavoitteet, joihin säädöksellä pyritään
 - Määrittelee laskentasäännöt ja käytännöt tavoitteiden saavuttamisen mittaamiselle
 - Asettaa **viranomaisille** velvoitteen laatia suunnitelmia, joissa määritellään toimet, joiden kautta tavoitteet saavutetaan
 - Ei aseta **toiminnanharjoittajia** koskevia oikeuksia tai velvoitteita

Mitä puitelaeista tiedetään?

- Tutkimuksessa on tunnistettu riski ns. menettelyllistymiselle
 - Otetaan käyttöön raskaita tiedonkeruu- ja suunnittelumenettelyitä, jotka eivät johda merkittäviin vaikutuksiin (mm. Puharinen 2024)
- Malliin sisältyy vallansiirto:
 - Päätöksessään puitelaista eduskunta ottaa kantaa säädettäviin tavoitteisiin sekä hallinnollisiin prosesseihin, mutta ei määrää, kuka ja millä tavoin on vastuussa esimerkiksi tuotantotoiminnassa tarvittavista muutoksista

Puitelakimallin soveltuvuus kiertotalouden sääntelyyn

- Kiertotalous (=talousjärjestelmän uudistaminen) ei ole helposti mitattavaa
- Tavoitteiden asettaminen ja seuranta sekä suunnitteluprosessit vaativat paljon resursseja → tämä pois muusta kiertotalouden edistämisestä?
- Suunnittelujärjestelmien vaikuttavuus? Suunnitelmissa ei voida velvoittaa kuin viranomaisia ottamaan suunnitelmat huomioon
- Mallin etuna se, että siinä voitaisiin asettaa myös tuotepolitiikkaa koskevia tavoitteita ja niitä ohjaavia menettelyitä ilman, että astutaan EU-sääntelyn tontille
- Etuna myös yhteensopivuus EU Material Resources Law -aloitteeseen

Kiertotalouden nykyiset suunnitteluinstrumentit

- Valtakunnallisen jätesuunnitelman asema ei ole kovin vankka ja siinä ei voida asettaa vahvoja velvoitteita etenkin julkishallinnon ulkopuolelle.
 - Valtakunnallisten jätesuunnitelmien päämäärät, visiot ja tavoitteet ovat pysyneet lähes samoina vuosina 2008-2022.
 - Suunnitelmien temaattinen kohdennus on laajentunut kierrätyksestä kohti kiertotaloutta.
 - Suunnitelmissa määritetyistä tavoitteista ja toimista huolimatta yhdyskuntajätteen määrä on kasvanut pitkällä aikavälillä ja kierrätystavoitteiden saavuttaminen on kaukana.
- Vaikka osallistujat kokevat usein suunnitteluprosessit mielekkäinä, suunnitelmien vaikuttavuuteen suhtaudutaan epäillen
- Alueellisista jätesuunnitelmista luovuttiin – hyvistä syistä?
- Maankäytön suunnittelulla voidaan tai voitaisiin jo nyt helpottaa tietyillä alueilla syntyvien raskaiden materiaalien (maamassat, purkujäte) hyödyntämistä

Alankomaiden suunniteltu kiertotalouslaki

- Nykyinen ympäristöhallintolaki ei tarjoa työkaluja kiertotalouden kansallisten tavoitteiden saavuttamiseksi ("*täysi kiertotalous vuonna 2050*")
 - Ympäristöhallintolaissa säädetään mm. eri hallinnon toimijoiden roolit, kansallisen jätesuunnitelman laatimisesta ja ympäristövaikutusten arvioinnista.
- Vuodesta 2020 valmistellun lakiuudistuksen pääperiaatteet:
 1. **Kiertotalouden idean, kielen ja käsitteiden yhdistäminen:** Tavoite taloudesta, jossa raaka-aineita käytetään kestävästi, vakaampi pohja nykyiselle ja tulevalle kiertotalouden sääntelylle
 2. **Kiertotalouden eurooppalaisten ja kansallisten ohjauskeinojen fasilitointi:** Ketjumaisen lähestymistavan odotetaan helpottavan sääntelyohjauksen kehittämistä. Mahdollistetaan konkreettisten tavoitteiden sisällyttäminen lakiin.
- Lisäksi kiertotalouslain yhteydessä kansallinen jätesuunnitelma aiotaan muuttaa ns. kiertomateriaalisuunnitelmaksi.
- Varmuutta lain muodosta ja sisällöistä ei vielä ole, mutta lakiehdotuksen on määrä tulla julkiseen kuulemiseen vuoden 2024 lopulla.

Sääntelyvaihtoehdot II: Kiertotalouskaari

- Kaarisäädöksessä otetaan nykyistä laajemmin yhden säädöksen alle laaja yhtä oikeudenalaa koskeva sääntely ja systematisoidaan nykyistä sirpaloitunutta sääntelyä
- Kaarisäädös tarjoaisi puitteet uuden EU-sääntelyn kansalliselle toimeenpanolle
- Toisin kuin puitelaissa, kiertotalouskaareissa asetetaan velvoitteita toiminnanharjoittajille (ei vain viranomaisille)
- Soveltamisala olisi kapeampi kuin puitelaissa, sillä velvoitteita annetaan EU-sääntelyn puitteissa

Kiertotalouskaaren avainkysymys

- Tuote- ja ympäristösääntely kietoutuvat entistä tiiviimmin yhteen uuden EU-sääntelyn seurauksena
- Missä määrin kaarisäädös edellyttäisi hallinnonalarajojen ylittämistä / toimivallan jakamista useille hallinnonaloille?
- Näiden kysymysten avaaminen olisi hyödyllistä, mutta vie aikaa ja hallinnollisia resursseja

Ranskan kiertotalouslaki

- Ranskassa on säädetty kansallinen kiertotalouslaki vuonna 2020 jätteiden määrän minimoimiseksi ja kiertotalouden edistämiseksi.
- Sisältää useita velvoitteita, kielloja ja työkaluja viidellä osa-alueella:
 1. siirtyminen pois kertakäyttöisistä muovituotteista,
 2. kuluttajien parempi informoiminen,
 3. syntyvän jätemäärän vähentäminen ja solidaarisen uudelleenkäytön edistäminen,
 4. suunnitellun vanhenemisen ehkäiseminen, ja
 5. parempi tuotanto.
- Varsin epäkoherentti kokonaisuus yksittäisiä erityisesti yrityksiin kohdistuvia toimia, kuten vähimmäisosuus uudelleenkäytettyjen tuotteiden hankinnoille ja tuotteiden korjattavuusindeksi.
- Ylittää kansallisen toimivallan EU:n sisämarkkinoilla. Ranskassa säädettyjä vaatimuksia on otettu tai ollaan ottamassa käyttöön EU:ssa.

Sääntelyvaihtoehdot III: Laajennettu jätelaki

- Kiertotalouslain sijasta voitaisiin laajentaa jätelain soveltamisalaa ja vaatimuksia tukemaan kiertotalouden tavoitteiden edistämistä
- Mahdollisuus selkeyttää ja uudelleen systematisoida sääntelyä
- Rajautuminen jätesääntelyyn: pettäkö odotukset?
- Matalat sääntelykustannukset

Saksan kiertotalouslaki

- Laki on päivitetty vuonna 2020, jolloin laajennettiin jätepuitedirektiivin vaatimusten mukaiseksi sekä annettiin joitain kansallisia määräyksiä, kuten:
 - Liittovaltion virastojen ja laitosten on julkisissa hankinnoissa suosittava vaihtoehtoja, jotka säästävät raaka-aineita, tuottavat vähemmän jätettä, ovat korjattavia, vähäpäästöisiä ja kierrätettäviä, kunhan niistä ei aiheudu kohtuuttomia lisäkustannuksia
 - Tuotevastuuta laajennettiin ns. huoltovelvollisuudella, joka edellyttää tuotteiden käytettävyyden säilyttämistä ja sallii niiden hävittämisen vain viimeisenä vaihtoehtona
- Nimestään huolimatta Saksan kiertotalouslain kokonaisuus vastaa suurin piirtein Suomen jätelain soveltamisalaa, eikä kokoa merkittävästi kiertotaloutta koskevia velvoitteita yhteen

Muut sääntelyvaihtoehdot

4. Eriytyvät kiertotalouden lait: Eriteltyjä säädöksiä kiertotalouden eri osa-alueille kuten jätehuoltolaki, roskaantumislaki, jne.

- Sääntelyn selkeyttäminen?
- Kaikkia asioita ei tarvitsisi aina avata käsittelylle, kun lakia halutaan uudistaa

5. Vapaaehtoiset järjestelmät

- Esimerkkeinä maatalouden ja rakentamisen muovit ja muovikassit sekä kiertotalouden green deal
- Vaikuttavuusvaje?
- Ei vastaisi hallitusohjelman odotuksiin ja jätelain systematisointitarpeisiin

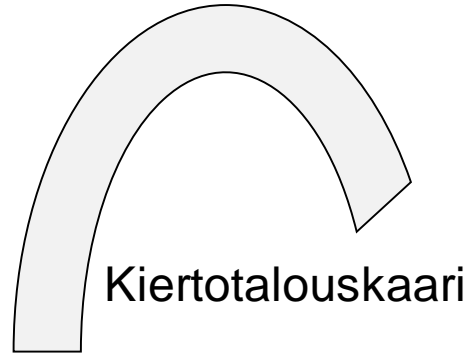
Päätelmät



Vaihtoehdot kiertotalouden sääntelyyn



Höttöinen, mutta tavoitteidenasetanta ja suunnittelujärjestelmät voivat kattaa laajasti kiertotalouden eri osa-alueet. Ei aseta velvoitteita kuin suunnitteluun.



Moniulotteinen ja asettaa kovia velvoitteita, mutta ei mahdollista kansallista puuttumista kaikkiin avainkysymyksiin (tuotepolitiikka). Edellyttää toimivaltasuhteiden tarkistamista hallinnonalojen välillä.



Asettaa kovia velvoitteita ja mahdollistaa kansallisen sääntelyn, mutta vaikuttaa vain aineiden ja esineiden elinkaaren loppuun. Kattaa kapean osan kiertotaloutta.



Voi kattaa kiertotalouden eri aloja ja asettaa kovia velvoitteita. Sääntelyä helppo uudistaa pala kerrallaan. Kuitenkin helposti epäkoherentti kokonaisuus.

Lopuksi

- Yhteistä: Kv-esimerkkejä säädöksistä niukasti tai ei ollenkaan
- Sääntelyratkaisuja tulee täydentää taloudellisella ohjauksella, kuten vero- ja tukiratkaisuin
- Kiertotalouden murros edellyttää mittavia investointeja sekä uusien markkinoiden ja arvonluonnin muotojen kehittymistä
 - Innovaatio- ja teollisuuspolitiikalla on ratkaiseva merkitys kilpailukykyisten ratkaisuiden ja tuotteiden synnyttämisessä.
- Valittava sääntelyratkaisu ei vähennä tarvetta edistää kiertotaloutta koskevan EU-sääntelyn kehittymistä
- Tehokkain kiertotaloussääntely on EU-sääntelyä

Viitteet

- Luostarinen, S., Tampio, E., Berlin, T., Grönroos, J., Kauppila, J., Koikkalainen, K., Niskanen, O., Rasa, K., Salo, T., Turtola, E., Valve, H., Ylivainio, K. (2019) Keinoja orgaanisten lannoitevalmisteiden käytön edistämiseen. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 5/2019
- Puharinen, S.-T. (2024) Normative Environmental Quality as a Regulatory Strategy in EU Environmental Law: Legal Implications of Water Status Objectives. Itä-Suomen yliopisto. <https://erepo.uef.fi/handle/123456789/31782>



Suomen ympäristökeskus
Finlands miljöcentral
Finnish Environment Institute