

KASVURIIHI – HANKE TOIMENPITEISTÄ TALOUSKASVUN VAUHDITTAMISEKSI

KIERTOTALOUS PUHTAAN SIIRTYMÄN LIIKETOIMINTAMAHDOLLISUUTENA

Yhteenveto

Kiertotaloudella on kriittinen rooli ilmastonmuutoksen ja luontokadon torjunnassa. Samalla se tarjoaa valtavan liiketoimintamahdollisuuden puhtaille teknologioille ja ratkaisuille. Viimeisten arvioiden mukaan kiertotalous voisi tarjota 0,5 %:n vuotuisen lisän BKT:hen ja sen avulla voitaisiin luoda arvioilta 700.000 uutta työpaikkaa EU:n alueelle, joista 600.000 kierrätyssektorille.

Kiertotalous on ennen muuta talous- ja teollisuuspolitiikkaa, jossa päämääränä on toteuttaa materiaalitalouden systeemimuutos tulevien vuosikymmenien aikana. Suomessa kiertotalouspolitiikan omistajuus on Ympäristöministeriöllä. Sillä ei ole tarvittavaa osaamista eikä työkaluja talouden uudistamiseen, jolloin kiertotalous näyttäytyy Suomessa enemmänkin sopeutumisenä kiristyviin ympäristönormeihin.

Puhtaan siirtymän transformaatio (joka on joka tapauksessa toteutumassa) voi parhaimmillaan luoda talouskasvua Suomelle ja huonoimmillaan voi luoda pysyvää haittaa suomalaiselle teollisuudelle.

Voidaksemme hyödyntää kiertotalouden taloudelliset vaikutukset meidän pitää uudistaa ennen muuta johtaminen. Valtioneuvoston strategisen kiertotalousohjelman omistajuus pitäisi keskittää Valtioneuvoston kansliaan, koska muutos ulottuu neljän eri ministeriön politiikkalohkolle (YM, VM, TEM, MMM).

Ohjelmaa pitäisi johtaa suomalaisen teollisuuden ankkuritoimijat, joilla varmistetaan tarvittavien uudistusten konkreettisuus ja toimeenpanon varmistaminen. Julkisen sektorin rooli tässä muutoksessa on raivata esteet ja pullonkaulat uusilta (kierto)talouden ekosysteemiratkaisuilta sekä luoda ohjauskeinojen kautta kannusteet vauhdittamaan muutosta ja uusia markkinoita. Nyt ohjaus ja johtaminen tapahtuu hallintolähtöisesti virkamiesten ja liittojen toimesta, jolloin toimenpiteiltä puuttuu konkretia, teollinen vaikuttavuus ja tehokas implementointi.

Puhdas siirtymä tapahtuu investointisyklissä, jolloin toimintaympäristön selkeys ja ennustettavuus vaatii yli hallituskauden ylittävää horisonttia tarvittavista toimenpiteistä. Pohjoismaista Tanska on selvästi parhaiten onnistunut uudistamaan teollisuuden rakenteita. Yksi syy siihen on parlamentaarinen valmistelu, jossa johtavana teemana on maan edun varmistaminen, mikä meilläkin pitäisi olla uudistumisen lähtökohtana.

Kiertotalous vihreän siirtymän liiketoimintamahdollisuutena

Kiertotalous on ollut EU:n politiikan ytimessä vuodesta 2010. Sen ajurit ovat edelleen ajankohtaiset:

Ilmastonmuutoksen ja luontokadon hillintä

Puolet kasvihuonepäästöistä ja 90 % luontokadosta syntyy materiaalien käyttöönnotosta ja niiden prosessoinnista. Kiertotalous on kriittisessä roolissa materiaalitalouden systeemimuutoksessa

Vihreä ja kestävä kasvu

Kiertotalousvision toteuttaminen synnyttäisi EU:n alueella 700.000 uutta työpaikkaa ja sen on arvioitu tuovat 0,5 % vuotuisen arvonlisän BKT:hen.

Energia- ja raaka-aineomavaraisuus

Luonnonvarojen käytön ennustetaan yli kaksinkertaistuvan noin 90 miljardista tonnista 190 miljardiin tonniin vuoteen 2060 mennessä. EU:n talous ja kasvuvision rakentuu ulkomailta tuotuun energiaan ja raaka-aineisiin. Raaka-aineiden saatavuuden varmistaminen on strateginen riski EU:n talouskasvulle ja teollisuudelle.

Valtioneuvosto laati vuonna 2021 periaatepäätöksen strategisesta kiertotalousohjelmasta, jossa asetettiin kunnianhimoisia tavoitteita luonnonvarojen kestäväälle käytölle ja resurssitehokkuudelle. Strategista ohjelmaa toimeenpannaan eri sektoreille vapaaehtoisten green deal- aloitteiden kautta sekä uudistamalla sääntelyä.

Kiertotalous on ensisijaisesti talouspolitiikkaa ei ympäristöpolitiikkaa. Suomessa kiertotaloutta on ajanut tähän saakka enemmän ympäristölliset ajurit kuin taloudelliset ajurit.

Suomeen ei ole saatu luotua teollisen mittakaavan investointeja kiertotalouteen. Pullonkaula ei ole niinkään teknologioissa vaan enemmänkin siinä, että kierrätysraaka-aineen eivät ole vielä kilpailukykyisiä ilman ohjaukeinoja neitseellisille tai fossiilisille raaka-aineille eikä niille ole teollisen mittakaavan kysyntää.

Samanaikaisesti ympäristöpolitiikaltamme on puuttunut vaikuttavuus. Suomi näyttäytyy EU vertailussa alisuoriutujana ja olemmekin ajautuneet sanktio- ja varhaisvaroitusmenettelyyn. Meillä on kierrätystavoitteisiin nähden yli 1 miljoona tonnin ylikapasiteetti jätteenpoltossa, mikä jarruttaa kierrätystä. Suomessa poltetaan vuositasolla arviolta 250.000 tonnia muovijätettä ja siitä syntyy 0,7 milj. tonnin CO2 päästöt. Tästä maksettiin vuonna 2023 EU:lle sakkoa 93 miljoonaa euroa (800 €/t). Suomen kokonaismateriaalien kierrätysaste (CMUR) oli vuonna 2023 0,6 %, kun EU:n keskiarvo 11,5 %. Kierrätysmarkkinoiden kehittymistä jarruttaa julkisen sektorille rakennettu vahva rooli ja sen myötä nousseet kilpailuneutraliteetti-haasteet.

Ympäristöministeriölle on annettu Suomessa valmisteluvastuun kiertotalouslaista, jolla olisi tarkoitus kiihdyttää kiertotalouden kehittymistä. YM:n ohjauksessa valmistelussa keskitytään sääntelyn esteiden ja pullonkaulojen tunnistamiseen, sen sijaan taloutta edistävät toimet on rajattu työn ulkopuolelle, koska ne kuuluvat Valtioneuvoston työnjaossa valtiovarainministeriön ja elinkeinoministeriön vastuulle. Kiertotalous on ennen kaikkea kestävä luonnonvarojen käyttöä, jolloin myös MMM:llä on keskeinen rooli.

Kiertotalous poikkileikkaavana politiikkalohkona osuu neljän eri ministeriön toimialueelle. Jokainen näistä valvoo tarkasti omaa reviiriään. Valmisteluvastuu aikoinaan annettiin YM:llä, mutta sillä ei ole edellytyksiä tai työkaluja johtaa kiertotalouden uudistusta. Olemme ajautuneet tilanteeseen, jossa kokonaisuudelta puuttuu omistajuus eikä muutosta johdeta oikealla tasolla tai oikeilla työkaluilla.

Suomen kiertotalouspolitiikalta puuttuu suunta ja epävarmuus heikentää teollisuuden mahdollisuuksia investoida uusiin teknologioihin. Kiertotalouden liiketoimintamahdollisuudet eivät ole toteutuneet ja vihreän siirtymän onkin ollut enemmän sopeutumista kiristyviin ympäristönormeihin kuin kasvua luovaa teknologioiden ja osaamisen vientiä.

Tanska ajautui viisi vuotta sitten samaan tilanteeseen kuin missä Suomi on nyt. Tanskaan oli rakentunut julkisen sektorin toimesta yksi Europan korkeimmista jätteenpolttoasteista, mitä pidettiin ongelmana erityisesti ilmastotavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Tanskassa tehtiin parlamenttisessa valmistelussa Ilmastoneutraali Jätehuolto 2030 tiekartta, joka sisälsi määrätietoisia ja konkreettisia politiikkatoimia kierrätyksen edistämiseksi ja kierto-talousmarkkinan avaamiseksi (<https://www.regeringen.dk/media/9591/aftaletekst.pdf>). Tanska loi tiekartallaan näkyvyyttä ja ennustettavuutta markkinoihin ja on kyennyt muita Pohjoismaita ketterämmin hyödyntämään vihreää siirtymää kasvumahdollisuutena.

Tanskan esimerkissä kannattaa erityisesti kiinnittää huomiota konkretiaan tavoitteiden osalta sekä niiden toimeenpanoon. Suomessa on tehty lukuisia tiekarttoja ja ohjelmia liittyen vihreään siirtymään, joissa tunnistetaan samoja sääntelyn ja hallinnon pullonkauloja. Tehokkaat ja konkreettiset ratkaisukeinot jäävät puuttumaan, jolloin toivottavaa vaikuttavuutta ei saavuteta. Muutoksia valmistellaan laajasti sidosryhmiä osallistamalla ja hallinto- ja virkamiesvetoisesti, jolloin lopputulos on aina jonkinlainen kompromissi – ja vaikuttavuus jää vaatimattomaksi.

Keinot kiertotalouden vauhdittamiseksi

1. Omistajuus

Kiertotalouden koordinointi Valtioneuvoston kansliaan ja omistajuus TEM:iin, jota kautta tarvittavia politiikkatoimia valmistellaan holistisesti.

2. Johtaminen

Kiertotalouden systeemimuutos voi tapahtua vain markkinalähtöisesti ja investointisyklissä. Kansallista kiertotalousohjelmaa pitäisi johtaa teollisuuslähtöisesti suomalaisten ankkuriyritysten toimesta.

Julkisen sektorin rooli tässä muutoksessa on raivata esteet ja pullonkaulat uusilta (kierto)talouden ekosysteemiratkaisuilta sekä luoda ohjauskeinojen kautta kannusteet vauhdittamaan muutosta ja uusia markkinoita

Nyt ohjaus- ja johtaminen tapahtuu hallintolähtöisesti ja liittoja osallistaen, jolla ei saavuteta riittävää konkretiaa keinojen osalta.

3. Tavoitteenasetanta, mittaaminen ja raportointi

Tavoitteet ja toimenpiteet selkeiksi ja konkreettisiksi. Valittujen keinojen vaikuttavuutta pitää pystyä mittaamaan.

Raportointi pitäisi uudistaa ja digitalisoida. Viralliset tilastot ovat epäluotettavia ja laahaavat 18 kuukautta jäljessä, kun yritykset ohjaavat toimintaa reaaliaikaisilla mittareilla. Poliitiikkatoimia joudutaan nyt miettimään peruutuspeiliin katsomalla.

4. Pullonkaulojen poistaminen ja sujuva luvitus

Sujuva luvitus ja yhdenluukun periaate on useasti nostettu pullonkaula investoinneille. Toivottuun lopputulokseen ei päästä pelkästään hallinnollisella uudistuksella ja virastoja yhdistämällä. Kiertotalouden rakentuminen vaatii yhteiskunnan prosessien ja järjestelmien miettimistä uudelleen.

Kiertotalouden edistäminen pitää viedä hallinnon rooleihin. ELY:n luvittavan virkamiehen tehtävä ei ole edistää kiertotaloutta vaan suojella ympäristöä.

Pullonkaulat ovatkin enemmän arjen käytäntöjä, jotka ovat muokkautuneet vanhan järjestelmän mukaiseksi (varovaisuusperiaate vrs kokeilukulttuuri). Tuttu vaara tulkitaan pienemmäksi kuin uusi riski. Hallintoa sitovat hallintolain mukainen suhteellisuusperiaate ja varovaisuusperiaate vaikuttavat virkamiesten päätöksiin.

Ohjaiskeinot ja hallinto ovat rakentuneet pistemäisen kuormittajan aiheuttamien paikallisten haittojen minimointiin (ympäristölupajärjestelmä ja ympäristönsuojelulaki) ja toisaalta sääntelyn määrittelemän minimikierrätyksen tavoittamiseen (jätelaki ja tuottajavastuulaki).

Näin syntyy tilanne, että vaikka kokonainen liiketoimintaekosysteemi olisi esimerkiksi kiertotalouden, ilmaston tai materiaalien jalostusarvon kanssa nykytilanteeseen nähden edullinen ja haluttu, se ei toteudu, koska yksittäinen osio ketjussa juuttuu perinteisen järjestelmän rattaisiin.

Kiertotalouden pullonkaulat eivät siten johdu pelkästään sääntelystä tai politiikasta, vaan ehkä jopa enemmän toimintaperiaatteista ja kulttuurista. Kokonaisvaikutuksia ekosysteemille voidaan arvioida, mutta niitä ei huomioida päätöksenteossa.

Ristipaine voidaan ratkaista punnitsemalla ympäristöriskin todennäköisyyttä, sen ympäristövaikutusten merkittävyyttä, riskiä ehkäisevän lupaehdon tiukkuusastetta sekä lupaehdon kustannuksia tai toteutettavuutta toiminnanharjoittajan kannalta. Tätä arviointia helpottava julkinen tieto ekosysteemien tilasta ja erilaisten arvoketjujen kestävyyydestä on syrjimätöntä yritystukea, joka vapauttaa myös pieniä yrityksiä innovoimaan. Se laskisi myös lupien ja arviointien kustannuksia. Tällöin on olennaista, että myös ympäristöhallinto voi luottaa käytettyyn tietoon.

Sujuvasta prosessista on hyviä esimerkkejä esim. Italiassa ja Alankomaissa, joissa prosessi ohjaa nopeisiin luparatkaisuihin sekä kokonaisvaikutusten huomioimiseen.

5. Kysynnän luominen kierrätetyille materiaaleille

Kierrätysmarkkinaa pitää rakentaa kysyntälähtöisesti. Materiaalien lajitteluvaatimusten kiristäminen ei edistä markkinoita, jos raaka-aineen käyttö perustuu vapaaehtoisuuteen.

EU:n ympäristöpolitiikka on viimeisen kuuden vuoden aikana keskittynyt kierrätystavoitteiden asettamiseen arvoketjujen alkupäässä. Kokemus kuitenkin osoittaa, että vain silloin, kun painopiste on myös kysyntäpuolella, edistetään kierrätysraaka-ainemarkkinoiden kehittymistä ja uusien teknologioiden käyttöönottoa.

Tällä hetkellä vain 11,5 % Euroopan teollisuuden käyttämistä materiaaleista on peräisin kierrätyksestä (Suomessa vastaava luku oli 0,6 %). Eli merkittävää edistystä ei ole vielä saavutettu. Kierrätysraaka-aineen eivät ole kilpailukykyisiä neitseellisten raaka-aineiden kanssa.

Kierrätyssektori on esittänyt, että asetettaisiin 25 prosentin kiertomateriaalin käyttöasteesta (CMUR) vuoteen 2030 mennessä. Tämä voitaisiin saavuttaa asettamalla kierrätys sisältöä koskevia pakollisia tavoitteita useammalle materiaalille, erityisesti markkinahäiriöiden korjaamiseksi.

6. Kiertotalouden ohjauskeinot

Kiertotalouden perinteinen toimijaverkko on rakentunut pääasiallisesti siten, että eri hukan, kulumisen ja kuluttamisen aiheuttamien jätteiden ja sivuvirtojen haittoja yritetään minimoida. Toimijoiden tulot perustuvat pääosin haitan hoitamisesta saataviin maksuihin ja vähemmässä määrin kierrätettyjen materiaalien markkinakysyntään. Hyödyntämisestä ja kestävydestä saatavan arvonlisän tunnistaminen ja kaupallistaminen on vielä vasta aluillaan.

Kun kiertotalouspolitiikka on YM:n valmisteluvastuulla, siellä kiertotaloutta edistetään enemmän kieltojen, rajoitusten ja keppien avulla. Kiertotalouden kaupallistamiseen tarvitaan keppien sijaan porkkanoita.

Kierrätys vähentää neitseellisten luonnonvarojen käyttöä ja välttää niiden ympäristö- ja ilmastovaikutukset. Kierrätysraaka-ainetta hyödyntävän teollisuutta pitäisi kannustaa kierrätysraaka-aineiden käyttöön päästö-oikeuksilla tai PDF:llä.

Vuonna 2023 EU:n keräsi 7,2 miljardin euron varat muovivaramaksuina (kierrättämättä jääneiden muovien sakkomaksu), josta Suomen osuus on 93 miljoonaa euroa. Kertyneet varat tulisi kanavoida kiertotaloussijoitusrahastoon ja niillä pitäisi tukea eurooppalaista teollisuutta siirtymään pois primääriraaka-aineista. Samalla voitaisiin arvioida, kuinka tämä rahasto voisi tukea eurooppalaista kierrätystä markkinoiden toimintahäiriöissä puuttamalla hintojen epävakauteen ja kilpailukykyyn suhteessa neitseellisiin materiaaleihin.

7. Markkinoiden toimivuus ja kilpailuneutraliteetin varmistaminen

Kiertotalous voi toimia ainoastaan markkinaehtoisesti. Suomessa kierrätystä ja uusien teknologioiden käyttöönottoa hidastaa julkisen sektorin vahva rooli materiaalien arvoketjuissa.

Lakiin perustuvien monopolien turvin julkinen sektori on rakentanut Suomeen mm. valtavan ylikapasiteetin jätteen polttoon, josta on muodostumassa todellinen uhka kierrätykselle. Kaukolämpömonopoliensa turvin julkinen sektori kykenee painamaan porttimaksun niin alhaisiksi, ettei kierrätys ole taloudellisesti houkutteleva vaihtoehto.

Tanska samassa tilanteessa ryhtyi toimenpiteisiin, jossa jätteen polttokapasiteettia alettiin leikkaamaan sekä samalla rajoittamaan julkisen sektorin mahdollisuuksia investoida kierrätysinfraan. Näillä toimenpiteillä luodaan tilaa markkinoiden muodostumiselle.