24.5.2016

Suuren valiokunnan kuulemistilaisuus kiertotaloudesta 25.5.2016

Valtioneuvoston E-kirjelmä (E 88/2015 vp) Kierto kuntoon - Kiertotaloutta koskevan EU:n toimintasuunnitelma ja toimintasuunnitelmaan kiinteästi liittyvä valtioneuvoston U-kirjelmä (U 27/2015 vp) ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi (jätedirektiivien muuttaminen)

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto
Erja Fagerlund, neuvotteleva virkamies
Mika Honkanen, neuvotteleva virkamies

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto EU:n kiertotalouspaketista. Joulukuussa 2015 annettu paketti on Suomen kannalta merkittävästi parempi kuin komission heinäkuussa 2014 antama ja sittemmin hyllyttämä paketti. Työ- ja elinkeinoministeriö on osallistunut kiertotalouspaketin kansalliseen valmisteluun.

Kiertotaloudessa kyse on systeemisestä pitkän aikavälin muutoksesta. Olennaista on säilyttää tuotteiden, materiaalien ja resurssien arvo taloudessa niin pitkään kuin mahdollista. Kiertotaloudessa pyritään jätteettömyyteen ja materiaalien sekä ravinteiden kiertoon ympäristönsuojelusta ja ihmisten terveydestä tinkimättä. Resurssiviisas toiminta myös auttaa osaltaan ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamisessa.

EU:n kiertotalouspaketin toimintaohjelman useat pitkän aikavälin toimet ovat toistaiseksi yleisellä tasolla, mutta oikein toteutettuna ne edistävät pitkällä aikavälillä kestävää, vähähiilistä, resurssitehokasta ja kilpailukykyistä taloutta. Ehdotuksia ja niiden yhteisvaikutusta tulee tarkastella tarkemmin, kun ehdotukset täsmentyvät. Ongelmaksi voi muodostua lyhyellä aikavälillä kiertotalouteen siirtymisvaihe, joka voi nostaa kustannuksia ja heikentää kilpailukykyä, varsinkin jos kiirehditään liian nopeasti.

Kiertotalouspaketin toimintaohjelmaan verrattuna jätedirektiivien muutokset ovat huomattavasti yksityiskohtaisempia ja toimet painottavat lyhyttä aikaväliä. Vaikka jätedirektiivit ovat olennainen osa kiertotalouspakettia ja sen tavoitteiden edistämistä, niin pelkästään jätepolitiikan keinoin ei toimivaan kiertotalouteen päästä, eikä pidä pyrkiäkään.

Olennaista on, että pitkän ja lyhyen aikavälin toimet kiertotalouden edistämiseksi tukevat toisiaan ja ovat oikeassa suhteessa toisiinsa. Kiertotaloustoimien on oltava tarpeen mukaan joustavia. Esimerkiksi jatkuvasti kehittyvän teollisen internetin ja digitalisaation mahdollisuudet on pystyttävä hyödyntämään myös kiertotaloudessa. Sama koskee uusia vuokraamiseen ja lainaamiseen perustuvia liiketoimintamalleja. Kiertotalouspaketissa olisi myös voinut enemmän arvioida digitaalisen talouden kasvun merkitystä. Esimerkiksi jätteiden tuottajavastuujärjestelmän kustannukset eivät edelleenkään koskisi maiden välistä nettikauppaa.

Kiertotalouden edistettävä EU:n kilpailukykyä

Ministeriö korostaa, että kiertotalous tulee nähdä uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja koko elinkaareen perustuvia ympäristöhyötyjä tuovana toimintatapana. Vain taloudellisesti kannattava ja markkinaehtoinen kiertotalous luo uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja parantaa työllisyyttä. On hyödynnettävä ensisijaisesti markkinalähtöisiä ja kilpailullisia keinoja ja helpotettava kiertotaloudessa toimivien yritysten markkinoille pääsyä. Markkina- ja kysyntäpohjaiset teknologiset ratkaisut, uudet innovaatiot ja kumppanuudet ovat parhaita edistämään resursseja tehokkaammin hyödyntäviä arvoketjuja. Koska kiertotalouden prosessit ja toimintatavat ovat vasta muotoutumassa, regulaation olisi jätettävä tilaa tulevien teknologioiden ja toimintatapojen kehittymiselle.

Kiertotalouden edistämisessä on kyse tuotteen elinkaarta pidentävästä arvoketjusuunnittelusta. Tämä vaatii yrityksiltä tuotteiden parempaa suunnittelua ja huollettavuutta, mikä edistää myös puhtaiden ratkaisujen (Cleantech) markkinoita. Suomessa on useita globaalisti resurssitehokkaita edelläkävijäyrityksiä ja kansainvälisesti katsoen puhdas ympäristö.

Kiertotaloudesta voivat hyötyä erikokoiset yritykset, mutta pk-yritysten asema voi olla haasteellinen riippuen valittavista toimenpiteistä. Komission kaavailema resurssitehokkuuden osaamiskeskus EU:n pk-yritysten tueksi vaikuttaa perustellulta, mutta tarvitaan vielä lisäselvityksiä.

Kiertotaloudessa tuotteet on suunniteltava kierrätettäviksi tai uudelleenkäytettäviksi. Tämä tulee olemaan yritysten keskeinen kilpailuvaltti ja sitä voidaan edistää mm. Horisontti 2020 ohjelmassa. Ekosuunnitteludirektiivin alaisten tuotevaatimusten on oltava tarkoituksenmukaisia, toimeenpantavia ja mitattavia. Toistaiseksi kaikille halutuille uusille ominaisuuksille ei ole markkinavalvontaviranomaisen todennettavissa olevaa mittausmenetelmää. Kuitenkin on tärkeää päivittää nykyiset tuotteiden energiamerkintöjen energiatehokkuusvaatimukset ripeästi.

Regulaation johdonmukaisuus on varmistettava kaikissa tilanteissa. Kiertotalouden toimintaohjelma tarvitsee toimenpiteiden kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden arviointiin, jäsenmaiden kuulemiseen sekä toteutuksen seurantaan nykyistä parempaa ja luotettavampaa seurantatietoa. Jätedirektiiveissä jäsenmaille osoitettujen mittareiden lähtötason lisäksi myös tavoitetasoihin on kiinnitettävä huomiota, ja toisaalta on huolehdittava eri maiden maakohtaisten olosuhteiden huomioon ottamisesta. EU:n jätepolitiikan mittaroinnissa yleisesti ongelmana on jäsenmaiden välisten tietojen heikko vertailukelpoisuus. Vasta kun mittarointi on saatettu nykyistä toimivammaksi, on tarkoituksenmukaista seurata tavoitteiden toteutumista.

Suomen kansalliset erityispiirteet muistettava

EU:n kiertotalouspaketin jatkovaiheissa olisi painotettava Suomen kansallisia olosuhteita, eli mm. pitkiä etäisyyksiä ja harvaa asutusta. Näistä syistä kiertotalouspaketissa olisi tapauskohtai-

sesti oltava mahdollisuus jäsenmaan kansalliseen joustoon. Jäsenmaiden ominaispiirteet on huomioitava kierrätystavoitteiden realistisuudessa. Esimerkiksi Suomessa erilliskerättävien jätteiden määrä voi kannattavan liiketoiminnan näkökulmasta jäädä liian pieneksi. Toisaalta Suomen suurimmissa kaupungeissa on investoitu paljon sähköä ja lämpöä tuottaviin jätteenpolttolaitoksiin, jotka ovat uusia ja energiatehokkaita. Myös tiukat jätteen määritykset tai kuljetusmääräykset voivat haitata taloudellisesti kannattavan, elinvoimaisen kiertotalouden kehittymistä.

On hyvä selventää, milloin sivutuote tai hyödynnetty materiaali on jätettä ja milloin se ei sitä ole, sekä yhdenmukaistaa näihin liittyviä menettelyjä ja politiikkakoherenssia mm. kemikaalilainsäädännön kanssa teollisten symbioosien edistämiseksi. Tärkeää on kehittää laatustandardeja uusioraaka-aineille.

Ministeriö suhtautuu varauksellisesti komission ehdotukseen sisällyttää nykyistä enemmän resurssien käytön parhaita käytäntöjä parhaan käyttökelpoisen tekniikan vertailuasiakirjoihin (BREF), koska jäsenmaiden olosuhteet resurssien osalta eroavat merkittävästi, eikä ympäristölupakäytännön monimutkaistaminen tältä osin ole perusteltua.

Kiertotalous liittyy myös EU:n raaka-ainealoitteeseen. Suomen mineraalivarannot muodostavat merkittävän osan EU:n raaka-ainelähteistä. Erityisesti kriittiset raaka-aineet on turvattava, jos kierrätysmateriaalia ei ole riittävästi. Muitakin mineraaleja voidaan hyödyntää tehokkaammin puhtaiden teknologioiden avulla.

Kestävä biotalous osaksi kiertotaloutta

Kiertotalouden edistämisessä myös kansalliset toimet biotaloudessa, cleantechissä, luonnonvarojen kestävässä käytössä ja resurssitehokkuudessa on otettava huomioon. Suomi on vahva biotalousmaa, joten biomassat ja niiden mahdollisuudet olisi painokkaammin huomioitava kiertotalouspaketissa. Esimerkiksi muoveja koskevassa komission tulevassa strategiassa voitaisiin arvioida, miten laajasti olisi mahdollista valmistaa muoveja biopohjaisista raaka-aineista. Biotalouden kestävät mahdollisuudet fossiilisten tai niukkojen raaka-aineiden korvaajina olisi tärkeää ottaa paremmin huomioon. EU:n nykyisen biotalousstrategian mahdollinen päivittäminen vaikuttaa ajankohtaiselta. Ministeriö on valmis osallistumaan aktiivisesti mahdolliseen päivitykseen.

Kestävässä biotaloudessa on mahdollista lisätä uusiutuvien raaka-aineiden käyttöä, mikä on muistettava seurantaindikaattoreita kehitettäessä ja tulkittaessa. Nykyiset massapohjaiset kokonaistaloudelliset indikaattorit, kuten ”luonnonvaratuottavuus” soveltuvat huonosti talouden ohjaamiseen Suomen raaka-ainerikkaissa olosuhteissa, koska ne eivät erottele uusiutuvia eivätkä niukkoja tai kierrätettäviä raaka-aineita tahi niiden erilaisia ympäristövaikutuksia. Maiden vertailu tällaisten indikaattorien perusteella ei ole järkevää. Maailmantalous perustuu mm. vaihdantaan. EU:n kiertotalouspolitiikassa on korostettava eri politiikka-alojen parempaa koherenssia ja mm. yritystoiminnan ja työllisyyden edistämistä kaikilla tavoilla. Tämä on myös otettava huomioon jätedirektiivien vaikutusten arvioinnissa, joka on tällä hetkellä lähinnä EU-tasoista. Suomen osalta vaikutuksia on arvioitava tarkemmin.

Ministeriö katsoo, että tänä vuonna valmisteltavassa komission tiedonannossa ”Jätteestä energiaa” on tärkeää selventää energiahyödyntämisen periaatteet jätehierarkiaan nähden. Erityisesti tämä koskee biopolttoaineiden tuotannon ja käytön edistämistä sekä jäteperäisen puuenergian hyödyntämistä.

Hallinnon toimet edistämään kiertotaloutta

Ministeriö katsoo, että kilpailukyvyn kannalta olisi vältettävä uutta EU-säädöksistä tulevaa regulaatiota, hallintoa ja raportointia. On hyvä, että toimintaohjelmaan sisältyy muitakin ohjauskeinoja kuin normiohjausta, kuten kiertotalouden huomioon otto innovaatio-, kokeilu- ja tutkimuspolitiikassa, ml. Horisontti 2020 ja muut rahoituslähteet. Toimiva kiertotalous edellyttää myös panostamista koulutukseen.

Ministeriö katsoo, että kilpailukyvyn kannalta olisi vältettävä uutta EU-säädöksistä tulevaa regulaatiota, hallintoa ja raportointia. Jäykällä regulaatiolla ei voida vastata markkinoiden tarpeisiin tai teknologiseen kehitykseen. Esimerkiksi materiaalien resurssiviisasta käyttöä ohjaava kaskadiperiaate (käyttöjärjestysperiaate) on niin monitulkintainen, että sitä ei tule viedä lainsäädäntöön, ja komission esittämän ohjeistuksen laadinnan tarpeellisuuttakin on harkittava huolella. Monitulkintaisuuden lisäksi on tarpeen ottaa huomioon myös jäsenmaiden erilaiset olosuhteet esim. raaka-aineresurssien, teollisuuden rakenteen ja asumistiheyden osalta sekä markkinoiden ja kysynnän vaihtelut.

Kiertotalouden uusien innovatiivisten ratkaisujen kaupallistaminen edellyttää usein kotimaisia referenssejä, demonstraatiohankkeita. Julkisia hankintoja voitaisiin käyttää tämänkaltaisissa hankkeissa. Mutta haasteena on sekä tiedon puute että asenteet ja riskit. Hankintamenettelyissä kiertotaloutta edistävien hankintakriteerien tulisi sallia kierrätys- ja uusiomateriaalien käyttö nykyistä laajemmin, esimerkiksi infrarakentamisessa, samoin vaatimuksin kuin ensiömateriaalienkin käyttö.