Lausunto
VATT/66/07.01/2016
10.3.2016

Suuri valiokunta ja ympäristövaliokunta

Kiertotalouspaketti (E 88/2015 vp)
Jätedirektiivien muuttaminen (U 27/2015 vp)

"Kiertotaloudessa" pyritään minimoimaan ympäristökuormitus taloudellisesti järkevällä, kilpailukyvyn ja työllisyyden turvaavalla tavalla siten, ettei resursseja tuhlata. Tavoite on järkevä. Samaa tavoitetta on aiemmin kutsuttu yleisnimellä "kestävä kehitys", mutta nyt painotetaan materiaalikiertoa ja kierrätystä.

Taloustieteen näkökulmasta kiertotalouspaketin ongelmat liittyvät poliittisten tavoitteiden asettamiseen ja niiden toimeenpanoon ja vaikutusten etukäteisarviointiin.

Kierrättäminen ja kierrätysteknologia evät voi olla itsetarkoitus. Ympäristökuormitusta ja/tai -haittoja voidaan vähentää muillakin tavoin kuin kierrättämällä (vrt. puhdas teknologia). (ks. EASAC 2015)

Merkittävä osa kiertotalouspaketin toimista on toimialakohtaisia toimenpiteitä ja laatustandardeja. Tämäntyyppiset määräykset ovat usein ongelmallisia ja vaarantavat kustannustehokkuuden toteutumisen ympäristönsuojelussa. Miksi juuri 65 %:n yhdyskuntajätteen kierrätys on optimaalista (ts. miksi ei 62 %)? Entä kuinka pakkausjätteen kierrätysasteet perustellaan? Miksi elintarvikkeiden hävikki pitäisi nimenomaan puolittaa 2030 mennessä? Etenkin ruokahävikin vähentäminen muistuttaa hajakuormituksen sääntelyn ongelmaa. Olisi syytä arvioida tarkasti, onko paras ratkaisu ongelmaan määrällinen tavoite, jonka "varjohintaa" ei ole arvioitu. Varjohinta kuvastaa sitä kustannusta, joka tavoitteeseen saavuttamisesta koituu ja jota tulisi verrata saavutettavaan hyötyyn. Jos tavoite on vähentää ympäristökuormitusta, kuormituksen ympäristöhaitalle voidaan asettaa vero, jolloin toimijat itse päättävät kannattaako vähentää kulutusta, kierrättää tai biojätteen sijaan vähentääkin muita kulutuksen ehkä merkittävämpiä ympäristöhaittoja. Kun keskitytään määrätavoitteisiin, sivuutetaan vaihtoehtoisten toimenpiteiden kustannustehokkuuden arvioiminen (ks. esim. Huhtala ja Samakovlis 2002).

Kuinka näihin prosentuaalisiin tavoitteisiin on päädytty? Ovatko ne Suomen erityisolosuhteet (laaja harvaanasuttu maa) huomioon ottaen järkeviä?
Tulisi harkita taloudellisia ohjauskeinoja määräysten sijaan - vero haitalle ja verotulot käytettäväksi tukeen uudelle puhtaalle teknologialle, jonka ei tarvitse olla kierrätysteknologiaa.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

Jätedirektiivien muuttamisen vaikutusarviot

- Taloudelliset vaikutukset (ss. 9-10, U27/2015vp)
  - työllisyysvaikutukset EU:ssa melko maltilliset ja rajautunevat kierrätysteollisuuteen; vuoden 2014 työllisten määrään kasvua 0,78 promillea (170000htv lisäys vuonna 2035 suhteutetaan EU:n 217,8 miljoonaan työlliseen vuonna 2014)
  - onko taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ristiriita: yhtäältä kierrätys vähentää riskejä raaka-aineen saatavuuden ja hintojen osalta ja toisaalta jätehuoltomaksut ja tuotteiden hinnat nousevat?
  - elinkaarivaikutusten arviointi ei riitä analyysin pohjaksi – kustannus-hyötyanalyysi, jossa ympäristövaikutukset hinnoiteltu ja siten yhteismitallistettu (lähestymistavasta esim. Huhtala 1997).

- Ympäristövaikutukset (s. 10, U27/2015vp)
  - Välillisinä myönteisinä ympäristöhyötyinä nähdään (uusiutumattoman) neitseellisen luonnonvaran kulutuksen/tuotannon korvautuminen, energian kulutuksen ja ilmanpäästöjen väheneminen. Suomessa harjoitetaan esimerkiksi nikkelin kaivannaistoimintaa – mikä on yhteiskunnallinen kokonaishyöty ympäristövaikutuksineen neitseellisen raaka-aineen hyödyntämisestä tai vaihtoehtoisesti kierrätystuotannosta?

Kierrätyspolitiikka tulisi harmonisoida muun politiikan kanssa. Onko yhdyskuntajäte merkittävin ympäristöhaitta Suomessa ja miten se vertautuu muun kuormituksen vähentämisen kannatettavuuteen (esim. terveysvaikutukset, ilmastovaikutukset)? Kuinka nämä on arvioitu?

Valtioneuvoston alustava kanta jätealan direktiivin muuttamiseen

- Monet argumentit tukeutuvat ehdotukseen elinkaarivaikutusten arvioinnista. Elinkaarivaikutusanalyysi ("life cycle assessment") on kuitenkin täysin puutteellinen menetelmä arvioimaan minkään lainsäädännön/hankkeen hyvinvointivaikutuksia, koska vaihtoehtojen vertailun päätöskriteerinä ovat ainoastaan ympäristövaikutukset. (Ks. esim. Portney 2012) Yhteiskunnallinen vaikutusarviointi voi perustua kustannus-hyötyanalyysiin, jossa ympäristö- ja terveys ym. haittojen torjumisen hyötyjen ja kustannusten lisäksi otetaan huomioon hyvinvointivaikutukset kokonaisuudessaan.

Suomen kanta kiertotaloutta koskevaan toimintasuunnitelmaan

- Mitä tarkoitetaan "alueellisilla investointikilpailuilla" alan kasvuyritystoiminnan kiihdyttämiseksi EU:ssa tai jäsenvaltiossa/Suomessa (sivu 3 E 88/2015 vp /perusmuistio YM2016-00009)?

- Mitä Suomen osalta tarkoittaa, että komissio rohkaisee jäsenmaita "luomaan kannustimia ja taloudellisia välineitä, kuten verotusta, sen varmistamiseksi, että tuotteiden hinnat vastaavat paremmin ympäristökustannuksia"? (sivu 6 E 88/2015 vp/ perusmuistio YM2016-00009)
- Huolellisten kiertotalouspaketin vaikutusarviointien yhteydessä kerättävää tietoa voitaisiin hyödyntää myös määrittämään optimaalinen haittavero päästöille/kuormitukselle. (Ks. esim. Parry et. al. IMF 2014 erityisesti "Summary for Policymakers")

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Anni Huhtala
tieteellinen jäsen, EASAC Working Group on the Circular Economy
ylijohtaja, VATT

Lähteet:

EASAC (2015) Circular economy: a commentary from the perspectives of the natural and social sciences, European Academies' Science Advisory Council. http://www.easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/EASAC_Circular_Economy_Web.pdf

Huhtala A. (1997) A post-consumer waste management model for determining optimal levels of recycling and landfilling. Environmental and Resource Economics 10, 301–314

Huhtala, A. and E. Samakovlis E. (2002) Does international harmonization of environmental policy instruments make economic sense? The case of paper recycling in Europe. Environmental and Resource Economics 21, 259–284

Parry, I., Heine, D., Lis, E., Li, S. (2014) Getting Energy Prices Right, From Principle to Practice, International Monetary Fund.

Portney, P.R. (2012) The Role of Life Cycle Assessment in Environmental Policymaking Report to the Expert Group on Environmental Studies 2012:4, Government Offices of Sweden, Ministry of Finance.