Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Asiantuntijalausunto **Ympäristövaliokunta 04.06.2020 klo 10:00 E 36/ 2020 vp**
Erja Fagerlund
neuvotteleva virkamies
Työ- ja elinkeinoministeriö

Asia: E 36/2020 vp /Valtioneuvoston selvitys: Uusi kiertotalouden toimintasuunnitelma

Euroopan komissio antoi 11.3.2020 tiedonannon EU:n uudesta kiertotalouden toimintasuunnitelmasta *Puhtaamman ja kilpailukykyisemmän Euroopan puolesta* (COM(2020) 98 final). Lisäksi komissio julkaisi 10.3.2020 tiedonannon Euroopanuudesta teollisuusstrategiasta (COM(2020) 102 final), jolla on monia yhtymäkohtia kiertotalouden toimintasuunnitelmaan. Ne kummatkin tukevat Euroopan vihreän kehityksen ohjelman (COM(2019) 640 final) tavoitetta Euroopasta, jossa resurssitehokas ja kilpailukykyinen talous toimii ilmastoneutraalisti vuoteen 2050 mennessä ja, jossa huomioidaan luonnonvarojen kestävyys ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) tukee valtioneuvoston näkemystä kiertotaloudesta ja nostaa lausunnossaan esiin muutamia toimialaansa liittyviä näkökohtia.

Kiertotalouden toimintasuunnitelman, teollisuusstrategian ja biotalousstrategian välisiä synergioita tulisi edelleen vahvistaa ja hyödyntää kestävän biotalouden ratkaisuja siirtymässä kohti ilmastoneutraalia taloutta. Lisäksi tulisi edistää toimia, joilla luodaan ja uudistetaan työpaikkoja ilmastoneutraalin kiertotalouden aloilla ja varmistetaan oikeudenmukainen siirtymä ja työntekijöiden osaaminen näihin uusiin tehtäviin. Yhteistyön lisäksi teollisuuden uudistuminen ja kilpailukyvyn parantaminen tarvitsevat onnistuakseen investointeja ja rahoitusta.

Sisämarkkinoiden ja digitaaliteknologian tarjoamien mahdollisuuksien pohjalta kiertotalous vahvistaa myös EU:n teollista perustaa ja edistää yritysten perustamista ja yrittäjyyttä.

EUn sisämarkkinoiden toimintavarmuus, Innovaatiomyönteinen ja kilpailullinen toimintaympäristö edistävät kiertotaloutta

TEM korostaa sisämarkkinoiden toimivuuden tärkeyttä kiertotalouden toimintaohjelmassa. TEM pitää tärkeänä, että keskeiset toimenpiteet ovat kustannustehokkaita ja tarjoavat mahdollisuuksia uusiin liiketoimintamalleihin, innovaatioihin ja vientimarkkinoihin. Yritysten ennakoitava toimintaympäristö ja investointivarmuus osaltaan auttavat edistämään resurssien säästeliästä käyttöä.

Osana kiertotalouden tehostamista onkin tuettava markkinoiden toimintaedellytyksiä. Tämä ei onnistu, jos regulaatio ei jätä tilaa uusien teknologioiden ja toimintatapojen kehittymiselle. Regulaation lisäksi tarvitaan muitakin ohjauskeinoja ja toimijoiden omaa panostusta. Ministeriön mukaan olisi hyödynnettävä erityisesti vapaaehtoisia toimia, kuten vapaaehtoisia sopimuksia, Green Dealeja. EU-regulaation johdonmukaisuus ja ennustettavuus on varmistettava kaikissa tilanteissa ja tapauskohtaisesti on oltava valmius hyödyntää jäsenmaan kansallista joustoa. Ministeriö huomauttaa, että kiertotalouden säädösympäristöä, kuten jätelainsäädäntöä, on vaivannut viime vuosina jatkuva muutos. Tämä on luonut epävarmuutta jätealan toimintaympäristöön, heikentänyt eri tahojen välttämätöntä yhteistyötä, vähentänyt innovaatioita ja investointihalukkuutta

sekä lisännyt hallinnollista taakkaa. Kun kiertotalouden politiikkatoimet laajenevat eri aloille on entistä tärkeämpää kiinnittää huomiota säädöskokonaisuuden johdonmukaisuuteen.

Kestävä tuotepolitiikka

Kiertotalouden uuden toimintaohjelman yksi painopiste on tuotepolitiikan kehittäminen. TEM yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että tuotteiden suunnittelua tulee ohjata siten, että kannustetaan valmistamaan kestäviä, korjattavia, muunneltavia, päivitettäviä ja uudelleenkäytettäviä sekä turvallisesti kierrätettäviä tai uusiutuvista raaka-aineesta kestävästi valmistettuja tuotteita. Samoin TEM suhtautuu periaatteessa myönteisesti siihen, että kierrätysmateriaalien osuutta lisätään tuotteissa ja luodaan korkealaatuisille uusioraaka-aineille hyvin toimivat EU:n sisämarkkinat. Eri materiaalit ovat kuitenkin erilaisia ja tuotesuunnittelulle tulee jättää tilaa. Pakollisilla yleisvaatimuksilla ei saavuteta tehokasta ja joustavaa lopputulosta. Tarkastelussa on mm. huomioitava joustavat koko elinkaaren ja erilaisten symbioosien mahdollisuudet myös alueellisesti.

Lisäksi on varmistettava, kuten E–kirjeessä todetaan, että kierrätysmateriaalien käytön lisääminen on kokonaisuutena ympäristöllisesti kestävää, eikä johda ympäristön kannalta epäedullisiin raaka-ainevirtoihin esimerkiksi pitkien kuljetusmatkojen vuoksi. Näin saattaa epähuomiossa käydä pakollisissa kierrätysmateriaalivaatimuksissa. Esimerkiksi Suomessa valmistetusta paperista yli 90 % menee vientiin eikä siltä osin kierrä Suomessa. Kuitu kierrätetään eurooppalaisina materiaalivirtoina asiakasmaissa, mm. sisämarkkinoilla EUssa. Paperin kierrätysprosentti olikin vapaaehtoisen sopimuksen ansiosta jo 71,6 % vuonna 2018 Euroopassa. Vuoteen 2020 mennessä on sitouduttu 74 %:n kierrätykseen. Hyviä tuloksia on jo myös mm. metallien kierrätyksessä.

Joka tapauksessa on huolehdittava hygieniasta ja materiaalikiertojen turvallisuudesta kussakin käyttökohteessa ja pyrittävä vähentämään haitallisten aineiden käyttämistä tai niiden päätymistä tahattomasti uusiin tuotteisiin, tuotteiden haluttuja ominaisuuksia heikentämättä. Tässä tutkimuksella, tuotekehityksellä ja innovaatioilla on merkittävä rooli. Tuotteita suunnitellaan sekä kuluttajille että ammattikäyttöön mm. terveydenhuoltoon.

Komission valinnat kehittämiseen liittyvistä talouden sektoreista vaikuttavat perustelluilta, mutta aloitteiden yksityiskohdat eivät vielä ole käytettävissä. Komissio on jo kehittänyt välineitä ml. tuotteiden elinkaariperusteinen jalanjälkilaskelma, ja rakennusten ns. Levels-arviointimenetelmä, joita on kokeiltu ja joita tulee edelleen kehittää. Tässä vaiheessa menetelmät voivat jo auttaa mm. yrityksiä kehittämään tuotesuunnitteluaan.

Ekologinen suunnittelu

TEM näkee, kuten Valtioneuvosto, hyvänä, että komissio valmistelee kestävää tuotepolitiikkaa koskevan aloitteen, jonka tavoitteena on tehdä kestävistä tuotteista, palveluista ja liiketoimintamalleista valtavirtaa ja vähentää merkittävästi jätteen syntymistä. Samoin TEM katsoo, että tavoite ekosuunnittelun sääntelyn laajentamisesta energiaan liittyvistä tuotteista muihin tuotteisiin on ajankohtainen ja tärkeä. Samassa yhteydessä on huomioitava EUn Tilintarkastustuomioistuimen erityskertomus (01/ 2020) ja sen suositukset ekologisen suunnittelun direktiivin toteuttamisesta energiatehokkuuden edistämiseksi ja kiertotalouden huomioimiseksi. Todettakoon, että tuotteille asetettavilla energiatehokkuusvaatimuksilla ja energiamerkinnöillä saatava vuosittainen energiansäästö vuonna 2020 vastaa kokonaisuudessaan Italian vuosittaista primäärienergiankulutusta (noin 154 Mtoe/a). Tämä vastaa noin 9 % koko EU:n energiankulutuksesta**.**

Ekologisella suunnittelulla tarkoitetaan ympäristönäkökohtien sisällyttämistä tuotesuunnitteluun. Sen tavoitteena on parantaa tuotteen ympäristötehokkuuden tasoa koko sen elinkaaren ajan. Ekologista suunnittelua koskeva lainsäädäntö toimii asettamalla tuotesuunnittelulle energiatehokkuutta ja muita osa-alueita koskevia vaatimuksia, joiden myötä tuotteiden ympäristötehokkuus paranee. Tuotteita, jotka eivät täytä näitä vaatimuksia, ei voida myydä EU:ssa, mikä poistaa heikoimmat tuotteet

markkinoilta. Kiertotaloudessa tuotteiden ja materiaalien arvoa pidetään yllä mahdollisimman pitkään.

EU:n tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa (1/2020) arvioitiin edistävätkö ekologiseen suunnitteluun ja energiamerkintöihin liittyvät EU:n toimet vaikuttavalla tavalla energiatehokkuuteen ja ympäristöön liittyviä EU:n tavoitteita. Tuomioistuin tutki hallinnoiko komissio sääntelyprosessia hyvin ja seurasiko se saavutettuja prosesseja ja raportoiko se niistä asianmukaisesti sekä oliko komissio valvonut ja tukenut markkinavalvontaviranomaisen toimia. Tuomioistuin tutki mm. asettiko komissio vuosien 2016–2019 työsuunnitelmassaan etusijalle tuoteryhmät, joiden energiansäästömahdollisuudet ovat suurimmat, samoin laadullinen arviointi muista ympäristötekijöistä, kuten vedenkulutuksesta, kriittisten raaka-aineiden sisällyttämisestä, kestävyydestä ja kierrätettävyydestä. Kertomuksessa todetaan, että voimassa olevat täytäntöönpanotoimenpiteet käsittivät suurimman osan niistä tuotteista, joiden energiansäästömahdollisuudet ovat suurimmat. Näihin kuuluvat tuotteet, jotka vastaavat suurimmasta osasta kotitalouksien energiankulutuksesta ja yli puolesta teollisuus- ja palvelualoilla tapahtuvasta energiankulutuksesta. Toisaalta säätelyssä on tarpeettomia hidasteita.

Tarkastajat esittivät komissiolle useita suosituksia, joiden tarkoituksena on lisätä ekosuunnittelu- ja energiamerkintäpolitiikan vaikutusta vuoden 2020 jälkeisellä kaudella. Suositusten mukaan komission olisi nopeutettava sääntelyprosessia ja mm. kehitettävä toimintapolitiikan vaikutusten mittaamis- ja raportointitapaa. Kiertotalouden osalta komission pitäisi laatia vakiomuotoinen menetelmäkehys, jotta voitaisiin jo aikaisemmassa vaiheessa ottaa huomioon kiertotaloutta koskevat vaatimukset.

Neuvoston päätelmät kertomuksesta (29.5.2020, No 7944/2020) kehottavat komissiota ottamaan huomioon tuomioistuimen suositukset ja pyrkimään välttämään säätelyn päällekkäisyyttä. TEM katsoo, että riski sääntelyn päällekkäisyyteen on tärkeä huomioida jatkossa, kun kiertotalous, ympäristö ja ekosuunnittelu nivoutuu yhä enemmän yhteen ja sääntelyä näihin asioihin suunnitellaan usealla eri taholla samaan aikaan.

Komissio on ilmoittanut, että vuodet 2020-2024 kattavassa ekologisen suunnittelun ja energiamerkintöjen työsuunnitelmassa käsitellään tarkemmin kiertotalouteen liittyviä kysymyksiä. Työsuunnitelman laadinnassa seuraavassa vaiheessa on sidosryhmätilaisuus heinäkuussa ja ensimmäinen luonnos uudesta ohjelmasta saadaan syyskuussa. Työsuunnitelman pitäisi olla valmis joulukuussa 2020. TEM seuraa aktiivisesti kokonaisuuden kehittymistä.

Älykäs teollis- ja tekijänoikeuspolitiikka ja tutkimus

Kuten valtioneuvosto, TEM pitää välttämättömänä, että EU:n eri ohjelmat ja rahoitusinstrumentit tukevat monipuolisesti kiertotaloutta edistävää tutkimusta ja kehittämistä, innovaatioita sekä uusien teknologioiden pilotointia. Esimerkiksi tulevan Horisontti Eurooppa –ohjelman t&i-kumppanuuksilla ja Digitaalinen Eurooppa -ohjelman digitaalisteninnovaatiokeskittymien verkostoilla on tärkeä mahdollistava rooli kiertotalouteen siirtymisessä. Suomi näkee tärkeänä edistää EU-tasoista teollis- ja tekijänoikeuksia koskevaa toimintasuunnitelmaa. Älykäs teollis- ja tekijänoikeuspolitiikka on keskeinen tekijä mm.yrityksien kasvun sekä työpaikkojen säilyttämisen ja luomisen kannalta.

Kokonaisuuden laajuus

Tiedonanto sisältää listauksen 35 lainsäädäntöaloitteesta tai muusta toimenpide-ehdotuksesta, jotka komissio aikoo valmistella. Suomen kannat näihin yksittäisiin aloitteisiin muodostetaan siinä vaiheessa, kun komissio on antanut niistä esityksensä ja vaikutusarvioita on saatavilla. Kokonaisuus on kunnianhimoinen.

TEM toteaa, että *usein hyvästä tarkoituksesta huolimatta käytännön toimeenpanon suunnittelussa on usein monia haasteita. Tällaisia on tullut esiin sekä edellä mainitun jätekokonaisuuden nopeiden aikataulujen osalta, että esim.* SUP-direktiivistä (2019/904 Direktiivi tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutusten vähentämisestä). TEM toivookin yleisemmin, että jatkossa valmistelujen aikatauluissa ja sisällöissä otetaan paremmin huomioon myös toimeenpanon vaatimukset yritystasolle asti.

Tässä lausunnossa on kokonaisuuden laajuus huomioon ottaen edellä nostettu esiin vain muutamia pääkokonaisuuksia, joista on E-kirjeen laatimisen jälkeen saatu joitakin lisätietoja. TEM osallistuu mielellään jatkossakin Vihreän Kehityksen Ohjelman ja siihen liittyvän kiertotalouden toimintaohjelman kokonaisvaltaiseen suunnitteluun ja siihen liittyvään tarkempaan dialogiin.