Suomen ympäristökeskus
Finland Miljöcentral
Finnish Environment Institute
Johtaja Petrus Kautto

Asiantuntijalausunto
3.5.2021

SYKE/2021/1140

Eduskunnan ympäristövaliokunta
Ymv@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönne 23.04.2021 / HE 40/2021 vp

HE 40/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Suomen ympäristökeskus kiittää mahdollisuudesta lausua kiertotalouden kannalta keskeisestä aiheesta erityisesti tuotepolitiikan näkökulmasta.

Siirtymää kohti kiertotaloutta pidetään keskeisenä keinona edistää ilmastotavoitteita, luonnonvarojen nykyistä kestävämpää käyttöä ja luontokadon hidastamista. Samalla sen nähdään avaavan merkittäviä taloudellisia mahdollisuuksia suomalaisille yrityksille ja vähentävän Euroopan riippuvuutta esimerkiksi Kiinasta joidenkin kriittisten raaka-aineiden saatavuudessa.

Kiertotaloudesta ollaan kuitenkin nykyisin niin Suomessa kuin Euroopassa varsin kaukana, arvioiden mukaan EU:n materiaalivirroista noin 12 % säilyy talouden kierrossa ja uudelleenkäytössä, Suomessa noin 7 %. (Tilastokeskus 2020) Erityisen kriittiseksi tilanteen tekee se, että nykytahdilla resurssien käytön arvioidaan yli kaksinkertaistuvan globaalisti vuoteen 2060 mennessä (OECD 2019. Global Material Resources Outlook to 2060). **Vaikka kiristyvä kilpailu niukoista resursseista nostaakin luonnonvarojen hintoja ja kannustaa siten yrityksiä kehittämään kiertotaloutta edistäviä ratkaisuja, ei siirtymää tapahdu ilman merkittäviä muutoksia sääntelyrakenteissa.** Tämä jo siksikin, että nykyinen sääntely on laadittu tukemaan lineaarisen talousmallin toimintaa ja takaamaan sen turvallisuus.

Kiertotaloudelle on asetettu monenlaisia tavoitteita, mutta ne voidaan karkeasti jakaa kolmeen pääryhmään: 1) luonnonvarojen säästävä käyttö, 2) tuotteiden pitäminen kierroissa niin pitkään kuin on ympäristöllisesti perusteltua ja 3) sivuvirtojen ja jätteiden kierrätys raaka-aineeksi (Kautto & Lazarevic 2020). Eniten ohjausta on kohdistettu kolmannen tavoitteen edistämiseksi erityisesti jätepolitiikan keinoin ja Jätelaki kohdistuu erityisesti kolmanteen tavoitteen edistämiseen ja luo puitteet jätteiden hallitulle käsittelylle ja kierrätykselle. **Välillisesti kiristyvät vaatimukset näille etusijajärjestyksen loppupään toimille voivat myös edistää siirtymää kohti hierarkian ylempiä tavoitteita**. Näin on aiemmin tapahtunut esimerkiksi orgaanisen jätteen kaatopaikkakiellon seurauksena (Korhonen ym. 2019). Toimien välillisten vaikutusten suuruutta on kuitenkin hankala arvioida.

Jätelailla toimeenpannaan kuitenkin myös suoremmin tuotepolitiikkaan kytkeytyviä toimia esimerkiksi tuottajavastuusääntelyllä. Sekä järjestelmän oikeudenmukaisuuden että sen tuotteisiin kohdistuvien vaikutusten kannalta oleellista on, että tuottajavastuun alaisten tuotteiden jätehuollon aiheuttamat kustannukset kohdistuvat mahdollisimman tarkkaan tuottajille suhteessa niiden tuotteiden jätehuollosta aiheutuvien kustannuksiin. Tältä osin esitetty laki tarkentaa sääntelyä ja vastuiden kohdentumista ja on siten oikeansuuntainen. Jätepuitedirektiivin 8a art. 4. kohdan vaatimus niin sanotusta ekomodulaatiosta eli tuottajien maksuosuuksien mukauttamisesta ”ottaen erityisesti huomioon niiden kestävyyden, korjattavuuden ja uudelleenkäytettävyyden sekä kierrätettävyyden ja vaarallisten aineiden esiintymisen elinkaariajattelun ja asiaa koskevan unionin lainsäädännön vaatimusten mukaisesti ja yhdenmukaisten perusteiden mukaan, jos niitä on saatavilla, jotta voidaan varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta” voidaan tulkita lupaukseksi ohjata tuottajavastuusääntelyllä nykyistä suoremmin tuotesuunnittelua ja tuotteiden ominaisuuksia. Epäselvää kuitenkin toistaiseksi on, miten eri tavoitteiden väliset ristiriidat tulisi ratkoa, kenen toimesta ja millaisen tiedon perusteella (Kautto ym. 2021 ilmestyy). **Esitetty 63a § tuottajien maksuosuuksista ja niiden mukauttamisesta mahdollistaa tarkemman ohjauksen aihetta koskevan tietämyksen karttuessa.** Lähestymistapaa voidaan siten pitää perusteltuna.

Kiertotalouden edistämisessä tuotepolipolitiikalla on keskeinen osuus, koska luonnonvarojen säästävän käytön suora ohjaus on toistaiseksi osoittautunut poliittisesti hyvin hankalaksi. Edelleen Tuotepolitiikan ja erityisesti tuotesuunnitteluun kohdennetun ohjauksen erittäin suuri potentiaali on kiistaton: Tuotekehitys kuluttaa yleensä melko vähän resursseja, mutta sen on arvioitu määrittävän noin 80 % ympäristövaikutuksista (Knight & Jenkins 2009; Schwarz ym. 2017). **Nykyinen tuotepoliittinen ohjaus jakautuu kolmeen päälähestymistapaan**: 1) Ekosuunnitteludirektiivillä ja yksittäisiin haitallisiksi tunnistettuihin aineisiin kohdistuvalla ohjauksella (erityisesti REACH, POP, RoHS) on pyritty karsimaan energiankulutukseltaan kehnoimmat tai haitallisten aineiden käytöltään ongelmallisimmaksi tunnistetut tuotteet markkinoilta. 2) Pakollisella energiamerkinnällä kulutusta on pyritty ohjaamaan kohti energiatehokkaampia valintoja, ottaen huomioon myös muita näkökohtia kuten melu ja puhdistustehokkuus. 3) Erilaisten vapaaehtoisten ympäristömerkkien avulla taas on edistetty ympäristöominaisuuksiltaan parhaiden tuotteiden asemaa markkinoilla. Käytönaikaisen energiankulutuksen osalta vallitsevaa ohjausta voidaan pitää menestystarinana[1], mutta materiaalien käytön ja kiertotalouden näkökulmasta ekosuunnitteludirektiivin tulokset ovat toistaiseksi jääneet laihoiksi tai kohdentuneet yksittäisiin haitallisiin aineisiin.

Niinpä Komission Kiertotalouden toimintasuunnitelmassa (2020) onkin lueteltu kymmeniä toimia, joita on tarkoitus lähivuosina edistää. Näin **nopeasti muuttuvassa sääntely-ympäristössä on syytä kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn selkeyteen**, jotta pelisäännöt kiertotalouden kehittämiselle ovat tavoiteltavan murroksen nopeudesta huolimatta mahdollisimman ennakoitavat, eivätkä yritysten ja viranomaisten voimavarat haaskautuisi kiistoihin pelisääntöjen tulkinnasta (Kauppila ym. 2019).

[1] Ekosuunnitteludirektiivin on arvioitu olleen merkittävin energiatehokkuutta edistänyt ja CO_2 -päästöjä vähentänyt politiikkatoimi EU:ssa (CSES 2012).

Sisämarkkinatavoitteiden toteuttaminen tekee tuotepolitiikasta väistämättä politiikka-alueen, jossa keskeinen sääntely voidaan muotoilla vain EU-tasolla. EU-vaikuttamista on korostanut myös se, että yhä suurempi osa Suomessa kulutettavien tuotteiden valmistuksesta tapahtuu ja myös ympäristövaikutuksista syntyy Suomen ja EU:n ulkopuolella. **Ennakoitavuutta parantaa myös riittävän ajoissa tapahtuva varautuminen ja vaikuttaminen kehittymässä oleviin eurooppalaisiin sääntöihin** koskevat ne siiten tuottajavastuun vapaamatkustamisen ongelmia, vaikuttamista esimerkiksi ekosuunnitteludirektiivin vaatimustenmukaisuustoimiin tai kierrätettyä sisältöä koskevat vaatimuksiin. Samalla kiertotalouden tavoitteet edelleen monimutkaistavat tuotepoliittisen ohjauksen laadintaa, kun on haettava tasapainoa esimerkiksi tuotteiden kestävyyden ja energiatehokkuuden välillä. Tämän **tueksi tarvitaan monitieteistä tutkimusta, yritysyhteistyötä ja synergioiden hakemista erilaisten tiedontuotannon järjestelmien välillä** (EEA 2017; Faure & Dalhammar 2018; Seppälä ym. 2016; Nissinen ym. 2019).