

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Kiertö kuntoon - Kiertotaloutta koskevan EU:n toimintasuunnitelma

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Kiertö kuntoon - Kiertotaloutta koskevan EU:n toimintasuunnitelma (E 88/2015 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ympäristöneuvos Riitta Levinen, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Merja Saarnilehto, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Erja Fagerlund, työ- ja elinkeinoministeriö
- toimitusjohtaja Raimo Inkinen, Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä
- vt. toimitusjohtaja, toimialapäällikkö Tage Fredriksson, Bioenergia ry
- ympäristöasiantuntija Maija Heikkinen, Metsäteollisuus ry
- johtava asiantuntija Kari Herlevi, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Humuspehtoori Oy
- Lassila & Tikanoja Oyj
- Motiva Oy
- Tarpaper Recycling Finland Oy
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Teknologiateollisuus ry
- Öljy- ja biopolttoaineala ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Kiertotaloudessa tuotteiden, materiaalien ja resurssien arvo säilyy taloudessa mahdollisimman kauan ja jätteen syntyminen minimoidaan. Siirtyminen kohti kiertotaloutta on keskeinen osa EU:n pyrkimystä kehittää kestävä, vähähiilinen, resurssitehokas ja kilpailukykyinen talous.

Kiertotalous edistää EU:n kilpailukykyä suojaamalla yrityksiä resurssien niukkuudelta ja hintojen epävakaisuudelta sekä auttamalla luomaan uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja innovatiivisia ja tehokkaampia tapoja tuottaa ja kuluttaa. Kiertotalous luo paikallisia työpaikkoja kaikille osaamistasoille sekä mahdollisuuksia integraatioon ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. Samaan aikaan se säästää energiaa ja auttaa välttämään peruuttamattomia vahinkoja ilmastolle ja luonnon monimuotoisuudelle sekä ilman, maaperän ja veden pilaantumista, jota voi aiheutua luonnonvarojen käytöstä sellaiseen tahtiin, että ylitetään maapallon valmiudet uudistaa ne.

Toimintasuunnitelmassa tarkastellaan toimia, joihin EU-tasolla on ryhdyttävä kiertotalouden edistämiseksi. Kiertotalouden toteuttaminen käytännössä vaatii kuitenkin pitkän aikavälin toimia kaikilla tasoilla aina jäsenvaltioista, alueista ja kaupungeista yrityksiin ja kansalaisiin.

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää kiertotalouspakettia (kiertotalouden toimintasuunnitelma ja jätessäädösehdotukset) yleisesti ottaen tervetulleena aloitteena. Komissio on huomionnut jäsenmaiden ja Suomen kantoja aiempaa, pois vedettyä ehdotusta paremmin.

Kiertotalous on keskeinen osa EU:n pyrkimystä kehittää kestävä, vähähiilinen, resurssitehokas ja kilpailukykyinen talous. Suomi katsoo, että uudistuksen tulee tukea kestävää kasvua ja työllisyyttä jäsenmaissa sekä auttaa ilmasto- ja ympäristötavoitteiden saavuttamisessa.

Komissio on valinnut oikeansuuntaiset toimenpiteet, joilla pyritään jättepolitiikkaa laajempaan lähestymiseen toimintamallien uudistamiseksi. Suomi pitää tärkeänä monialaisten politiikkatoimien, paremman säätelyn ja markkinapohjaisten kilpailullisten keinojen laajaa hyödyntämistä kiertotalouden vauhdittamisessa. EU-säädösten tulee mahdollistaa kansalliset ratkaisut, ja ylimitoitettua hallinnollista taakkaa on vältettävä.

Suomi kannustaa komissiota suunniteltujen toimien jatkovalmisteluun ja toimeenpanoon hyviä valmistelukäytäntöjä noudattaen ja korostaa tarvetta toimeenpanotoimien seurantaan. Suomi pitää tärkeänä, että komissio informoi jäsenmaita riittävästi aloitteiden valmistelusta, aikatauluista ja mahdollisista viivästyksistä.

Toimintasuunnitelmassa olisi Suomen näkemyksen mukaan ollut syytä kiinnittää nykyistä enemmän huomiota ilmastonmuutoksen hillintään. Myös biotalouden mahdollisuuksia olisi voitu kytkeä kiertotalouspakettiin selkeämmin.

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2016 vp

Suomi pitää tärkeänä, että kansallisilla toimilla ja strategioilla tuetaan markkina- ja kysyntäpohjaisten teknologisten ratkaisujen ja innovaatioiden syntyä sekä uudenlaisia kumppanuuksia ja sellaisia arvoketjuja, jotka edistävät resurssien tehokkaampaa käyttöä. Toimintamallien kehittäminen edellyttää toimijoiden ja viranomaisten yhteistyötä kansallisella tasolla. On tärkeää ottaa huomioon myös alueelliset ja globaalit kumppanuudet.

Kiertotalouden edellytyksenä on, että tuotteet ja niiden osat suunnitellaan kiertämään. Suomi pitää tärkeänä, että osaksi ekosunnitteludirektiivin työohjelmaa luodaan menetelmä, jolla arvioidaan, missä tuoteryhmissä voidaan laajemmin ottaa huomioon myös tuotteiden resurssitehokkuus. Tuotevaatimusten tulee olla tarkoituksenmukaisia, toimeenpantavia ja mitattavia. Ne eivät saa myöskään merkittävästi hidastaa direktiivin mukaisten asetusten valmistelua. Suomi pitää tärkeänä tuotteiden ympäristöominaisuuksista kertovien merkintöjen selkiyttämistä ja pelisääntöjen luomista niille.

Suomi pitää tärkeänä ottaa huomioon pk-yritysten tarpeet kiertotalouden vauhdittamisessa. Komission suunnitelmaa perustaa resurssitehokkuuden osaamiskeskus EU:n alueen pk-yritysten tueksi Suomi pitää mielenkiintoisena, mutta asiasta tarvitaan vielä lisäselvityksiä.

Suomi pitää hyvänä, että kiertotaloudessa kiinnitetään huomiota raaka-aineiden hankinnan ja toimitusketjujen vastuullisuuteen. Yrityksillä on keskeinen rooli tähän liittyvien työkalujen ja toimintamallien kehittämisessä ja käyttöönotossa sekä niiden tulosten raportoinnissa.

Suomi korostaa kiertotaloudessa toimivien yritysten markkinoille pääsyn helpottamista. Kiertotaloudessa tulee huomioida myös digitaalisen talouden kasvun merkitys ja rajat ylittävän kaupan edistäminen muun muassa tuottajavastuujärjestelmien kehittämisessä.

Komissio ehdottaa resurssien käytön parhaiden käytäntöjen sisällyttämistä nykyistä laajemmin parhaan käyttökelpoisen tekniikan vertailuasiakirjoihin (BREF). Suomi suhtautuu tähän varauksellisesti ja katsoo, että on syytä arvioida, olisiko parhaiden käytäntöjen jakamiseen käytettävissä muita työkaluja.

Suomi pitää tärkeänä lisätä jättemateriaalien houkuttelevuutta tuotannon raaka-aineena ja helpottaa mm. teollisten symbioosien toteuttamista. Suomi pitää tervetulleena tuotteisiin liittyvien eri lainsäädäntöjen koherenssin tarkistamista. On tärkeää helpottaa kemikaalien jäljitettävyyttä ja riskienhallintaa kierrätysprosessissa sekä vähentää käyttökelpoisten materiaalien poistumista kierrosta. Komission ehdottaman mukaisesti on hyvä selvittää, milloin sivutuotteita ja hyödynnettyä materiaalia pidetään tai ei pidetä jätteenä ja yhdenmukaistaa näihin liittyviä menettelyjä sekä kehittää laatustandardeja uusioraaka-aineille. Biopohjaisten kierrätyslannoitteiden edistäminen EU:n tulevan lannoiteasetuksen uudistuksen yhteydessä on tervetullut toimenpide.

Suomi pitää tärkeänä materiaalikiertojen puhtautta ja turvallisuutta. On tärkeää arvioida riskejä ja huolehtia siitä, etteivät kiertotalous ja siihen liittyvä jättemateriaalien hyödyntäminen johda terveysriskeihin tai ympäristön ja puhtaan maaperämme pilaantumiseen. Uudistettavan EU-lannoitelainsäädännön tulee tältä osin perustua uusimpaan tietoon.

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2016 vp

Suomen kannalta komission suunnitelmissa oleva EU:n biotalousstrategian (2012) arviointi ja biotalouden mahdollisuuksien huomiointi kiertotalouden näkökulmasta ovat tervetulleita, ja myös EU:n biotalousstrategian päivittäminen vaikuttaa ajankohtaiselta. Asian merkittävyyden vuoksi on kuitenkin tarpeen edelleen selvittää komission suunnitelmia päivityksestä. Päivityksen tulee aidosti edistää kestävä biotalouden kehittymistä Suomessa ja EU:ssa. Mikäli päivitys toteutuu, Suomi osallistuu aktiivisesti päivittämiseen.

Komission toimintasuunnitelmassa ehdotetaan ohjeistuksen (guidance) laatimista ns. kaskadikäyttöperiaatteelle. Suomi katsoo, että kaskadikäyttö on sinänsä tärkeä periaate, mutta kaskadikäyttöperiaatteen monitulkintaisuuden vuoksi sitä ei tule viedä lainsäädäntöön.

Toimintasuunnitelmassa mainittu, energiaunionin yhteydessä vuoden 2016 aikana valmisteltava komission tiedonanto "Jätteestä energiaa" on Suomelle tärkeä aloite. Suomi vaikuttaa aktiivisesti siihen, että Suomelle tärkeät asiakokonaisuudet, kuten kehittyneiden biopolttoaineiden tuotannon ja käytön edistäminen sekä jäteperäisen puuenergian hyödyntämismahdollisuudet fossiilisen polttoaineen korvaajana, tulevat tarkastelluiksi monipuolisesti ja jäsenvaltioiden erilaiset olosuhteet huomioon ottaen.

Suomi kannattaa komission ehdotuksia, jotka tukevat YK:n ruokajätettä ja -hävikkiä koskevan varsin haasteellisen kestävä kehityksen ohjeellisen tavoitteen (SDG) toteuttamista EU:ssa. Komission tulee luoda ruokajätteen mittaamiselle EU:ssa yhtenäinen määritelmä sekä luotettava arviointimenettely. Ruokajätteen mittaamiseen kehitettävien EU:n laajuisten indikaattoreiden tulisi olla mahdollisuuksien mukaan myös kansallisesti määritettäviä. Komission kaavailema koko ruokajärjestelmän kattava sidosryhmien yhteistyöfoorumi on tervetullut.

Tiedonannossa oleva viittaus veden uudelleenkäytön minimivaatimuksia koskevaan EU-lainsäädäntöön vaatii jatkoselvittelyä. Suomi ymmärtää sitovien keinojen tarpeen, mutta suhtautuu niihin jossain määrin varauksella ottaen huomioon riskit, hallinnollinen taakka ja veden riittävyys.

Komission aikomus laatia muovien koskeva strategia on Suomelle tervetullut. Muoveja koskevan strategian yhteydessä komission tulisi arvioida mahdollisuutta valmistaa muovien laajasti biopohjaisista raaka-aineista. Muovien aiheuttaman merten roskaantumisen ehkäisemistä valmistellaan EU:n meristrategian ja kansallisen merenhoitosuunnitelman sekä Itämeren suojelukomission HELCOM:in toimintaohjelman yhteydessä.

Kiertotalouden kehittymisen kannalta EU:n tutkimus- ja innovaatiopolitiikalla on tärkeä rooli. Alan kasvuyritystoiminnan kiihdyttäminen vaatii EU:lta ja jäsenvaltioilta kuitenkin uudenlaisia toimintamalleja, kuten alueellisia investointikilpailuja.

Suomi katsoo, että EU:n nykyisiä rahoitusvälineitä tulisi niiden puitteissa hyödyntää nykyistä paremmin kiertotalouden edistämiseksi. Tutkimus- ja innovaatiopolitiikassa tieteellinen tutkimus, asiantuntijuuden kehittäminen ja kokeilut tulisi nähdä yhdessä eikä erikseen.

Suomi korostaa julkisten hankintojen merkitystä kiertotalouden vauhdittamisessa. On tärkeää huolehtia siitä, että näissä sovelletut hankintakriteerit tukevat kiertotaloutta ja ovat selkeitä ja käyttökelpoisia hankintamenettelyissä. Samalla olisi syytä harkita kiertotalouden edistämisen si-

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2016 vp

säilyttämistä ohjeistuksiin ja kriteereihin siten, että julkisten hankintojen suunnittelussa olisi huomioitava mahdollisuudet hyödyntää kierrätys- ja uusiomateriaaleja.

Suomi pitää hyvänä ratkaisuna, että toimintasuunnitelman seurantaan määritellään toiminnalliset mittarit, jotka kuvaavat toimenpiteiden edistymistä ja vaikuttavuutta ja perustuvat olemassa oleville tiedoille. Sen sijaan sitovan määrällisen "resurssitehokkuustavoitteen" (luonnonvaratuottavuustavoitteen) asettamista jäsenmaiden tasolla Suomi on pitänyt ongelmallisena, koska se ei ota huomioon raaka-aineiden erilaisuutta, kuten uusiutuvuutta, kierrätettävyyttä, niukkuutta, korvattavuutta eikä luonnon itsessään tuottamia hyötyjä. Käsityksemme mukaan komissio ei ole ehdottamassa tällaista tavoitetta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Talousvaliokunta pitää kiertotalouspakettia tervetulleena toimenpiteenä tavoiteltaessa resurssi- viisasta, vähähiilistä ja kestävän kehityksen periaatteisiin nojaavaa yhteiskuntaa. Ohjelma sisältää linjauksia työllisyyden, yritysten kilpailukyyn ja luonnonvarojen kestävän käytön parantamiseksi. Ehdotukset ovat tosin vielä varsin yleisellä tasolla, ja priorisointi on kesken. Tavoitteiden toteutuminen edellyttää laadukasta jatkovalmistelua ja monialaista toimeenpanoa sekä seuranta- ja mahdollisesti myös korjausliikkeitä. Eurooppalaisen kiertotalouspaketin tuloksellisuutta edistäisivät selkeät määrälliset ja ajalliset tavoitteet. Valtioneuvoston perusmuistiossa Suomen kannoiksi esitetyt linjaukset ovat talousvaliokunnan näkemyksen mukaan perusteltuja ja oikeasuuntaisia. Valiokunta haluaa erityisesti kiinnittää huomiota seuraaviin, asiantuntijakuulemisesakin korostuneesti esiin nousseisiin teemoihin.

Johdonmukainen kokonaisnäkemys. Talousvaliokunta pitää tärkeänä kokonaisuuden huomioimista resurssien käytön kannustin- tai sanktiojärjestelmiä kehitettäessä. Sääntely tulee pitää johdonmukaisena siten, että eri sektoreiden tavoitteet tulisivat tasapainoisesti huomioituiksi. Normiston tulisi antaa tilaa myös täysin uudentilaisille liiketoimintamalleille. Kiertotalous ei ole ainoastaan pyrkimystä jätteettömyyteen ja materiaalien ja ravinteiden kierto, vaan ennen kaikkea kokonaisvaltaista arvoketjusuunnittelua, jolla tuotteiden huollettavuutta ja siten elinkaarta pidennetään ja arvoketjun eri vaiheet ja toimijat otetaan huomioon jo suunnittelussa. Digitalisaatio mahdollistaa uudentyyppisiä palvelukonsepteja muun muassa huoltotoiminnan optimoimiseksi ja tuotteiden päivittämiseksi sekä ennaltaehkäisemään riskialtis tai epätarkoituksenmukainen käyttö. Modulaarisuus, uudelleenvalmistus ja -käyttö sekä vuokrausluotto omistamisen sijaan mahdollistavat nykyistä tehokkaampia arvoketjuja.

Talousvaliokunta katsoo komission kiertotalouspaketin tarjoavan mahdollisuuden politiikkakohereenssin parantamiseen. Kilpailukyvyn kannalta on tärkeää löytää tasapaino EU-sääntelyn ja kansallisten toimien välillä siten, että elinkeinoelämän näkökulmasta toimintaympäristö on mahdollisimman vakaa ja säädösviitekehyksen muutoksen suunta selkeä. Lainsäädäntöehdotusten antamista tulee edeltää jäsenmaiden kuuleminen ja kilpailukykytestin toteutus osana taloudellista vaikutusarviointia. Normiohjauksen lisäksi tulee pitää esillä myös muita ohjauskeinoja.

Kaskadiperiaate (käyttöjärjestysperiaate). Talousvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan kaskadiperiaate on teoriassa erittäin hyvä, materiaalien resurssiviisasta käyttöä ohjaava pe-

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2016 vp

riaate, mutta nykymuodossaan siihen liittyy myös huomattavia ongelmia. Kaskadiperiaate, kuten jätehierarkia, on liian jäykkä, jotta sen sitovuudella voitaisiin vastata markkinoiden toimintaan haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Talousvaliokunta on aikaisemmassa kannanotossaan (TaVL 38/2014 vp — U 36/2014 vp) kiinnittänyt huomiota kaavamaisten hierarkioiden ongelmallisuuteen juuri niiden jäykkyyden vuoksi. Tämänäköinen sääntely ei vastaa teknologian kehityksen mukanaan tuomiin tarpeisiin eikä huomioi uusia tapoja hyödyntää ja tuotteistaa jätettä. Kun jätevirtoja jalostetaan biopolttoaineiksi eikä polteta suoraan, raaka-aine saa lisäarvoa ja syntyy uusi tuote, joka tulisi luokitella kierrätyskategoriaan eikä jätteeksi. Samoin tulisi ottaa huomioon biopolttoaineiden valmistusprosessissa mahdollisesti muodostuvien sivutuotteiden kierrätysarvo.

Viranomaisten rooli. Useat valiokunnan kuulemat asiantuntijatahot, kuten Sitra, ovat korostaneet rohkean kokeilun merkitystä kiertotalouden etenemisessä. Tämä edellyttää tutkimusta ja demonstraatiohankkeita. Julkisyhteisöillä onkin merkittävä mahdollisuus edesauttaa kiertotalouden kehitystä suosimalla hankinnoissaan innovatiivisia ratkaisuja, joiden täysimääräinen kaupallistaminen edellyttää referenssejä. Julkisten hankintojen käyttäminen kiertotalouden edistämisen vipuna edellyttää kuitenkin nykyisten toimintatapojen muuttamista. Vaikka jo voimassa oleva hankintalainsäädäntö mahdollistaa kokeilevan yhteistyön palveluiden ja tavaroiden toimittajien kanssa, tämän hankintamuodon laajamittainen käyttö edellyttää systemaattisempaa lähestymistapaa jo hankintastrategioiden laadintavaiheessa ja uudenlaista riskinjakoa hankkijan ja toimittajan välillä.

Tekninen kehitys, kuluttajakäyttäytyminen ja raaka-ainemarkkinat ovat vain eräitä niistä osatekijöistä, jotka nopealla muutosvauhdillaan aiheuttavat merkittäviä haasteita ohjausmekanismien kehittämiseksi. Pakottavien säännösten, kannustinjärjestelmien, sanktioiden ja ylipäänsä markkinoihin vaikuttavien julkishallinnon toimien rajapintoihin muodostuu helposti epäoikeudenmukaisiksi koettuja epäjatkuvuuskohtia. Näillä määritelmien raja-alueilla toimivien yritysten on vaikea sopeuttaa toimintaansa markkinaehtoisuuden ja tuetun tai sanktoidun toiminnan välille. Talousvaliokunta toteaa, että julkishallinnon toimilla voidaan kuitenkin saada aikaan niin huomattava vipuvaikutus kiertotalouden tavoitteiden edistämiseksi, että julkiset kannustinjärjestelmät ovat perusteltuja erityisesti hankkeiden alkuvaiheessa.

Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tapaan komission suunnitelmaa resurssitehokkuuden osaamiskeskuksesta mielenkiintoisena. Erityisesti pienten toimijoiden voi olla haastavaa löytää toimintaansa sisältävät tehostamispotentiaalit. Osaamiskeskuksella voitaisiin vastata tähän ohjeistuksen ja neuvonnan tarpeeseen.

Kiertotaloudella on luonteensa vuoksi laaja rajapinta ympäristölainsäädäntöön ja -lupamenettelyihin. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan sinänsä perustelluiksi koettujen lupamenettelyjen peräkkäisyys tai keskinäinen alisteisuus voi johtaa tilanteeseen, jossa viranomaispäätösten viipyminen ja vaadittavan lupakokonaisuuden moninaisuus tekevät koko hakemusprosessista tarkoituksettoman markkinatilanteen muuttuessa tai teknisten ratkaisujen kehittyessä nopeasti. Talousvaliokunta kiirehtii lupamenettelyjen modernisointia.

Kiertotalouden näkökulman saaminen mukaan lainsäädäntöihin on avainkysymys materiaalien tehokkaan kierron mahdollistamiseksi. Kategorisia kieltoja tulisi käyttää vain poikkeuksellisesti

Valiokunnan lausunto TaVL 5/2016 vp

ja riskiperusteisesti ottaen huomioon materiaalien käsittelytavat ja käyttötarkoitukset. Indikaattoreiden tulisi olla mitattavia ja vertailukelpoisia. Pakottavaan säännöstöön ei tule sisällyttää sellaisia elementtejä, jotka voivat tulkinnanvaraisuutensa vuoksi asettaa eri jäsenvaltioissa toimivat yritykset epätasa-arvoiseen kilpailuasemaan. Ennen pakottavien normien asettamista on luotava yhdenmukaiset ja selkeät kriteerit, jotta seuranta olisi oikeudenmukaista.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 1.3.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Mika Lintilä kesk (osittain)
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr
varajäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller