

Kiertotalousohjelmalle asetettuja tavoitteita ei saavuteta pelkällä porkkanalla

Suomessa kiertotalouden tila on eurooppalaista keskitasoa tai jopa heikompi. Kiertotalousohjelmaa arvioineiden asiantuntijoiden mukaan kiertotalouden tavoitteita ei saavuteta nykyisillä toimilla. Kiertotalouden tilan parantaminen vaatii merkittäviä poliittisia päätöksiä sääntelyn ja taloudellisten kannustimien parantamiseksi.

Suosituksat päätöksentekijöille

Kiertotalouden taloudellisten ohjauskeinojen ja sääntelyn kehittämiseksi käynnistetään parlamentaarinen työ, jossa kartoitetaan verotuksen, julkisten hankintojen, rahoituksen ja sääntelyn keinoja sekä tarpeita. Työ voi olla myös osa laajempaa strategista kokonaisuutta esimerkiksi vihreään siirtymään liittyen. Suuria investointeja vaativien kiertotaloushankkeiden rahoittamiseksi selvitetään mahdollisuuksia parantaa julkisten ja yksityisten rahoittajien yhteisrahoitusta ja kumppanuutta. Lisäksi varmistetaan, että EU:n laina- ja takausinstrumentteja hyödynnetään tehokkaasti. Kiertotaloutta edistetään myös julkisissa hankinnoissa esimerkiksi KEINO-osaamiskeskuksen kautta. Luonnonvarojen päästökaupan mahdollisuuksia kartoitetaan.

EU-sääntelyn valmisteluun vaikuttamista parannetaan nykyistä tehokkaammalla kansallisella organisoitumisella ja kannanmuodostuksella, tietopohjaista vaikuttamista vahvistamalla sekä erilaisia kokeiluja toteuttamalla. Kiertotalouden sääntelyn selkeyttäminen edellyttää raaka-aineiden ja jätteiden nykyistä parempaa määrittelyä, tuote- ja jätere- gulation yhteensovittamista, ekosuunnitteluasetuksen ja tuottajavastuun liityntöjen tarkentamista vaatimusten kohdistuessa tuotesuunnitteluun sekä kokonaisvaikutavuuden ja elinkaaren huomioimista. Lupaprosesseja sujuvoitetaan kaikissa vaiheissa parantamalla viranomaisten välistä yhteistyötä alusta alkaen. Lisäksi edistetään Kiertotalouden green deal -prosessia, jossa toimijat sitoutuvat vapaaehtoisesti kiertotaloustoimiin. Kiertotalouden green deal -työssä tehtävän materiaalivirta- ja skenaarioanalyysin tuloksia hyödynnetään päätöksenteossa.

Tiedonvälitystä, koulutusta sekä kiertotalouden toimijoiden välistä yhteistyötä vahvistetaan, jotta toimenpiteet saataisiin nykyistä laajemmin käyttöön. Kiertotalous-Suomen tunnettuutta lisätään, ja sen palveluita kehitetään asiakaslähtöisesti vaiheittain. Käynnissä olevan Circular Design -valmennusohjelman pilotin pohjalta suunnitellaan pysyvä toimintamalli kiertotalouteen perustuvien liiketoimintamallien edistämiseksi.

Otetaan oppia kiertotalouden eurooppalaisista edelläkävijämaista, joissa on asetettu Suomea tiukemmin sääntelyä tai markkinakannustimia resurssien kulutuksen kitkemiseksi sekä kierrätysasteen nostamiseksi. Esimerkiksi Saksassa pakkauslaki vähentää muovin käyttöä ja lisää kierrätystä. Alankomaiden markkinakannustimet hinnoittelevat ympäristölle ja luonnolle haitalliset tuotteet korkeammalle. Ranska puolestaan on kieltänyt myymättömien elintarvikkeiden hävittämisen ja ottanut käyttöön pakollisen korjattavuusindeksin. Verrokkimaissa on rohkeasti pilotoitu laajennettua tuottajavastuuta ja digitaalisia tuotepasseja.¹ Kokeilut vahvistavat valmiutta ottaa käyttöön uutta sääntelyä.

Kiertotalouden seurannalle ja indikaattorityölle taataan kansallisesti riittävät resurssit. Näin varmistetaan, että kiertotalouden edistymistä seurataan jatkuvasti, ja tietoa hyödynnetään. Kiertotalouden kokonaisvaltaista tarkastelua laajennetaan.

Kiertotalouden strateginen ohjelma

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen kierto-
talouden strategisesta ohjelmasta² huhtikuussa
2021. Ohjelman tavoitteena on muutos, jolla kierto-
taloudesta luodaan talouden uusi perusta vuoteen
2035 mennessä. Vision toteutuminen edellyttää
luonnonvarojen kestävää ja tehokasta käyttöä.

<https://ym.fi/kiertotalousohjelma>

Ohjelman tavoitteet:

1. uusiutumattomien luonnonvarojen kulutus vähenee;³
2. resurssien tuottavuus kaksinkertaistuu vuoden 2015 tilanteesta vuoteen 2035 mennessä;
3. materiaalien kiertotalousaste kaksinkertaistuu vuoteen 2035 mennessä.

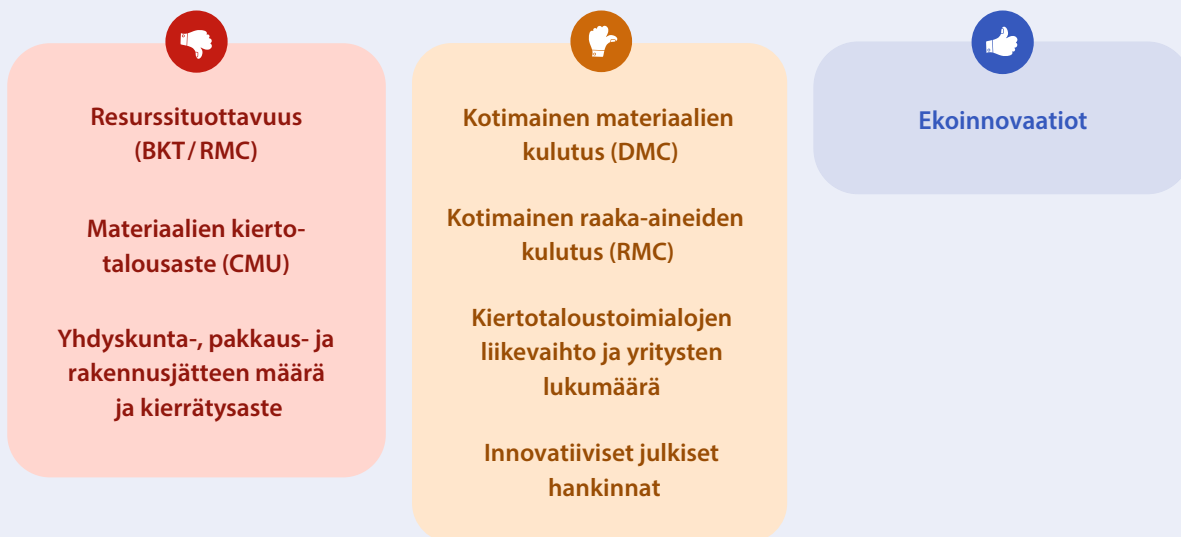
Kiertotalouden tila: Suomi on edelläkävijän sijaan keskitasoa

Kiertotalousohjelman indikaattorien⁴ valossa Suomen kiertotalouden tila on Euroopan keskitasoa tai heikempi. Suomen resurssituottavuus on matala ja materiaalien kiertotalousaste alhainen. Kiertotalous-toimialojen liikevaihto kasvoi tasaisesti vuoteen 2019 saakka, minkä jälkeen se on ollut laskussa. Toisaalta esimerkiksi rakennusjätteen osalta sekä määrä että hyödyntämisaste on kasvanut.

Suomen tilanteeseen vaikuttaa resurssi-intensiivinen teollisuus ja suhteellisen pieni väestö. Osa indikaattoreista talouden rakenteelliset muutokset vaikuttavat melko pitkällä viiveellä. Indikaattorien ja toimenpiteiden vaikuttavuuden näkökulmasta Suomessa kannattaisi kehittää erityisesti raaka-aineita hyödyntävien teollisuuden alojen kiertotaloutta esimerkiksi hiekan, soran tai rakennusmateriaalien uudelleenkäytössä. Suomen edelläkävijäasema ekoinnovaatioissa edellyttää, että koulutus- ja TKI-toimintaa vahvistetaan.

Nykytila-arviot kierto- talouden tilasta Suomessa

Yhteensä yhdeksästä indikaattorista kolme on punaisella (heikko suoritus), neljä keltaisella (kohtuullinen suoritus) ja yksi sinisellä (hyvä suoritus). Kuluttajille ja yrityksille suunnatut kiertotalousbarometrit eivät vielä ole valmiita eivätkä siksi mukana arvioinnissa.”



Domestic Material Consumption (DMC): Kotimaassa syntyvä absoluuttinen raaka-aineiden käyttö.

Raw Material Consumption (RMC): Kotimaassa kulutetut raaka-aineet eli raaka-aineiden määrä, joka tarvitaan kotimaan talouden kulutukseen.

BKT/RMC: Resurssituottavuus eli kuinka tehokkaasti materiaaleja käytetään suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Circular Material Use (CMU): Materiaalien kiertotalousaste eli kierrätetyn materiaalin osuutta kaikesta materiaalien käytöstä.

Kuluttajille ja yrityksille suunnatut kiertotalousbarometrit eivät vielä ole valmiita eivätkä siksi arvioinnissa mukana.

Kiertotalousohjelman toimenpidevalikoima on monipuolinen

Arvioinnin perusteella Kiertotalousohjelman tavoitteet ovat relevantteja ja kunnianhimoisia, ja sen toimenpidevalikoima on monipuolinen. Toimenpiteet kohdistuvat melko laajasti yhteiskunnan eri toimijoihin. Niissä painottuvat kuitenkin uusien ratkaisujen kehittämisen kannusteet, eikä ohjelmassa ole juurikaan toimia kiertotaloutta hidastavien rakenteiden purkamiseen.

Kiertotalousohjelman jatkon kannalta olennainen kysymys on, millä tavoin kiertotalous asemoidaan suhteessa muihin strategisiin tavoitteisiin ja teemoihin. Liitteessä on esitetty ohjelmalle kolme vaihtoehtoista kehityssuuntaa. Ohjelman tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi taloudellisten ohjauskeinojen hyödyntämistä nykyistä laajemmin ja suuremmassa mittakaavassa. Ohjelman avulla pitäisi vaikuttaa kuluttajien ja yritysten käyttäytymiseen. Keskeisten hankkeiden (Kiertotalouden

green deal, Kiertotalous-Suomi eli KiSu ja Circular Design -ohjelma) kautta on ryhdytty aktivoimaan kiertotalouden kannalta olennaisia toimijoita kuten elinkeinoelämää ja kuntasektoria. Toistaiseksi rahoitusalan toimijat, erityisesti yksityiset rahoittajat, sekä kuluttajat ovat jääneet ohjelman keskeisten hankkeiden ulkopuolelle.

Arvioinnin sähköisen sidosryhmäkyselyn⁵ vastaajista lähes puolet oli sitä mieltä, että julkinen rahoitus kuten TKI-rahoitus tukee riittäväällä tavalla kiertotalousratkaisujen kehittämistä. Sen sijaan valtaosa vastaajista arvioi, etteivät verotus ja julkiset hankinnat tue riittäväällä tavalla kiertotaloustavoitteiden saavuttamista sekä kiertotalousratkaisujen kehittämistä ja käyttöönottoa. Arvioinnin kyselyyn vastanneet olivat myös kriittisiä erityisesti sen suhteen, miten lainsäädäntö ja säädösympäristö tukevat kiertotaloustavoitteiden saavuttamista.

43 %

on sitä mieltä, että julkinen rahoitus, esim. tki-rahoitus tukee riittäväällä tavalla kiertotalousratkaisujen kehittämistä.



21 %

on sitä mieltä, että yksityinen rahoitusmarkkina toimii riittävän tehokkaasti kiertotalouden näkökulmasta.

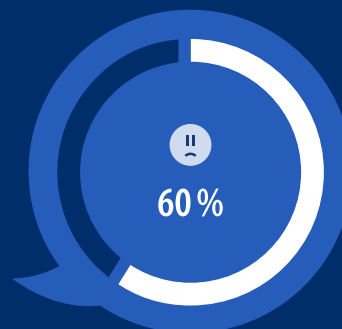
12 %

on sitä mieltä, että verotus tukee riittäväällä tavalla kiertotaloutta koskevien tavoitteiden saavuttamista.

9 %

on sitä mieltä, että julkiset hankinnat tukevat riittäväällä tavalla kiertotalousratkaisujen kehittämistä ja käyttöönottoa.

Kiertotalousohjelman sidosryhmien edustajista **60 %** on sitä mieltä, että Suomen **lainsäädäntö ja säädösympäristö eivät tue** riittäväällä tavalla kiertotaloutta koskevien tavoitteiden saavuttamista eivätkä kiertotalouden **lupaprosessit** ole toimivia ja sujuvia.



Tämä politiikkasuositus on laadittu Kiertotalouden strategisen ohjelman arviointihankkeessa, joka toteutettiin ympäristöministeriön toimeksiannosta. Kiertotalouden strategisen ohjelman arviointi tehtiin, kun ohjelman käynnistymisestä oli kulunut alle kaksi vuotta. Kiertotalousohjelman aikana toimintaympäristössä on tapahtunut suuria muutoksia, jotka korostavat entisestään kiertotalouden edistämisen tärkeyttä.

Arvioinnin toteuttivat Forefront Oy, Enact Sustainable Strategies ja KPMG Oy aikavälillä elokuu 2022 ja maaliskuu 2023. Esitetyt arvioinnin johtopäätökset ja suositukset on laadittu hankkeessa kerätyn laajan aineiston (dokumenttianalyysi, haastattelut, kysely, verrokkimaiden arvio, työpajat) analyysin pohjalta.

Arvioinnissa haastateltiin yhteensä 41 asiantuntijaa. Kyselyyn vastasi 113 Kiertotalousohjelman sidosryhmien edustajaa. Arvioinnin kolme työpajaa, joissa oli yhteensä 65 osallistujaa, käsittelivät taloudellista ohjausta ja sääntelyn keinoja.

Kiertotalouden strateginen ohjelma: <https://ym.fi/kiertotalousohjelma>

Haila, Katri; Salminen, Vesa; Kiiskinen, Jenna; Roiha, Ulla; Leppänen, Riikka; Kiemunki, Janette (2023)
Kiertotalouden strategisen ohjelman arviointi, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:32.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-558-0>

Arvioinnin tekijät vastaavat sekä politiikkasuosituksen että arviointiraportin sisällöstä, johtopäätöksistä ja suosituksista. Poliitiikkasuositukset eivät edusta valtioneuvoston kantaa.

YHTEYSTIEDOT

Katri Haila, Forefront Oy
etunimi.sukunimi@forefront.fi

Riikka Leppänen, KPMG,
etunimi.sukunimi@kpmg.fi

Ulla Roiha, Enact Sustainable Strategies,
etunimi.sukunimi@enact.se

Vesa Salminen, Forefront Oy,
etunimi.sukunimi@forefront.fi

Taina Nikula, ympäristöministeriö,
etunimi.sukunimi@gov.fi

Heikki Sorasahi, ympäristöministeriö,
etunimi.sukunimi@gov.fi

Sari Tasa, työ- ja elinkeinoministeriö,
etunimi.sukunimi@gov.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Lähteet:

(1) Ks. esim. CER. Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023. <https://www.pbl.nl/publicaties/integrale-circulaire-economie-rapportage-2023>; Roadmap for the Circular Economy. <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/FREC%20anglais.pdf>; Circular Economy Roadmap for Germany. https://static1.squarespace.com/static/5b52037e4611a0606973bc79/t/61c1e696dfc16244976acee2/1640097438387/Circular+Economy+Roadmap+for+Germany_EN_Update+Dec.+2021_DOI.pdf
(2) <https://ym.fi/documents/1410903/42733297/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+8.4.2021+-kiertotalouden+strategisesta+ohjelmasta.pdf/>

[aee1e0d0-802f-b272-e424-50c9cd1c5f5e/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+8.4.2021+-kiertotalouden+strategisesta+ohjelmasta.pdf?_t=1617783970488](https://ym.fi/documents/1410903/42733297/Valtioneuvoston+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+8.4.2021+-kiertotalouden+strategisesta+ohjelmasta.pdf?_t=1617783970488)

(3) Tavoitteen mukaan uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö voi kuitenkin kasvaa siten, että kotimaan primääriaraaka-aineiden kokonaiskulutus ei 2035 ylitä vuoden 2015 tasoa. Vientituotteiden valmistukseen käytetyt luonnonvarat eivät kuulu tavoitteen piiriin.
(4) <https://ym.fi/kiertotalousohjelma/kiertotalouden-eteneminen>
(5) Kyselyyn vastasi 113 Kiertotalousohjelman sidosryhmien edustajaa

Liite

Valtioneuvoston Kiertotalouden strategista ohjelmaa koskeneessa periaatepäätöksessä (2021) esitettyjen tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi todennäköisesti merkittäviä poliittisia päätöksiä esimerkiksi sääntelyyn ja taloudelliseen ohjaukseen liittyen. Ohjelman nykyinen ohjausrakenne ei parhaalla mahdollisella tavalla tue näiden päätösten tekemistä. Näin ollen ohjelman vaikutusmahdollisuudet jäävät hyvin rajalliseksi.

Kiertotalousohjelman jatkon kannalta olennainen kysymys on, millä tavoin kiertotalous asemoidaan suhteessa muihin strategisiin tavoitteisiin ja teemoihin. Alla on esitetty ohjelmalle kolme vaihtoehtoa kehityssuuntaa: 1) profiilin vahvistaminen, 2) integrointi ja 3) missiomalli. Arvioinnissa ei oteta kantaa siihen, mikä vaihtoehto olisi paras. Kaikissa vaihtoehtoissa pitää kuitenkin varmistaa, että tavoitteet ja toimenpiteet ovat linjassa.

Taulukko. Suositukset Kiertotalousohjelman toimeenpanon kehittämiseksi.

Vaihtoehto	1: Profiilin vahvistaminen	2: Integrointi	3: Missiomalli
Lähtökohta	Kiertotalous nähdään itsessään yhtenä keskeisenä päämääränä ja strategisen tason tavoitteena, joka edellyttää omaa ohjelmaa (vrt. ohjelman nykytila). On tarvetta edistää kiertotalouteen liittyvää yleistä tietoisuutta.	Kiertotalouden edistäminen ja siihen liittyvät toimenpiteet nähdään "alisteisesti" integroituna keinoina muille keskeisille strategisille tavoitteille. Omalle strategisen tason ohjelmalle ei ole tarvetta. Vaihtoehtoina esimerkiksi operatiivisempi tiekartta tai ohjelma.	Kiertotalous nähdään yhtenä keskeisistä valtionhallinnon "missioista".
Toimenpiteet / edellytykset	Kiertotalouden nostaminen nykyistä korkeammalle valtioneuvoston "strategiahierarkiassa" Ohjelman resurssien merkittävä vahvistaminen ministeriöissä Ohjelman ohjauksen riittävä mandaatti ja (suorempi) yhteys päätöksentekoon	Varmistetaan, että toimet ja ohjauskeinot kiertotalouden edistämiseksi on huomioitu kattavasti keskeisissä strategioissa esimerkiksi ilmastoa ja luonnon monimuotoisuutta koskien. Koordinaatio eri ohjelmien ja strategioiden välillä	Missiomallin käyttöönotto valtionhallinnon strategisessa ohjauksessa. Pitkäjänteisen toimenpiteiden suunnitelman laatiminen mission saavuttamiseksi
Vahvuudet / mahdollisuudet	Tietoisuuden vahvistaminen kiertotaloudesta selvästi omana kokonaisuutenaan.	Strateginen selkeys ja koherenssi esimerkiksi vihreän siirtymän kanssa.	Kiertotalous sopii luonteeltaan hyvin "missioksi" (pitkäjänteisyys ja systeemisyyttä).
Heikkoudet / riskit	Resurssien riittävyys ja priorisointi ei toteudu; vaillinaisen koherenssin suhteessa muihin strategioihin	Kiertotalouden "hukkuminen" osaksi laajempaa kokonaisuutta.	Toimintamalli ei ole käytössä; epävarmuus.