

Lausuntopyyntö Kiertotalouden strategisen ohjelman väliarvioinnista

Johdanto

Ympäristöministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö pyytävät lausuntoa Kiertotalouden strategisen ohjelman väliarvioinnista.

Kiertotalouden strateginen ohjelmaehdotus valmisteltiin poikkihallinnollisena ja osallistavana prosessina vuosina 2020–2021. Ohjelmaehdotuksen pohjalta Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen kiertotalouden strategisesta ohjelmasta keväällä 2021.

Ministeriöt ovat tilanneet Kiertotalouden strategisen ohjelman väliarvioinnin, joka kuvaa kiertotalouden strategisen ohjelman edistymistä. Väliarvioinnin on tarkoitus tukea myös jatkotoimien suunnittelua. Väliarvioinnin mukaan Kiertotalouden strateginen ohjelma on ollut ja on edelleen keskeinen väline Suomen siirtymässä kohti hiilineutraalia ja resurssiviisasta yhteiskuntaa. Ohjelman strateginen merkitys on suuri, mutta tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jatkossa vahvempaa ohjausta, järeämpiä keinoja sekä pitkäjänteisen poliittisen sitoutumisen varmistamista. Lausuntoja on tarkoitus hyödyntää muun muassa ohjelman jatkovalmistelussa ja toimeenpanon painotusten tarkentamisessa.

Lausuntopyynnössä on esitetty kysymyksiä, joihin näkemyksiä erityisesti toivotaan, joten tarkemmat näkemyksemme on esitetty vastauksina esitettyihin kysymyksiin ([lausuntopohjassa olleet kysymykset merkitty sinisellä](#)).

Vantaan kaupunki kiittää lausuntomahdollisuudesta ja lausuu näkemyksensä seuraavaa:

Kiertotalous on keskeinen ratkaisukokonaisuus ilmastokriisin ja luonnonvarojen ylikulutuksen hillintään. Vantaan kaupunki on edistänyt omassa toiminnassaan kiertotalouden tavoitteita jo pitkään, ja Vantaan kaupungin strategiassakin on sitouduttu tekoihin, jotka edistävät kiertotaloutta. Vantaan kaupunki on myös sitoutunut kiertotalouden green dealissa edistämään maamassojen kierrätystä, tehostamaan rakennusten käyttöasteita sekä lisäämään kasvisten ja kestävien kalatuotteiden määrää päiväkot-, koulu-, ja oppilaitosruokailussa.

1. Mitkä ohjauskeinot ovat vaikuttavimpia ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi?

(Arvioinnin mukaan ohjelma on ollut relevantti ja hyödyllinen yhteistyön, osaamisen ja informaatio-ohjauksen vahvistamisessa, mutta vaikutukset määrällisiin tavoitteisiin ja investointeihin ovat jääneet rajallisiksi. Sääntely, verotus ja markkinoita ohjaavat taloudelliset instrumentit ovat edenneet hitaasti. Arvioinnin suosituksia ovat muun muassa strategisen ohjauksen vahvistaminen, taloudellisen ohjauksen kehittäminen, rahoituspolkujen rakentaminen, sääntelyn ja lupien parantaminen, hankintojen vahvistaminen, green dealin kehittäminen sekä seurannan parantaminen.)

- Mitkä arvioinnin suosituksista ovat mielestänne tärkeimpiä seuraavassa vaiheessa ja miten konkretisoisitte niitä?
- Onko teillä näkemyksiä eri ohjauskeinojen toimivuudesta, esimerkkejä muista maista ja arvioita toteuttamiskelpoisuudesta?
- Miten täydentäisitte kiertotalousohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä?

Vantaan kaupungin näkemys:

Ruotsin mallin mukainen alennettu arvonlisävero joillekin korjauspalveluille olisi vaikuttava toimenpide. Kun EU-sääntely vaatii nyt esimerkiksi kodinkonevalmistajilta varaosien myynnin laajentamista muillekin kuin merkkihuolloille, avautuu uusia mahdollisuuksia monenlaisille yrityksille. Suomessa olisikin mahdollista kannustaa korjaustoimintaa verotuksella mutta myös avata uudenlainen toimiala korjaukseen, esim. kodinkonekorjaukseen liittyen. Vantaan kaupunki kouluttaa kodinkonehuoltajia (mahdollisesti ainoana Suomessa) ammattiopisto Variassa: [Kodinkonehuoltajan koulutus toivallalle alan kehittämisteon tunnustuksen | Varia](#). Koulutus on ollut suosittu, ja mahdollistaa esimerkiksi muita heikommassa työmarkkina-asemassa olevien maahanmuuttajataustaisten ihmisten työllistymistä. Monissa maissa kodinkoneita ja muitakin tavaroita on totuttu korjaamaan ja maahanmuuttajataustaisilla saattaa olla ilman muodollista ammattikoulutusta olevaa osaamista. Tällaisen uuden korjaustoimialan syntyminen voisi paitsi parantaa kiertotaloutta myös työllisyyttä.

Kiertotalousohjelman toimenpiteitä pitäisi suunnata erityisesti maankäytön ja rakentamisen kiertotalouden vahvempaan ja sitovampaan ohjaukseen. Kannustimia olemassa olevan rakennuskannan säilyttämiseen ja turhan purkamisen välttämiseen pitäisi lisätä. Lisäksi yhteisiä indikaattoreita ja mittaamisen periaatteita pitäisi ottaa käyttöön mahdollisimman pian, jotta ohjelman vaikuttavuutta olisi helpompi arvioida.

2. Miten Kiertotalouden green dealin puitteissa tehtävää yhteistyötä ja toimintamalleja voisi kehittää?

(Arvioinnin mukaan green deal on onnistunut sitouttamaan toimijoita, mutta vapaaehtoisuuteen perustuva malli ei yksin riitä systeemiseen muutokseen. Lisäksi osallistujajoukkoa tulisi laajentaa erityisesti materiaali-intensiivisille toimialoille.)

Vantaan kaupungin näkemys:

Kiertotalouden green dealin (myöh. KGD) vaikuttavuudesta ei ole vielä mitattua tietoa, sillä tavoitteiden toteutumista ei ole vielä ehditty raportoida sopimuskauden ollessa vasta hyvin

alkuvaiheessa. Siksi myöskään KGD:n lopullista vaikuttavuutta on vaikea arvioida. Tämänhetkisen arvion mukaan green dealin tavoitteet voisivat olla nykyistä kunnianhimoisempia, konkreettisempia ja sitovampia. Hyviä kokemuksia on jo ollut esimerkiksi rakentamisen muutosalueella sitoutujien ja sitoumista harkitsevien lisääntyneen yhteistyön, tiedonvaihdon ja sparrauksen muodossa. Rakentamisen toimiala näyttää olevan laajasti sitoutunut yhteisten tavoitteiden edistämiseen. Muita, erityisesti materiaali-intensiivisiä toimialoja, pitäisi saada liittymään mukaan KGD:iin sen vaikuttavuuden parantamiseksi.

Ohjelmassa todetaan: ”Ajatuksena onkin ”koko yhteiskunnan voimin” edistää kiertotalouteen siirtymistä (ympäristöministeriö, n.d.). KGD:n tarkoituksena on toimia pitkän aikavälin strategisena sitoumuksena aiempien, fokusoituneempien green deal –sopimusten rinnalla tähdäten vuoteen 2035.” Kuitenkin esim. Uudistava ruokajärjestelmä-toimenpidealueeseen oli väliarviointiin mennessä sitoutunut vain 5 toimijaa. Väliarvioinnissa todetaan: ”Lopulta KGD on kokonaisuutena juuri niin kunnianhimoinen kuin siihen sitoutuneet päättävät”. KGD:n ongelma on se, että ei ole yhdessä neuvoteltua sopimusta ja kaikille sitoutujille yhteisiä kriteereitä. Näin onkin mahdollista, että osa sitoumuksista ei tuota kovinkaan suurta muutosta ”business as usual”-kehityspolkuun nähden. Toki ohjausryhmä valvoo, että sitoumukset ovat riittävän vaikuttavia. Kuitenkin esimerkiksi Päästöttömät työmaat ja Haitallisten aineiden vähentäminen varhaiskasvatuksen hankinnoissa -green dealit voivat käytännössä olla vaikuttavampia, kun kaikki sitoutuvat samoihin tavoitteisiin ja hankintavaatimuksiin. Em. green deal-sopimusten yhteiset markkinavuoropuhelut, maahantuojien ja alan liittojen kanssa käytävä vuoropuhelu, kriteerityö ja yhdenmukainen raportointi ovat vaikuttavuudeltaan aivan eri luokkaa kuin silloin, kun sitoutujilla on kullakin hieman erilaiset sitoumukset. Yhteiset vaatimukset myös kannustavat sitoutujia rohkeampiin toimiin kuin silloin, jos kukin organisaatio on yksin tekemässä suunnanmuutosta, jokainen omilla keinoillaan. Esimerkiksi ruokateemassa Vantaan kaupungilla on ollut hyvin vähän sparrauskumppaneita tavoitteiden kanssa green deal-sitoumuksen sisällä, koska samantyyppisiä sitoumuksia ei ole ollut. Vantaan kaupunki onkin hyötynyt green dealista lähinnä sisäisenä kirittäjänä ja selkänäojana. Jos KGD-kokonaisuudessa olisi kaikille toimijoille yhteisiä tavoitteita, vaatimuksia ja kriteereitä sekä esimerkiksi yhteisiä ennakoivia markkinavuoropuheluita, vaikuttavuus lisääntyisi. Mukaan pitäisi saada riittävästi toimijoita kuhunkin teemaan liittyen.

3. Mitä kiertotalouden rahoitusmalleja tai -ratkaisuja tulisi vahvistaa tai mitä uusia malleja tulisi kehittää?

(Arviointi tunnistaa rahoituskuilun TKI-vaiheen ja teollisen mittakaavan investointien välillä.)

- Mitkä ovat keskeisimpiä pullonkauloja kiertotalousinvestoinneissa, ja miten niitä tulisi ratkaista?
- Miten kiertotalouden edistämisen tulisi sisältyä tulevaan EU:n monivuotisen rahoituskehityksen kansalliseen ohjelmaan?

Vantaan kaupungin näkemys:

Väliarvioinnissa on tunnistettu, että kiertotalouden tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi nykyistä kunnianhimoisempaa, pitkäjänteisempää ja kokonaisvaltaista taloudellista ohjausta, joka ulottuisi verotukseen, rahoitukseen ja markkinoiden kehitykseen. Väliarvioinnissa on todettu, että kuluneella kaudella taloudellista ohjausta on edistetty vain rajallisesti, eikä mahdollisten taloudellisten ohjauskeinojen jatkoselvittely ole edennyt. Vantaan kaupunki pitää tärkeänä, että jatkossa taloudellista ohjausta käytettäisiin voimakkaammin ja systemaattisemmin kiertotalouden tavoitteiden edistämässä. Pidämme tärkeänä jatkoselvittää väliarvioinnissa tunnistettuja aihioita, kuten jätehuollon verot ja maksut, luonnonvarojen ja etenkin maa-ainesverojen mahdollisuudet, sekä tuotteiden elinkaaren pidentämiseen tähtäävät kannusteet.

Kiertotalouden tulisi olla yksi EU:n tulevan monivuotisen rahoituskehyksen kansallisen ohjelman läpileikkaavista tavoitteista. Rahoitusta tulisi kohdentaa toimiin, joilla voidaan vähentää luonnonvarojen kulutusta, lisätä materiaalien ja tuotteiden uudelleenkäyttöä, vauhdittaa vähähiilisten ja resurssitehokkaiden liiketoimintamallien käyttöönottoa sekä luoda työpaikkoja kiertotalouden alalle.

Kansallisessa ohjelmassa on tärkeää varmistaa, että myös kuntien ja kaupunkien investoinnit, kokeilut sekä yhteistyöhankkeet yritysten, tutkimuslaitosten ja muiden toimijoiden kanssa voivat saada rahoitusta, sillä kaupungeilla ja kunnilla on keskeinen rooli kiertotalouden markkinoiden luomisessa, uusien ratkaisujen käyttöönotossa ja kysynnän synnyttämisessä.

Kiertotalouteen kohdennettavan rahoituksen vaikuttavuutta tulisi arvioida myös sen perusteella, miten se tukee uusien työpaikkojen syntymistä, työvoiman osaamisen kehittämistä ja yritysten kasvua. Kiertotalous tarjoaa merkittäviä mahdollisuuksia luoda paikallisia, vaikeasti ulkoistettavia työpaikkoja esimerkiksi materiaalien uudelleenkäytön, korjauspalveluiden, kierrätyksen ja resurssitehokkaiden palveluiden aloilla. On tärkeää hyödyntää kiertotalouden mahdollisuuksia paikallisten työmarkkinoiden vahvistamisessa ja uusien vihreän siirtymän työpaikkojen luomisessa.

Kansallisen ohjelman valmistelussa olisi syytä arvioida, hyödynnetäänkö EU:n mahdollistamia rahoitus- ja tukivälineitä riittävästi esimerkiksi kiertotalousalan kasvun ja työllisyyden edistämiseksi. Olisi syytä kiinnittää huomiota toimiin, joilla voidaan vauhdittaa uusien kiertotalousyritysten kasvua, osaavan työvoiman saatavuutta sekä uusien työpaikkojen syntymistä vihreän siirtymän aloille.

4. Miten julkisia hankintoja tulisi ohjata nykyistä vahvemmin kiertotalousmarkkinoiden luomisessa?

(Arviointi nostaa julkiset hankinnat yhdeksi tärkeäksi vipuvarreksi kysynnän synnyttämisessä ja ratkaisujen skaalaamisessa.)

- Miten kiertotaloutta tukevia julkisia hankintoja tulisi edistää ja minkälainen ohjauskeinojen kokonaisuus olisi tässä tehokkain?
- Ovatko julkisille hankinnoille asetetut kiertotalous- ja kestävyyttä koskevat tavoitteet riittävän vaikuttavia, ja miten niiden toimeenpanoa tulisi vahvistaa (esim. ohjaus, kannustimet tai rahoitus)?

Vantaan kaupungin näkemys:

Vanha suositus 1 (s.23): edelleen relevantteja ja vaikuttavia olisivat seuraavien suositusten toteuttaminen:

- Kiertotalouden taloudellisten kannusteiden edelleen kehittäminen: minkälaisilla taloudellisen ohjauksen keinoilla edistetään entistä paremmin kiertotaloutta ja luonnonvarojen ylikulutuksen vähentämistä (esimerkiksi miten verotuksen keinoilla voitaisiin vaikuttaa haitallisuuteen ottaen huomioon koko arvoketju)
- ympäristölle haitallisten yritystukien tarkempi tarkastelu ja mahdolliset tarvittavat toimenpiteet tarkasteluun pohjautuen
- informaatio-ohjauksen varmistaminen, jotta ohjauskeinot saadaan tietoisuuteen ja jalkautettua tehokkaasti käyttöön

Vanha suositus 2 (s.24): KEINO-osaamiskeskuksen alasajo oli kiertotaloustavoitteiden näkökulmasta erittäin valitettava ratkaisu, sillä nyt kiertotalouskeskustelu, tapahtumat ja kehittäminen on pirstoutunut moniin hankkeisiin ja eri tahoille. KEINOn tyypiselle kokonaisuudelle olisi Suomessa edelleenkin tarvetta. EU:sta tulevan vihreän siirtymän sääntelyn tavoitteet eivät toteudu monissa julkisissa hankintayksiköissä, sillä toimeenpanosta puuttuu Suomessa kansallinen ohjaava taso. Suomessa ei ole tahoa, joka riittävän laajasti pystyisi toimimaan ohjaavana ja neuvovana tahona hankintayksiköiden kysymyksiin lakien tai asetusten soveltamisesta. Sama koskee vapaaehtoisia toimia. Esimerkiksi Julkisten hankintojen ekologiset tavoitteet vaatisivat toteutuakseen riittävästi resursseja ohjaukseen, neuvontaan ja viestintään sekä yhteistyön koordinoimiseen. Päästöttömät työmaat, Haitallisten aineiden vähentäminen varhaiskasvatuksessa ja Kestävä purkaminen –green dealit olivat hyvin organisoituja Motivan taholta. Nyt KGD-työhön ei ole samantasoista koordinoitiresurssia, ja yhteistyö on jäänyt esimerkiksi ruokateemassa paljon ohuemmaksi. Samoin väliarvioinnissa mainittu indikaattoritiedon ja seuranta- ja arviointitiedon kerääminen ja hyödyntäminen määräaikaissä hankkeissa ja tapauskohtaisesti on sirpaleista, eikä tuota parasta vaikuttavuutta. Tarvittaisiin yhtenäistä toimintamallia, kokonaisuuden hallintaa ja jatkuvuutta tiedon hyödyntämiseen. Tämä olisi helpointa, jos olisi selkeä julkinen taho, joka ottaisi kokonaisuudesta vastuun.

Väliarvioinnin uusista tavoitteista nro 6. (Vahvistetaan kiertotalousvaatimusten integrointia kestäviin julkisiin hankintoihin) ehdottaa: “ Toimenpiteessä voidaan hyödyntää kiertotalouden green deal -sitoutumistyötä alustana, jonka kautta hankintayksiköitä kannustetaan asettamaan konkreettisia kiertotaloustavoitteita ja jakamaan hyviä käytäntöjä”. Suositus ei kuulosta kovinkaan vaikuttavalta, huomioiden nykyisen KGD-

osallistujien pienen määrän ja koordinoinnin resursoinnin. Kuten kohdassa 2 totesimme, kukin KGD-sitoutuja määrittelee itse omat tavoitteet ja niiden kunnianhimon tason. Hyvien käytäntöjen jakamista tapahtuu jo nyt monissa hankkeissa ja alustoilla. Jos julkiset hankinnat halutaan saada toteuttamaan kiertotaloustavoitteita, tarvitaan paitsi lainsäädäntöä ja sen soveltamisen ohjausta, myös rahoitusta ja koordinaatiota yhteisten sitoumusten tekemiseen. Julkisten hankintojen ekologiset tavoitteet ovat hyvä lähtökohta. Nyt pitäisi saada vielä julkiset toimijat sitoutumaan yhdessä niiden toteuttamiseen.

5. Miten eri toimijoiden sitoutumista sekä ohjelman pitkäjänteisyyttä ja poikkihallinnollisuutta voitaisiin lisätä?

(Arvioinnin mukaan ohjelman strateginen merkitys on suuri, mutta tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jatkossa vahvempaa ohjausta, järeämpiä keinoja sekä pitkäjänteisen poliittisen sitoutumisen varmistamista. Kiertotalouden strateginen ohjelma on edistänyt kiertotaloutta yli hallintorajojen ja pitänyt teeman näkyvästi esillä kansallisessa ja EU-tason päätöksenteossa.

Ohjelma on tukenut laajaa joukkoa hankkeita ja kehittämistoimia, ja sen strateginen relevanssi on arvioinnin mukaan edelleen vahva.)

Vantaan kaupungin näkemys:

Kuten arvioinnissa on mainittu, “*tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jatkossa vahvempaa ohjausta, järeämpiä keinoja sekä pitkäjänteisen poliittisen sitoutumisen varmistamista.*” Järeämmät keinot voivat olla kiertotalouteen liittyvää lainsäädäntöä. Vahvempi ohjaus vaatisi vastuutahon ja resursseja ohjaukseen ja koordinointiin.

LINKIT:

[Kiertotalouden strategisen ohjelman arviointi : Toteutus ja kehittämissuunnat](#)

[Kiertotalouden edistäminen - Ympäristöministeriö](#)

[Uusi suunta : Ehdotus kiertotalouden strategiseksi ohjelmaksi](#)

[aee1e0d0-802f-b272-e424-50c9cd1c5f5e](#) (valtioneuvoston periaatepäätös kiertotalouden strategisesta ohjelmasta)