

Asia: Kiertotalouden strategisen ohjelman väliarviointi

Ympäristöministeriö

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=9a1326b3-eec5-4f00-8033-b8850741a1b8>

proposalLanguage=da4408c3-39e4-4f5a-84db-84481bafc744

Lausunto

Lausunnon valmistelijat: Pasi Rikkinen ja Erika Winqvist, Luonnonvarakeskus

Yleistä

Kiertotalouden strategisen ohjelman arviointi osoittaa, että ohjelma on onnistunut erityisesti osaamisen, yhteistyön ja informaatio-ohjauksen vahvistamisessa, mutta vaikutukset materiaalivirtoihin, markkinoihin ja investointeihin ovat jääneet rajallisiksi. Arvioinnin keskeinen johtopäätös on, että tavoitteiden saavuttaminen edellyttää nykyistä vahvempaa taloudellista ohjausta, markkinoiden kehittämistä, sääntelyn ennakoitavuutta sekä pitkäjänteistä poliittista sitoutumista.

1. Vaikuttavimmat ohjauskeinot

Vaikuttavimpia ovat taloudellisen ohjauksen, sääntelyn ja julkisten hankintojen yhdistelmä. Erityisen tärkeinä näemme:

- kiertotalousinvestointien rahoituspolun vahvistamista TKI-vaiheesta kaupalliseen mittakaavaan, joka on tunnistettu arviointiraportissa
- 'kiertotalouskriteerien' kehittämistä ja systemaattista käyttöönottoa julkisissa hankinnoissa, joka lisäisi tuotteiden markkinakysyntää
- sääntelyn ja lupaprosessien ennakoitavuuden parantamista, jolla varmistetaan yrittäjien vakaat toimintaedellytykset pitkällä aikavälillä, sekä
- kiertotalousratkaisuja lisääviä ja luonnonvarojen käytön ja materiaalitehokkuuden huomioivia taloudellisia kannusteita

Tavoitteita tulisi kytkeä myös huoltovarmuuden, resurssiresilienssin ja kriittisten materiaalivirtojen näkökulmilla, erityisesti ruoka- ja energiajärjestelmissä.

2. Kiertotalouden Green Dealin kehittäminen

Arvioinnissa nostetaan esille "EU-sääntelyn hidas kehitys on myös osaltaan vaikuttanut siihen, että kiertotalouden markkinat eivät vielä toimi ja kiertotalouden ratkaisut ja liiketoimintamallit eivät ole kilpailukykyisiä". Tässä olisi synteesitarve tutkimus- ja selvitystyölle: EU-sääntelyn vaikutusanalyysi Suomen kiertotalousohjelman edistymiseen tulisi perata yksityiskohtaisemmin eli analysoida se, mikä johtuu EU-sääntelystä ja mikä kansallisesta toteutuksesta. Konkreettisenä esimerkkinä edelliseen liittyen ovat kierrätyslannoitteet. Kierrätyslannoitteita on vaikea saada kilpailukykyisiksi, koska ne eivät ole hinnaltaan kilpailukykyisiä mineraalilannoitteille ja koska niiden valmistukseen ja käyttöön ei ole riittävästi kannustimia ja/tai rajoituksia.

Biokaasulaitoksille suunnatulla ravinnekiertotuella on yritetty lisätä lannan käyttöä biokaasun raaka-aineena sekä edelleen biokaasulaitoksen mädätteen prosessointia kierrätysravinteiksi. Ongelman lähtökohtana kuitenkin on, että vain pieni osa lannoista käsitellään biokaasulaitoksissa sekä edelleen vain pieni osa lantaa käsittelevistä biokaasulaitoksista sai ravinnekierrätystukea ajalla 2024 – 2026. Lannan käyttöä biokaasun raaka-aineena ei tilastoida, mutta vuonna 2017 tehdyn haastattelun perusteella naudun ja sian lietelannasta vain noin 3 % ohjautuu mädätykseen ja separointiin (Luostarinen ym. 2019. Keinoja orgaanisten lannoitevalmisteiden käytön edistämiseen). Lantaa puolestaan

käsitteli vuonna 2025 yht. 56 biokaasulaitosta, joista vain 5 sai ravinnekierrätystukea (Tampio ym. 2026. Ravinnekiertotuen selvitys). Tampio ym. 2026 pyrkivät selvittämään miten Ravinnekiertotukea tulisi kehittää, jotta tuen vaikutukset olisivat tehokkaampia. Lisäksi tulisi selvittää koko ravinnekierrätyksen toimintaympäristöä ja arvioida samanaikaisesti maataloustukipolitiikkaa kokonaisvaltaisesti mukaan lukien lantapoikkeus ja lannan syyslevitys sekä verotukselliset keinot erityisesti tuontifosforilannoitteiden käytölle.

3. Rahoitusmallit ja investoinnit

Arvioinnissa todetaan ”Erityisesti demonstraatio- ja ensimmäisten teollisen mittakaavan laitosten (first-of-a-kind) rahoitus muodostaa pullonkaulan, johon yksityinen rahoitus kohdistuu varovaisesti, ja jota ei rahoiteta perinteisillä tki-rahoitusinstrumenteilla”. Tämä on keskeinen haaste nykyisessä taloustilanteessa, johon toivottavasti lähitulevaisuudessa tulee helpotusta taloustilanteen kääntyessä ja siten kasvavien investointien myötä. Rahoituskuilua pilotointi- ja demonstroitivaiheen sekä ensimmäisten teollisen mittakaavan investointien välillä tulee helpottaa. Taloudellisia riskejä tulisi pienentää ja samalla luoda markkinoita kiertotaloustuotteille ja -palveluille. Tarvitaan siis riskinjakomekanismeja, takauksia, blended finance -ratkaisuja sekä kysyntää luovia politiikkatoimia. Kiertotalous ei etene toivottavalla vauhdilla, jos investoinnit ovat riskialttiita ja markkinat kehittymättömät. Siksi tarvitaan sekä rahoitusinstrumentteja, jotka vähentävät investointiriskiä (riskinjakoa, takaukset, blended finance), että politiikkatoimia, jotka varmistavat tuotteille kysynnän (julkiset hankinnat, sääntely ja taloudelliset kannustimet). Esimerkkinä toimii tuuli- ja aurinkovoima: ne eivät ole yleistyneet pelkästään teknologian ansiosta, vaan niiden kasvua vauhdittavat juurikin takaukset, tuet, syöttötariffit ja muut kysyntää luovat politiikkatoimet. Samaa logiikkaa tulee soveltaa yhä enemmän kiertotalouteen. EU:n rahoituskehyksessä kiertotalous tulisi kytkeä myös vahvemmin strategiseen autonomiaan, huoltovarmuuteen, kriittisten materiaalien saatavuuteen sekä ruoka- ja energiajärjestelmien kehittämisen kokonaisuuteen.

4. Julkiset hankinnat

Kiertotalouden strategisen ohjelman arvioinnissa kiertotalouskriteereitä ei tarkastella ainoastaan Kiertotalouden Green Dealin yhteydessä, vaan niitä suositellaan laajemmin integroitaviksi julkisiin hankintoihin osana kiertotalouden ohjauskeinovalikoimaa. Kiertotalouskriteerit eivät kuitenkaan yksin riitä vauhdittamaan siirtymää kiertotalouteen, vaan usein tarvitaan laajempia systeemisiä muutoksia. Hyvä esimerkki tästä on lähiruoan käytön lisääminen julkisissa hankinnoissa. Lähiruoan suosiminen on tärkeää paitsi huoltovarmuuden ja aluetalouden kannalta myös siksi, että se luo edellytyksiä paikalliselle ravinteiden kierrolle. Tämän toteutuminen edellyttää kuitenkin muutoksia koko ruokajärjestelmässä. Julkisilla keittiöillä tulisi olla valmius hyödyntää paikallisia ja nykyistä vähemmän jalostettuja raaka-aineita, ja toisaalta paikalliset tuottajat olisi saatava mukaan tarjoamaan tuotteitaan kunnille. Samalla tuotantoa olisi monipuolistettava ja paikallista jatkojalostuskapasiteettia vahvistettava, jotta paikalliset tuotteet vastaisivat julkisten ruokapalvelujen tarpeita (<https://blogs.helsinki.fi/palopuronsymbioosi/files/2020/03/AES-verkostot-tietoisku-nro-2-Paikalliset-hankinnat.pdf>).

5. Sitoutumisen, pitkäjänteisyyden ja poikkihallinnollisuuden vahvistaminen

Arvioinnissa mainitaan ”tavoitteiden saavuttaminen edellyttää jatkossa

vahvempaa ohjausta, järeämpiä keinoja sekä pitkäjänteisen poliittisen sitoutumisen varmistamista”.

Kiertotalouden edistäminen edellyttää hallituskaudet ylittävää ohjausta ja selkeää poikkihallinnollista vastuunjakoa sekä yhteistyötä. Ohjelman tavoitteissa tulisi näkyä nykyistä vahvemmin kilpailukykyyn, huoltovarmuuteen, turvallisuuteen ja alueelliseen resilienssiin. Tämä vahvistaisi eri toimijoiden sitoutumista muuttuneessa toimintaympäristössä.

Arvioinnissa todetaan, että ” Ohjelma on edistänyt tietoperustan vahvistumista, mutta indikaattorit vaativat vielä kehittämistä.” Seuranta- ja indikaattorijärjestelmien pitkäjänteinen resursointi on välttämätöntä vaikuttavuuden osoittamiseksi. On selvää, että tietopohjissa on aina kehitysvaiheessa (uuden tietopohjan kehittäminen) tarve niiden resurssoinnille. Kiertotalousohjelman mittariston kehittäminen ja se resursointi tulee tehdä siten, että ne mittaavat edistymistä kiertotalousohjelman keskeisimpiä tavoitteita. Taulukosta 3 voidaan todeta kehittämisen nykytila; useissa mittareissa on vielä kehitettävää ja työ on keskeneräistä.

Lausunnon valmistelija(t):

Pasi Rikkonen

Vilja Varho

Liitteet: