



## POLICY BRIEF 2021:17

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2020 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa ([tietokayttoon.fi](https://tietokayttoon.fi)).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# Tuotepolitiikalla vauhtia kiertotalouteen

Petrus Kautto, Tero Heinonen ja Ari Nissinen ja Hanna Salo, Suomen ympäristökeskus; Harri Kalimo ja Eleanor Reyes Mateo, Itä-Suomen yliopisto ja Vrije Universiteit Brussel; Reid Lifset, Yale University

### Tasapainoista tuotepolitiikkaa

Kiertotalouteen siirtymistä pidetään keskeisenä osana nykyistä kestävämmän talouden luomista. Koska tuotteet ovat talouden keskiössä, voidaan viisaalla tuotepolitiikalla edistää ympäristöllisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävään kiertotalouteen perustuvaa yhteiskuntaa. Tuotepolitiikan ohjauskeinoja kehitetään parhaillaan vauhdilla sekä kansallisin että eurooppalaisin toimin. Käytössä jo oleviin ohjauskeinoihin on suunnitteilla lupaavia parannuksia, ja kokonaan uusia ratkaisuja kokeillaan. Samalla on keskeistä säilyttää kokonaiskuva tilanteesta: tasapainoinen ohjauskeinovalikoima perustuu kattaviin arviointeihin ohjauskeinojen todellisista vaikutuksista ja ottaa keinovalikoiman koherenssin huomioon useasta eri näkökulmasta.

# Tuotepolitiikka kiertotalouden keskiössä

KITUPO-hanke (Kiertotalous ja tuotepolitiikka) tuotti tietoa siitä, miten kestävä kiertotalouden tavoitteita voidaan sisällyttää tuotepolitiikan ohjaukseen. Hanke oli monitieinen ja perustui tiiviiseen vuorovaikutukseen kansainvälisten asiantuntijoiden kanssa. Käytimme lukuisia osallistavia menetelmiä kuten haastatteluja ja asiantuntijatyöpajoja. Tutkimuksemme perusteella muotoiltiin joukko politiikkasuosituksia niin yksittäisten ohjauskeinojen kuin laajemminkin kiertotaloutta tukevan tuotepolitiikan kehittämiseksi. Koska tuotepoliittisen ohjauksen keskeiset linjaukset tehdään perustellusti koko Euroopan unionille, koskee osa suosituksistamme politiikkaa, jota Suomen tulisi laajemmin edistää. Samalla teemme kehittämissuhteita kansallisen tason toimiksi.

## Monipuolinen ohjauskeinojen valikoima

Kiertotalouden sääntelyn painopiste Euroopassa ja Suomessa on siirtymässä jätteitä koskevasta politiikasta tuotteisiin. Tuotepolitiikan ja erityisesti tuotesuunnitteluun kohdennetun ohjauksen vaikutuspotentiaali onkin kiistaton. Haasteelliseksi ohjauksen tekevät tuotteiden valtava määrä, niiden nopeat muutokset useilla sektoreilla sekä ohjauksen kohdentuminen yritystoiminnan kannalta keskeiselle alueelle. Erityisesti parhaiden tuotteiden tukeminen sääntelyohjauksen keinoin on ollut toivottua hankalampaa. Hankkeen haastattelut osoittivat, että yritykset eivät useinkaan oma-aloitteisesti kohdenna toimintojaan kestävä kiertotalouden mukaisesti, vaikka se hyödyttäisi niitä. Tarvitaan ohjauskeinoja kiertotalouden markkinoiden luomiseksi ja innovatiivisen tuotesuunnittelun ohjaamiseksi.

## Uusia politiikkatoimia ja käytössä olevien kehittämistä

KITUPO hankkeessa tunnistettiin neljä ohjauskeinojen osa-alueita, joiden avulla kiertotalouden tavoitteiden sisällyttäminen tuotepolitiikkaan voitiin tarkastella kattavasti mutta syvästi EU:n vauhdilla kehittyvässä sääntely-ympäristössä: 1) ekosuositteludirektiivi, 2) laajennettu tuottajavastuu, 3) tuotepalvelujärjestelmät ja 4) tuotteita koskevat ympäristövaihtamiset. Ohjauskeinojen läheisempi tarkastelu osoitti, miten yhtäältä jo käytössä olevissa tuotepolitiikan ohjauskeinoissa on edelleen runsaasti kehittämistarpeita ja –potentiaalia, mutta toisaalta että uusillekin ohjauskeinoille on selvä tilaus.

Tarkastelumme johti jäljempänä esitettävien, yksittäisiä ohjauskeinoja koskevien suositusten lisäksi poikkileikkaaviin huomioihin. Ensinnäkin on silmiinpistävää, että vaikka kiertotalouteen on kiinnitetty viime aikoina valtavasti huomiota, poliittisten ohjauskeinojen vaikutuksista on yllättävän vähän analyysyjä. Erityisen merkittävää on politiikkojen biofysikaalisia, taloudellisia ja käyttäytymiseen liittyviä vaikutuksia koskevien tutkimusten niukkuus. Kehotammekin järjestelmällisiin tuotepolitiikan vaikutusten jälkiarviointeihin. Tämä vahvistaisi päätöksenteon tietoperustaa.

Kaikilla tutkituilla tuotepolitiikan osa-alueilla on myös selvästi tarpeen kiinnittää huomiota politiikan johdonmukaisuuteen eli koherenssiin. Koherenssin vaatimuksella on ainakin neljä ulottuvuutta kestäväen kiertotalouden politiikoissa.

### **Keskeiset teemat tasapainoisen tuotepolitiikan kehittämisessä kiertotaloudessa**



### ***Tuotepolitiikan ohjauksen laajentuessa tulee keskittyä ohjauskeinojen vaikutusten arviointiin, ympäristötavoitteiden toteutumiseen ja ohjauskeinojen koherenssiin.***

Kiertotalousnäkökohtien sisällyttäminen tuotepolitiikkaan on uusi ja suurta kiinnostusta herättävä poliittisen päätöksenteon ala. Ohjauskeinot vaikuttavat tehokkaimmin ja aiheuttavat vähiten vääristymiä markkinoilla, kun ne toteutetaan EU:n laajuisina. Siksi jäsenvaltioiden olisi syytä suhtautua myönteisesti EU:n tuotepolitiikan kehittämiseen ympäristötavoitteiden edistämiseksi. Kansallisten toimien laaja kirjo Euroopassa sisältää hyödyllisiä aloitteita, mutta myös suuren riskin markkinoiden pirstoutumisesta sekä epä johdonmukaisista kannustimista ja ohjelmista EU:ssa ja jopa maailmanmarkkinoilla. Pirstaloituminen heikentää kiertotaloutta edistävien toimien taloudellista ja

ympäristöllistä tehokkuutta. Kansallisten ohjauskeinojen suhteen kehotamme EU:n jäsenvaltioita sekä kansallisesti että suhteessa EU:n lainsäädäntöön asettamaan yhdenmukaistamisen ja ohjauskeinojen koherenssin etusijalle lopullisissa poliittisissa ratkaisuisaan.

Myös ohjauskeinovalikoiman sisäinen koherenssi on tärkeää. Tuotteen kiertotalouteen liittyvät näkökohdat kuuluvat tyypillisesti monien eri ohjauskeinojen soveltamisalaan. Jos keinot asettavat tuotteelle toisistaan poikkeavia, saati ristiriitaisia vaatimuksia, niiden koherenssi vaarantuu. Olisikin arvioitava sekä nykyisiä että ehdotettuja politiikan ohjauskeinoja ja niiden yhdistelmiä. Yhteensopivuuden kysymyksiä voidaan käsitellä sekä keinoja kokoavissa ja koordinoivissa horisontaalisemmissä lainsäädäntökehkeyksissä että prosesseissa, joissa tarvittavat keinot ja toimijaverkostot tuodaan yhteen.

Kiertotaloutta tukevan tuotepolitiikan toimenpiteiden aiheuttama sääntelytaakka ei johdu ainoastaan erilaisista ohjauskeinoista, vaan myös keinoihin liittyvistä erilaisista tiedontuotantovaatimuksista. Tätä taakkaa voidaan vähentää ottamalla käyttöön standardoituja, tai ainakin koherentteja menetelmiä (kuten tuotteen ympäristöjalanjälki (PEF)) ja virtaviivaistamalla tietovaatimuksia keinoja varten.

Tuotteiden ominaisuuksien hallinnan muotoileminen "kiertotalouspolitiikoiksi" on saattanut johtaa siihen, että tuotteiden ympäristönäkökohdat ovat jääneet taka-alalle. Kiertotalouspolitiikkojen ympäristönäkökohtien huomioimisen ei myöskään tule rajoittaa materiaalitehokkuusnäkökohtiin, vaan kattaa myös vaikutukset ilmastoon, biologiseen monimuotoisuuteen ja ympäristöön muilta osin. On muistettava, että kiertotalous on vain keino päästä päämäärään; ympäristöön ja muuhun kestäväyyteen liittyvien näkökohtien on pysyttävä politiikan ytimessä.

## Tiivistelmä ohjauskeinokohtaisista suosituksista

**Ekosuunnitteludirektiiviin** liittyviä kehittämissuhteita kierrätyksen tukemiseksi:

- Selvittää EU:n yhteisen **digitaalisen tuotepassin** luomista ja sitä, millaista informaatiota tuotepassiin sisällytettäisiin (tuotteen alkuperästä, käytetyistä materiaaleista, rakenteesta, kierrätettävyydestä jne.).
- Selvittää **sakkojen** käyttöä **pelotteena** ympäristövaatimukset täyttämättömien tuotteiden myynnille (tuotteiden hävittämisen sijaan).

- Perustaa helppokäyttöinen **ekosuunnittelun tietopankki** viranomaisten, yritysten ja tutkimuslaitosten yhteistyönä. Tietopankkiin koottaisiin tietämys nykyisistä ja valmisteilla olevista vaatimuksista, käyteenyistä menetelmistä sekä muuta aihetta koskevaa tietoa. Ekosuunnittelu.info voisi olla alustana.
- Tukea tutkimusta ja teollisuuden osallistumista **ekosuunnitteludirektiivin laajentamiseen** energiaa käyttävistä tuotteista energiaan liittyviin tuotteisiin ja mahdollisesti laajemmin myös muihin tuoteryhmiin.

**Tuottajavastuun** kehittämiseksi kiertotaloutta paremmin tukevaksi esitämme:

- **Harmonisointia** jäsenmaiden **ekomodulaation** tavoitteiden, kriteerien ja maksujärjestelmien laatimisessa, jotta tuotteiden valmistajiin kohdentuvat kannusteet olisivat mahdollisimman vaikuttavia.
- **Vaiheittainen, strategista etenemistä ekomodulaation toimeenpanossa.** Kokeiluista, sääntelyn vaikutuksista ja tuotteissa ja markkinoilla tapahtuvista muutoksista saatavien kokemusten seuraamista. Keskittymistä toimivimpiin ratkaisuihin ja hankalasti kumottavissa olevien säännösten ja uusien ekomodulaatiojärjestelmien kalliin kehitystyön välttäminen.
- **Kustannustenjaon tarkentamista** erilaisten tuote- ja pakkaustyyppien kesken, jotta kierrätettävyydelle syntyy mahdollisimman selkeä kannuste. Maksun perimistä **vain kertaalleen, jos** pakkaus on **uudelleenkäytettävissä**.
- **Vapaamatkustajuutta koskevan tietopohjan** parantamista muun muassa tukemalla Komission digitaalisia palveluita koskevaa lainsäädäntöaloitetta ja lisäämällä ympäristölainsäädännön rajapintoja siihen. Tällöin tietojen välittäminen verkkokaupan alustoilta ja viranomaisten välillä paranee.
- **Jäsenmaiden yhteisten lähestymistapojen ja tuottajarekisterien** tukemista verkkokaupan ohjaamisessa ja vaatimusten toimeenpanossa.

**Kiertotaloutta tukevien tuotepalvelujärjestelmien** strategiat ja kokeilut:

- **Tietämyksen kartuttaminen autojen yhteiskäytöstä** ja jakamispalveluista osana kestävästä kiertotaloutta.

- **Kokeilut autojen jakamistaloudesta osana liikkuvuuden strategioita** ja sen seuraaminen, missä määrin nämä a) vähentävät autojen määrää, b) vähentävät matkattujen kilometrien määrää ja c) lisäävät vähäpäästöisten ajoneuvojen määrää.
- **Julkisten hankintojen** hyödyntäminen edistettäessä tietämystä ja innovatiivisia ratkaisuja autojen yhteiskäytössä osana liikkumispalveluja .
- **Tietoisuuden lisääminen kemikaalipalveluiden** parhaista käytännöistä sekä julkisella että yksityisellä sektorilla muun muassa pilotoimalla ja koordinoimalla julkisten hankintojen ja REACH-vaatimusten kanssa.
- Kemikaalipalveluiden käyttöä edistävien **taloudellisten kannusteiden** kuten verotuksellisten ratkaisujen kokeilut.

#### **Kiertotalouden ympäristöväittämien kehittämissuosituks:**

- **Edistää EU lainsäädäntöpakettia**, jolla yritykset veloitetaan perustamaan ympäristöväittämänsä vertailuun ympäristöjalanjälkimenetelmän tai tyypin 1 ympäristömerkin (ISO 14024) kanssa.
- **Opastuksen laatiminen** erityisesti PK-yrityksille niin kiertotaloutta kuin muitakin ympäristönäkökohtia koskevien väittämien käytöstä tuotteiden markkinoinnissa. **Menetelmien** kuten tuotteiden ympäristöjalanjäljen **tukeminen**.
- Väittämien käyttöä **valvovien viranomaisten voimavarojen** vahvistaminen kilpailun vääristymien estämiseksi ja kuluttajien suojaamiseksi.

## **Lisälukemista**

Petrus Kautto, Harri Kalimo, Hanna Salo, Tero Heinonen, Reid Lifset, Eleanor Mateo, Ari Nissinen, Paula Leskinen, Mirella Miettinen, Topi Turunen: The Circular Economy and product policy. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:47. Saatavilla osoitteessa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-283-1>.

## Lisätietoja:

**Johtaja Petrus Kautto** on Suomen ympäristökeskuksen Kestävän kiertotalouden strategisen ohjelman vetäjä. Hänen tutkimusaiheisiinsa kuuluvat muun muassa kiertotalouden politiikka ja politiikkatoimien arviointi. Yhteystiedot: Petrus.Kautto@syke.fi, +358 295 251 272

**Professori Harri Kalimo** tutkii Itä-Suomen yliopistossa ja Brussels School of Governance'ssa (Vrije Universiteit Brussel (VUB)) ympäristö- ja talousoikeutta, erityisesti näitä oikeudenaloja yhdistäviä aiheita kuten kiertotaloutta, julkisia hankintoja ja kestäväää kauppaa. Yhteystiedot: harri.kalimo@uef.fi, harri.kalimo@vub.be, +32 498 97 47 07.

## Kiertotalous ja tuotepolitiikka -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2020 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

### Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Erityisasiantuntija Sarianne Tikkanen, ympäristöministeriö, etunimi.sukunimi@ym.fi



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta  
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet