



Suomen ympäristökeskuksen raportteja 34 | 2024

# Kiertotalouslaki: taustaselvitys kansallisen lain edellytyksistä ja vaihtoehtoista

Petrus Kautto, Topi Turunen, Helena Valve, Hanna Entsallo



Suomen ympäristökeskus  
Finlands miljöcentral  
Finnish Environment Institute



Suomen ympäristökeskuksen raportteja 34 | 2024

# Kiertotalouslaki: taustaselvitys kansallisen lain edellytyksistä ja vaihtoehtoista

Petrus Kautto, Topi Turunen, Helena Valve, Hanna Entsalu



**Suomen ympäristökeskus**  
**Finlands miljöcentral**  
**Finnish Environment Institute**

Suomen ympäristökeskuksen raportteja 34 | 2024

Suomen ympäristökeskus  
Kiertotalousratkaisut ja Yhteiskunnan muutos

Kirjoittajat: Petrus Kautto, Topi Turunen, Helena Valve, Hanna Entsalö

Vastaava erikoistoimittaja: Jari Lyytimäki

Rahoittaja/toimeksiantaja: Ympäristöministeriö  
Julkaisija ja kustantaja: Suomen ympäristökeskus (Syke)  
Latokartanonkaari 11, 00790 Helsinki, puh. 0295 251 000, syke.fi

Taitto: Hanna Entsalö ja Juha Saarinen

Kannen kuva: Nadine E., Unsplash

Julkaisu on saatavana veloituksetta internetistä: [syke.fi/julkaisut](https://syke.fi/julkaisut) | [helda.helsinki.fi/syke](https://helda.helsinki.fi/syke)

ISBN 978-952-11-5704-2 (PDF)  
ISSN 1796-1726 (verkoj.)

Julkaisuvuosi: 2024

## Tiivistelmä

### Kiertotalouslaki: taustaselvitys kansallisen lain edellytyksistä ja vaihtoehdoista

Ehdotus kansallisen kiertotalouslain säätämisestä ilmentää huolta talouden ja hyvinvoinnin aineellisen perustan kestävästä. Tämän selvityksen tavoitteena on tarjota lähtökohtia kiertotalouslain tarvetta ja sääntelystrategiaa koskevalle arvioinnille ja keskustelulle. Säädösuudistuksen keskeisten strategisten valintojen ja niiden vaikutusten tunnistamiseksi on selvityksessä muotoiltu viisi sääntelystrategisesti mahdollisimman erilaista vaihtoehtoa: puitelaki, kiertotalouskaari, laajennettu jätelaki, eriytyvä kiertotalouden sääntely ja vapaaehtoisuuteen nojaava ohjaus. Strateginen punninta koskee erityisesti suhtautumista rajalliseen kansalliseen liikkumavaraan EU-sääntelyn puitteissa, kysymystä laille tavoiteltavan soveltamisalan muodollisesta laajuudesta sekä sitä, missä määrin painotetaan uusien aineellisoikeudellisten velvoitteiden antamista. Erovaihtoehtoja on tunnistettavissa myös vaihtoehtojen aiheuttamassa sääntelytaakassa ja siinä, miten mittavaa hallinnonalojen välisten toimivaltasuhteiden uudelleenorganisointia ne edellyttävät. Raportti painottaa sääntelystrategisten linjausten merkittävyyttä, mutta muistuttaa, että kansallisten sääntelyratkaisujen ohella on tärkeää edistää kiertotaloutta koskevan EU-sääntelyn kehittymistä ja täydentää tehtäviä sääntelyratkaisuja taloudellisella ohjauksella sekä innovaatio- ja teollisuuspolitiikan keinoin.

**Asiasanat:** sääntely, kiertotalous, jätelaki, säädösvalmistelu, luonnonvarapolitiikka

## Sammandrag

### Lag om cirkulär ekonomi: bakgrundsstudie om förutsättningar och alternativ för nationell lagstiftning

Förslaget om att stifta en nationell lag om cirkulär ekonomi återspeglar en oro över hållbarheten av den materiella basen som fungerar som underlag för ekonomin och välfärden. Syftet med denna studie är att erbjuda en grund för bedömning och diskussion om behovet av en lag om cirkulär ekonomi och dess regleringsstrategi. För att identifiera de centrala strategiska valen och deras effekter i lagstiftningsreformen har studien formulerat fem regleringsstrategier som är så olika som möjligt: en ramlag, en cirkulär ekonomikod, en utökad avfallslag, differentierad reglering av cirkulär ekonomi och styrning baserad på frivillighet. Strategiska valen mellan dessa alternativ gäller särskilt förhållningssättet till det begränsade nationella handlingsutrymmet inom ramen för EU-lagstiftning; frågan om den formella omfattningen av lagen och hur mycket vikt läggs vid införandet av nya materiella rättsliga skyldigheter. Skillnader kan också identifieras i den regleringsbörda som alternativen orsakar och gällande hur betydande omorganisation av interdepartementala befogenhetsområde de kräver. Rapporten betonar betydelsen av strategiska val men påminner om att förutom nationella regleringslösningar är det viktigt att främja utvecklingen av EU-reglering om cirkulär ekonomi och att komplettera regleringslösningarna med ekonomisk styrning med innovations- och industripolitik.

**Nyckelord: reglering, cirkulär ekonomi, avfallslag, lagberedning, naturresurspolitik**

## Abstract

### Circular Economy Act: Background Study on the Prerequisites and Alternatives for National Legislation

The proposal for enacting a national Circular Economy Act reflects concerns the unsustainability of the material basis of the current economy and well-being. The aim of this study is to provide a foundation for the assessment and discussion regarding the need for a national Circular Economy Act and its regulatory strategy. To identify the key strategic choices and their impacts in the legislative reform, the study has formulated five regulatory strategies that are as different as possible: a framework law, a circular economy code, an extended waste law, differentiated circular economy regulation, and steering based on voluntariness. The differences and strategic considerations between these alternatives particularly concern the approach to the limited national discretion within the framework of EU legislation, the question of the formal scope of application sought for the law, and the extent to which the emphasis is placed on the imposition of new substantive legal obligations. Differences can also be identified in the regulatory burden caused by the different regulatory strategies and the extent to which they require significant reorganisation of interdepartmental power relations. The report emphasises the significance of strategic choices but reminds that, in addition to national regulatory solutions, it is important to promote the development of EU legislation on the circular economy and to complement the regulatory framework with economic policies and measures of innovation and industrial policy.

**Keywords:** regulation, circular economy, waste act, law drafting, natural resources policy

# Kiertotalouslaki: taustaselvitys kansallisen lain edellytyksistä ja vaihtoehdoista

Taustaselvitys kansallisen lain edellytyksistä ja vaihtoehdoista

Petrus Kautto, Topi Turunen, Helena Valve, Hanna Entsaló

## Tämän raportin ydinviestit:

- Suomen talouden materiaaliperusta on uudistunut toivottua hitaammin. Lainsäädännön kehittäminen on nostettu keskeiseksi kiertotalouden edistämisen keinoksi. Raportin tavoitteena on tarjota perusta kiertotalouslain tarvetta ja sääntelystrategiaa koskevalle arvioinnille ja keskustelulle.
- Säädösuudistuksen keskeisten valintojen ja niiden vaikutusten tunnistamiseksi on muotoiltu viisi sääntelystrategisesti mahdollisimman erilaista vaihtoehtoa: puitelaki, kiertotalouskaari, laajennettu jätelaki, eriytyvä kiertotalouden sääntely ja vapaaehtoisuuteen nojaava ohjaus.
- Kiertotalouslakia laadittaessa strateginen punninta koskee erityisesti seuraavia seikkoja:
  - Miten toimitaan rajallisen kansallisen liikkumavaran puitteissa? Kuinka muodollisesti laajaa kiertotalouslain soveltamisalaa tavoitellaan ja missä määrin painotetaan uusien aineellisoikeudellisten velvoitteiden antamista?
  - Kuinka mittavaa sääntelytaakkaa ollaan valmiita aiheuttamaan?
  - Kuinka valmiita ollaan uudelleenorganisoimaan hallinnonalojen välisiä toimivaltasuhteita tilanteessa, jossa tuote- ja ympäristösääntely kietoutuvat entistä tiiviimmin yhteen uuden EU-sääntelyn seurauksena?



## Esipuhe

Suomi tavoittelee siirtymistä kiertotalouteen. Kiertotalouden tavoitteisiin pääseminen edellyttää monia ohjauskeinoja, joista yhtenä keskeisenä on lainsäädäntö. Kiertotalouden sääntelykehikko on kuitenkin laaja ja hajanainen kattaen mm. jätelainsäädännön, tuotesuunnittelua koskevan lainsäädännön sekä tuotteiden laatuvaatimuksia koskevaa lainsäädäntöä.

Ympäristöministeriö on käynnistänyt lakihankkeen, jonka tavoitteena on tehdä jätelaista kiertotalouslaki. Päähuomio on enenevässä määrin siirtymässä jätehuollosta tuotteen koko elinkaaren aikaiseen ohjaukseen. Kun neitseellisiä raaka-aineita pyritään säästämään ja korvaamaan uusiomateriaaleilla, jätelainsäädännön rajapintojen selkeyttämiseen ja sääntelyn sujuvoittamiseen kohdistuu yhä enemmän paineita.

Tässä taustaselvityksessä arvioidaan lähtökohtia kiertotalouslakityöryhmän työlle. Selvityksessä annetaan perusteltu kuvaus siitä, mikä lainsäädäntöhankkeessa on tärkeää ja mahdollista, ja mikä on vähemmän tärkeää tai haasteellista. Selvityksessä kuvataan sääntelystrategiset päävaihtoehdot uudelle sääntelylle. Vaikka työryhmän lopputulos on todennäköisimmin sekoitus kuvatuista vaihtoehdoista, raportti auttaa jäsentämään niitä sääntelystrategisia valintoja, joita työryhmällä on edessään.

Anna-Maija Pajukallio, ympäristöneuvos

Kiertotalouslakityöryhmän puheenjohtaja

Raportin tekijät haluavat kiittää seuraavia Suomen ympäristökeskuksen asiantuntijoita tärkeästä tuesta ja palautteesta: Jani Salminen, Hanna Salmenperä, Tuuli Myllymaa ja Annukka Berg.

# Sisällys

Tiivistelmä.....	3
Sammandrag.....	4
Abstract .....	5
Esipuhe .....	7
<b>1 Johdanto .....</b>	<b>9</b>
1.1 Selvityksen tavoitteet ja sisältö .....	9
1.2 Kiertotalouden sääntelyn nykytila .....	10
1.3 Kiertotalous sääntelyn kohteena .....	13
<b>2 Selvityksen aineistot ja menetelmät .....</b>	<b>15</b>
<b>3 Kiertotalouden kansalliset sääntelyvaihtoehdot .....</b>	<b>17</b>
3.1 Puitesääntely .....	17
3.1.1 Puitesääntelyn erityispiirteet .....	18
3.1.2 Puitesääntely kierrotalouden ohjauksessa .....	19
3.1.3 Kansainvälinen esimerkki .....	21
3.2 Kiertotalouskaari .....	22
3.2.1 Kansainvälinen esimerkki .....	23
3.3 Laajennettu jätelaki .....	24
3.3.1 Kansainvälinen esimerkki .....	25
3.4 Muut vaihtoehdot .....	25
3.4.1 Eriytyvä kierrotalouden sääntely .....	25
3.4.2 Vapaaehtoiset järjestelmät .....	26
<b>4 Johtopäätökset.....</b>	<b>27</b>
<b>Lähteet .....</b>	<b>30</b>

# 1 Johdanto

## 1.1 Selvityksen tavoitteet ja sisältö

Kansainvälinen luonnonvarapaneeli IRP on arvioinut luonnonvarojen louhinnan, talteenoton ja jalostuksen aiheuttavan noin 55 prosenttia globaaleista kasvihuonekaasupäästöistä ja yli 90 prosenttia luontokadosta.<sup>1</sup> Samalla kilpailu luonnonvaroista kiristyy edelleen. IRP on myös ennakoanut maailmanlaajuisen resurssikäytön yli kaksinkertaistuvan vuoteen 2060 mennessä. Keskeiseksi tavaksi hillitää luonnonvarojen käytön kasvua ja sen kielteisiä vaikutuksia on esitetty siirtymistä kiertotalouteen, jossa materiaalit ja tuotteet palvelevat hyvinvointia ja toimeentuloa mahdollisimman tehokkaasti ja kestävästi.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa<sup>2</sup> kiertotalous on tunnistettu tavaksi ”parantaa omavaraisuutta, nostaa jalostusastetta ja vähentää saastumista”. Tavoitteeksi on asetettu muun muassa kierrätysmateriaalien käytön lisääminen ”markkinaehtoisesti jätelainsäädäntöä muuttamalla” sekä sääntelyn kehittäminen siten, että ”jäte-, tuote- ja kemikaalisäätely muodostavat selkeät kokonaisuudet ja ympäristösäätely on selkeää, eikä päällekkäisiä velvoitteita tai ohjauskeinoja olisi”. Hallitusohjelma nostaa siten lainsäädännön kehittämisen keskeiseksi kiertotalouden edistämisen keinoksi. Samalla se tunnistaa tarpeen jätelainsäädännön systematiikan selkeyttämiseen. Jätelakia on vuoden 2011 kokonaisuudistuksen jälkeen (646/2011) muutettu yli kymmenen kertaa. Muutoksilla on ennen kaikkea toimeenpantu uutta EU-säätelyä. Muutostarpeita kansalliseen säätelyyn aiheuttavat myös tuote- ja kemikaalisäätelyssä tapahtuneet muutokset.

Vihreän siirtymän ja sen myötä myös kiertotalouden edistäminen ovat viime vuosina olleet Euroopan unionin (EU) politiikan prioriteetteja.<sup>3</sup> Kiertotalouspolitiikan kulmakiviä ovat olleet erityisesti vuosina 2015<sup>4</sup> ja 2020<sup>5</sup> julkistetut kiertotalouden toimintasuunnitelmat ja niiden toimeenpanemiseksi laaditut säädöspaketit. Säädöspaketeilla on muutettu paitsi olemassa olevaa jättesäätelyä, myös luotu kokonaan uusia säätelykeinoja muun muassa tuotteiden korjattavuuden edistämiseksi ja ympäristövaihtaminen esittämisestä mainonnassa. Lainsäädännön viimeistely on vielä kesken ja jo hyväksytyjenkin EU-säädösten kansallinen toimeenpano osin vasta alussa (Liite 2). Säätelyä on odotettavissa myös lisää, sillä esimerkiksi pyrkimykset kohentaa Euroopan kriisinsietokykyä ja kriittisten raaka-aineiden saatavuutta pitävät kiertotaloustoimet politiikan keskiössä todennäköisesti myös jatkossa.<sup>6</sup>

Suomessa luonnonvarojen otto, ensivaiheen jalostus ja rakentaminen aiheuttivat vuonna 2019 vajaat 40 % kasvihuonekaasupäästöistä, noin 50 % happamoitumisesta ja yli 90 % luontokadosta.<sup>7</sup> Keskeisiä sektoreita vaikutusten synnyssä ovat maankäytön kannalta keskeiset maa- ja metsätalous. Ilmastovaikutuksissa myös metallien ja öljynjalostuksella on merkittävä osa. Vaikutuksiltaan Suomessa tilanne on hyvin samansuuntainen kuin tilanne globaalistikin. Ympäristönsuojelun näkökulmasta tarvitaan siis selvää talouskasvun ja raaka-aineiden kulutuksen irtikytkentää. Suomi onkin pyrkinyt asemoitumaan kiertotalouden edelläkävijäksi. Vuonna 2021 hyväksytyssä kansallisessa kiertotalousohjelmassa linjattiin tavoitteiksi uusiutumattomien luonnonvarojen kotimaisen käytön vähentäminen vuoden 2015 tasolle sekä resurssituottavuuden ja kiertotalousasteen tuplaaminen vuoteen 2035

<sup>1</sup> UNEP (2024).

<sup>2</sup> Valtioneuvosto (2023, 153–155).

<sup>3</sup> KOM(2019)640 lopullinen.

<sup>4</sup> KOM(2015) 614 lopullinen.

<sup>5</sup> KOM(2020) 98 lopullinen.

<sup>6</sup> von der Leyen (2024, 9).

<sup>7</sup> Savolainen ym. (2024).

mennessä.<sup>8</sup> Tavoite on kunnianhimoinen, sillä Suomessa raaka-aineiden kulutus asukasta kohden on jopa poikkeuksellisen korkealla tasolla ja resurssituottavuudessa jäädään kauas EU-maiden keskiarvosta.<sup>9</sup> Myöskään kierrätyksessä ei olla saavuttamassa EU:n tavoitteita. Kesällä 2024 komissio on käynnistänyt Suomea vastaan rikkomusmenettelyn koskien matalaa yhdyskuntajätteen kierrätysastetta sekä sähkö- ja elektroniikkaromun keräysastetta. Kansallisen lainsäädännön mahdollisuuksiin edistää kiertotaloutta kohdistuu siten paljon odotuksia.

Tämän raportin tavoitteena on tarjota perusta kiertotalouslain tarvetta ja sääntelystrategiaa koskevalle arvioinnille ja keskustelulle. Raportin seuraavissa alaluvuissa esitellään kiertotalouden sääntelyn nykytilaa sekä kiertotalouden erikoispiirteitä säänneltävänä asiana ja politiikan kohteena. Raportin toisessa luvussa kuvataan selvityksessä käytetyt aineistot ja menetelmät. Kolmannessa luvussa esitellään kolme vaihtoehtoa jäte- ja kiertotalouslainsäädännön uudistamiselle: puitesääntely, kiertotalouskaari ja laajennettu jätelaki. Lisäksi avataan lyhyesti kahteen muuhun vaihtoehtoon, eriytyvään kiertotalouden sääntelyyn ja vapaaehtoiisiin järjestelmiin liittyviä näkökohtia. Luvussa myös kuvaillaan kansallisia ja kansainvälisiä esimerkkejä vastaavista sääntelyvaihtoehdoista. Raportin lopussa esitetään johtopäätökset. Liitteissä esitetään havaintoja raportin tueksi tehdyistä haastatteluista, kiertotalouden sääntelykokonaisuudet sekä katsaus valtakunnallisiin jätesuunnitelmiin.

Selvityksessä tarkasteltavat vaihtoehdot ovat sääntelystrategisesti mahdollisimman erilaisia. Käytännössä vaihtoehdot eivät ole täysin toisiaan poissulkevia. **Pelkistetyt vaihtoehdot on muotoiltu palvelemaan säädösuudistuksen keskeisten valintojen ja niiden vaikutusten tunnistamista.** Vaihtoehdot on nimetty tavalla, jonka toivotaan korostavan niiden eroja. Nimiä ei ole tarkoitettu viralliseen käyttöön.

## 1.2 Kiertotalouden sääntelyn nykytila

Euroopan unionissa materiaalikiertoja koskeva sääntely jakautuu karkeasti jäte- ja tuotesääntelyyn. **Jätesääntelyllä** säädetään pääasiassa tuotteiden ja materiaalien elinkaaren loppuosaa eli vaatimuksia niiden käytöstä poistamisen jälkeen. **Tuotesääntelyllä** puolestaan viitataan laajaan joukkoon erilaista sääntelyä, joka koskee tuotteiden ja materiaalien valmistamista, laatuvaatimuksia ja muita vaatimuksia ennen niiden käytöstä poistamista. EU:n kemikaalisääntelyllä (mm. REACH-asetus<sup>10</sup> (EY) 1907/2006, POP-asetus<sup>11</sup> (EU) 2019/1021, RoHS-direktiivi<sup>12</sup> (2011/65/EU)) rajoitetaan haitallisten aineiden käyttöä ja ekosuunnitteludirektiivillä (2009/125/EY) pääasiassa tuotteiden käytönaikaista energiankulutusta.<sup>13</sup> Kiertotalouden toimintasuunnitelmien<sup>14</sup> myötä ohjauksessa on jälleen kiinnostuttu tuotteiden materiaaleista sekä kierrätettävyydestä, korjattavuudesta ja käyttöiän pituudesta. Näiden ominaisuuksien sääntely on käynnistynyt kuitenkin vasta vuosina 2020–2021 voimaan tulleiden ekosuunnittelun tuoterhymäkohtaisten vaatimusten<sup>15</sup> sekä ekosuunnitteluasetuksen (EU) 2024/1781 myötä.

Lainsäädännössä jäte- ja tuotesääntely on erotettu toisistaan niin, että jätesääntely koskee pääosin nimenomaan jätettä, kun taas tuotesääntelyä sovelletaan pääasiassa aineisiin ja esineisiin, jotka eivät

<sup>8</sup> Valtioneuvosto (2021).

<sup>9</sup> Savolainen ym. (2024).

<sup>10</sup> REACH-asetus koskee kemikaalien rekisteröintiä (**R**egistrations), kemikaalien arviointia (**E**valuation), lupamenettelyitä (**A**uthorisation) sekä rajoituksista (restriction of **C**hemicals).

<sup>11</sup> POP-asetus koskee pysyviä orgaanisia yhdisteitä (**P**ersistent **O**rganic **P**ollutants).

<sup>12</sup> RoHS-direktiivi koskee tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa (**R**estriction of **H**azardous **S**ubstances).

<sup>13</sup> Kautto ym. (2021).

<sup>14</sup> KOM(2015) 614 lopullinen; KOM(2020) 98 lopullinen.

<sup>15</sup> Euroopan komissio (2019).

ole jätettä. **Sivuvirtojen**, kuten hakkuutähteiden, kotieläinten lannan ja maa-ainesten hyödyntämistä puolestaan säännellään myös muun muassa ympäristö- ja kemikaalisäätelyn kautta.

EU:lla on merkittävä toimivalta erityisesti tuotepolitiikassa ja -sääntelyssä. Tämä on seurausta siitä, että kansalliset yksipuoliset muutokset tuotesäätelyn voisivat aiheuttaa esteitä kyseisten tuotteiden vapaalle liikkuvuudelle EU:n sisämarkkinoilla. Jäsenvaltioissa ei voida asettaa tuotteille sellaisia unionin sääntelystä poikkeavia vaatimuksia, jotka voivat muodostaa esteitä vapaalle liikkuvuudelle. Vapaan liikkuvuuden rajoittaminen voi tosin olla tietyissä rajatuissa poikkeuksissa erityisin menettelyin mahdollista esim. ihmisten, eläinten tai kasvien terveyttä ja elämää suojellessa. Jos tuotteita koskevia sääntöjä ei ole yhdenmukaistettu EU:ssa, voidaan jäsenmaissa ottaa käyttöön kansallisia vaatimuksia koskevia. Nämä vaatimukset voivat poiketa toisistaan koskien muun muassa tuotteen koostumusta, merkintöjä, pakkausta ja testausta. Toisaalta vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaan toisessa jäsenmaassa laillisesti markkinoille saatetut tuotteet tulee päästää Suomen markkinoille, vaikka ne eivät vastaisikaan Suomen kansallisesti asettamia määräyksiä. Suomessa ei voida esimerkiksi antaa lainsäädäntöä, jossa tietyn tuoteryhmän ekosuunnitteluvaatimukset asetetaan EU-sääntelyä tiukemmiksi. Lisäksi mahdollisuudet antaa velvoitteita uusista kulutus- ja tuotantokäytännöistä, kuten hyödykkeiden uudelleen- ja yhteiskäytöstä tai tuotteiden palveluna tarjoamisesta, ovat vähäisiä. Jäte- ja sivuvirtoja koskevassa sääntelyssä jäsenvaltioilla on enemmän liikkumavaraa, vaikka molemmissa tapauksissa sääntely perustuukin vahvasti unionin sääntelyn toimeenpanoon. Esimerkiksi jätedirektiivissä (2008/98/EY) määritetään jätesäätelyn peruskäsitteitä, tavoitteita ja velvoitteita, jotka on toimeenpantava kansalliseen sääntelyyn niin, että sääntelyssä asetetut tavoitteet saavutetaan.

Talouden materiaaliperustan muotoutumiseen otetaan lisäksi kantaa muun muassa asettaessa ehtoja uusiutuvan energian kestävyydelle (uusiutuvan energian direktiivi (EU) 2018/2001, RED), määritettäessä kriteerejä vihreälle rahoitukselle (ns. taksonomia-asetus, (EU) 2019/2088) sekä päätettäessä siitä, mitkä toimialat ja millä aikataululla sisällytetään kasvihuonekaasujen päästökauppaa koskevan sääntelyn (direktiivi 2003/87/EY) piiriin.<sup>16</sup>

Raportin liitteessä 2 on lyhyesti kuvattu keskeiset voimassa ja suunnitteilla olevat politiikkatoimet, jotka pyrkivät sääntelyllä edistämään kiertotaloutta. Taulukko ei ole tyhjentävä, mutta se kokoaa yhteen keskeiset kiertotaloussäädökset ja säädösaloitteet. Taulukosta on selvästi nähtävissä, että kiertotaloussääntelyä on annettu merkittävästi viime vuosina ja lukuisia uusia kiertotaloutta koskevia aloitteita on vireillä. On siis selvää, etteivät kaikki olemassa tai valmisteilla olevan sääntelyn vaikutukset ole vielä nähtävissä. Esimerkiksi vuoden 2024 alusta voimaan tuleva akkuasetus (EU) 2023/1542 pitää sisällään yli kymmenen vuoden kuluttua voimaantulevia velvoitteita. Tuoreet aloitteet pitävät sisällään täysin uudenlaista sääntelyä. Esimerkiksi kertakäyttöisiä muovituotteita koskeva asetus (EU) 2019/904, ns. right to repair -direktiivi (EU) 2024/1799 ja kriittisiä raaka-aineita koskeva asetus (EU) 2024/1252 asettavat kokonaan uudenlaisia velvoitteita toimijoille verrattuna niitä edeltävään oikeustilaan. Lisäksi joidenkin olemassa olevien sääntelykokonaisuuksien soveltamisalaa ja velvoitteita aiotaan laajentaa huomattavasti. Näihin lukeutuvat esimerkiksi ekosuunnittelua sekä pakkaus- ja pakkausjätteitä koskeva sääntelykokonaisuudet.

Kiertotaloutta koskeva sääntely kehittyy ja lisääntyy varsin nopeasti. Ensinnäkin on selvää, että jo aiemmin olemassa olevien kiertotaloutta koskevien säädösten kunnianhimon taso kasvaa, niiden tavoitteista (esim. kierrätystavoitteet) tulee entistä tiukempia ja niihin lisätään uudenlaisia velvoitteita. Lisäksi kiertotaloutta koskevan sääntelyn painotus siirtyy entistä enemmän elinkaaren loppupäästä muihin elinkaaren vaiheisiin kuten esimerkiksi tuotesuunnitteluun ja korjattavuuteen. Samaan aikaan uudenlaiset seikat saavat painoarvoa sääntelyssä. Näistä mainittakoon tuotteiden

<sup>16</sup> Asiaa käsitellään tarkemmin tulevassa Muoviavain-hankkeen loppuraportissa (Salminen ym. 2025).

pitkäikäisyys, kertakäyttöisyyden vähentäminen ja raaka-aineiden kriittisyys EU:n omavaraisuuden ja kriisinsietokyvyn kannalta.

Kiertotalouden yksi tärkeä tavoite on resurssituottavuuden lisääminen. Resurssituottavuudella tarkoitetaan raaka-aineiden kokonaiskulutusta suhteessa bruttokansantuotteeseen.<sup>17</sup> Suomessa resurssituottavuuden parantaminen vaatii muun muassa puusta saatavan arvonlisän kasvattamista. Suomen biotalousstrategiassa<sup>18</sup> metsäsektorille asetettu tavoite arvonlisän kaksinkertaistamisesta vuoteen 2035 mennessä oli Luonnonvarakeskuksen (Luke) arvioiden mukaan mahdollista, mutta vaatisi huomattavia investointeja ja uudenlaisten teollisten ekosysteemien muodostumista.<sup>19</sup> Puuta hyödynnetään tällä hetkellä merkittävästi myös energiana ja puupolttoaineiden verottomuus on tunnistettu keskeisimmäksi ilmastolle ja luonnon monimuotoisuudelle haitalliseksi verotueksi.<sup>20</sup> Kiertotalouden kehitykseen (tai kehittymättömyyteen) vaikuttavatkin monet sellaiset säädökset, joiden yhteys kiertotalouteen ei ole ilmeinen. Tällaisia säädöksiä ovat edellä mainittujen RED- ja päästökauppasääntelyn ohella myös esimerkiksi kuluttajan oikeuksiin, immateriaalioikeuteen, takuisiin, omistusoikeuteen tai työn- tai palveluiden verotukseen liittyvät säädökset.<sup>21</sup> Näiden tunnistaminen vaatii yksityiskohtaista ja laajemmin hallinnonalat ylittävää analyysia kuin mihin tässä raportissa on ollut mahdollisuus.

Kiertotalouden edistämisen ytimessä on materiaalikiertojen tehostaminen. Vaikka kierrätyksestä ja muusta materiaalina hyödyntämisestä on annettu runsaasti sääntelyä jo nyt, on sääntely sisällöltään ja vaikuttavuudeltaan puutteellista. Jätteitä ja sivuvirtoja hyödynnetään tai varastoidaan tavoilla, jotka ovat ympäristön ja materiaalitehokkuuden kannalta ongelmallisia. Esimerkiksi kotieläinten lantaa saatetaan levittää pelloille enemmän kuin mitä kasvien ravinnetarve edellyttäisi. Vastaavasti maa-aineksia voidaan hyödyntää infrarakentamisessa yli rakenteiden edellyttämän tarpeen. Molemmissa tapauksissa massojen korkeat kuljetus- ja prosessointikustannukset luovat yhdessä säädöspuutteiden kanssa kannusteen materiaalien hukkakäytölle. Toimintaa luonnehtii silloin pyrkimys päästä eroon ylijäämä-materiaalista. Yhdyskuntajätteestä puolestaan päätyy edelleen paljon kierrätykseen soveltuvaa muovia ja kuituja energiantuotantoon. Toisin kuin Ruotsissa, Suomessa ei jätteenpoltoa ole sisällytetty päästökauppaan<sup>22</sup> eikä sekalaisen yhdyskuntajätteen jälkierottelua ole edistetty Ruotsin ja Alankomaiden tahtiin.<sup>23</sup> Lisäksi tuotesääntely ja tuottajavastuujärjestelmien tehostuminen parantavat tuotteiden kierrätettävyyttä viiveellä. Sivuvirtojen tapaan myös jättejakeet voivat päätyä alhaisen hyödyntämisaasteiden käyttöihin. Jätesääntelyn keinoin ei ole voitu erottaa kierrätystä arvokkaihin tai vähemmän arvokkaihin käyttöihin.

Kiertotalouden murrosta hidastavat paitsi sääntelyn asettamien kannustumien puutteellisuus, myös sääntelyaukot, jotka vaikeuttavat uusien ratkaisujen kehittämistä ja käyttöönottoa. Esimerkiksi uusiomateriaaleja koskevat linjaukset ovat jääneet vaillinaisiksi. Näillä linjauksilla tarkoitetaan viranomais-ten päätöksiä siitä, milloin tavallisesti jätteeksi määriteltävä aine tai esine tuleekin luokitelluksi jätelain 5 a §:n mukaisesti sivutuotteeksi tai katsotaan jätelain 5 b §:n mukaisesti lakanneen olevan jätettä. Puutteet ovat johtaneet tulkintojen epäselvyyteen, päätöksenteon hitauteen ja ennakoimattomuuteen sekä oikeusvarmuuden heikentymiseen.<sup>24</sup> Käytännön ongelmat koskevat muun muassa kemikaalien hallintaa sekä haitallisten aineiden tunnistamista ja seuraamista kiertotalouden mukaisissa materiaali-kiirroissa. Kehittyvien kierrätysteknologioiden lainsäädännöllinen asema sekä niitä tukevat

<sup>17</sup> Ympäristöministeriö & Työ- ja elinkeinoministeriö (2021, 34); Savolainen ym. (2024, 8).

<sup>18</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö ym. (2022).

<sup>19</sup> Lintunen ym. (2023).

<sup>20</sup> Pihlainen ym. (2023).

<sup>21</sup> Ballardini ym. (2021).

<sup>22</sup> Pohjoismaiden ministerineuvosto (2024).

<sup>23</sup> Salminen ym. (2025).

<sup>24</sup> Ympäristöministeriö (2023a, 32–34).

kannusteet ovat lisäksi usein epäselviä. Esimerkiksi muovien kemiallinen kierrätys<sup>25</sup> ja tuotteiden valmistaminen talteen otetusta hiilestä (CCU) avaavat uusia sääntelykysymyksiä.<sup>26</sup>

Kiertotaloutta koskevan sääntelyn kehittämistarpeet koskevat sääntelyaukkojen tilkitsemisen ohella myös sääntelyn systemaattisuuden parantamista. Jätelakiin on tehty lukuisia muutoksia alkuperäisen säädöksen voimaantulon jälkeen. Osittain päivitykset ovat johtuneet esimerkiksi jätedirektiivin päivittämisestä, mutta monet muutkin säädökset, kuten ns. SUP-direktiivi (EU) 2019/904 kertakäyttöisten muovituotteiden ympäristövaikutusten vähentämisestä ja uusi akkuasetus (EU) 2023/1542, ovat vaatineet – ja tulevat edelleen vaatimaan – kansallisen jätesääntelyn päivittämistä. Monia kiertotalouteen liittyviä EU-säädöksiä on uudistettu viime vuosina.<sup>27</sup> Uudistukset on toimeenpantu kansalliseen lainsäädäntöön ilman sääntelystrategista kokonaisarviota tai -remonttia. Tämä on johtanut sääntelyn systemaattisuuden ja ymmärrettävyyden heikkenemiseen.

### 1.3 Kiertotalous sääntelyn kohteena

Kiertotalouteen vaikuttavasta sääntelystä merkittävä osa kuuluu ns. tuotepolitiikan piiriin. Euroopan unionin perussopimusten ydintavoite on luoda edellytykset toimiville sisämarkkinoille. Siksi on välttämätöntä, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet poistetaan eikä uusia esteitä luoda. Yhtenäinen sääntely on myös keskeinen tapa edistää ympäristöystävällistä tuotepolitiikkaa, pitää kaikki jäsenmaat mukana kestävyys siirtymän toteuttamisessa ja välttää ilmiö, jossa investoinnit siirtyvät maihin, joissa ympäristövaatimukset ovat kaikkein väljimpiä. Vapaan liikkuvuuden esteiden kirjo on laaja ja niihin kuuluvat sellaiset kansalliset säädökset, jotka voivat rajata missä tahansa jäsenvaltiossa laillisesti markkinoille saatettujen tuotteiden markkinoille saattamisen muissa jäsenmaissa.<sup>28</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa, että kansallisesti ei voida asettaa esimerkiksi omia kierrätysmateriaalien käyttösuosveloitteita tai muita tuotevaatimuksia, kuten vaatimuksia käyttää monomateriaaleja pakkauksissa niiden kierrätettävyyden helpottamiseksi, jotka muodostaisivat esteitä vapaalle liikkuvuudelle.

Lainsäädännön uudistamisen mahdollisuudet riippuvat aina paitsi oikeudellisesta kehyksestä myös siitä, millaista aineellista, taloudellista ja yhteiskunnallista kysymystä pyritään ratkaisemaan normisääntelyn keinoin. Tässä alaluvussa tarkastellaan kiertotaloutta jälkimmäisestä näkökulmasta. Tämä tarkoittaa huomion kiinnittämistä kiertotalouden erikoispiirteisiin säänneltävänä asiana ja politiikan kohteena. Vertailukohtana käytämme löyhästi ilmastonmuutoksen torjuntaa.

Kiertotalous on kattoterminä kulutuksen ja tuotannon uudelleenorganisoidulle tavalla, joka vähentää luonnonvarojen kulutusta, tuottaa uusia materiaalikiertoja ja vähentää ympäristökuormitusta. Talouden uudelleenorganisoiduminen tapahtuu kuitenkin hajautetusti ja useissa eri mittakaavoissa. Esimerkiksi teollisuuden muovit voivat kierrä tehokkaasti muutaman toimijan kesken, kun taas kuluttajapakkaukset ylittävät kansallisvaltioiden rajat sekoittuen Suomessa muovipakkausjätteeksi, jonka lajittelu ja hyödyntäminen voi tapahtua kaukana sekä ensimateriaalien että jätteen syntysijoilta. Materiaalivirrat ja arvoketjut ylittävät kansallisvaltioiden rajat. Tämä rajoittaa osaltaan kansallisen lainsäädännön liikkumavaraa.

Ilmastopolitiikassa kasvihuonekaasupäästölaskenta tarjoaa perustan päästökaupalle ja politiikan tavoitteenasetannalle. Kiertotalouspolitiikalla vastaavanlaista perustaa ei ole. Taloudellisen toiminnan

<sup>25</sup> Esimerkiksi kierrätetyn jätemäärän laskusääntöjen kehittäminen on kestänyt pitkään.

<sup>26</sup> Ks. Yliheljo & Paloniitty (tulossa).

<sup>27</sup> Ks. Liite 2.

<sup>28</sup> Ks. mm. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20 päivänä helmikuuta 1979; Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11 päivänä heinäkuuta 1974; Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15 päivänä marraskuuta 2005.

ulkoisvaikutuksia – eli kiertotalouden tapauksessa esimerkiksi materiaalien epäasianmukaista sijoittamista eli dumpaamista, tuhlausta tai alhaisen lisäarvon hyödyntämistä – ei ole mahdollista mitata eri materiaaleille ja arvoketuille yhteisesti soveltuvien mittarein. Materiaalikohtaiset kierrätysasteet ja luonnonvarojen kulutusta kuvaavat indikaattorit kertovat kiertotalouden kehityksen suunnasta, mutta niidenkin kyky paljastaa kulutuksen ja tuotannon kehityssuuntia on rajallinen. Vakioidut mittayksiköt (esim. kg) eivät huomioi tietyn raaka-aineen kriittisyyttä eivätkä erottele helposti tai huonosti hyödynnettäviä jakeita ja materiaaleja. Koska arvonluonnin riskittömyys ja pääomaintensiivisyys vaihtelee sivuvirroista ja jätejakeista toiseen, toiset sivuvirrat ja jätejakeet voivat kiinnostaa useita prosessoijia ja tuotteistajia, kun taas vaikeasti hyödynnettävät ja kuljetettavat materiaalit voivat jäädä ylijäämäksi, josta vain halutaan eroon.

Talouden materiaaliperustan moninaisuus tarkoittaa myös sitä, että esimerkiksi kierrätyksen ja uusiokäytön kannusteiden luominen vaatii materiaaliryhmä- tai tuotekohtaisesta räätälöintiä. Ohjauksien valmistelussa tulee huomioida olemassa oleva eri alojen sääntely sekä uusiomateriaalien prosessiketjujen ja markkinoiden kehittyneisyys. Esimerkiksi käyttösuusveloitteen on katsottu edistävän vähäisin sivuvaikutuksin uusioraaka-aineen kysyntää osassa muovipakkausteollisuutta, mutta sama ei päde automaattisesti lannoitetuotantoon.<sup>29</sup>

Kiertotalouspolitiikalle on ilmastopolitiikan tapaan ominaista sen poikkileikkaavuus suhteessa muihin talouden sektoreita koskevaan sääntelyyn ja maankäytön ohjaukseen. Kun jätesääntely laajenee kiertotaloussääntelyksi, laajenee ristiintarkastelun tarve suhteessa sektorikohtaiseen sääntelyyn. Tämä johtuu siitä, että materiaalien tuottaman arvonlisän kasvattaminen ja sivuvirtojen kestävä käyttö ovat kiertotalouden keskeisiä osa-alueita. Kiertotalousnäkökulma pakottaa kysymään, miten uusi sääntely voisi vahvistaa luonnonvarojen ja resurssien kestävää käyttöä alkutuotannon ja teollisuuden sektoreilla, jotka ovat kestävä materiaalitotalouden ytimessä, mutta joiden arvonluonnin tapoihin ei jätesääntelyn keinoin ole ollut mahdollista vaikuttaa.

---

<sup>29</sup> Luostarinen ym. (2019). Todettakoon, että käyttösuusveloitteet ovat tuotepolitiikkaa, josta ei voi säätää kansallisesti.



## 2 Selvityksen aineistot ja menetelmät

Muodostettuja sääntelystrategisia vaihtoehtoja tarkastellaan suhteessa seuraaviin kysymyksiin ja arviointikriteereihin:

- Miten vaihtoehto asemoituu sääntelyn rajalliseen kansalliseen liikkumavaraan? Kuinka näennäisesti laajaa lain soveltamisalaa yhtäältä tavoitellaan ja missä määrin toisaalta painotetaan uusien aineellisoikeudellisten velvoitteiden antamista?
- Kuinka mittavaa julkista sääntelytaakkaa sääntelystrategia on omiaan aiheuttamaan?
- Kuinka syvällisesti lainvalmistelun yhteydessä ollaan valmiita uudelleenorganisoimaan hallinnonalojen välisiä toimivaltasuhteita tilanteessa, jossa tuote- ja ympäristösääntely kietoutuvat entistä tiiviimmin yhteen uuden EU-sääntelyn seurauksena?

*Sääntelytaakalle (regulatory burden)* ei ole vakiintunutta määritelmää, mutta Määttä ja Talaa seuraten sen voidaan ymmärtää merkitsevän rasitetta, harmia, kuormitusta tai rajoitetta, jota ei olisi ilman sääntelyä.<sup>30</sup> Tyypillisimmin sääntelytaakka ymmärretään sääntelystä aiheutuvina kustannuksina, ja erityisesti yritystoiminnalle aiheutuvina kustannuksina. Hallinnollisen taakan (*administrative burden*) ja sääntelytaakan on usein katsottu tarkoittavan samaa asiaa, mutta käsitteet on syytä pitää erillään. Hallinnollisella taakalla tarkoitetaan kustannuksia, joita yritykselle kertyy viranomaisia ja kolmansia osapuolia, kuten työntekijöitä ja kuluttajia varten kerättävistä, muokattavista ja toimitettavista tiedoista. Tässä omaksumme laajan käsityksen sääntelytaakasta: se on sääntelystä sen kohteille tai sitä harjoittavalle aiheutuvaa kustannusta ja harmia. Laaja sääntelytaakkakäsite ottaa huomioon sääntelystä kokonaisuudessaan aiheutuvat kustannukset yhteiskunnalle.<sup>31</sup> Sääntelyn kehittämisen näkökulmasta julkiselle vallalle aiheutuva taakka sääntelyn laatisemisesta ja toimeenpanosta on yhtä lailla merkityksellinen kuin sääntelyn kohteille aiheutuvat kustannukset.

Sääntelytaakkaa arvioitaessa on mahdollista käyttää monia erilaisia jaotteluja.<sup>32</sup> Koska tässä arvioidut vaihtoehdot ovat varsin yleisellä tasolla muotoiltuja, on niistä seuravan sääntelytaakankin arviointi väistämättä yleispiirteistä. Seuraten Määttän ja Talan tekemää jaottelua *lainsäädännön laadinta-kustannuksiin ja lainsäädännön noudattamisesta ja toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin* olemme kuitenkin pystyneet tunnistamaan joitakin vaihtoehtojen välisiä eroja.

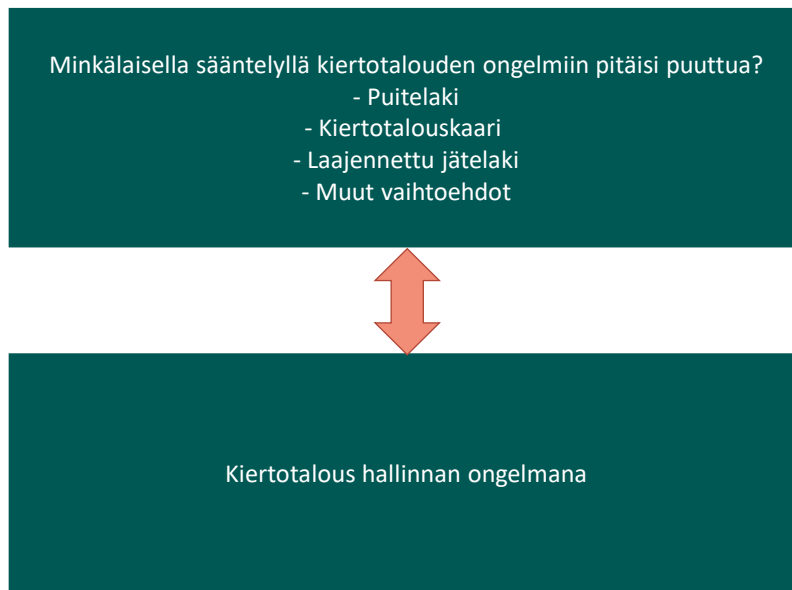
Sääntelytaakka on laajastikin käsitettynä yksipuolinen näkökulma sääntelyyn. Sääntelyn tarpeellisuutta ja laatua arvioitaessa taakka tulisi suhteuttaa hyötyihin: vaikkapa kohentuneeseen turvallisuuteen, ympäristön tilaan tai yleiseen hyvinvointiin. Vasta kokonaisuus ratkaisee sen, onko aihetta pohtia sääntelyn muuttamista tai purkamista. Aiheutuvan taakan määrän ohella keskeistä on sen jakautuminen: osa yrityksistä kohtaa uuden tai kiristyvän sääntelyn toiminnan rajoituksina ja lisääntyvinä kustannuksina, osa taas uusina liiketoimintamahdollisuuksina.

Sääntelyvaihtoehtojen tarkastelu perustuu haastatteluaineiston lisäksi oikeudellisen lähdeaineistoon, tutkimuskirjallisuuteen ja lainsäädännön asiantuntijoiden kanssa käytyihin keskusteluihin. Pääosa tarkastelluista säädöksistä koski muuta kuin kiertotaloutta. Tarkoituksena oli analysoida, mitä muissa konteksteissa tai maissa käyttöön otetuista sääntelyratkaisuista voidaan oppia kiertotalouslain säädäntöä valmisteltaessa. Tämän lisäksi strategisia vaihtoehtoja arviointiin suhteessa kiertotalouden erikoispiirteisiin (Kuva 1).

<sup>30</sup> Tala (2017, 14); Rantala ym. (2018). Tässä seurataan pitkälti artikkelia Kauppila ym. (2019).

<sup>31</sup> Määttä & Tala (2015, 25); Rantala ym. (2018, 25–53); Ahonen (2018).

<sup>32</sup> Näistä tarkemmin esim. Rantala ym. (2018).



Kuva 1. Selvityksessä hyödynnetty kaksisuuntainen kysymyksenasettelu.

Hankkeessa haastateltiin Suomen, Alankomaiden ja Ranskan kiertotalouspolitiikkaa suunnittelevia ja toteuttavia tahoja. Haastateltavat olivat virkahenkilöitä, tutkijoita ja asiantuntijoita keskeisistä ministeriöistä, kaupungeista, tutkimuslaitoksista ja muista organisaatioista. Suomesta haastateltiin 10 henkilöä, Alankomaista 7 henkilöä ja Ranskasta 4 henkilöä. Haastattelut toteutettiin huhti-syyskuussa 2024 ja niiden kesto oli 35–65 minuuttia. Ne nauhoitettiin ja litteroitiin kirjalliseen muotoon. Haastatteluja täydennettiin kirjallisilla materiaaleilla, jotka olivat saatavilla kiertotalouslakia valmistelevien tai toimeenpanevien ministeriöiden verkkosivuilla.

Suomalaisilta haastateltavilta kysyttiin Orpon hallituksen suunnitelmasta uudistaa jätelakia ja mahdollisesti muokata se ”kiertotalouslaiksi”. Haastateltavilta kysyttiin, mitä kiertotalouslaki tarkoittaisi, mitä ohjauskeinoja se voisi pitää sisällään, mitä sillä halutaan ja voidaan saavuttaa, millaisia jännitteitä tai konkreettisia tavoiteristiriitoja kiertotalouslain valmistelu voi nostaa esiin ja minkälainen lopputulos voitaisiin luokitella pettymykseksi. Suomalaisten haastattelujen tulokset on esitetty liitteessä 1.

Alankomaalaisilta haastateltavilta kysyttiin, mitä kansallinen kiertotalouslaki tarkoittaisi, mikä on sen valmistelun tilanne, mitä lailla halutaan saavuttaa, minkälaisia jännitteitä sen valmisteluun liittyy, kuinka Alankomaiden lain odotetaan auttavan tulevaan EU-sääntelyyn valmistautumisessa ja integroinnissa kansalliseen lainsäädäntöön sekä minkälainen suhde lailla olisi muihin ohjauskeinoihin. Ranskalaisilta puolestaan kysyttiin, miten haastateltavat näkivät kansallisen sääntelyn kiertotalouden ohjaamisessa, syistä Ranskan kiertotalouslain valmistelulle, lain onnistuneisuudesta, saavutuksista, haasteita, odottamattomista vaikutuksista ja suhteesta EU-tason sääntelyyn. Alankomaalaisten ja ranskalaisten haastattelujen keskeiset tulokset on esitetty luvussa 3.

Haastatteluaineisto analysoitiin NVivo-sisällönanalyysiohjelmiston avulla aineistolähtöisesti. Ensimmäisellä analyysikerroksella analysoitiin, minkälaisia samanlaisuuksia ja eroavaisuuksia vastaajien välillä oli havaittavissa. Toisella kierroksella aineistosta tunnistettiin erilaisia orientaatioita vastaajien välillä sen perusteella, mitä he kokivat kiertotalouslain kannalta olennaiseksi sisällöksi, kuinka hyvin he omien sanojensa mukaan tuntevat oikeusjärjestelmää ja minkä he näkivät hankaloitettavan kiertotalouden ohjausta.

## 3 Kiertotalouden kansalliset sääntelyvaihtoehdot

Uuden lainsäädännön valmistelu, säätäminen, omaksuminen ja muuttuneiden vaatimusten toimeenpano käytännössä vievät aikaa ja aiheuttaa hallinnollista ja muuta sääntelytaakkaa.<sup>33</sup> Yritysten toimintaympäristössä tapahtuvat yllättävät muutokset vaikeuttavat investointien suunnittelua ja toteutusta ja esimerkiksi tuotteille asetettavat uudet vaatimukset voivat edellyttää muutoksia tuotesuunnittelussa, teollisissa prosesseissa, komponenttien ja materiaalien hallinnassa ja tavoissa osoittaa ja valvoa vaatimusten noudattamista. Uuden lainsäädännön tarpeellisuutta on siksi arvioitava tarkkaan. Säädösuodistukset ovat tarpeen, jos ne ovat edellytys esimerkiksi ympäristö- ja kestävyystavoitteiden saavuttamiselle tai jos niiden avulla voidaan parantaa sääntelyn laatua ja lisätä oikeusvarmuutta.

Seuraavassa tarkastelemme vaihtoehtoja kansallisen jäte- ja materiaalisääntelyn uudistamiseksi EU-säädösraamin antamissa puitteissa. Tarkoituksena on tuoda esiin vaihtoehtojen keskeisiä piirteitä ja arvioida näihin sääntelystrategioiden taustaoletuksia, perusominaisuuksia sekä oikeudellisia ja käytännöllisiä ehtoja. Laaditut sääntelystrategisesti erilaiset vaihtoehdot ovat:

1. Puitelaki
2. Kiertotalouskaari
3. Laajennettuna jätelaki / materiaalitalouslaki
4. Eriytyvä kiertotalouden sääntely
5. Vapaaehtoisuuteen nojaava ohjaus

Näistä vaihtoehtoista tarkemmin analysoidaan kolmea ensimmäistä, kun taas kahta jälkimmäistä avataan vain lyhyesti. Alaluvuissa analysoidaan sääntelyvaihtoehtoihin liittyviä taustaoletuksia, perusominaisuuksia sekä sääntelyn oikeudellisia ja käytännöllisiä reunaehtoja. Lisäksi arvioidaan vaihtoehtojen mahdollisia etuja ja haasteita sekä sitä, miten sääntelystrategian voidaan odottaa toimivan kiertotalouden kohdalla.

### 3.1 Puitesääntely

Kiertotalouslaki voisi ottaa puitelain muodon samalla tavalla kuin esimerkiksi ilmastolaki (423/2022), laki vesien- ja merienhoidosta (1299/2004), tai suunniteltu luontolaki.<sup>34</sup> EU:n tasolla puitesääntelystä voidaan antaa esimerkeiksi vesipuitedirektiivi (2000/60/EY) ja meristrategiadirektiivi (2008/56/EY). EU:ssa sääntelymuotoa on perusteltu erityisesti jäsenvaltioiden kansallisen suvereniteetin säilyttämisen näkökulmasta: Subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni voisi ryhtyä lainsäädäntötoimenpiteisiin vain, jos se pystyy saavuttamaan asetetut tavoitteet tehokkaammin kuin jäsenvaltiot, tai jos jäsenvaltioiden omat toimet eivät ole riittäviä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>35</sup> Puitelakien tulisi pyrkiä vastaamaan isoihin strategisiin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Kiertotalouden yleisluontoinen tavoite on luonnonvarojen käyttö ja kulutus maapallon kantokyvyn rajoissa. Tästä näkökulmasta kiertotalous voisi olla mielekäs kohde puitesääntelylle.

<sup>33</sup> Rantala ym. (2018).

<sup>34</sup> Ks. Soininen & Pappila (2023), erityisesti sivut 11–14.

<sup>35</sup> Ks. Krämer (2016, 17–20).

Puitelaille ei ole yleisesti hyväksyttyä määritelmää.<sup>36</sup> Tyypillisesti puitelait pitävät sisällään yleisluontoisia tavoitteita sekä suunnitteluvelvoitteita valtion viranomaisille. Kokko ym.<sup>37</sup> katsovat, että puitelain tyypillisiä elementtejä ovat yleiset ohjausperiaatteet, viranomaisia sitovat velvoitteet ottaa kaikessa toiminnassa huomioon lain mukaiset ohjelmat sekä selkeä linkitys aineellisoikeudellisiin erillislakeihin, jotka säättävät yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Sen sijaan suoraan yksityis- tai oikeushenkilöihin kohdistuvia velvoitteita ei anneta.<sup>38</sup> Esimerkiksi ilmastolaki sisältää keskeiset kansalliset tavoitteet ja neliosaisen suunnittelujärjestelmän. Määräajoin päivitettävissä, poikkihallinnollisissa suunnitelmissa määritellään toimenpiteet, joilla säädöksessä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Tyypillisesti suunnitelmissa vastuut määritellään hallinnonaloittain tai nimeämällä ne julkiset tahot, jotka vastaavat toimenpiteiden toteutumisen edistämisestä. Toimenpidesuunnitelmat eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia. Päättyessään puitelaista eduskunta ottaa siten kantaa säädettäviin tavoitteisiin sekä hallinnollisiin (suunnittelu)prosesseihin ja niitä koskeviin vastuusuhteisiin, mutta ei määrää, kuka ja millä tavoin on vastuussa esimerkiksi tuotantotoiminnassa tarvittavista muutoksista.

Kiertotalouden sääntelemisessä puitelakimallilla selvänä etuna olisi, että voitaisiin asettaa myös tuotepolitiikkaa koskevia tavoitteita ja niitä ohjaavia menettelyitä, koska sääntelyssä ei kuitenkaan asetettaisi velvoittavia – vapaan liikkuvuuden kannalta ongelmallisia – tuotevaatimuksia. Puitelakimuotoisen kiertotalouslain säätämiseen liittyykin useita kriittisiä kysymyksiä. Nämä liittyvät yhtäältä puitelakien yleisiin ongelmiin (luku 3.1.1) sekä toisaalta puitesääntelyn soveltumiseen kiertotalouden ohjaukseen (3.1.2).

### 3.1.1 Puitesääntelyn erityispiirteet

Suomessa edellä kuvatun kaltaisia puitesäädöksiä ovat laki vesien- ja merienhoidosta sekä ilmastolaki. Vesien- ja merienhoidosta annetun lain tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä ja Itämeren tila niin, ettei pintavesien ja pohjavesien tai Itämeren tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Laki toimii vesipuitedirektiivin pääasiallisena implementaatiokeinona. Ilmastolaissa tavoitteisiksi asetetaan puolestaan tarkkoja vähentämistavoitteita ihmisten toiminnasta aiheutuville kasvihuonekaasupäästöille. Tavoitteiden saavuttamiseksi kummassakin laissa säädetään suunnittelujärjestelmästä: laissa vesien- ja merienhoidosta vesienhoitosuunnitelmista ja toimenpideohjelmissa, ja ilmastolaissa ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmästä. Laeissa säädetään mm. suunnitelmien ja toimenpideohjelmien sisällöstä, käsittelystä, hyväksynnästä ja lakien mukaisesta suunnittelusyklistä. Kumpikaan laki ei kuitenkaan sääntele muista aineellisoikeudellista velvoitteista tavoitteiden saavuttamiseksi.

Puitelakien sääntelystrategioita ja niiden toimivuutta on tutkittu monialaisesti. Yhdeksi puitesääntelyn riskiksi on tunnistettu sääntelyn ns. menettelyllistyminen. Puitelakien myötä otetaan käyttöön hallinnollisesti raskaita menettelyitä, joiden vaikuttavuus tavoitteiden saavuttamiseen on heikko tai epäselvä.<sup>39</sup> Menettelyllistymisellä tarkoitetaan tilannetta, jossa lainsäädännön kautta rakennetut menettelyt (lupa, suunnitelma, tms.) muodostavat hallinnollisesti raskaan kehikon, jonka ylläpitäminen ja muun muassa siihen liittyvien tietojärjestelmien suunnittelu ja laatiminen vaativat julkiselta vallalta paljon resursseja, mutta joka ei välttämättä tuota merkittäviä muutoksia ja tavoiteltuja ympäristövaikutuksia.<sup>40</sup> Tällainen tilanne voi syntyä, kun olemassa olevat menettelyt eivät ole mielekkäällä tavalla

<sup>36</sup> Hildén ym. (2021, 168–169).

<sup>37</sup> Kokko ym. (2012, 6).

<sup>38</sup> HE 27/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi.

<sup>39</sup> Ks. Ekroos & Warsta (2012); Berg ym. (2014, 10); Valve ym. (2014, 2017);

Valve & Oinonen (2015); Laine ym. (2023).

<sup>40</sup> Ks. Gipperth & Elmgren (2005, 158); Södersap (2018, 31).

sidottuja sääntelyn tavoitteisiin tai kun sääntelyn valvonta keskittyy pääosin menettelyiden toimeenpanemiseen tavoitteiden jäädessä vähemmälle huomiolle. Puharisen<sup>41</sup> mukaan esimerkiksi vesipuitedi-  
rektiivin kansallisista implementointia koskevassa tutkimuksessa on tunnistettu, että useat jäsenvaltiot  
olivat keskittyneet yksityiskohtaisten menettelyiden toimeenpanoon samalla kun varsinaisten säänte-  
lyn tavoitteiden saavuttaminen on jäänyt vähälle huomiolle. Toisaalta vesipuitedirektiivissä asetettujen  
tavoitteiden sitovuus vahvistui merkittävästi, kun vesienhoidon ympäristötavoitteiden linjattiin olevan  
oikeudellisesti sitovia.<sup>42</sup> Tästä huolimatta kyseisenlaisen puitesäädöksen velvoittavuus (erityisesti posi-  
tiiviset velvoitteet, jossa toimijoita veloitetaan tiettyihin toimiin) koskee ensisijaisesti suunnitelmien  
tuottamista ja säädöksen tavoitteita edistävien suoria velvoitteiden asettaminen ei olisi mahdollista.<sup>43</sup>  
Toisin sanoen erityisesti viranomaisille syntyy merkittävää lainsäädäntöön liittyvien järjestelmien laa-  
dintaan ja sääntelyn noudattamiseen kytkeytyvää hallinnollista taakkaa ilman muutoksia ympäristön  
tilassa eli sääntelyn tavoiteltuja hyötyjä. Tästä syystä lainsäädännön tavoitteiden määrittelemisen tulisi  
tapahtua niin, että niitä voidaan pitää uskottavina suhteessa lainsäädännössä hyödynnettäviin meka-  
nismeihin. Pelkän suunnittelujärjestelmän luominen ei välttämättä itsessään johda siihen, että lainsä-  
dännön tavoitteiden saavuttamisessa edistytään.<sup>44</sup>

Yksi olennainen kysymys puitesääntelyn antamisessa on se, miten puitelakikokonaisuus suhtautuu  
muuhun ilmiötä koskevaan aineellisoikeudelliseen sääntelyyn. Tämä on erityisen tärkeää, sillä suoria  
velvoitteita ei kohdisteta kulutukseen tai tuotantoon itse puitelaisissa vaan muualla aineellisoikeudelli-  
sessa sääntelyssä.<sup>45</sup> Tällöin puitelainsäädännön tulisi kytkeytyä mielekkäällä tavalla kyseiseen aineellis-  
oikeudelliseen kehikoon.<sup>46</sup> Kokko ym. korostavat puitesääntelyn ja aineellisoikeudellisen sääntelyn  
kytkemistä niin, että lain tavoitteet ja soveltamisala määritellään täsmällisesti suhteessa erityislakei-  
hin. Muussa tapauksessa uhkana on sääntelykeinojen päällekkäisyys ja niiden ristiriidoista seuraava  
kustannustehottomuus.<sup>47</sup>

### 3.1.2 Puitesääntely kiertotalouden ohjauksessa

Kiertotalouslain sääntelystrategian valinnassa on huomioitava kiertotalouden erikoispiirteet. Kuten  
edellä on jo todettu, kiertotalous ei ole helposti mitattavissa oleva ja koherentti sääntelyn kohde. Ta-  
louden uudelleenorganisoiduminen tapahtuu hajautetusti ja useissa eri mittakaavoissa. Eri materiaali-  
ryhmien ja tuotelajien sääntelemine erikseen on todennäköisesti välttämätöntä eikä tämä ole mah-  
dollista puitelain alla. Tämän lisäksi kiertotalous pitää sisällään useita eri osatavoitteita<sup>48</sup>, jotka voivat  
olla jossain määrin ristiriitaisia. Esimerkiksi kierrätysasteen maksimointi voi johtaa ratkaisuihin, jotka  
hankaloittavat tuotteiden uudelleenkäyttöä. Kiertotalouden mittaamiselle ei ole virallisessa käytössä  
yhteismitallisia mittareita lukuun ottamatta kierrätysasteita, jotka eivät kuitenkaan anna riittävää poh-  
jaa koko kiertotalouden saavuttamisen mittaamiselle.

Vaikka kiertotaloudelle onnistuttaisiinkin luomaan mitattavat tavoitteet ja seurantakehikko puite-  
lainsäädäntökokonaisuudessa, on otettava huomioon, että sääntelykehikon suunnitteluprosessit ja  
etenemisen seuraaminen vaativat osallistuvilta viranomaisilta paljon resursseja. Erityistä huolta tässä

<sup>41</sup> Puharinen (2024, 129–136).

<sup>42</sup> Ns. Weser-ratkaisu, Unionin tuomioistuimen tuomio 1 päivänä heinäkuuta 2015.

<sup>43</sup> Ks. myös mm. Dimitrakopoulos (2001, 453); Thomann & Sager (2017, 1255).

<sup>44</sup> Scott & Holder (2006, 225); Korkea-aho (2015, 152).

<sup>45</sup> Vrt. Kokko (2017b, 415): Sääntelyn vahva velvoittavuus ei kuitenkaan ole edellytys  
tai tae sen vaikuttavuudelle.

<sup>46</sup> Kokko ym. (2012).

<sup>47</sup> Kokko ym. (2012).

<sup>48</sup> Morseletto (2020).

yhteydessä aiheuttavat puitesäädökset, jotka asettavat vain suunnitteluvaihtoehtoja sekä viranomaisia koskevia yleisiä huomioonottovaihtoehtoja. Tällaisia sääntelyratkaisuja on kritisoitu vaikuttavuuden puutteesta.<sup>49</sup>

EU:n jätedirektiivin edellyttämä suunnittelujärjestelmä ja sen tuottamat valtakunnalliset jätesuunnitelmat (VALTSU) eivät vaikuta saavuttaneen tavoitteitaan kovin menestyksekkäästi. Liitteessä 3 kuvattu tarkastelu osoittaa, että suunnitelmat sisältävät suunnittelukierrokselta toiseen samoja päämääriä, visioita ja tavoitteita (Liite 3). Suunnitelmien temaattinen kohdennus on kuitenkin vuosien varrella entisestään laajentunut: vuoden 2008 suunnitelma pyrki nimensä mukaisesti ”kohti kierrätysyhteiskuntaa”<sup>50</sup>, jälkimmäiset ”kierrätyksestä kiertotalouteen”.<sup>51</sup> Vuosien 2018 ja 2022 ovat nimen lisäksi sisältäneetkin pitkälti toistensa kaltaisia. Vuosien 2008, 2018 ja 2022 VALTSUissa asetettiin määrällisiä tavoitteita. Vuoden 2008 suunnitelmassa asetettiin seitsemän tavoitetta jätteen synnyn ehkäisylle ja jätteen hyödyntämiselle. Suunnitelman laatimisen aikana kuitenkin huomattiin, ettei soveltuvia indikaattoreita toimenpiteiden seurantaan ollut, eivätkä asetetut toimenpiteet olleet riittävän vahvoja saadakseen aikaan muutosta esimerkiksi kansantalouden materiaaliavaroissa.<sup>52</sup> Uudemmissa suunnitelmissa määrälliset tavoitteet liittyvät yhdyskuntajätteen kierrätysasteeseen, biojätteen kierrättämiseen, ruokahävikkiin ja rakennus- ja purkujätteen materiaalihyödyntämiseen. Suunnitelmista huolimatta yhdyskuntajätteen määrä on kasvanut pitkällä aikavälillä ja kierrätystavoitteiden saavuttaminen on kaukana: Yhdyskuntajätteestä hyödynnettiin 55 % energiana ja 44 % kierrätettiin tai valmisteltiin uudelleenkäyttöön vuonna 2022, kun vuoteen 2023 ulottuvan jätesuunnitelman tavoitteena oli nostaa yhdyskuntajätteen kierrätysaste 55 prosenttiin.<sup>53</sup> Aiemmasta alueellisten jätesuunnitelmien laatimistavoitteesta luopumista (2021) perusteltiin pyrkimyksillä vähentää aluehallinnon viranomaistyötä ja säästää resursseja alueellisesti ensisijaisempaan työhön. Jätelaki kuitenkin edellyttää alueellisen yhteistyöryhmän asettamista tukemaan valtakunnallisen jätesuunnitelman valmistelua, toimeenpanoa ja toimeenpanon seuranta.

EU:n tasolla myös puhuttu eräänlaisen kiertotaloussäädöksen (EU Material Resources Law tai Circular Economy Act) säätämistä.<sup>54</sup> Aihetta käsittelevässä raportissa säädös nähtiin olennaisesti osaksi EU:n kiertotaloutta ja vihreää kasvua koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Sillä tulisi puuttua erityisesti i) ylikuluttamiseen, ii) EU:n kiertotalouden toimintasuunnitelmien puutteisiin, iii) koherenttien lähestymistapojen puuttumiseen EU:n tasolla sekä iv) kasvavaan kiinnostukseen hyödyntämisen. Raportin mukaan säädöksen tulisi olla EU:n asetus, jossa säädettäisiin vähintään seuraavista asioista: i) sitovat materiaaliressurssien kulutuksen vähentämistavoite (ja välitavoitteet), alakohtaiset tavoitteet ja erityiset EU:n jäsenvaltioiden tavoitteet yhdistettynä indikaattoreihin, ii) vaatimus perustaa riippumaton tieteellinen elin, joka keskittyy materiaaliressursseihin, iii) vaatimus hyväksyä kansalliset materiaaliressurssien kulutuksen vähentämissuunnitelmat, iv) vaatimus toimialakohtaisiin suunnitelmiin ja v) valvontamekanismit. Ehdotettu säädös muistuttaisi puitelakimallia, koska siinä ehdotetaan sitovia tavoitteita vähentää luonnonvarojen kulutusta EU:ssa ja jäsenvaltioissa ja niitä toteutettaisiin osaltaan kansallisten ja toimialakohtaisten suunnitelmien avulla.

<sup>49</sup> Puharinen (2024).

<sup>50</sup> Ympäristöministeriö (2008).

<sup>51</sup> Laaksonen ym. (2018); Ympäristöministeriö (2022).

<sup>52</sup> Laaksonen ym. (2018).

<sup>53</sup> Suomen ympäristökeskus (2022).

<sup>54</sup> van der Ven ym. (2023); von der Leyen (2024, 9).

### 3.1.3 Kansainvälinen esimerkki

Alankomaissa on valmisteltu vuodesta 2020 alkaen ympäristöhallintolain<sup>55</sup> päivitystä ja vuodesta 2022 lähtien muuttamista kiertotalouslaiksi. Kiertotalouslaista julkaistujen materiaalien ja haastattelujen perusteella kiertotalouslaissa olisi puitelain piirteitä, kuten tavoitteita ja suunnitteluinstrumentteja, muttei uusia ohjauskeinoja. Varmuutta lain lopullisesta muodosta ja sisällöstä ei vielä ole. Lakiuudistuksen lähtökohtana on, ettei nykyinen laki tarjoa riittäviä työkaluja kiertotalouden kansallisten tavoitteiden saavuttamiseksi.<sup>56</sup> Lisäksi nykyisen ympäristöhallintolain rakenne on suunnattu pääasiassa raaka-aineiden lineaariseen käyttöön.<sup>57</sup> Nykyinen ympäristöhallintolaki on puitelaki, joka tarjoaa integroidun lähestymistavan ympäristöhallintoon ja määrittelee kansallisen, provinssien ja alueiden sekä kuntien hallinnon roolit.<sup>58</sup> Ympäristöhallintolaissa säädetään muun muassa kansallisen jätesuunnitelman laatimisesta, päästöjen ympäristöraja-arvoista, haitallisista aineista, ympäristövaikutusten arvioinnista sekä yritysten ympäristöraportoinnista.

Alankomaiden kiertotalouslain valmistelun lähtökohtana on, että laki muodostaisi selkeän ja yhdenmukaisen oikeudellisen kehyksen kiertotaloustavoitteille sekä niiden saavuttamiseksi vaadittaville keinoille.<sup>57</sup> Kiertotalouslakiin ei haastateltavien mukaan sisällytettäisi määrällisiä tavoitteita, vaan laaja-alaisia laadullisia tavoitteita kuvaamaan, mitä kiertotaloudella tarkoitetaan. Kiertotalouslailla päivitetäisiin ja varmistettaisiin aineiden, tuotteiden ja jätteen säännösten johdonmukaisuus. Lisäksi huomioidaan nykyisen ympäristöhallintolain ulkopuolella olevia viitekehyksiä, kuten ympäristölain<sup>59</sup> piiriin kuuluvat tuotteet ja jätteet sekä hyödykelaisissa<sup>60</sup> olevia tuotteita koskeva lainsäädäntö. Kiertotalouslakiin tunnistetaan liittyväksi kaksi pääperiaatetta 1. Kiertotalouden idean, kielen ja käsitteiden yhdistäminen<sup>61</sup> sekä 2. Kiertotalouden eurooppalaisten ja kansallisten ohjauskeinojen toimeenpanon helpottaminen.<sup>62</sup>

Vaikka kyseessä olisikin kansallinen kiertotalouslaki, lain lähtökohtana ovat EU:n sääntelyjärjestelmät, eivät kansalliset. Tavoitteena on, että lain nojalla EU-sääntely voidaan toimeenpanna paremmin, helpommin ja nopeammin kiertotaloutta koskevan EU-sääntelyn lisääntyessä.

<sup>55</sup> Environmental Management Act (Wet milieubeheer, Wm).

<sup>56</sup> The Ministry of Infrastructure and Water Management (2023).

<sup>57</sup> The Ministry of Infrastructure and Water Management (2024b).

<sup>58</sup> Government of the Netherlands (2017).

<sup>59</sup> The Environment and Planning Act (Omgevingswet). Laki koskee rakennettua ympäristöä, asumista, infrastruktuuria, ympäristöä, luontoa ja vettä. Laissa säädetään esimerkiksi melurajoista, saasteista ja rakennusluvista. (Government of the Netherlands, 2023).

<sup>60</sup> The Commodities Act (Warenwet). Laki koskee kaikkia kuluttajien käyttämiä ruoka- ja ei-ruokatuotteita. Laki tarjoaa viitekehyksen julkiselle hyvinvoinnille, tuoteturvallisuudelle, reilulle kaupankäynnille ja riittävälle tiedon tarjoamiselle. Lain myötä on annettu asetuksia tietyille kuluttajatuotteille, kuten ruokien merkinnoille, kosmetiikalle ja portaille. (Netherlands Enterprise Agency, RVO, 2024).

<sup>61</sup> Tuleva kiertotalouslaki pyrkii muuttamaan ympäristöhallintolain mallia, joka sopii lineaaritalouteen ja sen käsitteisiin. Uudistettavassa laissa korostetaan kiertotalouden tavoitetta taloudesta, jossa raaka-aineita käytetään kestävästi (taloudellisesti, tehokkaasti ja turvallisesti) sekä kiertotalousketju-ajattelutapaa. Tavoitteena on, että kiertotalouden ideoiden säätäminen lakiin, lisätuki ja suunta siirtymälle lisää yritysten, kuluttajien ja hallinnon varmuutta. Kiertotalouslailla pyritään luomaan vakaa pohja sekä nykyiselle että tulevalle kiertotaloutta tukevalle lainsäädännölle. (The Ministry of Infrastructure and Water Management, 2024b).

<sup>62</sup> Nykyisen ympäristöhallintolain rakenne tukee pääasiassa raaka-aineiden lineaarista käyttöä. Ketjumaisen lähestymistavan tuomisen ajatellaan helpottavan sääntelyohjauksen kehittämistä jäte-, tuote- ja raaka-ainevaiheisiin ja helpottavan uusien instrumenttien sisällyttämistä. Lain tavoitteena on luoda tulevaisuuskestävä pohja sekä eurooppalaiselle että kansalliselle lainsäädännölle ja sääntelylle. Nämä periaatteet mahdollistavat konkreettisten tavoitteiden sisällyttämisen lakiin aiempaa helpommin. (The Ministry of Infrastructure and Water Management, 2024b).

Alankomaissa suunnitellaan kansallisen kiertotalouslain myötä EU:n jätepuitedirektiivin edellyttämän kansallisen jätesuunnitelman<sup>63</sup> muuttamista niin kutsutuksi kiertomateriaalisuunnitelmaksi.<sup>64</sup> <sup>65</sup> Nykyisen kansallisen jätesuunnitelman käyttäjiä ovat lupaviranomaiset valvonnan, täytäntöönpanon ja jätehuollon aloilla sekä päättäjät ja yritykset. Suunnitelma ei ole sitova, vaan toimii epäsuorasti hallinnollisten toimijoiden päätöksenteon tukena. Ympäristöhallintolain artiklan 10.14 mukaan jokaisen hallinnollisen toimijan, jolla on määräysvaltaa jätteistä, tulee huomioida kansallinen jätesuunnitelma. Suunnitelma tarjoaa arviointiviitekehysten jätehuollolle.

Kiertotalouslain valmistelun odotetaan jatkuvan Alankomaiden uuden hallituksen aikana. Lakiehdotuksen on määrä tulla konsultaatioon toukokuussa 2025.

## 3.2 Kiertotalouskaari

Toinen sääntelystrateginen vaihtoehto kiertotalouslaille olisi kaarityyppinen säädös, kiertotalouskaari.<sup>66</sup> Kaarisäädöksessä otetaan yhden säädöksen alle laaja joukko yhtä oikeudenalaa tai sääntelykohdetta koskevaa sääntelyä. Suomessa voimassa oleva esimerkki on oikeudenkäyntikaari (4/1734), joka määrittelee oikeudenkäyntiä koskevat perussäännöt. Ruotsissa puolestaan ympäristöasioista säädetään kansallisen ympäristökaaren alla (Miljöbalk 1998:808). Kiertotalouskaari tarkoittaisi siis sitä, että säädöksen alle otettaisiin laajasti kiertotalouteen liittyvää aineellisoikeudellista sääntelyä. Toisin kuin kiertotaloutta koskevassa puitelaissa, kiertotalouskaaressa keskityttäisiin aineellisoikeudellisen sääntelykehikon luomiseen ja asetettaisiin tuotantoa ja kulutusta koskevia oikeuksia ja velvollisuuksia. Samalla uusien suunnittelumenettelyjen säätämisestä luovuttaisiin.

Kiertotalouskaaren alla voitaisiin toimeenpanna kansallisesti EU:sta tulevaa kiertotalouteen liittyvää sääntelyä. Tämä pitää sisällään mm. eri direktiivien jäsenvaltioille ja toimijoille asettaman velvoitteet sekä suoraan sovellettaviin asetuksiin, kuten uusi akkuasetus, liittyvät kansalliset järjestelmät, kuten erilaiset viranomaistehtävät. Aineellisoikeudellisille velvoitteille perustuvasta kaarisäädöksestä ei kuitenkaan olisi mahdollista rakentaa niin laaja-alaista (tai laaja-alaiselta vaikuttavaa) kuin suunnitteluvaikeuksien perustuvasta puitesääntelystä.

Kaarisäädös-tyyppisen lainsäätämistä puoltaisivat voimassa olevaan jätelakiin ja muuhun kiertotaloutta koskevaan sääntelyyn tehdyt lukuisat muutokset, jotka ovat tehneet kokonaisuudesta sirpaloituneemman ja epäselvemmän. Lisäksi EU:n tasolla jo nyt asetetut vaatimukset, kuten nousevat kierrätystavoitteet asettavat paineita sääntelyn jatkokehittämiselle ja uusien ohjauskeinojen käyttöönotolle.<sup>67</sup> Kiertotaloutta koskevan sääntelyn kokonaisuudistus mahdollistaisi myös jo olemassa olevien säännösten selkeyttämistä ja sääntelykokonaisuuden uudelleen systematisoinnin.

Kaarisäädös välttäisi menettelyllistymisen ongelmat. Nykytilaan verrattuna kaarisäädös voisi lisätä sääntelyn selkeyttä. Kaarisäädöksen alla säädöksen sisäisen konsistenssin ja koherenssin ylläpitäminen on oletettavasti helpompaa kuin useiden eri aineellisoikeudellisten säädösten välillä. Kaarisäädös voi laajan soveltamisalansa takia suosia myös uusien sääntelyratkaisujen kehittämistä.

<sup>63</sup> Landelijk Afvalbeheerplan, LAP.

<sup>64</sup> Circulair Materialenplan.

<sup>65</sup> The Ministry of Infrastructure and Water Management (2024a).

<sup>66</sup> Vaikka sääntelystrategiavaihtoehdon nimi on kiertotalouskaari, ei sen mukaisesti säädettyä säädöstä kutsuttaisi kaareksi vaan esimerkiksi vain kiertotalouslaki. Nimeä kiertotalouskaari käytetään tässä raportissa vaihtoehdon erottamiseksi muista sääntelystrategisista vaihtoehdoista. Ks. PeVL 46/2016, jossa perustuslakivaliokunta piti "liikennekaari" nimikettä vanhahtavana ja epäonnistuneena.

<sup>67</sup> SWD(2023) 175 lopullinen.



Kaarisääntelyn antaminen ei kuitenkaan olisi ongelmaton. Nykymuodossaan kiertotaloussääntelyn kenttä on jäsentymätön ja hallinnollisesti eriytynyt. Kaarisääntelyn valmistelu edellyttäisi hallinnonalojen toimivaltarajojen selkiyttämistä ja mahdollista tarkistamista niin, että toisiinsa kytkeytyneitä kiertotalouskysymyksiä voitaisiin hallinnoida yhteneväisesti ja samoissa viranomaismenettelyissä. Tällä hetkellä kiertotalouden sääntely kohdentuu ympäristöministeriön hallinnonalan lisäksi esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön (esim. lannoitevalmisteita koskeva sääntely), työ- ja elinkeinoministeriön (esim. tuotesääntely sekä ekosunnittelua ja kriittisiä raaka-aineita koskeva sääntely) sekä sosiaali- ja terveysministeriön (esim. kemikaalisääntely) hallinnonaloille. On perusteltua olettaa, että tällainen eri ministeriöiden hallinnonaloille nykyisin kuuluvien lainsäädännöllisten vaatimusten ja hallinnollisten prosessien yhteensovittaminen ja niistä käytävät neuvottelut aiheuttaisivat lainsäädännön *laatimisvaiheessa* huomattavaa sääntelytaakkaa. Lainsäädännön *noudattamisesta ja toteuttamisesta* aiheutuvan taakan voi puolestaan perustellusti olettaa olevan vähäisempää kuin raskaiden tietojärjestelmiä laatimista ja ylläpitoa sekä niitä koskevia neuvotteluja edellyttävän puitelain kohdalla. Kaarisääntelyyn liittyy myös mahdollisuus sujuvoittaa sääntelyä ja siten vähentää lainsäädännön noudattamisesta ja toteuttamisesta aiheutuvaa taakkaa yhteensovittamalla nykyisin useammalle eri hallinnon alalle hajaantuvia vaatimuksia ja hallinnollisia prosesseja.

Vaikka kiertotalouskaaren perusajatus on kiertotalouden sääntelyn kokoaminen selkeämmin yhteen, on selvää, että kaarisäädös ei voi kattaa kaikkea materiaalien käyttöön ja talouden materiaaliperustaan vaikuttavaa sääntelyä. Kiertotalouskaareissa ei olisi tarkoituksenmukaista säätää esimerkiksi palveluiden verotuksesta, vaikka veroratkaisuilla voidaankin vaikuttaa esimerkiksi korjaustoiminnan hintaan ja edelleen tuotteiden käyttöökään.<sup>68</sup> Kaarisääntelyn integroivasta luonteesta huolimatta kiertotalous säilyisi monelta osin poikkihallinnollisena kysymyksenä.

### 3.2.1 Kansainvälinen esimerkki

Kansainvälisesti kaarityyppisestä sääntelystä on vähän esimerkkejä. Ranskassa on säädetty useiden aineellisoikeudellisten sääntelyalojen rajat ylittävä jätteiden vähentämistä ja kiertotaloutta koskeva laki (LOI n° 2020-105). Ranskan kiertotalouslaissa asetetaan useita velvoitteita, kieltoja ja työkaluja jätteiden määrän minimoimiseen ja kiertotalouden edistämiseen. Laki jakautuu viiteen eri osaan: 1) siirtymien pois kertakäyttöisistä muovituotteista, 2) kuluttajien parempi informoiminen, 3) syntyvän jättemäärän vähentäminen ja solidaarisen uudelleenkäytön edistäminen (Sisältää esimerkiksi ruokahävikin vähentämisen, myymättömien tuotteiden hävittämiskiellon sekä solidaarisuusrahaston perustamisen. Hävittämiskiellolla pyritään kannustamaan lahjoituksia järjestöille. Solidaarisuusrahaston kautta jaetaan rahoja uudelleenkäyttöä edistäville järjestöille sekä luomaan uusia uudelleenkäyttöön liittyviä työpaikkoja.), 4) suunnitellun vanhenemisen ehkäiseminen ja 5) parempi tuotanto. Ranskalaisten haastateltavien mukaan kiertotalouslaki on ollut erittäin merkittävä kiertotalouden edistämässä. Se on tukenut erityisesti kuluttajia kiertotalouden mukaisessa toiminnassa.

Ranskan kiertotalouslaki ei kuitenkaan pyri kokoamaan kaikkea kiertotaloutta koskevaa aineellisoikeudellista sääntelyä yhteen säädökseen, vaan enemmänkin poimii eräitä kiertotalouteen liittyviä aineellisoikeudellisia kysymyksiä laissa säänneltäväksi ja muodostaa melko epäkoherentin kokonaisuuden erilaisia kiertotaloutta koskevia velvoitteita. Laki edellyttää esimerkiksi spesifejä toimia eri aloilla toimivilta yrityksiltä. Siinä säädetään muun muassa laajennetusta tuottajavastuusta, vähimmäisosuuksia uudelleenkäytettyjen tuotteiden hankinnoille, pikaruokaravintoloiden kertakäyttöastioiden käytöstä ja tuotteiden korjattavuudesta kertovasta indeksistä. Haasteena yhden haastateltavista mukaan

<sup>68</sup> Berninger ym. (2024).

kuitenkin on, että esimerkiksi pakkausjätettä kerätään lain ansiosta paljon, mutta sen kierrättäminen on kuitenkin vaikeaa tuotteissa käytettävien useiden materiaalien vuoksi. Lain täytäntöönpanoon ei myöskään ole haastateltavien mukaan riittävästi resursseja ja tilastotietojen kerääminen lain toteutumisen seuraamiseksi on hankalaa.

Ranskan säädöksessä mennään myös kansallisen toimivallan yli tuotepolitiikassa ja asetetaan esimerkiksi tuotteiden suoritusastoa koskevia vaatimuksia liittyen esimerkiksi markkinoille tuotavien tuotteiden korjattavuudesta. Ranskalaiset haastateltavat kuvasivat kansallisen kiertotalouslain vaatimusten aiheuttaneet ristiriitot EU:n sisämarkkinasääntöjen kanssa. Esimerkiksi kiertotalouslain edellyttämästä pakkausmerkinnästä, joka kertoo jätteiden lajittelusta, on annettu virallinen huomautus.<sup>69</sup> Osa Ranskassa säädetyistä kiertotalouslain vaatimuksista on myöhemmin otettu tai ollaan ottamassa käyttöön EU-tasolla, kuten myymättömien tuotteiden hävittämiskielto ja tuotteiden korjattavuusindeksi.

### 3.3 Laajennettu jätelaki

Kolmantena vaihtoehtona olisi tyytyä uuden kiertotalouslain sijasta laajentamaan jätelain soveltamisalaa ja vaatimuksia niin, että sillä olisi suurempia vaikutuksia kiertotalouden tavoitteiden edistämiseksi. Tällöin kuitenkin lain kutsuminen kiertotalouslaiksi olisi harhaanjohtavaa, sillä laajennettu, materiaalitalouteen keskittyvä jätelaki ei laajenisi merkittävästi tuotepolitiikkaan.<sup>70</sup> Tästä syystä tässä vaihtoehdossa voitaisiin välttää tuotepolitiikan sääntelemiseen liittyviin rajoihin törmääminen. Toisaalta sääntelyvaihtoehto keskittyisi nimenomaan tuotteiden elinkaaren loppuvaiheeseen.

Vaikka tuotepolitiikan rajat eivät koskekaan kansallisen sääntelyn mahdollisuuksia tämän sääntelyvaihtoehdon osalta, tulee EU-sääntelystä silti eräitä rajoituksia kansalliselle sääntelylle. Vaihtoehdon yhteydessä on otettava huomioon, että EU:n jätesääntely, erityisesti jätedirektiivi, asettaa rajat sille mitä jätteistä voi säännellä. Kansallisesti ei voida antaa sääntelyä, joka olisi ristiriidassa esimerkiksi EU-sääntelyssä annettujen jätteen ja kierrätyksen määritelmien kanssa.

Tämän lisäksi, jotta jätelakia voitaisiin kutsua laajennetuksi, pitäisi siinä pystyä sääntelemään kiertotalouden edistämiseksi aineiden ja esineiden jätevaiheessa laajemmin kuin nykyisessä jätelaissa. Tästäkin vaihtoehdosta voitaisiin puuttua esimerkiksi tuottajavastuun ekomodulaation toteuttamisen tapaan, kehittää kiertotaloutta koskevia hallinnollisia menettelyjä<sup>71</sup> tai vahvistaa kannusteita arvonsäilyttäviin kierrätysprosesseihin.

Laajennetun jätelain valitseminen sääntelystrategiasta on kuitenkin aiempia vaihtoehtoja kunnianhimmomampi vaihtoehto siitä näkökulmasta, ettei siinä lähdetä sääntelemään kiertotaloudesta yhtenä kokonaisuutena, vaan keskitytään nimenomaan jätteiden ja elinkaaren loppupään sääntelyyn. Laajennetun jätelain keskeinen hyöty verrattuna kiertotalouskaareen on se, että säädös kuuluisi pääosin yhden ministeriön hallinnonalaan. Tämän voidaan olettaa aiheuttavan lainsäädännön laatimisvaiheessa vähemmän taakkaa kuin hallinnonalarajat ylittävän kiertotalouskaaren laatiminen.

<sup>69</sup> INFR(2022)4028.

<sup>70</sup> Osuvampi nimi voisi olla esimerkiksi kierrätyslaki, materiaalitalouslaki tai sitten pitäytyminen jätelaki-nimessä.

<sup>71</sup> Ympäristöministeriö (2023a).

### 3.3.1 Kansainvälinen esimerkki

Myös Saksassa on säädetty kiertotalouslaki (KrWG).<sup>72</sup> Nimestään huolimatta Saksan kiertotalouslain kokonaisuus vastaa suurin piirtein Suomen jätelain soveltamisalaa, eikä kokoa merkittävästi kiertotaloutta koskevia velvoitteita yhteen. Saksan kiertotalouslakia on päivitetty vuonna 2020, jolloin jätepuitedirektiivin vaatimusten lisäksi annettiin joitakin kansallisia määräyksiä.<sup>73</sup> Liittovaltion virastoille ja laitoksille asetettiin vaatimus suosia julkisissa hankinnoissa sellaisia vaihtoehtoja, jotka säästävät raaka-aineita, tuottavat vähemmän jätettä, ovat korjattavia, vähäpäästöisiä ja kierrätettäviä, kunhan niistä ei aiheudu kohtuuttomia lisäkustannuksia. Lisäksi tuotevastuuta laajennettiin niin kutsutulla huoltovelvollisuudella<sup>74</sup>, joka edellyttää tuotteiden käytettävyyden säilyttämistä ja sallii niiden hävittämisen vain viimeisenä vaihtoehtona. Lain nojalla voidaan myös vaatia raportteja ylijäämätavaroiden käsittelystä, palautuksista ja toimista, joilla tuotteet pidetään käytössä.

## 3.4 Muut vaihtoehdot

### 3.4.1 Eriytyvä kiertotalouden sääntely

Yksi vaihtoehto kiertotalouden sääntelyyn on olla säättämättä yhtä soveltamisalaltaan laajaa säädöstä, vaan päinvastoin jakaa nykyisin olemassa sääntely ja kiertotalouden kannalta tarpeellinen sääntely useisiin eri säädöksiin, joissa jokaisessa säädetään omasta kokonaisuudestaan. Kiertotalouden sääntelyn alla voisi olla esimerkiksi säädöksiä kuten jätehuoltolaki, roskaamislaki sekä pakkauksia ja pakkausjätettä koskeva laki. Vaihtoehtoon liittyy korostunut riski eri sääntelyn epäkohdonmukaisuudesta: eri säädökset ja niitä koskevat tulkintakäytännöt voivat lähteä kehittymään eri suuntiin ja tämä voi johtaa kannustimien ristiriitaisuuteen. Pohdittaessa esimerkiksi oikeusnormien keskinäistä loogista ristiriidattomuutta (konsistenssia) tai sisällöllistä johdonmukaisuutta (koherenssia) on syytä yhtäältä kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyjärjestelmien näkökulmasta myös sellaiset tekijät kuin instituutiot, käytänteet ja sääntelyn taustalla olevat ideat voivat selittää oikeusnormien konsistenssin ja koherenssin puuttumista oikeusjärjestyksessä.<sup>75</sup>

Ei voida pitää riittävänä, että säädökset ainoastaan eivät ole ristiriidassa toistensa kanssa (konsistenssi). Systemaattisen, useista eri säädöksistä koostuvan, kiertotalouden lainsäädäntökokonaisuuden muodostamisessa tulisi pyrkiä sisällölliseen johdonmukaisuuteen (koherenssi) keskinäisen ristiriidattomuuden sijasta. Toki on tilanteita, joissa ristiriitoja voi ilmetä ja ne ratkaistaisiin derogaatioperiaatteiden (erityisesti *lex specialis*) mukaisesti<sup>76</sup>: Tilanteessa, jossa samaa asiaa sääntelee enemmän kuin yksi oikeusnormi ja oikeusnormien yhtäaikainen noudattaminen on mahdotonta, tulisi soveltaa tilannetta koskevaa erityislakia yleisesti asiaan soveltuvan normin sijasta. Käytännössä tämä useimmiten tarkoittaisi, että ristiriitatilanteessa roskaamistapauksessa noudatettaisiin roskaamislakia esimerkiksi jätehuoltolain sijasta. On kuitenkin otettava huomioon, että useat säädöksistä liittyisivät todennäköisesti olennaisesti toisiinsa: esimerkiksi vaikka roskaamisen puhdistamisesta säädettäisiin roskaamislaisissa, niin roskaamisen aiheuttavat jätteet menisivät jätehuoltolain mukaiseen jätehuoltoon.

<sup>72</sup> Kreislaufwirtschaftsgesetz. Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen.

<sup>73</sup> BMUW (2024).

<sup>74</sup> Obhutspflicht.

<sup>75</sup> Kokko (2017a, 1065).

<sup>76</sup> Tuori (2004, 1200).

Eri asioita koskevan lainsäädännön kokoaminen erillisiin säädöksiin voi osaltaan selventää sääntelyä tilanteessa, jossa säädökseen on pyritty sääntelemään kattavasti monesti toisiinsa erityisesti liittymätömistä teemoista. Tässä vaihtoehdossa on erityisen tärkeää, että sääntelykokonaisuudet on koostettu mielekkäällä tavalla. Lisäksi suppeampien säädösten muuttaminen voi joissakin tapauksissa olla helpompaa kuin isojen lainsäädäntökokonaisuuksien avaaminen. Tämän vaihtoehdon yhteydessä on erityisen tärkeää ottaa huomioon viranomaistehtävien jakautuminen: saavutetaanko tässä sääntelyvaihtoehdossa viranomaishyötyjä vai jakautuuko eri säädösten mukainen päätöksenteko päinvastoin eri viranomaistahoille, mikä on omiaan heikentämään eri säädösten mukaista koherenssia ja aiheuttamaan taakkaa niin viranomaisille kuin yrityksillekin?

### 3.4.2 Vapaaehtoiset järjestelmät

Viimeisenä sääntelyvaihtoehtona on tukeutuminen vapaaehtoiisiin järjestelmiin. Kiertotaloutta edistäviä vapaaehtoisia ohjauskeinoja on otettu käyttöön jo nyt Suomessa: esimerkkejä vapaaehtoisista ohjausjärjestelmistä ovat muun muassa muovikasseja, rakentamisen muoveja, kestäväää purkamista ja autoalan hiilidioksidipäästöjen vähentämistä koskevat green deal -sopimukset sekä maatalousmuovien vapaaehtoinen tuottajavastuu. Lisäksi syyskuussa 2024 julkistettiin useilla eri aloilla sovellettava Kiertotalouden green deal, jossa mukaan lähtevät toimijat sitoutuvat vähentämään luonnonvarojen käyttöä ja asettamaan tavoitteita ja suorittamaan toimia, jotka edistävät vähähiilistä kiertotaloutta.<sup>77</sup> Kiertotaloutta koskeva green deal -sopimus on käytössä myös mm. Alankomaissa.<sup>78</sup>

Vapaaehtoiisiin keinoihin liittyy kuitenkin potentiaalinen vaikuttavuusvaje<sup>79</sup> (ks. myös Muovikassi green deal –sopimuksen väliarviointi<sup>80</sup>, jonka mukaan kun sopimuskautta oli jäljellä kaksi vuotta, oltiin kohtuullisen kaukana verrattuna asetettuun tavoitteeseen: vuosittain kulutettiin 55 kassia vuodessa per henkilö, vaikka tavoitteena on 40 kassia vuodessa per henkilö). Esimerkiksi vapaaehtoisen sopimuksen mallimaana pidetyssä Alankomaissa kiertotalouden ohjauksen painopistettä pyritään siirtämään vapaaehtoisista keinoista taloudelliseen ja normiohjaukseen, sillä vuosille 2030 ja 2050 asetettuja kiertotaloustavoitteita ei olla saavuttamassa nykyisillä keinoilla.<sup>78</sup> Pakottavien säädösten kautta toimijoille voidaan asettaa vahvempia velvoitteita, millä on merkitystä erityisesti heikoimmin suoriutuvien toimijoiden kannalta. Vapaaehtoisten keinojen eduksi voidaan kuitenkin nähdä niiden hallinnollinen keveys sekä joustavuus. Kun sääntelyohjaus kohdistuu usein vähiten edistyksellisten toimijoiden toiminnan rajoittamiseen, voivat vapaaehtoiset sopimukset tarjota edelläkävijäyrityksille kannusteen erottua. Merkittävin puute vapaaehtoiisiin keinoihin nojautumisessa lienee, ettei se vastaisi riittäväällä tavalla kiertotalouden lain odotuksiin tai edes jätelain systematisointitarpeisiin.

<sup>77</sup> Lisätietoja Sitoumus2050-verkkosivulla: <https://sitoumus2050.fi/kiertotalouden-green-deal-sitoumukset/#/?commitmentType=871646&category=kiertotalouden-green-deal>

<sup>78</sup> The Ministry of Infrastructure and Water Management (2023).

<sup>79</sup> Mm. Krämer (2016, 57).

<sup>80</sup> Ympäristöministeriö (2023b).

## 4 Johtopäätökset

Suomen talouden materiaaliperusta on uudistunut toivottua hitaammin. Kiertotalouden periaatteiden laaja-alaisesta toteutumisesta ja resurssituottavuuden kasvusta on niukasti viitteitä. Tässä tilanteessa normiohjaukseen kohdentuu runsaasti odotuksia. Ehdotus kansallisen kiertotalouslain säätämisestä ilmentää huolta talouden ja hyvinvoinnin aineellisen perustan kestämyydestä.

Kiertotalouslakia koskevia valintoja on mahdotonta tarkastella erillään siitä säädösympäristöstä, jota uusi laki täydentäisi ja uudelleenorganisoi. Kaksi seikkaa nousee tässä mielessä erityisen tärkeiksi. Näistä ensimmäinen koskee sitä tosiasiaa, että kiertotaloussääntelyä tehdään EU:n sisämarkkinoiden puitteissa ja ehdoilla. Tämä tarkoittaa sitä, että tehokkain, ja usein ainoa mahdollinen, kiertotaloussääntely on EU-tasoista. Kirjoittamishetkellä useat merkittävät EU-säädösuudistukset odottavat kansallista toimeenpanoa. Näistä mainittakoon ekosuunnitteluasetus, tuotteiden korjaamista edistävä direktiivi, kriittisiä raaka-aineita koskeva asetus sekä uusi akkuasetus. Toinen oleellinen säädösympäristön piirre liittyy tarpeisiin parantaa kansallisen lainsäädännön systemaattisuutta ja uudistaa hallinnonalojen yhteistyötä ja vastuusuhteita vastaamaan EU-sääntelyn muuttuneita painotuksia.

Tämä selvitys on hahmottanut niitä sääntelystrategisia vaihtoehtoja, joihin mahdollinen kiertotalouslaki voisi nojata. Toisistaan selvästi poikkeavien vaihtoehtojen vertailu auttaa osoittamaan, millaisiin periaatteellisiin valintoihin lainvalmistelun yhteydessä otetaan kantaa. Kiertotalouslain strateginen punninta koskee ennen kaikkea seuraavia kysymyksiä:

- Miten toimitaan sääntelyn rajallisen kansallisen liikkumavaran puitteissa? Kuinka näennäisesti laajaa kiertotalouslain soveltamisalaa tavoitellaan ja missä määrin toisaalta painotetaan uusien aineellisoikeudellisten velvoitteiden antamista?
- Kuinka mittavaa julkista sääntelytaakkaa ollaan valmiita aiheuttamaan?
- Kuinka syvästi lainvalmistelun yhteydessä ollaan valmiita uudelleenorganisoidaan hallinnonalojen välisiä toimivaltasuhteita tilanteessa, jossa tuote- ja ympäristösääntely kietoutuvat entistä tiiviimmin yhteen uuden EU-sääntelyn seurauksena?

Taulukkoon 1 on koottu kolmen ja kuvaan 2 neljän keskeisen sääntelystrategisen vaihtoehdon oleelliset piirteet. Yhteistä eri vaihtoehdoille on kansainvälisten kiertotalouslakiesimerkkien niukkuus.

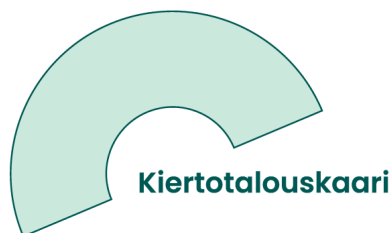
Tehtäviä sääntelyratkaisuja tulee täydentää taloudellisella ohjauksella, kuten vero- ja tukiratkaisuin. Kiertotalouden murros edellyttää mittavia investointeja sekä uusien markkinoiden ja arvonaluonin muotojen kehittymistä. Valtiovallan harjoittamalla innovaatio- ja teollisuuspolitiikalla on ratkaiseva merkitys kilpailukykyisten ratkaisuiden ja tuotteiden synnyttämisessä. Valittava sääntelyratkaisu ei myöskään vähennä tarvetta edistää kiertotaloutta koskevan EU-sääntelyn kehittymistä. Suomi voisi tukea esimerkiksi kiertotalouden mukaista tuotepolitiikan vahvistamista, EU:n tasoisten ei-enää-jätettä (EEJ)-asetusten säätämistä sekä kierrätysraaka-aineiden käyttösuosvelvoitteiden asettamista. Niiltä osin kuin kansallista toimivaltaa on, voi Suomi toimia myös edelläkävijänä ja tiennäyttäjänä EU:ssa uusien sääntelyratkaisujen luojana ja hyödyntäjänä. Esimerkiksi kansallisten EEJ-asetusten säätäminen voi toimia lähtölaukauksena tai lähdemateriaalina EU:n tasoisen sääntelyn asettamiselle.

**Taulukko 1. Selvityksessä tarkastellut sääntelystrategiset vaihtoehdot**

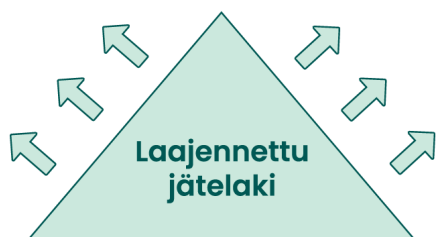
Sääntelystrategia	Suhde liikkumavaraan	Mistä annetaan velvoitteita	Julkinen sääntelytaakka	Vahvuudet ja heikkoudet
Puitesäädös	Suunnittelu-järjestelmän kautta voidaan ulottaa ohjausta tuotepolitiikan (EU:n toimivallan) puolelle. Lain soveltamisala on laava.	Velvoite viranomaisille asettaa tavoitteita ja laatia suunnitelmia, osallistaa sidosryhmiä ja ottaa suunnitellut huomioon viranomaistoiminnassa	Korkeat hallinnolliset kustannukset suunnittelujärjestelmän toimeenpanoon osallistuville viranomaisille ja etutahoille. Korkeat suunnittelu- ja tietojärjestelmien perustamiskustannukset	Tavoitteidenasetanta ja suunnittelu voi kattaa laajasti kiertotalouden eri osa-alueet +  Mahdollinen menettelyllistyminen -  Mahdollinen vaikuttavuusvaje -
Kaarisäädös	Asetetaan suoria velvoitteita EU-sääntelyn puitteissa. Lain soveltamisala ei vastaa laajoja kiertotalouden määritelmiä.	Velvoitteet laajasti eri toiminnanharjoittajille	Korkeat yhteensovittamisen kustannukset lainvalmisteluvaiheessa. Mahdollisuus sujuvoittaa sääntelyä ja siten vähentää lainsäädännön noudattamisesta ja toteuttamisesta aiheutuvaa taakkaa yhteensovittamalla nykyisin useammalle eri hallinnon alalle hajaantuvia vaatimuksia ja hallinnollisia prosesseja	Sääntely kattaa valikoivasti kiertotalouden eri osa-alueita -  Huomio sääntelyn selkeyttämisessä, koherenssin parantamisessa ja hallinnonalojen toimivaltasuhteiden tarkistamisessa +  Selkeyttäminen voi johtaa sääntelyn vaikuttavuuden paranemiseen +
Laajennettu jätelaki	Hyödynnetään jätesääntelylle annettua liikkumavaraa ja jätetään tuotesääntely suurimmaksi osaksi uudistuksen ulkopuolelle	Velvoitteet toiminnanharjoittajille	Matalat lainsäädännön laatimisen kustannukset. Sujuvoittaa jätesääntelyä	Ei vastaa odotuksiin kiertotalouslaista -  Huomio jätelain selkeyttämiseen +



Höttöinen, mutta tavoitteidenasetanta ja suunnittelujärjestelmät voivat kattaa laajasti kiertotalouden eri osa-alueita. Asettaa viranomaisille suunnitteluvelvoitteita.



Asettaa laajasti velvoitteita eri toiminnanharjoittajille, mutta kattaa valikoivasti kiertotalouden eri osa-alueita. Edellyttää toimivaltasuhteiden tarkistamista hallinnonalojen välillä.



Asettaa velvoitteita toiminnanharjoittajille, mutta vaikuttaa etupäässä vain aineiden ja esineiden elinkaaren loppuvaiheisiin. Kattaa kapean osan kiertotaloutta.



Kuten kiertotalouskaari, mutta ei edellytä merkittäviä muutoksia toimivaltasuhteissa. Kuitenkin helposti epäkoherentti kokonaisuus.

Kuva 2. Neljä sääntelystrategista vaihtoehtoa pähkinänkuoressa

## Lähteet

- Ahonen, P. 2018. Sääntelytaakan arviointimetodit: Täydentävää tarkastelua. Teoksessa K. E. Rantala, P. P. Ahonen, N. K. Alasuutari, J. Kauppila, P. Kautto, K. E. Kuokkanen, E. Römpötti, K. Saarenpää, J. Tala, & P. Uusi-kylä, Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018.
- Ballardini, R. M., Kaisto, J., & Similä, J. 2021. Developing novel property concepts in private law to foster the circular economy. *Journal of Cleaner Production* 279; 123747. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.123747>
- Berg, A., Hildén, M., Lahti, & Similä, J. 2014. Ehdotetun ilmastolain arviointi. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 22/2014. <http://hdl.handle.net/10138/135624>
- Berninger, K., Heinonen, T., Korsunova-Tsaruk, A., Lundberg, P., Meriläinen, T., Myllärniemi, J., Mäkihelmi, M., Määttä, H., & Savolainen, H. 2024. Tavaroiden korjauspalveluiden laajentamisen potentiaali, hyödyt ja ohjauskeinot: REPAIRED-hankkeen loppuraportti. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:22. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-148-3>
- BMUW, G. F. M. for the E., Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection. 2024. Eckpunkte der Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG). Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz. <https://www.bmu.de/WS1745> [10.8.2024.]
- Dimitrakopoulos, D. G. 2001. The Transposition of EU Law: 'Post-Decisional Politics' and Institutional Autonomy. *European Law Journal* 7(4): 442–458. <https://doi.org/10.1111/1468-0386.00137>
- Ekroos, A., & Warsta, M. O. 2012. Kansallisen ilmastolain säätämismahdollisuuksista: Selvitys ympäristöministeriölle 29.5.2012.
- Euroopan komissio. 2019. The new ecodesign measures explained. [https://ec.europa.eu/commis-sion/presscorner/detail/en/QANDA\\_19\\_5889](https://ec.europa.eu/commis-sion/presscorner/detail/en/QANDA_19_5889) [10.6.2024.]
- Gipperth, L., & Elmgren, R. 2005. Adaptive Coastal Planning and the European Union's Water Framework Directive: A Swedish Perspective. *Ambio* 34(2): 157–162.
- Government of the Netherlands. (2017). Environmental Management Act—Environment—Government.nl. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.government.nl/topics/environment/roles-and-responsibilities-of-central-government/environmental-management-act> [4.6.2024.]
- Government of the Netherlands. 2023. Environment and Planning Act—Government.nl [Onderwerp]. Ministerie van Algemene Zaken. <https://www.government.nl/topics/environment-and-planning-act> [4.6.2024.]
- HE 27/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi. 2022. [https://www.eduskunta.fi/443/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_27+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/443/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_27+2022.aspx)
- Hildén, M., Auvinen, K., Berninger, K., Björklund, M., Ekholm, T., Ekroos, A., Huttunen, S., Hyytiäinen, K., Kokko, K., Lähteenmäki-Uutela, A., Mehling, M., Perrels, A., Seppälä, J., Soimakallio, S., Tikkakoski, P., Toivonen, E., & Tynkkynen, O. 2021. Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-045-5>
- INFR(2022)4028. Formal notice Art. 258 TFEU. Possible breach of Treaty rules by France due to mandatory labeling on packaging of household products.
- Kauppila, J., Kautto, P., & Römpötti, E. 2019. Sääntelytaakan rakentuminen ympäristönsuojelussa. *Lakimies* 117(3–4): 264–288.
- Kautto, P., Kalimo, H., Salo, H., Heinonen, T., Lifset, R., Mateo, E., Nissinen, A., Leskinen, P., Miettinen, M., Turunen, T., & Jukka, A. 2021. The Circular Economy and product policy. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:47. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-283-1>



- Kokko, K., Helenius, H., Juhola, S., Kulmala, M., Ollikainen, M., Savolainen, I., & Seppälä, J. 2012. Arviointi ilmastonvaihtoehtoista ja tarpeellisuudesta. Suomen ilmastopaneeli, Helsinki.
- Kokko, K. T. 2017a. Oikeustieteellinen sääntelytutkimus ympäristöoikeuden näkökulmasta. *Lakimies* 115(7–8): 1054–1069.
- Kokko, K. T. 2017b. Ympäristöoikeuden perusteet: Yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita, Helsinki.
- KOM(2019) 640 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma.
- KOM(2015) 614 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Globalisaation aikakauden yhdenmety teollisuuspolitiikka- Kilpailu ja kestävyys keskeiselle sijalle.
- KOM(2020) 98 lopullinen. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Uusi kiertotalouden toimintasuunnitelma. Puhtaamman ja kilpailukykyisemmän Euroopan puolesta.
- Korkea-aho, E. 2015. *Adjudicating New Governance: Deliberative Democracy in the European Union* (1. p.). Routledge, New York.
- Krämer, L. 2016. *EU Environmental Law*. Sweet & Maxwell, Lontoo.
- Laaksonen, J., Salmenperä, H., Stén, S., Dahlbo, H., Merilehto, K., & Sahimaa, O. 2018. Kierrätyksestä kiertotalouteen. Valtakunnallinen jättesuunnitelma vuoteen 2022. Ympäristöministeriö, Helsinki. Suomen ympäristö 01/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-266-2>
- Laine, A., Moisio, M., Mäntylä, I., Saukkonen, T., Halonen, M., & Raivio, T. 2023. Suomen ilmastopaneelin toisen ilmastolain mukaisen toimikauden 2020–2023 arviointi. Ympäristöministeriö, Helsinki. Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:49. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-051-4>
- Lintunen, J., Kohl, J., Buchert, J., Asikainen, A., Jyske, T., Maunuksela, J., & Lehto, J. 2023. Suomi elää metsästä myös 2035 – Keskustelunavaus metsäsektorin arvonalisän kaksinkertaistamiseen. Luonnonvarakeskus, Helsinki. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 14/2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-620-7>
- Luostarinen, S., Tampio, E., Berlin, T., Grönroos, J., Kauppila, J., Koikkalainen, K., Niskanen, O., Rasa, K., Salo, T., Turtola, E., Valve, H., & Ylivainio, K. 2019. Keinoja orgaanisten lannoitevalmisteiden käytön edistämiseen. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2019:5. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-453-941-8>
- Morseletto, P. 2020. Targets for a circular economy. *Resources, Conservation and Recycling* 153, 104553. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2019.104553>
- Määttä, K. & Tala, J. 2015. Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex. <https://www.edilex.fi/artikkelit/14952>
- Netherlands Enterprise Agency, RVO. 2024. The Dutch Commodities Act (Warenwet) | Business.gov.nl. <https://business.gov.nl/regulation/commodities-act/> [11.6.2024.]
- Pihlainen, S., Pohjola, J., Piironen, T., Pekkonen, M., Kostamo, K., & Kautto, P. 2023. Ympäristölle haitalliset tuet Suomessa. Katsaus ilmastolle ja luonnon monimuotoisuudelle haitallisiin tukiin. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 30/2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-5598-7>
- Pohjoismainen ministerineuvosto. 2024. Waste incineration in the Nordic countries. *TemaNord* 2024:524.
- Puharinen, S.-T. 2024. Normative Environmental Quality as a Regulatory Strategy in EU Environmental Law: Legal Implications of Water Status Objectives. *Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies* 2024; 326. Itä-Suomen yliopisto, Joensuu. <https://erepo.uef.fi/handle/123456789/31782>
- Rantala, K. E., Ahonen, P. P., Alasuutari, N. K., Kauppila, J., Kautto, P., Kuokkanen, K. E., Röpötti, E., Saarenpää, K., Tala, J., & Uusikylä, P. 2018. Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen. Valtioneuvosto, Helsinki. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018.
- Savolainen, H., Niemistö, J., Heikkinen, M., Seppälä, J., Springare, S., Salminen, J., Savolahti, M., Soimakallio, S., Ruokamo, E., Koljonen, T., Harlin, A., Keränen, J., Vainio, T., Vainio-Kaila, T., Kivikytö-Reponen, P., Orko, I.,

- Karhu, M., Lehtonen, H., Joutsjoki, V., ... Kaariaho, T. 2024. Suomen kansantalouden materiaalivirrat ja niiden vaikutukset: Toteutunut kehitys ja kiertotalouden skenaariot vuodelle 2035. Valtioneuvosto, Helsinki. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:8. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-759-1>
- Scott, J., & Holder, J. 2006. Law and New Environmental Governance in the European Union. Teoksessa G. de Búrca & J. Scott (Toim.), Law and New Governance in the EU and the US. Hart Publishing, Portland.
- SWD(2023) 175 lopullinen. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Varhaisvaroituskertomus Suomelle Oheisasiakirja Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle jäsenvaltioista, joiden osalta yhdyskuntajätteen valmistelua uudelleenkäyttöä varten ja kierrätystä koskeva vuodelle 2025 asetettu tavoite, pakkausjätteen kierrätystä koskeva vuodelle 2025 asetettu tavoite ja kaatopaikkajätteen vähentämistä koskeva vuodelle 2035 asetettu tavoite ovat vaarassa jäädä toteutumatta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:52023SC0175>
- Soininen, N. & Pappila, M. 2023. Esiselvitys luonnon monimuotoisuutta turvaavan lainsäädännön kehittämisvaihtoehtoiksi. Ympäristöministeriö, Helsinki. Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:18. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-402-4>
- Suomen ympäristökeskus. 2022. Suomen jätealan kehitys lukuina. <https://issuu.com/suomenymparistokeskus/docs/valtsu-4.3-d>
- Söderasp, J. 2018. Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters: A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive. Doctoral thesis. Luleå University of Technology. diva2:1254540. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:ltu:diva-71158>
- Tala, J. 2017. Sääntelytaakka ilmiönä ja käsitteenä. Teoksessa Määttä & J. Tala (Toim.), Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex. <https://www.edilex.fi/artikkelit/14952>
- The Ministry of Infrastructure and Water Management. 2023. National Circular Economy Programme 2023-2030. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2023/02/03/nationaal-programma-circulaire-economie-2023-2030> [5.4.2024.]
- The Ministry of Infrastructure and Water Management. 2024a. Bijlage 2. Hoofdlijnennotitie Circulaire Economie-wet.
- The Ministry of Infrastructure and Water Management. 2024b. Hoofdlijnennotitie Circulaire Economie-wet.
- Thomann, E. & Sager, F. 2017. Moving beyond legal compliance: Innovative approaches to EU multilevel implementation. Journal of European Public Policy 24(9): 1253–1268. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314541>
- Tuori, K. 2004. Oikeudenalajaotus: Strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. Lakimies 7–8/2004: 1196–1224.
- Työ- ja elinkeinoministeriö, Maa- ja metsätalousministeriö, Ympäristöministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, Liikenne- ja viestintäministeriö, Valtiovarainministeriö, & Valtioneuvoston kanslia. 2022. Suomen biotalousstrategia. Kestävästi kohti korkeampaa arvonlisää. Valtioneuvosto, Helsinki. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:3. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-547-4>
- UNEP. 2024. Global Resources Outlook 2024: Bend the trend Pathways to a liveable planet as resource use spikes. United Nations Environment Programme. International Resource Panel. Nairobi. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/44901>
- Unionin tuomioistuimen tuomio 1 heinäkuuta 2015. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland. Asia C-461/13. ECLI:EU:C:2015:433.
- Valtioneuvosto. 2023. Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. Valtioneuvosto, Helsinki. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.
- Valtioneuvosto. 2021. Valtioneuvoston periaatepäätös kiertotalouden strategisesta ohjelmasta.
- Valve, H., Kaljonen, M., Kauppila, P. & Kauppila, J. 2017. Power and the material arrangements of a river basin management plan: The case of the Archipelago Sea. European Planning Studies 25(9): 1615–1632. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1308470>

- Valve, H., Kauppila, J., Kaljonen, M. & Kauppila, P. 2014. Kohti hyvää ekologista tilaa: Miten syntyy vesienhoito-toimenpide. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VII 2014: 371–376.
- Valve, H. & Oinonen, S. 2015. Ympäristöohjelman vaikuttavuuden jäljillä: Kokemuksia merenhoidon toimenpide-ohjelman arvioinnista. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VII 2015: 377–385.
- van der Ven, C., Watkins, E. & Bondi, A. 2023. The missing piece of the EU Green Deal—The case for an EU re-sources law. <https://circulareconomy.europa.eu/platform/en/knowledge/missing-piece-eu-green-deal-case-eu-resources-law> [5.8.2024.]
- von der Leyen, U. 2024. Europe’s choice. Political guidelines for the next European Commission 2024-2029.
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11 päivänä heinäkuuta 1974. - Procureur du Roi v. Benoît ja Gustave Das-sonville. - Tribunal de première instance de Bruxellesin esittämä ennakkoratkaisupyyntö. Asia 8/74. ECLI:EU:C:1974:82.
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20 päivänä helmikuuta 1979. - Rewe-Zentral AG vastaan Bundesmonopolver-waltung für Branntwein. - Hessisches Finanzgerichtin esittämä ennakkoratkaisupyyntö. - Määrällisiä rajoit-tuksia vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. Asia 120/78. ECLI:EU:C:1979:42.
- Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15 päivänä marraskuuta 2005. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Itäval-lan tasavalta. Jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättäminen – EY 28–EY 30 artikla – Tavaroiden vapaa liikkuvuus – Asetuksen (ETY) N:o 881/92 1 ja 3 artikla – Asetuksen (ETY) N:o 3118/93 1 ja 6 artikla – Kulje-tukset – Tiettyjä tavaroita kuljettavia yli 7,5 tonnia painavia kuorma-autoja koskeva alakohtainen liikennöin-tikielto – Ilmanlaatu – Kansanterveyden ja ympäristön suojeleminen – Suhteellisuusperiaate. Asia C-320/03. ECLI:EU:C:2011:338.
- Yliheljo, E. & Paloniitty, T. (tulossa). Can’t see the carbon for the CO2? Regulating CCU value chains beyond the silos of environmental law. Review of European, Comparative & International Environmental Law 2024.
- Ympäristöministeriö. 2008. Kohti kierrätysyhteiskuntaa. Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016. Ympä-ristöministeriö, Helsinki. Suomen ympäristö 32/2008.
- Ympäristöministeriö. 2022. Kierrätyksestä kiertotalouteen. Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2027. Ym-päristöministeriö, Helsinki. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:13. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-266-2>
- Ympäristöministeriö. 2023a. UTU-työryhmän loppuraportti: Ehdotus uuden päätöksentekomenettelyn luomiseksi uusiomateriaalien tuotteistamiseksi.
- Ympäristöministeriö. 2023b. Ympäristöministeriön green deal –sopimusten arvoinnit 2. Muovikassi sopimuksen väliarviointi, marraskuu 2023.
- Ympäristöministeriö & Työ- ja elinkeinoministeriö. 2021. Uusi suunta—Ehdotus kiertotalouden strategiseksi oh-jelmaksi. Valtioneuvosto, Helsinki. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-658-7>

## Liitteet

### Liite 1. Suomalaisten haastattelujen analyysi

Suomalaisten kiertotalouden parissa työskentelevien haastateltavien (N=10) näkemykset mahdollisen kiertotalouslain tarpeesta olivat yhteneviä. Velvoittavan julkisen ohjauksen tarve tunnistettiin erityisesti yritys vastaajien keskuudessa: ”tällaiset vapaaehtoiset toimet, mitä Suomessa tehdään. Ne ei oo ihan riittäviä.” (H4) ja ”jos ajatellaan, että halutaan edistää kiertotaloutta, niin kyllähän se vaatii myös tavallaan niitä kovempia, järeämpiä toimia, kuten nyt sitten lainsäädäntöä vaikka ja sääntelyä eri tasoilla.” (H7)

Velvoittavuuden lisäksi haastatteluissa painotettiin tarvetta laaja-alaiselle säädökselle. Monet haastateltavat korostivat tuotelähtöisesti elinkaaren alkupään, eli esimerkiksi raaka-aineiden hankinnan ja valmistusvaiheen, laajempaa huomioimista sääntelyssä:

”[J]os me saataisiin se jotenkin – lähemmäs -- tämmöistä elinkaaripohjasta lainsäädäntöä, niin se olisi hyvä.” (H5)

”[T]ullaan sieltä loppupäästä enemmän myös sellaiseen tuotantoon ja jätteiden syntyä, tuotantoa muuttamaan ja jätteiden syntyä ehkäisevään suuntaan. Että katottaisiin laajemmin sitä”. (H6)

”EU:stakin tulee paljon lainsäädäntöä, mitkä koskee koko tuotteen elinkaarta, ei vaan sitä jätettä, niin sen näkökulman sisällyttämistä myös koko elinkaarin näkökulman sisällyttämistä tuotteisiin Suomen lainsäädännössä.” (H8)

Haastattelujen analyysissä tuli esiin karkeasti kaksi ryhmää. Ensimmäiseen ryhmään kuului suuri osa haastatelluista asiantuntijoista, jotka arvioivat kiertotalouslain tarvetta ja sisältöä irrallaan oikeudellisista kehyksestä ja reunaehdoista. Tyypillisesti nämä vastaajat vetosivat siihen, että he eivät tunne oikeusjärjestelmää niin hyvin, että he kykenisivät arvioimaan kiertotalouslain sääntelystrategisia vaihtoehtoja: ”Miten ne [kiertotalousvelvoitteet] järjestetään sitten lainsäädännöstä, niin se ei oo mun erityisalaa.” (H10) Kiertotalouslain asemoivat oikeudellisen kehyksen ulkopuolelle hyvin erilaiset haastatellut. Ryhmään lukeutui asiantuntijoita yrityksistä, valtioneuvostosta, julkisista organisaatioista.

Haastatellut, jotka puhuivat kiertotalouslaista oikeusjärjestelmästä irrallisena kysymyksenä, nostivat esiin sääntelytarpeita, joista ei ole mahdollista kansallisesti säätää. Lisäksi toiveita esitettiin taloudellisen ohjauksen kehittämisestä. Erityisesti verotusta toivottiin uudistettavan niin, että se tukisi paremmin kulutustuotteiden uudelleenkäyttöä: ”Uudelleenkäytettyjen tuotteiden ja korjauspalveluiden ALVn pitäisi olla alhaisempi. En mä tiedä, että meneekö ne kiertotalouslakiin millään tavalla.” (H4).

Aineistosta oli tunnistettavissa myös toinen, edellisestä poikkeava vastaajien ryhmä. Nämä henkilöt pohtivat kiertotalouslain kehittämistä vaihtoehtoja osana lain sääntelykehystä. Kiertotalouslain sisällön osalta heidän toiveensa olivat pitkälti linjassa ensimmäisen ryhmän kanssa. He kuitenkin painottivat tarvetta nykyisen jätelain uudistamiselle, jotta siitä tulisi luettavampi ja sovellettavampi. Lisäksi he toivat esiin, kuinka kiertotalouslaissa voidaan oppia ilmastolain kokemuksista, kuten suunnitteluinstrumenteista, resurssien käytöstä ja toimijoiden rooleista. Samaan aikaan he olivat ensimmäistä ryhmää kriittisempiä mahdollisen kiertotalouslain valmistelua ja toimeenpanoa kohtaan. Verrattuna muihin haastateltaviin he tunnistivat enemmän mahdollisia jännitteitä. Ongelmia saattaisi aiheuttaa nykyisestä lainsäädännöstä hyötyvien toimijoiden vastus: ”Mihin oikeesti on mahdollisuuksia sit tässä kiertotalouslaissa, poliittisesti siis.” (H6)

Osa haastateltavista nimesi tiettyjä sääntelyvaihtoehtoja. Haastatteluissa nimeltä mainittuja olivat puitelaki, kiertotalouskaari sekä erillinen jätelaki. Kuusi haastateltavaa toi esiin, että kiertotalouslaki

voitaisiin toteuttaa puitelakina ilmastolain tapaan: ”Että semmoinen puitelaki varmastikin tarvittaisiin taikka olisi suotavaa” (H2). Puitelakityyppinen kiertotalouslaki voisi sisältää kansallisia tavoitteita ja suunnitteluinstrumentteja. Tavoitteiden vahvuudeksi koettiin mainehyöty ilmastopolitiikan edelläkävijöiden joukossa, kotimaisten toimijoiden kesken sovittu suunta sekä toimintaympäristön ennakoitavuuden parantaminen. Suunnitelmat puolestaan voivat yhteensovittaa eri alojen toimia ja toimia voidaan arvioida ennen ja jälkeen käyttöönoton.

”[T]avoitteen vieminen lainsäädäntöön ja ehkä ilmastolaki sitten kumminkin sen logon tai leiman, kun se on se ilmastolaki, niin se on vahvistanut vielä sitä roolia ja sitä sanomaa, että se on tärkeä asia.” (H5)

”Jos miettii että sinne tulisi jotkut kansalliset tavoitteet. Vähän kuin ilmastotavoitteetkin, niin kyllä se varmaan aika eri tavalla sitten ohjais poliitikkoja ja eri toimialoja miettimään näitä, laatiin sitten omia suunnitelmiaan. Sen miten niihin tavoitteisiin päästään.” (H8)

Toisaalta tavoitteiden määrittäminen voi olla hankalaa, ja tavoitteiden sekä suunnitteluinstrumenttien vaikutus käytäntöihin voi jäädä rajalliseksi. Osa puitelakia kannatteista haastateltavista toikin haastattelussa myöhemmin esiin, ettei puitelaki välttämättä ole paras vaihtoehto:

”[O]nko se sitten puitelaki tavallaan, jonka alle sitten nää kaikki saatais kerättyä, mut että onko se sitten niinku hankala.” (H10)

”Kun on vain kansallinen yleistavoite, niin se ohjausvaikutus niihin käytännön toimiin ja niiden valmisteluun sitten on kumminkin, tai sanotaan ohjaava. -- Niitä toimia pitäisi olla, mutta että miten ne toimet kohdentuu sitten esimerkiksi, niin sitä ei siihen ei tuo työkaluja sitten kumminkaan.” (H5)

Lisäksi suunnitelmien laatiminen on resurssi-intensiivistä eivätkä toimet välttämättä ole riittäviä erityisesti silloin, kun ne altistuvat poliittiselle päätöksenteolle: ”Suunnitelman valmistelijoilla saattaa olla ihan toimia, joilla tavoitteisiin -- päästään. Mutta sitten se on poliittinen valinta, että mitä keinoja otetaan käyttöön.” (H5).

Yksi haastateltavista mainitsi kiertotalouskaari-tyyppisen vaihtoehdon:

”Sehän ois hieno jos se oliskin semmoinen niinku vähän Ruotsin mallin mukainen niinku kaari. Jos se olisi vähän tämmönen laajempi. Mutta mä vähän epäilen, että ei se on mahdollista, että noin siinä niin laajasti -- otettaisiin myös tuotelainsäädäntö huomioon.” (H6)

Nykyiseen jätelakiin viittasi useampi haastateltava. Viisi haastateltavaa eri taustoista kuvasi suureksi pettymykseksi sitä, että jätelaki uudelleennimettäisiin kiertotalouslaiksi ja päivitetettäisiin vain direktiivistä tulevien vähimmäisvaatimusten mukaisesti:

”Jos jätelaki-nimi vain muutetaan kiertotalouslaiksi, niin se olisi ihan karmea. Pahinta, mitä voi tapahtua.” (H2)

”Pelkkä jätelain tämmöinen lakitekkinen uudistaminen. Se olisi ehkä se ihan minimivaihtoehto, mikä ei ehkä tyydyttäisi kyllä sitten taas niitä odotuksia, joita on ehkä nyt virinnyt.” (H5)

Toisaalta yksi haastatelluista pitäisi jätelain ja mahdollisen uuden kiertotalouslain erillisinä:

”Mä en tavoittelisi sillä jätelainsäädännön uudistuksella koko kiertotalouden scopea, koska se jätetuoli, kierrätyspuoli on vain yksi tärkeä osa kiertotaloutta, mutta vain yksi osa kiertotaloutta.” (H1)

Kansallisten sääntelyvaihtoehtojen lisäksi kolme haastateltavista korosti ensisijaisesti EU-tasolla tehtävää kiertotalouden ohjausta, kuten EEJ-kriteereitä sekä mahdollisia käyttöosuusveloitteita ja päästökauppaa.

Hallinnonalojen välillä nähtiin olevan ajoittain suuriakin eroavaisuuksia ja yhteistyöhaasteita: ”muiden ministeriöiden kanssa -- se on kyllä vaikeampaa ja haastavampaa se yhteistyö” (H8).

Haasteita korostivat etenkin vastaajat, jotka kuuluivat analyysissä tunnistettuun toiseen ryhmään, ja jotka siis tunsivat kiertotalouslain oikeudelliset puitteet. Kiertotalouden laajan määrittelyn näkökulmasta hallinnonalojen väliset suhteet voivat aiheuttaa ongelmallisia, sillä erään haastateltavan mukaan ”materiaalien ja luonnonvarojen osalta aika laaja ja koskettaa -- niin kuin suurta joukkoa yhteiskunnantoimijoita, suurta joukkoa ministeriöitä, että miten tästä saadaan niin kuin tämmönen tavallaan yhteinen asia, harjoitus.” (H5).

## Liite 2. Kiertotalouden sääntelykokonaisuudet

Oheisessa taulukossa esitetään kierrotalouden kannalta keskeisempiä lainsäädäntökehikkoja sekä niiden keskeiset roolit kierrotalouden kokonaisuudessa. Taulukossa esitetään kansallisia sekä EU-säädöksiä, joilla on vaikutusta kierrotalouteen. Tämän lisäksi taulukossa kuvataan säädöksiin suunniteltuja muutoksia.

**Taulukko. Kiertotalouden sääntelykokonaisuudet**

Säädös	Vaikutukset kierrotalouteen	Vastuu-ministeriö	EU/kansallinen	Toimeenpanon vaihe
<b>Jättesäätely</b>				
Jätedirektiivi (2008/98/EY)	Luo puitteet jättesäätelylle EU:ssa: Sääntelee peruskäsitteistä, periaatteista, tavoitteista ja mekanismeista. Asettaa jäsenvaltioille sitovia kierrätystavoitteita yhdyskuntajätettä ja rakennus- ja purkujätettä koskien.	YM	EU	Voimassa.
Jätelaki (646/2011)	Jätedirektiivin kansallinen implementaatio Suomessa. Sääntelee peruskäsitteistä, periaatteista sekä jätehuollon toiminnasta. Antaa tarkempia säännöksiä muun muassa jätehuoltovastuista, jätteiden siirroista, roskaamisesta.	YM	Kansallinen	Voimassa.
Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa (843/2017, MARA-asetus)	Sääntelee rakennusjätteiden käytöstä maarakentamisesta ilman ympäristölupaa ilmoituksenvaraisesti.	YM	Kansallinen	Voimassa.
Valmisteltava valtioneuvoston asetus maa-ainejätteen hyödyntämisestä maarakentamisessa (MASA-asetus)	Sääntelisi pilaantumattomia maa-aineksia sekä niiden kaivamista, hyödyntämistä ja välivarastointia koskevasta ilmoitusmenettelyä. Asetusta valmistellaan.	YM	Kansallinen	Valmistelussa.
Valtioneuvoston asetus kaivannaisjätteistä (190/2013)	Sääntelee kaivannaisjätteen jätehuoltosuunnitelman laatimisesta ja täytöntönnpanosta, kaivannaisjätteen jätealueen perustamisesta, hoidosta, käytöstä poistamisesta ja jälkihoidosta, kaivannaisjätteen hyödyntämisestä tyhjässä louhoksessa sekä jätehuollon seurannasta, tarkkailusta ja valvonnasta.	YM	Kansallinen	Voimassa.

Jätteensiirtoasetus (EU) 2024/1157	Säätää entistä tiukemmat säännöt jätteiden siirrolle, erityisesti siirroille EU:sta kolmansiin maihin. Lisää myös siirtojen seurattavuutta ja edistää kierotaloutta varmistamalla, että jätteen menevät asianmukaiseen käsittelyyn.	YM	EU	Voimassa. Pääosa asetuksen velvoitteista tulee sovellettaviksi 21.5.2026 lähtien.
<b>Jäte-/tuotevirtakohtainen sääntely</b>				
Akkuasetus (EU) 2023/1542	Kumoaa ja korvaa voimassa olevan paristoja ja akkuja koskevan direktiivin (2006/66/EY). Säätöalueeseen kuuluu akkujen koko elinkaaresta, ml. niiden tuottajavastuu, jätehuolto, kierrätystavoitteet, kierrätetyn materiaalin käyttöosuudet, hiilijalanjälki. Soveltaminen alkaa vuoden 2025 alusta. Monet velvoitteista tulevat voimaan jälkikäteen eri määräaikojen jälkeen.	YM	EU	Voimassa. Monet velvoitteet tulevat voimaan vasta eri siirtymäaikojen kuluttua.
Pakkaus- ja pakkausjättesetus (KOM(2022) 677 lopullinen)	Kumoaa ja korvaa voimassa olevan pakkauksia ja pakkausjätettä koskevan direktiivin (94/62/EY). Säätöalueeseen kuuluu pakkauksien koko elinkaaresta, ml. tuottajavastuu, kierrätystavoitteet, kierrätetyn materiaalin käyttöosuudet.	YM	EU	Asetuksesta on annettu ehdotus, jota ei kuitenkaan ole vielä hyväksytty.
Sähkö- ja elektroniikkalaiteromua koskeva direktiivi (2012/19/EU)	Säätöalueeseen kuuluu sähkö- ja elektroniikkaromusta sekä mm. sen jätehuollosta, tuottajavastuusta ja kierrätystavoitteista. Suomessa implementoitu jätelaissa ja VnA (519/2014). Direktiivin uudistus on käynnissä.	YM	EU	Direktiivi on voimassa, mutta direktiivin tulossa uudistuksia.
Ehdotus ajoneuvojen kiertotaloutta suunnittelussa ja romuajoneuvoja koskevaksi asetukseksi (KOM(2023) 451 lopullinen)	Kumoaa ja korvaa voimassa olevan romuajoneuvoja koskevan direktiivin (2000/53/EY). Säätöalueeseen kuuluu ajoneuvojen ekosuunnitteluvaatimuksista ja kiertotalousvaatimuksista sekä romuajoneuvojen tuottajavastuusta ja jätehuollosta.	YM	EU	Asetuksesta on annettu ehdotus, jota ei kuitenkaan ole vielä hyväksytty.



EU:n tasoiset EEJ-asetukset	Asetetaan arviointiperusteet EU:n tasolla sille, milloin alumiini-, teräs- ja rautaromu, lasimurske ja kupariromu lakkaavat olemasta jätettä. EU:ssa on valmisteilla fyysisesti kierrätettyä muovia koskeva EEJ-asetus.	YM	EU	Voimassa. Muovia koskeva asetusehdotus on valmistelussa.
Valtioneuvoston asetus betonimurskeen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista (466/2022)	Asettaa kansalliset arviointiperusteet sille, milloin betonimurske lakkaa olemasta jätettä	YM	Kansallinen	Voimassa
Valtioneuvoston asetus mekaanisesti kierrätetyn uusiomuoviraaka-aineen jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista (270/2024)	Asettaa kansalliset arviointiperusteet sille, milloin mekaanisesti kierrätetty muovi lakkaa olemasta jätettä.	YM	kansallinen	Voimassa
<b>Tuote- ja kemikaalisäätely</b>				
Ekosuunnitteluasetus (EU) 2024/1781 ja tuotelajikohtaiset säädökset	Kumoo ja korvaa siirtymäaikojen jälkeen ekosuunnittelu-direktiivin (2009/125/EY), jossa säännellään energiaan liittyvien tuotteiden ekosuunnittelun puitteet. Ekosuunnitteluasetuksessa säädetään laajemmin kaikenlaisista tuotteista ja mahdollistetaan entistä laajempien kiertotaloutta koskevien vaatimusten asettaminen. Asetus sisältää myös vaatimuksia ns. tuotepassista ja vihreistä julkisista hankinnoista. Tuotelajikohtaisissa asetuksissa annetaan vähimmäissuoritusvaatimuksia eri tuoteryhmille, ml. erilaiset kiertotaloutta koskevat vaatimukset.	TEM	EU	Voimassa. Monet velvoitteet tulevat voimaan vasta eri siirtymäaikojen kulluttua. Myöhemmin asetuksen nojalla tulossa tuotelajikohtaista säätelyä.

<p>Ehdotus uudeksi rakennustuoteasetukseksi (KOM(2022) 144 lopullinen).</p>	<p>Kumoa ja korvaa voimassa olevan rakennustuoteasetuksen (EU) 305/2011. Asetus sääntelee rakennustuotteita (ei-jätteinä ja jätteinä) ja pyrkii varmistamaan sisämarkkinoiden toimivuuden. Ehdotuksessa uudistuksessa pyritään parantamaan sääntelyn toimivuutta sekä edistämään vihreää ja digitaalista siirtymää.</p>	<p>YM</p>	<p>EU</p>	<p>Asetuksesta on annettu ehdotus, jota ei kuitenkaan ole vielä hyväksytty.</p>
<p>SUP-direktiivi (2019/904/EU)</p>	<p>Direktiivissä säädetään kerta-käyttöisistä muovituotteista. Direktiivissä asetetaan useita eri veloitteita monille eri toimijoille. Direktiivissä asetetaan tuotekieltoja, tavoitteita kulutuksen vähentämiseen, tuottajille osoitettuja veloitteita (mm. tuottajavastuuseen), kierrätysmateriaalien käyttösuusvelvoite juomapakkauksille sekä merkintä- ja valistusvaatimuksia. Suomessa direktiivi on pantu voimaan jätelain muutoksilla sekä valtioneuvoston asetuksilla eräistä muovituotteista (771/2021), muovia sisältävistä kalastusvälineistä (1319/2022), tuoteryhmäkohtaisista korvauksista 1320/2022, pakkauksista ja pakkausjätteistä (102/2021) sekä juomapakkausten palautusjärjestelmästä (526/2013). Tämän lisäksi direktiivin vaatimuksia on sisällytetty kerta-käyttöisiä annospakkauksia koskevaan green deal -sopimukseen.</p>	<p>YM</p>	<p>EU</p>	<p>Voimassa. Viimeinen siirtymäaika vuoden 2024 lopussa.</p>
<p>Lannoitevalmisteasetus (EU) 2019/1009</p>	<p>Sääntelee EU-lannoitevalmisteista, niiden valmistamisesta ja niiden markkinoinnista. Asettaa myös säännöt sille, milloin EU-lannoitevalmisteet lakkaavat olemasta jätettä</p>	<p>MMM</p>	<p>EU</p>	<p>Voimassa.</p>

REACH-asetus (EU) 1907/2006	Sääntelee kemikaalien rekisteröintiä, arviointia, lupamenetelyjä sekä rajoituksia. Asetuksen päävelvoitteita ei sovelleta jätteisiin, mutta sovelletaan mm. sivutuotteisiin ja EEJ-tuotteisiin. Asetuksessa asetetaan lisäksi rajoitukset tarkoituksella lisätyille mikro- muoveille (rajoitukset tulevat voimaan asteittain).	YM, STM, TEM	EU	Voimassa.
CLP-asetus (EU) 1272/2008	Sääntelee kemikaalien luokitte- lua, merkintöjä ja pakkaa- mista. Asetuksen päävelvoit- teita ei sovelleta jätteisiin, mutta sovelletaan mm. sivu- tuotteisiin ja EEJ-tuotteisiin.	YM, TEM	EU	Voimassa.
POP-asetus (EU) 2019/2021	Sääntelee pysyvien orgaanisen yhdisteiden (POP) rajoit- uksista jätteissä ja tuotteissa. Voi asettaa rajoituksia esimer- kiksi tiettyjen jätteiden kierrätykselle.	YM	EU	Voimassa.
Kemikaalilaki (599/2013)	Valvontalaki, jossa säädetään erityisesti viranomaisten toi- mivallasta, valvonnan järjestä- misestä ja seuraamuksista ke- mikaaleja koskeissa asioissa.	YM, STM, TEM	kansallinen	Voimassa.
<b>Muut säädökset</b>				
Kuluttajansuojalaki (38/1978)	EU:ssa kuluttajansuojasta sää- detään direktiivissä (EU) 2019/771. Direktiivi on kansal- lisesti implementoitu kulutta- jansuojalain muutoksilla. Direktiivissä asetetaan tuotteiden virhevastuulle kahden vuoden vähimmäisajan sekä säännöt sille, milloin kuluttaja voi vaatia korvausta.	OM	kansallinen	Voimassa.

Hankintalaki (1397/2016)	EU:n tasolla julkisista hankinnoista säädetään julkisia hankintoja koskevalla direktiivillä (2014/24/EU). Sääntely mahdollistaa ns. kestävyyskriteerien käyttämisen vertailuperusteena, joiden avulla voidaan edistää kiertotalouden mukaisia hankintoja. Pakolliset vihreät hankintakriteerit on asetettu vain muutamalla tuoteryhmälle. EU on kuitenkin asettanut useille tuoteryhmille vapaaehtoisia vihreiden hankintojen kriteerejä.	TEM	kansallinen	Voimassa.
Teollisten päästöjen direktiivin (2010/75/EU) uudistus (KOM(2022) 156 lopullinen)	Sääntelee teollisten päästöjen hallintaa ja ns. direktiivilaitosten ympäristöluvista. Direktiivi on kansallisesti implementoitu ympäristönsuojelulilla (527/2014). Uudistuksessa direktiivissä on tarkoitus korostaa entistä enemmän mm. materiaalihokkuutta ja uudelleenkäyttöä sekä tukea entistä kestävämmän kasvun sektoreille, jotka ovat avainasemassa kiertotalouden kannalta.	YM	EU	Muutoksesta on annettu ehdotus, jota ei kuitenkaan ole vielä hyväksytty.
Muovipellettiasetus (KOM (2023) 645 lopullinen)	Asetusehdotuksen tarkoituksena on vähentää ympäristöön päätyvien mikromuovipäästöjen määrää. Asetuksessa säädettäisiin muovipellettien käsittelyä koskevista velvoitteista toimitusketjun kaikissa vaiheissa pellettihävikin estämiseksi. Asetus ei ole vielä voimassa.	YM	EU	Asetuksesta on annettu ehdotus, jota ei kuitenkaan ole vielä hyväksytty.
Ehdotus asetukseksi koskien hiilenpoistojen sertifiointia (KOM(2022) 672 lopullinen)	Luo viitekehysten EU jäsenvaltioiden hiiliyksiköiden tuotannolle, menetelmille ja kaupankäynnille. Asetus ei ole vielä voimassa.	MMM, TEM, YM	EU	Asetuksesta on annettu ehdotus, jota ei kuitenkaan ole vielä hyväksytty.

Kriittisiä raaka-aineita koskeva asetus (EU) 2024/1252	Sääntelee kriittisiä raaka-aineita koskevista tavoitteista ja elinkaaren eri vaiheista, ml. eräitä vaatimuksia koskien esim. kaivannaisjätteiden ja kestopagneettien kiertotaloutta.	TEM	EU	Voimassa. Useita siirtymäaikoja ja tavoitteita vuoteen 2031 asti.
Valtioneuvoston asetus fosforia sisältävien lannoitevalmisteiden ja lannan käytöstä (64/2023)	Asetus määrittelee rajat fosforilannoituksen enimmäismäärille niin, ettei lantaa tai lannoitevalmisteita levitetä pelloille yli kasvien ravinnetarpeen. Tämä on välttämätöntä vesiä rehevöittävän ravinnekuormituksen ehkäisemiseksi. Rajoitukset synnyttävät kannusteen kuljetettavien kierrätysravinteiden valmistukseen.	MMM	kansallinen	Voimassa.
Direktiivi (EU) 2024/825 direktiivien kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä vihreässä siirtymässä	Muutoksia direktiiviin (2005/29/EY) sopimattomista kaupallisista menettelyistä ja direktiiviin (2011/83/EU) kuluttajan oikeuksista. Muutoksella torjutaan sopimattomia kaupallisia menettelyjä, jotka johtavat kuluttajia harhaan ja estävät heitä tekemästä kestäviä kulutusvalintoja.	OM	EU	Voimassa. Jäsenvaltioiden on implementoitava direktiivi viimeistään 27 päivänä maaliskuuta 2026.
Ehdotus vihreitä väittämiä koskeviksi direktiiviksi (KOM(2023)166 lopullinen)	Komissio on antanut esityksen vihreitä väittämiä koskevasta direktiivistä 2023. Direktiivin tarkoitus on lisätä ympäristöväitteiden luotettavuutta ja kuluttajien luottamusta niihin sekä ympäristömerkkeihin. Direktiivi ei ole vielä voimassa.	YM	EU	Direktiivistä on annettu ehdotus, jota ei kuitenkaan ole vielä hyväksytty.
Ns. Right to repair -direktiivi (EU) 2024/1799	Sääntelee tuotteiden todellisesta korjaamismahdollisuudesta. Direktiivin mukaan mm. jatkossa tuotteet pitää voida korjata, takuuajkoja pidennetään, kuluttaja voi vaatia korjaamista takuuajana ja kuluttajille on annettava tietoa korjauspaikoista.	OM	EU	Voimassa. Jäsenvaltioiden on implementoitava direktiivi viimeistään 31 päivänä heinäkuuta 2026.

## Liite 3. Valtakunnalliset jätesuunnitelmat

Valtakunnalliset jätesuunnitelmat (VALTSU) vuosilta 2008<sup>81</sup>, 2018<sup>82</sup> ja 2022<sup>83</sup> ovat analyysin perusteella pysyneet pitkälti samankaltaisina, vaikka niiden julkaisuajankohtien välillä on 14 vuotta. Vuonna 2008 julkaistu valtakunnallinen jätesuunnitelma pyrki ”kohti kierrätysyhteiskuntaa” kun taas kaksi viimeisintä suunnitelmaa vuosilta 2018 ja vuoteen 2022 pyrkivät kumpikin ”kierrätyksestä kiertotalouteen”. Suunnitelmien nimien lisäksi niissä kuvatut tavoitteet ja visiot ovat pysyneet pääasiassa samoina (ks taulukko alla). Erityisesti uudemmat suunnitelmat ovat keskenään hyvin samankaltaisia, kun vuoden 2018 suunnitelma päivitettiin vuonna 2022 vastaamaan jätehuollon silloiseen tilanteeseen, EU:n jätedirektiivin (2008/98/EY) uudistuneiden vaatimuksiin sekä Marinin hallitusohjelman tavoitteisiin. Verrattuna vuoden 2008 valtakunnalliseen jätesuunnitelmaan, uudemmat suunnitelmat korostavat jätehuollon, kierrätyksen ja jätteen synnyn ehkäisemisen ohella muita kiertotalouden kannalta merkityksellisiä asioita, kuten uudelleenkäyttöä, osaamista ja markkinoita. Niiden tärkeimmät tavoitellut vaikutukset liittyvät resurssien kestäväen ja turvallisen käytön lisäämiseen sekä ympäristönsuojelun edistämiseen.

Vuonna 2018 julkaistu valtakunnallinen jätesuunnitelma asetti seitsemän tavoitetilaa<sup>84</sup>, joiden nimi oli vuoden 2022 suunnitelmassa vaihdettu visioiksi ja määrää kasvatettu kymmeneen.<sup>85</sup> Sisällöiltään tavoitetilat sekä visiot ovat lähes muuttumattomat ja kummassakin suunnitelmassa tavoitevuosi on 2030. Vuoden 2022 suunnitelmassa on asetettu lisäksi kolme uutta visiota, jotka koskevat alan toimijoiden yhteistyötä (tavoite 7), luotettavaa ja kattavaa tietoa (tavoite 8) ja lainsäädäntöä, joka tukee kiertotalouden innovaatioita ja toimintaedellytyksiä (tavoite 10).

Valtakunnallisissa jätesuunnitelmissa asetetuista tavoitteista harva on saavutettu. Esimerkiksi vuoden 2008 suunnitelmassa asetettiin seitsemän määrällistä tavoitetta, joista kahdeksan vuoden suunnitelmakauden aikana saavutettiin vain kaksi.<sup>86</sup> Saavutetut tavoitteet koskivat rakentamisen jätteiden käyttöä materiaalina ja energiana sekä yhdyskuntalietteiden hyödynnystä maanparannuskäytössä tai lietteenä. Näistä ensiksi mainittu on mukana myös vuosien 2018 ja 2022 VALTSUissa, sillä rakentamisen jätteiden käyttö materiaalina ja energiana oli laskenut alle 70 prosenttiin. Heikko tietopohja hankaloitti usean tavoitteen arviointia osittain tai kokonaan. Suunnitelman aikana huomattiinkin, ettei selvkeitä indikaattoreita toimenpiteiden seurantaan ole ja että asetetut toimenpiteet eivät olleet riittävän vahvoja saadakseen aikaan muutosta esimerkiksi kansantalouden materiaalivirroissa.

---

<sup>81</sup> Ympäristöministeriö (2008).

<sup>82</sup> Laaksonen ym. (2018).

<sup>83</sup> Ympäristöministeriö (2022).

<sup>84</sup> Laaksonen ym. (2018).

<sup>85</sup> Ympäristöministeriö (2022).

<sup>86</sup> Laaksonen ym. (2017).

**Taulukko. Valtakunnallisten jätesuunnitelmien tavoitteet ja visiot. Sulkeissa on tavoitteen tai vision numero, missä järjestyksessä ne on valtakunnallisessa jätesuunnitelmassa esitetty**

Kohti kierrätysyhteiskuntaa. Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2016 <sup>87</sup>	Kierrätyksestä kiertotalouteen. Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2023 <sup>88</sup>	Kierrätyksestä kiertotalouteen. Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2027 <sup>89</sup>
Jätteiden syntyä ehkäistään materiaalitehokkuutta parantamalla. (1); Jätehuollon haitallisia ilmastovaikutuksia vähennetään. (4)	Materiaalitehokas tuotanto ja kulutus säästävät luonnonvaroja sekä hillitsevät ilmastonmuutosta. (2)	Materiaalitehokas tuotanto ja kulutus säästävät luonnonvaroja sekä hillitsevät ilmastonmuutosta. (1)
Kierrätystä tehostetaan. (2)	Jätteen määrä on vähentynyt nykyisestä. Uudelleenkäyttö ja kierrätys ovat nousseet uudelle tasolle. (3)	Jätteen määrä on vähentynyt nykyisestä. Uudelleenkäyttö ja kierrätys ovat nousseet uudelle tasolle. (2)
	Laadukas jätehuolto on osa kestäväää kiertotaloutta. (1)	Laadukas jätehuolto on osa kestäväää kiertotaloutta. (3)
Jätehuollon terveys- ja ympäristöhaittoja vähennetään. (5)	Kierrätysmarkkinat toimivat hyvin. Uudelleenkäytön ja kierrätyksen myötä syntyy uusia työpaikkoja. (4)	Kierrätysmarkkinat toimivat hyvin. Uudelleenkäytön ja kierrätyksen myötä syntyy uusia työpaikkoja. (4)
	Kierrätysmateriaaleista saadaan talteen myös pieninä pitoisuuksina esiintyviä arvokkaita raaka-aineita. (5)	Kierrätysmateriaaleista saadaan talteen myös pieninä pitoisuuksina esiintyviä arvokkaita raaka-aineita. (5)
Vaarallisten aineiden hallintaa jätenäkökulmasta edistetään. (3)	Materiaalikierrot ovat haitattomia ja tuotannossa käytetään yhä vähemmän vaarallisia aineita. (6)	Materiaalikierrot ovat haitattomia ja tuotannossa käytetään yhä vähemmän vaarallisia aineita. (6)
Jätehuollon organisointia kehitetään ja selkeytetään. (6)		Alan toimijoiden yhteistyö edistää laadukkaita materiaalikiertoja. (7)
		Luotettava ja kattava tieto tukee kiertotaloutta. Tieto on hyödynnettävissä digitaalisesti. (8)
Jätealan osaamista kehitetään. (7)	Jätealalla on laadukasta tutkimusta ja kokeilutoimintaa ja jäteosaaminen on korkealla tasolla. (7)	Jätealalla on laadukasta tutkimusta sekä kokeilutoimintaa ja jäteosaaminen on korkealla tasolla. (9)
		Lainsäädäntö tukee kiertotalouden innovaatioita ja toimintaedellytyksiä. (10)
Jätteiden kansainväliset siirrot tehdään hallitusti ja turvallisesti. (8)		

Vuosien 2018 ja 2022 suunnitelmissa on kummassakin asetettu neljä määrällistä tavoitetta vuodelle 2030.<sup>90</sup> Ne liittyvät yhdyskuntajätteen kierrätysasteeseen, yhdyskuntajätteen sisältämän biojätteen kierrättäminen, ruokahävikkiin sekä rakennus- ja purkujätteen materiaalina hyödyntämisastetta. Kaksi jälkimmäistä määrällistä tavoitetta on pidetty samoina, kun ruokahävikin puolittaminen sekä

<sup>87</sup> Ympäristöministeriö (2008).

<sup>88</sup> Laaksonen ym. (2018).

<sup>89</sup> Ympäristöministeriö (2022).

<sup>90</sup> Laaksonen ym. (2018); Ympäristöministeriö (2022).

rakennus- ja purkujätteen hyödyntämisasteen nosto 70 prosenttiin on kummassakin suunnitelmassa. Sen sijaan yhdyskuntajätteen kierrätysasteen tavoitetta nostettiin vuoden 2018 suunnitelman 55 prosentista vuoden 2022 suunnitelman 57 prosenttiin ja yhdyskuntajätteen sisältämän biojätteen kierrättäminen 60 prosentista 65 prosenttiin.

Valtakunnallisista jätesuunnitelmista ja toimenpiteistä huolimatta kokonaisjättemäärä on kasvanut vuosina 2015–2019, yhdyskuntajätteen määrä on kasvanut pitkällä aikavälillä, jättemääriä ei ole onnistuttu irtikytkemään talouskasvusta ja kierrätystavoitteiden saavuttaminen on kaukana.<sup>91</sup> Yhdyskuntajätteestä hyödynnettiin 55 % energiana ja 44 % kierrätettiin tai uudelleenkäytettiin vuonna 2022<sup>92</sup>, kun vuoteen 2023 ulottuvan jätesuunnitelman tavoitteena oli nostaa yhdyskuntajätteen kierrätys 55 prosenttiin.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Suomen ympäristökeskus (2022).

<sup>92</sup> Tilastokeskus (2024).

<sup>93</sup> Laaksonen ym. (2018).





**Kiertotalouslaki: taustaselvitys  
kansallisen lain edellytyksistä  
ja vaihtoehtoista**



Suomen ympäristökeskus  
Finlands miljöcentral  
Finnish Environment Institute

ISBN 978-952-11-5704-2 (PDF)  
ISSN 1796-1726 (verkkokj.)

**Teemme tiedolla toivoa.**