Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry

Lausunto

08.03.2021

Asia: VN/13551/2019

Valtioneuvoston periaatepäätös Kiertotalouden strategisesta ohjelmasta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

RAKLI ry. kiittää mahdollisuudesta lausua käsiteltävään asiaan. RAKLI kokoaa yhteen kiinteistöalan ja rakennuttamisen vastuulliset julkisen ja yksityisen sektorin ammattimaiset toimijat, jotka kattavat asuntojen, toimitilojen ja infrastruktuurin omistajat, rakennuttajat ja käyttäjät sekä näiden ammattimaiset edustajat. RAKLI jäsenineen varmistaa, että Suomessa on tilaa hyvälle elämälle. RAKLIn jäsenet investoivat suomalaiseen rakennettuun ympäristöön 5-10 miljardia euroa vuosittain.

Yleistä

Kommentoimme esitettyä strategista kiertotalousohjelmaa erityisesti rakennetun ympäristön omistajien ja rakennuttajien näkykulmasta.

Rakennettu ympäristö käsittää 83 prosenttia kansallisvarallisuudestamme. Kaikkiin rakennetun ympäristön osiin kuten rakennuksiin sitoutuu valtava määrä materiaaleja. RAKLI tiedostaa, että kiinteistö- ja rakennusala on merkittävä materiaalien hyödyntäjä, minkä johdosta kiinteistön omistajiin kohdistuu paljon odotuksia kiertotalouden edistämisessä osana vastuullisuuskokonaisuuden ripeästi kehittyvää kenttää. Tämän johdosta RAKLI onkin konkreettisesti tarttunut jo kiertotalouden edistämiseen solmimalla helmikuussa 2020 Green deal sopimuksen ympäristöministeriön kanssa rakennus- ja purkumateriaalien kiertotalouden edistämiseksi. Green deal sopimuksessa on monia konkretisointeja kommenteilla olevasta kiertotalouden strategisesta ohjelmasta kuten digitalisuus osana materiaalien parempaa kiertoa, osaamisen kehittäminen ja rakennuttajien purkutoiminnan kehittäminen entistä paremmin kiertotaloutta tukevaksi. RAKLI näkee, että kiertotalouden työkalut ovat tärkeä osa keinovalikoimaa tavoiteltaessa hiilineutraalia yhteiskuntaa 2035 kuten on kuvattu RAKLIn vähähiilisyyden tiekartassa. Kiinteistö- ja rakennusalalla yritysten vastuullisuustavoitteet ja kiinteistömarkkinoiden käytännön ajurit ovat muuttumassa entistä enemmän kiertotaloutta tukevaksi ja se täytyisi myös säädösympäristön kehityksessä ottaa huomioon. Yritysten toimintaa tulisi tukea Green dealin tapaisin aloittein ja kumppanuuteen perustuvien mallien kautta. Lausuntopyynnön osana olevassa “Kiertotalousohjelman vaikutusten arvioinnissa” on nostettu esille energiatehokkuussopimustoiminta hyvänä esimerkkinä onnistuneesta tavoitteiden edistämisestä kansallisella tasolla. RAKLI toteaa, että kiertotalouden vielä täsmentymättömässä kentässä energiatehokkuussopimusten kaltaisilla toimintamalleilla olisi mahdollista saavuttaa hyviä tuloksia koko kiinteistö- ja rakennusalan yhteisten sitoumusten kautta. Ohjelmassa on peräänkuulutettu yritysten kannustimia kiertotalouden edistämiseen lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä. Näitä kannustimia voidaan luoda julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnat ylittävän yhteistyön kautta.

Luonnos valtioneuvoston periaatepäätökseksi kiertotalouden strategisesta ohjelmasta pohjautuu hyvin suoraan ohjelmaa valmistelleen ohjausryhmän raporttiin. RAKLI pitää ohjelman ajatusta tarpeesta tukea yhteiskunnan kokonaisvaltaista kiertotaloussiirtymää kannatettavana. Ohjelman tavoitteet ovat kunnianhimoisia, mutta toimenpiteet tässä vaiheessa jäävät hyvin yleiselle tasolle, mikä tekee ohjelman sisällön kommentoinnin osittain haasteelliseksi. Ohjelman näkökulma rajoittuu Suomessa tehtäviin kansallisiin toimiin. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä linjataan toimista, jotka koskevat ministeriöitä vastuualueillaan vuosina 2021–2024. Työn pääpaino kansallisena ohjelmana herättää kysymyksiä sen linkittymisestä erityisesti EU – tason ohjelmiin ja päätöksiin. Samoin herättää kysymyksiä ohjelman ja siinä ehdotettujen ohjaustoimien linkittyminen moniin kansallisiin jo meneillään oleviin säädöshankkeiseen ja jo meneillään eri viranomaistahoilla oleviin selvityksiin kuten Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistukseen ja uudistuksen hiilijalanjälkeä koskevaan sääntelyyn sekä mm. purkumateriaalien käytön kelpoisuusvaatimuksia koskeva ympäristöministeriön PURATER – hanke. Näyttää siltä, että osa ohjelman toimenpiteistä ja mietinnässä olevista ohjauskeinoista hakee samoja asioita kuin käynnissä olevat hankkeet.

Euroopan komissio julkaisi maaliskuussa 2020 34 aloitteen toimintaohjelman, joka esittää Euroopalle yhteistä strategiaa tukemaan kiertotalouden kasvua ja kilpailukykyä. Green Deal -sateenvarjon alla julkaistavan kiertotalousohjelman tavoitteena on luoda uutta kestävää talouskasvua ja samalla tarjota ratkaisuja ilmastonmuutoksen torjuntaan ja luonnonvarojen niukkuuteen. Mukana komission ehdotuksen avainsektoreissa ovat kiertotalouden kannalta merkitykselliset rakentamisen- ja rakennusten purkutoiminnan sektorit. Green dealin lisäksi meneillään EU – tasolla on mm. EU:n Taksonomia-asetuksen valmistelu kestävää sijoittamista koskevine kriteeristöineen. RAKLI näkee aivan olennaiseksi linkittää kotimainen ja eurooppalainen viitekehys ja ohjauskeinot kiertotalouden edistämisessä toisiinsa. Kotimaiset rakennushankkeemme ja sijoitusomaisuutena toimivat kiinteistömme kilpailevat muiden eurooppalaisten kiinteistösijoitusten kanssa kansainvälisillä markkinoilla. Tarvitsemme pääomia Suomeen mm. kansallisen korjausrakentamisen strategian toteuttamiseksi ja siten rakennuskannan hiilineutraalin siirtymän mahdollistamiseksi. Siksi kiertotalouden ohjauskeinojen sekä kansallisella että EU – tasolla tulee linkittyä ja ohjata samaan suuntaan. Huoli kiertotalousohjelman linkityksestä ja päällekkäisyydestä suhteessa muihin EU-tason ja kansallisen tason säädöskokonaisuuksiin tuodaan myös asiantuntijoiden toimesta esille “Kiertotalousohjelman arvio” - dokumentissa, joka on osa nyt lausunnoilla olevaa kokonaisuutta.

Tehokkaiden kiertotalousketjujen perusedellytyksiä ovat strukturoitu tiedonhallinta ja tiedon yhdistettävyys, luotettavuus sekä tarvittava avoimuus. Lisäksi kiertotalouden palvelujen keskiössä tulee olla helppokäyttöisyys ja hyvä kuluttajakokemus. Siksi pidämmekin ohjelman digitalisaatiota ja kiertotaloutta yhdistäviä toimenpiteitä oikeansuuntaisina. Kiertotalouden ohjelman osalta tulisi keskittyä kiertotalouden tarvitseman datan ja sen rakenteiden määrittelyyn sekä toimijayhteisöjen tunnistamiseen ja näiden edellytysten tukemiseen. Toimivat kiertotalousketjut edellyttävät vahvaa yksityisen ja julkisen tiedon integrointia keskenään sekä tätä toimintaa tukevia alustaratkaisuja. Yritysten rooli on tekemisessä merkittävä ja siksi yhteyttä yrityskentän ja julkisten rekistereiden välillä tulisi toimenpiteissä korostaa.

Pidämme TKI toimintaan ja osaamisen lisäämiseen kohdistuvia panoksia ohjelmassa oikean suuntaisina. Erityisesti kiinteistö- ja rakennusalalla toiminnassa tulisi korostaa myös täydennyskoulutusta järjestävien tahojen roolia. Nämä tahot mielestämme unohtuvat toimenpiteiden toteutuksen kokonaisuudesta.

Ohjelman tavoitteet

Periaatepäätöksessä ja ohjelmassa asetetaan määrällisiä tavoitteita luonnonvarojen sekä resurssien ja materiaalien käytölle.

Uusiutumattomien luonnonvarojen kulutus vähenee, ja uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö voi kasvaa siten, että kotimaan primääriraaka-aineiden kokonaiskulutus ei 2035 ylitä vuoden 2015 tasoa. Vientituotteiden valmistukseen käytetyt luonnonvarat eivät kuulu tavoitteen piiriin.

Resurssien tuottavuus kaksinkertaistuu vuoden 2015 tilanteesta vuoteen 2035 mennessä.

Materiaalien kiertotalousaste kaksinkertaistuu vuoteen 2035 mennessä.

RAKLI toteaa, että kiertotalouden edistämiseksi tarvitsemme selviä seurattavia mittareita ja indikaattoreita. Resurssien tuottavuuteen ja materiaalien kiertotalousasteeseen kohdistuvat mittarit ovat sinänsä kannatettavia. Mittareiden tarkoituksenmukaisen määrittelyn ja rajauksen kannalta RAKLI kantaa kuitenkin huolta ainoastaan kotimaisten raaka-aineiden kulutukseen kohdistuvien mittareiden vaikutuksesta rakentamiseen rakennusmateriaalien avoimessa kansainvälisessä liiketoimintaympäristössä. On todennäköisesti lisäksi ongelmallista kategorisesti jaotella materiaaleja uusiutumattomiin ja uusiutuviin luonnonvaroihin. Monissa asioissa vähähiilisyyteenkin säännöt ovat vasta täsmentymässä. Ohjaavatko pelkästään kotimaisiin raaka-aineisiin kohdistuvat keinot ympäristövaikutusten kokonaisuuden ja haitallisten vaikutusten estämisen kannalta oikeaan suuntaan? Kuten ohjelmassa todetaan kiertotalouden indikaattorit vaativat vielä kehitystyötä.

Hyvänä esimerkkinä kokonaisuuden huomioimisesta esimerkiksi Infrastruktuurihankkeissa on käytetty UUMA eli uusiomateriaalien käytön selvityksiä työkaluna sen selvittämiseen miten juuri kyseisissä hankkeissa saavutetaan materiaalien vähähiilisyyden tai resurssitehokkuuden kannalta paras lopputulos. Tämän kaltainen hankekohtainen optimointi, jossa otetaan koko hankeketjun

vaikutukset huomioon, johtaa kokonaisuuden kannalta hyvään lopputulokseen. Tätä ei helposti saavuteta yksittäisiin tekijöihin kuten rakennuksen materiaaleihin kohdistuvalla helposti osaoptimoivalla ohjauksella.

Yksityiskohtaiset kommentit koskien osiota: “Tulevaisuuden kiinteistö- ja rakennusala perustuu kiertotalouteen”

Alla RAKLIn kommentteja “tulevaisuuden kiinteistö- ja rakennusala perustuu kiertotalouteen” kappaleeseen ja kyseisessä kappaleessa ehdotettuihin toimenpiteisiin.

Toimenpide 1: Kiinteistö- ja rakennusalan toimenpiteet:

“1. Suosittelemme ottamaan käyttöön taloudellisia kannusteita, joilla alalle syntyy kilpailua hiilineutraalin kiertotalouden ratkaisuilla. Sysäämme kannusteiden avulla liikkeelle muutoksen, joka vähentää nopeasti rakennus- ja kiinteistöalan luonnonvarojen käyttöä ja hiilidioksidipäästöjä. Selvitämme mm. edellytyksiä vähentää rakennusmateriaalien hiilidioksidipäästöjä päästöjen hinnoittelun avulla. Ehdotus toimijoiksi: YM, VM, kunnat, alan yritykset”

Lausunnoilla myös oleva “Kiertotalousohjelman arviointi” dokumentti toteaa:
“Rakennusmateriaalien vähähiilisyyteen on tarkoitus alkaa ohjata vuoteen 2025 mennessä osana rakennuksen koko elinkaaren hiilijalanjäljen sääntelyä, ja lisäksi osa rakennusmateriaalien tuotannosta on jo mukana EU-päästökaupassa. Päällekkäisen ohjauksen mahdollisuus on siis olemassa. Suomessa tapahtuvasta materiaalien päästöhinnoittelusta voisi myös seurata ongelmia osana EU-markkinoilla toimimista. Mikäli taloudellisilla kannustimilla halutaan edistää rakentamisen alan kiertotaloutta, tulisi kannustaa esimerkiksi rakennusosien uudelleenkäyttöön ja uusiomateriaalien hyödyntämiseen”

RAKLI on samaa mieltä edellä mainitun arvion kanssa. Näemme rakennusmateriaalien hiilidioksidipäästöihin kohdistuvassa sääntelyssä vahvasti päällekkäisen ja haitallisen sääntelyn mahdollisuuden. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kiertotalouden strategisesta ohjelmasta vastaava kohta on kirjoitettu muotoon “Selvitämme edelleen edellytyksiä vähentää rakennuskohteiden hiilidioksidipäästöjä päästöjen hinnoittelun avulla.” Huomautamme että myös rakennuskohteiden päästöjen hinnoittelua koskee sama päällekkäisen sääntelyn ongelma suhteessa elinkaaren aikaisen hiilijalanjäljen sääntelyyn. Lisäksi yksittäiseen rakennushankkeeseen yksioikoisesti kohdistuvat sääntelykeinot johtavat helposti osaoptimointiin myös vähähiilisyyden ja kiertotalouden tavoitteiden kannalta. Kokonaisuutta tarkasteltaessa on välillä myös ympäristövaikutusten kokonaisarvion kannalta oleellista purkaa rakennuksia kasvavissa kaupungeissa täydennysrakentamisen tieltä. Vaihtoehtoiset mallit kun johtavat uusien neitseellisten alueiden kaavoittamiseen ja hajautuneen kaupunkirakenteen tukemiseen. Tämä on aina kokonaisuuden kannalta enemmän raaka-aineiden käyttöä aiheuttava vaihtoehto. Tarvitsemme täydennysrakentamista myös mm. tilojen tehokkaampaan käyttöön liittyvien kiertotalousratkaisujen edistämiseksi. Kaupunkirakenteen ohjaamisen kannalta yksittäiseen rakennushankkeeseen kohdistuvat ohjauskeinot johtavat mm. edellä mainitusta syystä helposti osaoptimointiin.

Rakennuskohteisiin liittyvissä hiilipäästöjen sääntelyn käytännön prosessiin liittyy myös paljon epäselvyyksiä. Miten päästöt hinnoiteltaisiin, miten monitoroitaisiin ja miten verifioitaisiin. Tulisi ensimmäiseksi arvioida ajetaanko jo tekeillä olevilla säädöshankkeilla samoja päämääriä. Tulisi ensimmäiseksi katsoa kehitteillä olevien ohjauksien kokonaisuutta ja miettiä, mikä on päällekkäistä säädösohjausta ja osaoptimointia ja mikä ei.

Toimenpide 4: Kiinteistö- ja rakennusalan toimenpiteet:

Kiertotalouden strateginen ohjelma ehdottaa toimenpiteeksi: “4. Suosittelemme rakentamisen ja kaavoituksen ohjauksen kehittämistä kiertotaloutta tukevaksi. Päivitämme kuntien johdolla kaavoituksen pääperiaatteet, johtamisen ja osaamisen tukemaan joustavan kaavoituksen kulttuuria ja kiinteistöjen käyttötarkoitusten muutoksia. Kehitämme lainsäädäntöä ja kaavoitusta niin, että se tukee mm. rakennusten käyttötarkoitusten muuttamista ja kiertotalousperusteisten materiaalien käyttöä. Esimerkiksi kiinteistöjen väliaikaisen käyttötarkoituksen muutokseen tarvittavaa poikkeuslupaa on tarpeen pidentää. Lisäksi tarvitaan muutoksia uusiomateriaalien hyväksyntä- ja kelpoisuuskriteereihin, kansalliseen ja EU-tasoiseen tuotehyväksyntään ja standardointiin. Ehdotus toimijoiksi: kunnat, maakuntien liitot, YM”

RAKLI pitää toimenpidettä erittäin kannatettavana. Rakennusten kiertotalouden mahdollistajana toimii maankäytön kiertotalous, joustavan kaavoituksen kulttuurin luominen ja rakennusten käyttötarkoitusten muutosten joustavat käytännöt. Joustavan kaavoituksen tulee tukea rakennusten muuttamista eri käyttötarkoituksiin käyttäjien tarpeiden mukaisesti, jotta hyödynnettäisiin olemassa olevaa rakennus- ja infrakantaa mahdollisimman resurssitehokkaasti. Näemme että tämän tärkeän toimenpiteen toteuttajiin tulisi myös RAKLIn ehdottomasti kuulua kaupunkeja ja yksityisiä rakennuttajia sekä kiinteistökehittäjiä edustavana tahona. Joustavassa kaavoituksessa on juuri tärkeää kaavoituksen ja yksityisen kiinteistökehityksen yhteistyö ja kumppanuus. Siksi toimenpiteen toteuttaminen ei saisi olla yksistään kuntajohtoista. Konkreettinen toimenpide kaavoituksen joustavoittamiseksi olisi tuoda uuteen Maankäyttö- ja rakennuslakiin kiinteistönomistajalle kaavanvalmisteluoikeus. Tämä toisi uusia käytännön työkaluja täydennysrakentamisen kehittämiseen ja siten kaupunkiympäristöjen resurssitehokkuuteen. Julkisten ja yksityisen tahojen yhteistoimintaa tarvitaan kiertotalouden ja resurssitehokkuuden edistämiseksi. Kaavoituksen joustavoittaminen olisi ehdottomasti askel oikeaan suuntaan tämän toteuttamisessa.

Toimenpide 6: Kiinteistö- ja rakennusalan toimenpiteet:

“6. Kehitämme Suomessa laajalla yhteistyöllä kiertotaloutta tukevia hankintakriteerejä ja jalkautamme ne toimialalle. Sisällytämme kiertotaloutta tukevat vähähiilisen rakentamisen hankintakriteerit kaikkiin julkisten rakennuttajien talo- ja infrarakentamisen hankkeisiin viimeistään vuodesta 2022 lähtien. Ehdotus toimijoiksi: YM, TEM, LVM.”

Haasteena julkisten hankintojen kannalta on, että niiden kautta pyritään edistämään kaikkia mahdollisia tavoitteita, jotka voivat joissain tapauksissa olla ristiriitaisiakin. Tämä ei kaikissa tapauksissa ole käytännön tasolla mahdollista. Toimenpiteen toteuttajissa tulisikin olla hankintakriteerien laatijoiden lisäksi niiden käyttäjiä ja niiden käytön opastajia. Tulisi myös pohtia pitäisikö hankintoja ohjaavaa lainsäädäntöä päivittää laatukriteerien käytön helpottamiseksi.

Muita yksityiskohtaisia huomioita toimenpiteisiin

Osiossa 3.2.6 “Näin sen teemme” otsikon ehdotetaan toimenpiteeksi:

Arvioimme osana Kestävän verotuksen tiekartan valmistelua jäteveron korottamisen ja laajentamisen, maa-ainesveron, kaivosveron, kierrätysteollisuuden sähköveroluokan alentamisen sekä mahdollisten muiden veromallien mahdollisuuksia edistää kiertotaloutta.

Vastuuministeriöt: VM, YM, LVM ja TEM

RAKLI painottaa, että vaikka johdonmukaisena tavoitteena tulisi olla luonnonvarojen vastuullinen tuotanto, säästeliäs käyttö sekä tehokas kierrätys niin luonnonvarojen käytön absoluuttisen määrän rajoittaminen ei ole mielekäs tavoite Suomen kaltaisessa hyvin avoimessa vientitaloudessa. RAKLI näkee, että maa-aineveron kaltaisella ylimääräisellä verorasituksella nostettaisiin helposti rakentamisen kokonaisverorasitusta ja siten kustannuksia varsinkin, jos sääntely olisi vielä osittain muiden EU ja kansallisen sääntelyn (päästökauppa, taksonomia, vähähiilisyyden ohjaus) kanssa päällekkäistä toimintaa.

Osiossa 3.2.6 “Näin sen teemme” otsikon ehdotetaan toimenpiteeksi:

Vahvistamme rahoitusta vähähiilistä kiertotaloutta edistävälle TKI- ja ekosysteemitoiminnalle sekä demonstraatio- ja laitosinvestoinneille.

Kohdistamme rahoitusta erityisesti teollisuuden vähähiilisiin ja luonnonvaroja säästäviin tuotanto- ja materiaaliteknologioihin, esimerkiksi hiilidioksidin talteenottoon ja käyttöön. Rahoitamme myös

datatalouden radikaaleja ratkaisuja sekä investointeja, joissa useat toimijat hyödyntävät ja jakavat dataa yli perinteisten sektorirajojen. Tuemme uudelleenkäyttöä ja kierrätystä teollisuuden sivuvirtojen hyödyntämisessä sekä keskeisten materiaalien arvoketjuissa.

Vahvistamme kiertotalouden tutkimuksesta tulevaa osaamispohjaa, veturiyritysten rahoitusta sekä vauhditamme hiilineutraalius- ja kiertotalousekosysteemejä kunnissa ja alueilla mm. suuntaamalla

kansallista ja EU-rahoitusta tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan.

Vastuuministeriöt: TEM, YM, OKM

Muut toimijat: Business Finland, Suomen Akatemia, Ilmastorahasto Oy

RAKLI pitää kiertotalouden TKI-toiminnan rahoituksen kehittämistä erinomaisena toimenpidekokonaisuutena ja kehittämisenä. Tähän liittyy myös ekosysteemien luomisen ajattelu, joka on kiertotalousohjelmassa tuotu myös keskeiselle sijalle.

RAKLI näkee, että yksityisten pilottihankkeiden rahoitus ja kiertotalousmarkkinan luominen tulee olla korkealla tasolla prioriteeteissä. Tähän liittyvät oleellisesti datatalouden konseptit, jotka hyvin tuotu esiin toimenpide-ehdotuksessa. Kiertotalousmarkkinoiden syntymistä on vaikea pakottaa, mutta kiertotaloustiedon harmonisoinnilla ja virtautuksella markkinoiden edellytykset voidaan luoda. Tähän julkisen sektorin kannattaa panostaa. Datatalouden ja ratkaisujen kannalta on oleellista ymmärtää, että kiertotaloustietoja ei ole oleellista koota erillisiin rekistereihin vaan tulisi luoda alustoja, joiden avulla yksityisten ja julkisten organisaatioiden voidaan nykyaikaisin tiedonhallinnan keinoin tarvittaessa virtauttaa ja yhdistää.

RAKLI näkee, että TKI – toiminnassa yksityisen sektorin ja julkisen sektorin yhteistoiminnan parantamisessa kytkentä esimerkiksi ympäristöministeriön Green deal sopimustoiminnan mukaiseen pitkäjänteiseen sitoutumiseen voisi RAKLIn mielestä olla yksi hyvä pohja TKI – rahoituksen suuntaamiselle.

RAKLI

Mikko Somersalmi

Tekninen johtaja

Somersalmi Mikko
Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry