

Posebno poročilo

## Krožno gospodarstvo

Počasen prehod držav članic kljub ukrepom EU



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE

# Vsebina

	Odstavek
<b>Povzetek</b>	I–X
<b>Uvod</b>	01–14
<b>Krožno gospodarstvo</b>	01–02
<b>V zakonodaji EU se krožno gospodarstvo vse bolj poudarja</b>	03–08
<b>Akcijska načrta Komisije za krožno gospodarstvo</b>	09–14
<b>Obseg revizije in revizijski pristop</b>	15–21
<b>Opažanja</b>	22–91
<b>Osredotočenost držav članic na krožno gospodarstvo se povečuje, vendar je napredek počasen in pojavljajo se težave s spremljanjem</b>	22–32
Napredovanje držav članic h krožnemu gospodarstvu je počasno	23–26
Prvi akcijski načrt za krožno gospodarstvo je vplival na strategije držav članic za krožno gospodarstvo	27–28
Okvir Komisije za spremljanje vsebuje pomanjkljivosti	29–32
<b>Omejeni dokazi, da so bili podporni ukrepi iz prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo uspešni pri spodbujanju prehoda držav članic na krožno gospodarstvo</b>	33–51
Komisija je sprejela zaključek, da ugotavljanje načrtovanega zastaranja ni izvedljivo	35–37
Obseg uporabe podpore za nadomeščanje nevarnih snovi ni bil jasen	38–39
Prispevek projektov za podporo dostopu do naprednih proizvodnih tehnologij je bil omejen	40–42
Dokumenti BREF, sistem EMAS in preverjanje okoljskih tehnologij so malo vplivali na trajnostnost proizvodnih procesov	43–49
Komisija je z deležniki sodelovala prek obstoječih forumov	50–51

<b>Sredstva EU za podporo prehodu na krožno gospodarstvo so bila na voljo, vendar so se le malo uporabljala za krožno zasnov</b>	<b>52–91</b>
Komisija je načrtovala znatna finančna sredstva EU za krožno gospodarstvo	54–55
Omejena poraba sredstev kohezijske politike za projekte krožne zasnove	56–65
Komisija je za krožno gospodarstvo mobilizirala sredstva programa Obzorje 2020, vendar je bil učinek v državah članicah omejen	66–75
Projekti krožnega gospodarstva so se financirali v okviru programa LIFE, vendar ni znano, kolikšen delež teh projektov je povezan s krožno zasnov	76–81
Program COSME je zagotovil le malo podpore za cilje krožne zasnove	82–85
Podpora EFSI za krožno zasnov je bila omejena zaradi povpraševanja na trgu	86–91
<b>Zaključki in priporočila</b>	<b>92–98</b>

## **Priloge**

**Priloga I – Prenos direktiv EU, pomembnih za krožno gospodarstvo, ki so bile sprejete v času prvega akcijskega načrta za krožno gospodarstvo**

**Priloga II – Seznam ukrepov Komisije iz obeh akcijskih načrtov za krožno gospodarstvo, ki so povezani s krožno zasnov**

**Priloga III – Okvir za spremljanje krožnega gospodarstva**

## **Kratice**

## **Glosar**

## **Odgovori Komisije**

## **Časovnica**

## **Revizijska ekipa**

## Povzetek

**I** Gospodarstva so tradicionalno večinoma sledila linearnemu modelu „vzemi, naredi, zavrzi“, medtem ko se v krožnem gospodarstvu vrednost izdelkov, materialov in virov ohranja čim dlje, količina odpadkov pa se zmanjšuje. Za državljane to pomeni, da so izdelki trajnejši in/ali jih je lažje popraviti, nadgraditi, predelati, ponovno uporabiti ali reciklirati, podjetja pa lahko izkoristijo potencial za učinkovitejšo rabo virov.

**II** Z zasnovo izdelka se določi približno 80 % njegovega vpliva na okolje. Da bi se vpliv na okolje kar najbolj zmanjšal, je treba izdelke in proizvodne procese zasnovati na novo, v skladu z načeli krožnega gospodarstva in prednostno nalogo EU glede preprečevanja nastajanja odpadkov.

**III** Učinkovita raba virov je že več kot desetletje del politične agende EU. Akcijska načrta za krožno gospodarstvo sta del strategij Komisije za krožno gospodarstvo. Leta 2015 je Komisija objavila svoj prvi akcijski načrt za krožno gospodarstvo, ki je vseboval ukrepe za vzpostavitev podpornega regulativnega okvira in določitev usmeritve politik, dodeljevanje sredstev EU in spremljanje prehoda EU na krožno gospodarstvo. Kot odziv na evropski zeleni dogovor je leta 2020 objavila nov akcijski načrt, ki je temeljil na prejšnjem in v katerem je določila zeleni cilj, da se delež recikliranega materiala v EU, ki se ponovno uporabi v gospodarstvu, do leta 2030 podvoji.

**IV** Evropsko računsko sodišče je v reviziji ocenilo, ali so ukrepi Komisije uspešno vplivali na dejavnosti krožnega gospodarstva v državah članicah. Osredotočilo se je na ukrepe Komisije po objavi prvega akcijskega načrta leta 2015, ki so bili povezani z zasnovo in proizvodnjo. Preučilo je hitrost prehoda držav članic na krožno gospodarstvo, učinkovitost podpornih ukrepov Komisije, ki so bili namenjeni podpori tega prehoda, ter mobilizacijo sredstev EU za krožno gospodarstvo iz različnih virov. Namen poročila Sodišča je prispevati k stalnemu izzivu v EU, kako zmanjšati vpliv gospodarskih dejavnosti na okolje. Komisiji bi morale pomagati izboljšati njeno spremljanje prehoda na krožno gospodarstvo ter bolje usmerjati financiranje EU v krožno zasnovano izdelkov in proizvodnih procesov, ki je najučinkovitejši način za prehod na krožno gospodarstvo.

**V** Sodišče je ugotovilo, da so dokazi o vplivanju akcijskih načrtov za krožno gospodarstvo ter zlasti ukrepov za krožno zasnovano izdelkov in proizvodnih procesov na dejavnosti krožnega gospodarstva v državah članicah na splošno omejeni.

**VI** Pozitivna plat je, da so se dejavnosti vlad držav članic v zvezi s krožnim gospodarstvom po objavi prvega akcijskega načrta okrepile, vendar je napredek še vedno počasen. Zdi se, da bo EU težko dosegla ambiciozni cilj, da do leta 2030 podvoji delež recikliranih materialov, ki se ponovno uporabijo v gospodarstvu.

**VII** V okvir Komisije za spremljanje prehoda EU na krožno gospodarstvo niso bili v celoti zajeti vsi ključni vidiki, pri čemer ni bilo posebnih kazalnikov v zvezi s krožno zasnovo izdelkov. Sodišče je ugotovilo, da je bil okvir za spremljanje v času revizije v postopku pregleda, kazalniki Komisije pa niso omogočali celovitega spremljanja splošnega napredka pri prehodu.

**VIII** Sodišče je našlo zgolj omejene dokaze o tem, da so bili podporni ukrepi akcijskega načrta, namenjeni lažšanju prehoda držav članic na krožno gospodarstvo z določitvijo usmeritve politik na področjih, kot so inovacije in naložbe, uspešni. V skladu z zakonodajo EU bi morale države članice ustrezno uporabljati naložbe EU tako, da bi prednost dajale preprečevanju nastajanja odpadkov.

**IX** EU je v obdobju 2014–2020 načrtovala več kot 10 milijard EUR za financiranje prehoda na krožno gospodarstvo. Čeprav so bila sredstva EU in splošna podpora za krožno gospodarstvo na voljo, Komisija in države članice finančnih sredstev niso uspešno usmerjale v naložbe, ki se osredotočajo na krožno zasnovane izdelke in proizvodnih procesov. Sredstva EU so se porabljala predvsem za ravnanje z odpadki, ki ima manjši potencial za zmanjšanje vpliva na okolje. Čeprav je v programskih načrtih za obdobje 2021–2027 krožno gospodarstvo bolj poudarjeno, se lahko države članice še vedno odločijo, da znatne zneske sredstev EU porabijo za ravnanje z odpadki namesto za preprečevanje njihovega nastajanja s krožno zasnovano.

**X** Sodišče je priporočilo, naj Komisija:

- izboljša spremljanje prehoda držav članic na krožno gospodarstvo, da bi olajšala odločanje o novih politikah, pobudah in ukrepih na podlagi informacij, ter
- analizira razloge za slabo črpanje sredstev EU za krožno gospodarstvo in razmisli o možnostih za več spodbud.

# Uvod

## Krožno gospodarstvo

**01** Izraz „krožno gospodarstvo“ se nanaša na koncept čim daljšega ohranjanja vrednosti izdelkov, materialov in virov ter zmanjšanja količine odpadkov. Ta pristop se razlikuje od tradicionalnega cikla „vzemi, naredi, zavrzi“ in ima pomembne prednosti v smislu trajnosti. Za državljane to pomeni, da so izdelki trajnejši in/ali jih je lažje popraviti, nadgraditi, predelati, ponovno uporabiti ali reciklirati. Podjetjem omogoča več potencialnih prednosti, vključno z večjo učinkovitostjo rabe virov in manjšo izpostavljenostjo nestanovitnosti cen.

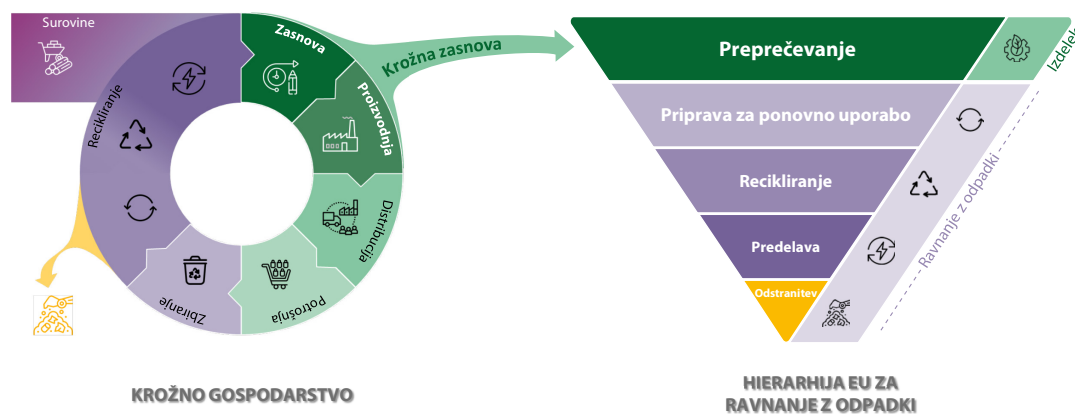
**02** Krožno gospodarstvo zajema celoten življenjski cikel izdelka, vendar, kot poudarja Komisija<sup>1</sup>: „Krožno gospodarstvo se začne na samem začetku življenjske dobe izdelka. Tako faza zasnove kot proizvodni procesi imajo učinek na pridobivanje virov in njihovo uporabo ter ustvarjanje odpadkov med življenjsko dobo izdelka.“ Da bi bil vpliv izdelkov in proizvodnih procesov na okolje čim manjši, jih je treba zasnovati na novo v skladu z načeli krožnega gospodarstva in prednostno nalogo EU glede preprečevanja nastajanja odpadkov (glej [slika 1](#)). Približno 80 % vpliva izdelka na okolje je določenega z njegovo zasnovo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Akcijski načrt Komisije za krožno gospodarstvo, [COM\(2015\) 614](#).

<sup>2</sup> *Ecodesign your future: how ecodesign can help the environment by making products smarter*, Evropska komisija, 2014.

**Slika 1 – Faze krožnega gospodarstva v primerjavi s preprečevanjem nastajanja odpadkov v EU**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumenta Komisije *Cohesion policy support for the circular economy*, junij 2016, in [direktive o odpadkih](#).

## V zakonodaji EU se krožno gospodarstvo vse bolj poudarja

**03** Učinkovita raba virov je že več kot desetletje del politične agende EU. Komisija je marca 2010 sprejela strategijo Evropa 2020<sup>3</sup>, ki je vključevala prednostno nalogo „spodbujanje bolj konkurenčnega in zelenega gospodarstva, ki gospodarneje izkorišča vire“. Leta 2011 je objavila vodilno pobudo Evropa, gospodarna z viri<sup>4</sup>, časovni načrt za trajnostno gospodarsko rast, ki naj bi se dosegla z ločitvijo rasti od rabe virov.

**04** Komisija je julija 2014 objavila zakonodajni predlog direktive o zmanjšanju količine odpadkov<sup>5</sup>, ki ga je spremljalo sporočilo o krožnem gospodarstvu<sup>6</sup> (t. i. sveženj ukrepov za krožno gospodarstvo). Marca 2015 pa se je odločila **umakniti** svoj predlog, ki je bil deležen kritik, ker naj bi se osredotočal na politike in zakonodajo o odpadkih namesto na konkretne predloge za izboljšanje celotnega življenjskega cikla izdelkov in zlasti preprečevanje nastajanja odpadkov.

<sup>3</sup> Strategija Komisije za pametno, trajnostno in vključujočo rast, [COM\(2010\) 2020](#).

<sup>4</sup> Časovni okvir Komisije za Evropo, gospodarno z viri [COM\(2011\) 571](#).

<sup>5</sup> Predlog Komisije za direktivo o odpadkih, [COM\(2014\) 397](#).

<sup>6</sup> Na poti h krožnemu gospodarstvu: Program za Evropo brez odpadkov, [COM\(2014\) 398](#).

**05** Evropska unija je sprejela vrsto direktiv o krožnem gospodarstvu. Direktiva o okoljsko primerni zasnovi iz leta 2009<sup>7</sup> je ključni zakonodajni akt za izdelke, povezane z energijo, kar zadeva določitev zahtev za krožno zasnovo izdelkov. Zakonodajalca EU sta med letoma 2015 in 2019 sprejela več direktiv<sup>8</sup>, ki spodbujajo načela krožnega gospodarstva, vključno s preprečevanjem nastajanja odpadkov ter skrbno, učinkovito in preudarno rabo naravnih virov. Med njimi so bile tri direktive pomembne za krožno zasnovano izdelkov:

- o direktiva o omejevanju nevarnih snovi iz leta 2015;
- o direktiva o embalaži in odpadni embalaži iz leta 2018 ter
- o direktiva o plastičnih proizvodih za enkratno uporabo iz leta 2019.

**06** V državah članicah še vedno poteka postopek prenosa večine teh direktiv v nacionalno zakonodajo (glej *Prilogo I*).

**07** Komisija je leta 2020 začela sistematično vključevati zahteve glede trajnostnosti za krožne izdelke in zasnovano proizvodnje v svoje zakonodajne predloge, na primer:

- o predlog za pobudo politike za trajnostne izdelke<sup>9</sup>,
- o v okviru pobude za krožno elektroniko: predlog za rešitev glede univerzalnega polnilnika in sistem nagrajevanja potrošnikov za vračilo starih naprav<sup>10</sup>,

---

<sup>7</sup> Direktiva 2009/125/ES o zahtevah za okoljsko primerno zasnovano izdelkov, povezanih z energijo.

<sup>8</sup> Direktive (EU): **(1)** 2015/863 o seznamu omejenih snovi; **(2)** 2018/849 o izrabljenih vozilih, baterijah in akumulatorjih ter odpadnih baterijah in akumulatorjih ter odpadni električni in elektronski opremi; **(3)** 2018/850 o odlaganju odpadkov na odlagališčih; **(4)** 2018/851 o odpadkih; **(5)** 2018/852 o embalaži in odpadni embalaži; **(6)** Direktiva 2019/771 o nekaterih vidikih pogodb za prodajo blaga; **(7)** 2019/883 o pristaniških sprejemnih zmogljivostih za oddajo odpadkov z ladij; **(8)** 2019/904 o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje (direktiva o plastičnih proizvodih za enkratno uporabo).

<sup>9</sup> Predlog Komisije za uredbo o vzpostavitvi okvira za določitev zahtev za okoljsko primerno zasnovano za trajnostne izdelke, COM(2022) 142.

<sup>10</sup> Predlog Komisije za direktivo o harmonizaciji zakonodaj držav članic v zvezi z dostopnostjo radijske opreme na trgu, COM(2021) 547.



- o predlog za revizijo direktive o industrijskih emisijah<sup>11</sup>, med drugim z vključitvijo praks krožnega gospodarstva v prihodnje referenčne dokumente o „najboljših razpoložljivih tehnikah“ (BREF), in
- o pregled direktive o omejevanju nevarnih snovi iz leta 2011<sup>12</sup> in smernice za pojasnitev njenih povezav z uredbo o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) iz leta 2006<sup>13</sup> ter zahtevami za okoljsko primerno zasnovano.

**08** Ob koncu leta 2022 je bila zakonodaja, ki ureja te pobude, razen nove direktive, ki zajema univerzalne polnilnike<sup>14</sup> in se bo začela uporabljati decembra 2024, še vedno v postopku sprejemanja. Komisija je februarja 2023 objavila svoj industrijski načrt v okviru zelenega dogovora, ki se sklicuje na akcijski načrt za krožno gospodarstvo v povezavi z njunim skupnim ciljem določitve okvira za preoblikovanje industrije EU za neto ničelno dobo<sup>15</sup>.

## Akcijska načrta Komisije za krožno gospodarstvo

**09** Akcijska načrta za krožno gospodarstvo (CEAP) sta del strateškega okvira Komisije za krožno gospodarstvo (glej *sliko 2*). Ta načrta zajemata štiri vrste ukrepov:

- o zagotovitev ustreznega regulativnega okvira (npr. direktiv in izvedbenih uredb),
- o horizontalne ukrepe za določitev usmeritve politik (v nadaljnjem besedilu: podporni ukrepi) na področjih, kot so inovacije in naložbe (na primer razvoj horizontalnih sistemov preizkušanja), da se spodbudi prehod na krožno gospodarstvo,

---

<sup>11</sup> Predlog Komisije za direktivo o industrijskih emisijah, [COM\(2022\) 156](#).

<sup>12</sup> [Direktiva 2011/65/EU](#) o omejevanju uporabe nekaterih nevarnih snovi v električni in elektronski opremi.

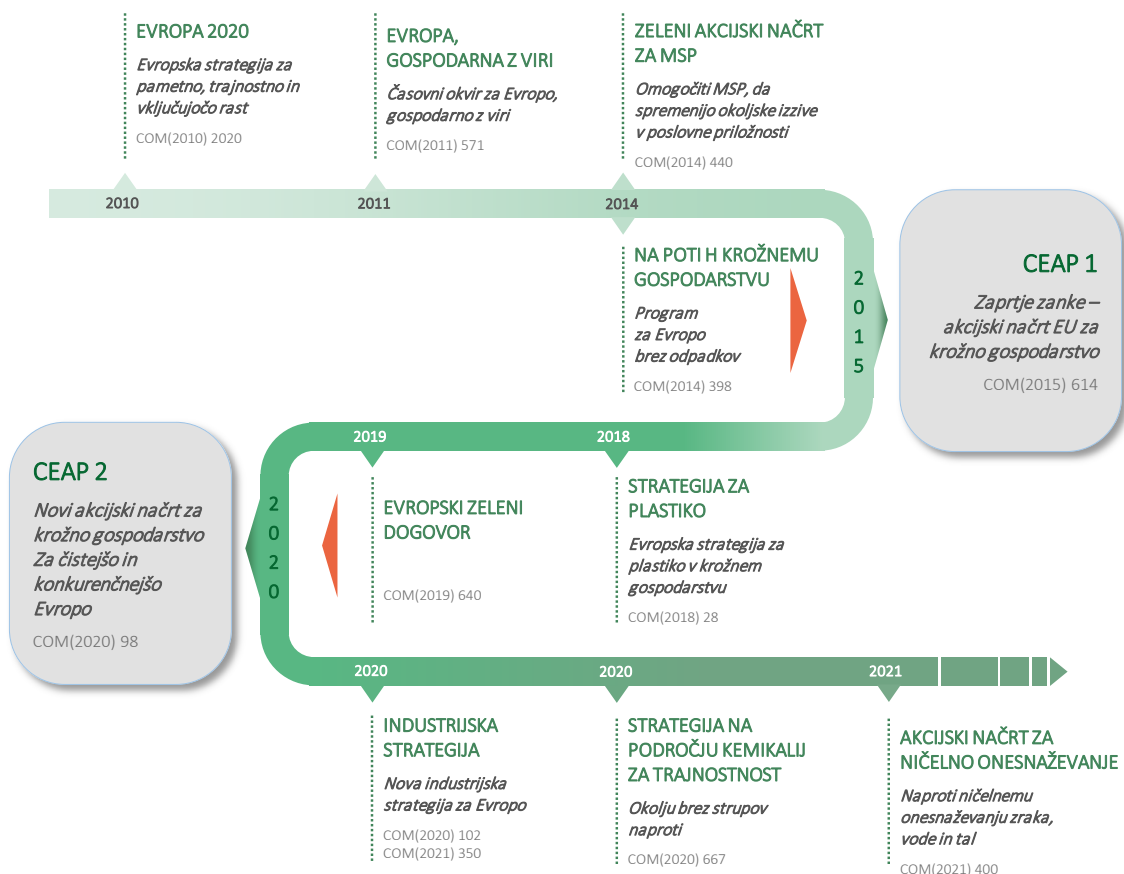
<sup>13</sup> [Uredba \(ES\) št. 1907/2006](#) o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) ter o ustanovitvi Evropske agencije za kemikalije.

<sup>14</sup> [Direktiva \(EU\) 2022/2380](#) o harmonizaciji zakonodaj držav članic v zvezi z dostopnostjo radijske opreme na trgu.

<sup>15</sup> Industrijski načrt v okviru zelenega dogovora za neto ničelno dobo, [COM\(2023\) 62](#).

- o dodeljevanje sredstev EU projektom, ki pospešujejo napredek h krožnosti, in
- o spremljanje napredka EU v smeri krožnega gospodarstva.

## Slika 2 – Strateški okvir EU za krožno gospodarstvo



Vir: Evropsko računsko sodišče

**10** Komisija je leta 2015 objavila svoj prvi akcijski načrt za krožno gospodarstvo (CEAP 1)<sup>16</sup>, ki je obsegal 54 posebnih ukrepov. Leta 2020 je kot odziv na evropski zeleni dogovor<sup>17</sup> izdala še drugega (CEAP 2)<sup>18</sup>. Ta načrt temelji na prvem in vsebuje 35 dodatnih ukrepov za podporo bolj krožnemu gospodarstvu. V drugem akcijskem načrtu je določen tudi zeleni cilj podvojitve „stopnje uporabe krožnih materialov“ (tj. delež recikliranih materialov, ki se ponovno uporabijo v gospodarstvu) v EU do leta 2030.

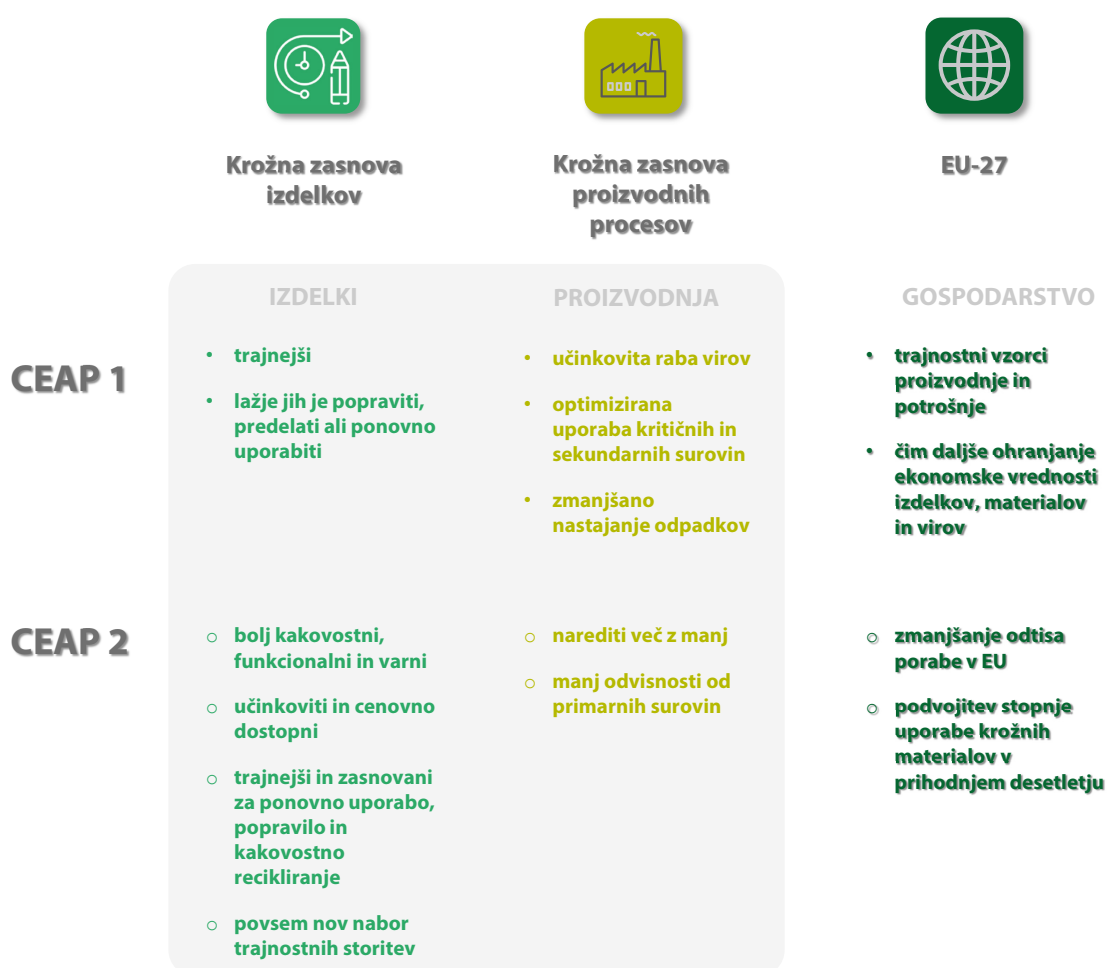
<sup>16</sup> Akcijski načrt Komisije za krožno gospodarstvo (CEAP 1), COM(2015) 614.

<sup>17</sup> Evropski zeleni dogovor, COM(2019) 640.

<sup>18</sup> Drugi akcijski načrt Komisije za krožno gospodarstvo (CEAP 2), COM(2020) 98.

**11** Oba akcijska načrta za krožno gospodarstvo podpirata prehod na krožno gospodarstvo s spodbujanjem trajnostne proizvodnje, potrošnje in učinkovite rabe virov v korist podjetij in državljanov. Z njima so določeni cilji za krožno zasnovano izdelkov in proizvodnih procesov (v nadaljnjem besedilu: cilji akcijskega načrta za krožno gospodarstvo, glej *sliko 3*). Skoraj četrtina (21) od 89 ukrepov iz obeh načrtov je usmerjena v fazi zasnove in proizvodnje, zajema pa vse štiri vrste ukrepov iz odstavka *09* zgoraj. Podrobnejši opis je v *Prilogi II*.

**Slika 3 – Cilji krožne zasnove in prehoda na krožno gospodarstvo EU iz prvega in drugega akcijskega načrta za krožno gospodarstvo**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi sporočil o prvem in drugem akcijskem načrtu za krožno gospodarstvo

**12** Komisija je v prvem akcijskem načrtu določila, da bi bilo treba v okviru kohezijske politike na lokalni in regionalni ravni financirati projekte za spodbujanje preprečevanja nastajanja odpadkov. Za obdobje 2014–2020 je za krožno gospodarstvo zagotovila več kot 10 milijard EUR finančnih sredstev EU iz skladov za kohezijsko politiko, predvsem Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), pa tudi drugih sredstev EU pod neposrednim upravljanjem (kot so program Obzorje 2020, program LIFE in Program EU

za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja (COSME)) ter pod posrednim upravljanjem (kot sta Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI) in finančna sredstva za inovatorje (InnovFin)).

**13** Za izvajanje obeh akcijskih načrtov je odgovorna izključno Komisija. Za usklajevanje in spremljanje izvajanja prvega akcijskega načrta sta bila zadolžena Generalni direktorat za okolje (GD ENV) in Generalni direktorat za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja (GD GROW) pod nadzorom Generalnega sekretariata Komisije. Pri drugem akcijskem načrtu je odgovornost za usklajevanje in spremljanje prevzel GD ENV.

**14** Noben od teh akcijskih načrtov za države članice ni zavezujoč niti se od njih ne zahteva, da pripravijo nacionalne strategije za krožno gospodarstvo, vendar akcijska načrta vključujeta zakonodajne predloge, na podlagi katerih bodo ob začetku izvajanja zakonodaje uvedeni zavezujoči pogoji. Po mnenju Komisije „bo uresničitev krožnega gospodarstva zahtevala dolgoročno angažiranje na vseh ravneh, od držav članic, regij in mest, do podjetij in državljanov“<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Prvi akcijski načrt za krožno gospodarstvo, str. 3.

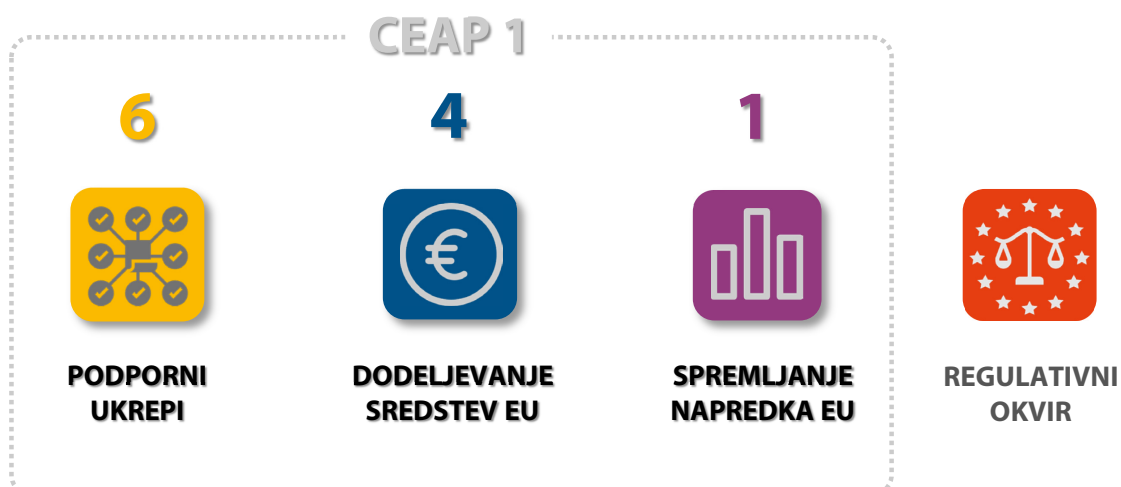
## Obseg revizije in revizijski pristop

**15** Sodišče je v reviziji ocenilo uspešnost akcijskih načrtov Komisije za krožno gospodarstvo in zlasti ukrepov v zvezi s krožno zasnovo izdelkov in proizvodnih procesov (v nadaljnjem besedilu: krožna zasnova) v smislu vplivanja na dejavnosti krožnega gospodarstva v državah članicah. Preučilo je zlasti:

- o ali so se dejavnosti krožnega gospodarstva v državah članicah od leta 2015 okrepile,
- o ali so bili ukrepi za krožno zasnovano iz prvega akcijskega načrta uspešni pri spodbujanju prehoda držav članic na krožno gospodarstvo in
- o ali je bila Komisija uspešna pri mobilizaciji sredstev EU za podporo doseganju ciljev akcijskih načrtov, zlasti ciljev v zvezi z zasnovo in proizvodnjo.

**16** Revizija Sodišča zajema obdobje med letoma 2014 in 2022. Sodišče se je osredotočilo na prvi akcijski načrt, saj je bilo v času opravljanja revizije še prezgodaj, da bi se ocenili ukrepi iz drugega akcijskega načrta. Zajelo je 11 od skupaj 21 ukrepov iz prvega akcijskega načrta, povezanih s krožno zasnovano (glej [sliko 4](#) in [Prilogo II](#)). Izključilo je ukrepe iz akcijskega načrta, povezane z zagotovitvijo ustreznega regulativnega okvira, saj zakonodaja o več ključnih predlogih v času revizije še ni bila sprejeta (glej odstavka [07](#) in [08](#)).

**Slika 4 – Ukrepi iz prvega akcijskega načrta za krožno gospodarstvo, zajeti v obseg revizije Sodišča**



Vir: Evropsko računsko sodišče

**17** Sodišče je preučilo dokumentacijo in opravilo razgovore z uslužbenci generalnih direktoratsv Komisije, vključenimi v izvajanje akcijskih načrtov, Eurostata in Evropske investicijske banke (EIB). Razgovore je opravilo tudi z ustreznimi deležniki na mednarodni ravni in ravni držav članic (vključno s predstavniki podjetij), da bi potrdilo svoje analize dokumentov in informacije, ki so jih zagotovile države članice.

**18** V okviru skladov za kohezijsko politiko se je Sodišče osredotočilo na ESRR kot glavni vir financiranja prehoda na krožno gospodarstvo za mala in srednja podjetja (MSP). Izbralo je tri države članice – Irsko, Nizozemsko in Poljsko –, da bi ocenilo njihov napredek na poti h krožnemu gospodarstvu, njihovo načrtovano financiranje iz ESRR in njihove strateške prednostne naloge. Izbor je temeljil na njihovem napredku pri prehodu na krožno gospodarstvo (stopnji krožnosti), načrtovanem financiranju iz ESRR in na tem, ali imajo nacionalno strategijo za krožno gospodarstvo, katere cilj je doseganje ustrezne kombinacije v smislu vseh teh meril. Sodišče je preučilo njihove nacionalne strategije, dokumente politike in izvedbene načrte, pa tudi njihove programe ESRR za obdobje 2014–2020 in (če so bili na voljo) obdobje 2021–2027 ter nacionalne načrte za okrevanje in odpornost. Prek spleta je opravilo razgovore z organi držav članic in upravičenci izbranih projektov.

**19** S seznama projektov, ki so ga zagotovili organi upravljanja v izbranih državah članicah, je Sodišče izbralo pet projektov ESRR, za katere je menilo, da imajo velik potencial za prispevanje h krožni zasnovi (po dva na Nizozemskem in Poljskem ter enega na Irskem). Preučilo je tudi tri projekte programa Obzorje 2020, tri projekte COSME, en projekt LIFE in en projekt EFSI. Cilj Sodišča je bil oceniti ustreznost teh projektov in obseg, v katerem so prispevali k splošnim ciljem akcijskega načrta za krožno gospodarstvo ter ciljem v zvezi s krožno zasnovi.

**20** Med pripravo na revizijo je Sodišče z vsemi organi upravljanja ESRR v EU opravilo anketo o sredstvih kohezijske politike za namene krožnega gospodarstva. Rezultate te ankete je uporabilo za nadaljnjo analizo porabe ESRR v treh izbranih državah članicah. Uporabilo je tudi ugotovitve iz svojega posebnega poročila o okoljsko primerni zasnovi in označevanju energijske učinkovitosti iz leta 2020<sup>20</sup>; svojega posebnega poročila o

---

<sup>20</sup> Posebno poročilo 01/2020: Ukrepi EU v zvezi z okoljsko primerno zasnovo in označevanjem energijske učinkovitosti: pomemben prispevek k večji energijski učinkovitosti zmanjšujejo velike zamude in neskladnost.

sinergijah med programom Obzorje 2020 in skladi kohezijske politike iz leta 2022<sup>21</sup> ter svojega pregleda o ukrepih EU za obravnavo nevarnih odpadkov iz leta 2023<sup>22</sup>. Pri pripravi priporočil je upoštevalo tudi ugotovitve iz svojega posebnega poročila o financiranju na podlagi smotrnosti na področju kohezijske politike iz leta 2021<sup>23</sup>.

**21** Namen tega poročila Sodišča je prispevati k stalnemu izzivu v EU, kako zmanjšati vpliv gospodarskih dejavnosti na okolje. Komisiji bi moralo pomagati, da bo izboljšala svoje spremljanje prehoda na krožno gospodarstvo in bolje usmerjala financiranje EU v krožno zasnovano, ki je najučinkovitejši način za prehod na krožno gospodarstvo.

---

<sup>21</sup> Posebno poročilo 23/2022: Sinergije med programom Obzorje 2020 ter evropskimi strukturnimi in investicijskimi skladi – Še niso v celoti izkoriščene.

<sup>22</sup> Pregled 02/2023: Ukrepi EU za obravnavo vse večje količine nevarnih odpadkov.

<sup>23</sup> Posebno poročilo 24/2021 – Financiranje na podlagi smotrnosti na področju kohezijske politike: plemenite ambicije, za katere so v obdobju 2014–2020 še vedno obstajale ovire.

## Opažanja

### Osredotočenost držav članic na krožno gospodarstvo se povečuje, vendar je napredek počasen in pojavljajo se težave s spremljanjem

**22** Sodišče je preučilo:

- kako države članice napredujejo h krožnemu gospodarstvu in ali se je ta napredek pospešil po objavi prvega akcijskega načrta za krožno gospodarstvo leta 2015,
- ali so akcijska načrta Komisije in zlasti ukrepi v zvezi s krožno zasnovo izdelkov vplivali na nacionalne strategije in načrte, tako da so se ti uskladili s prednostnimi nalogami EU, ter
- ali je Komisija, da bi olajšala načrtovanje prihodnjih politik EU, vzpostavila popoln in celovit sistem spremljanja za merjenje napredka držav članic pri prehodu na krožno gospodarstvo.

### Napredovanje držav članic h krožnemu gospodarstvu je počasno

**23** Prvi akcijski načrt za krožno gospodarstvo je vključeval ukrep Komisije, da pripravi okvir za spremljanje, s katerim se bo meril prehod EU na krožno gospodarstvo (glej ukrep 15 iz *Priloge II*). Za ta okvir so bili uporabljeni obstoječi podatki Eurostata in drugih uradnih virov. Dokončan je bil leta 2018 in je vključeval kazalnik „stopnja uporabe krožnih materialov“ (glej tudi odstavke **29–32**).

**24** S tem kazalnikom, imenovanim tudi stopnja krožnosti, se meri delež recikliranega materiala, ki se ponovno uporabi v gospodarstvu. Nekatere mednarodne organizacije<sup>24</sup> in nacionalni organi ga štejejo za nadomestni kazalnik splošnega napredka držav v smeri krožnega gospodarstva. Komisija je ta kazalnik uporabila za določitev cilja iz drugega akcijskega načrta za leto 2030 (glej odstavek **10**) in v svojih letnih poročilih za posamezne države, da bi prikazala uspešnost držav članic pri doseganju ciljev prehoda na krožno gospodarstvo.

---

<sup>24</sup> Npr. *The OECD Inventory of Circular Economy indicators*, OECD, 2021 in Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo (UNECE).

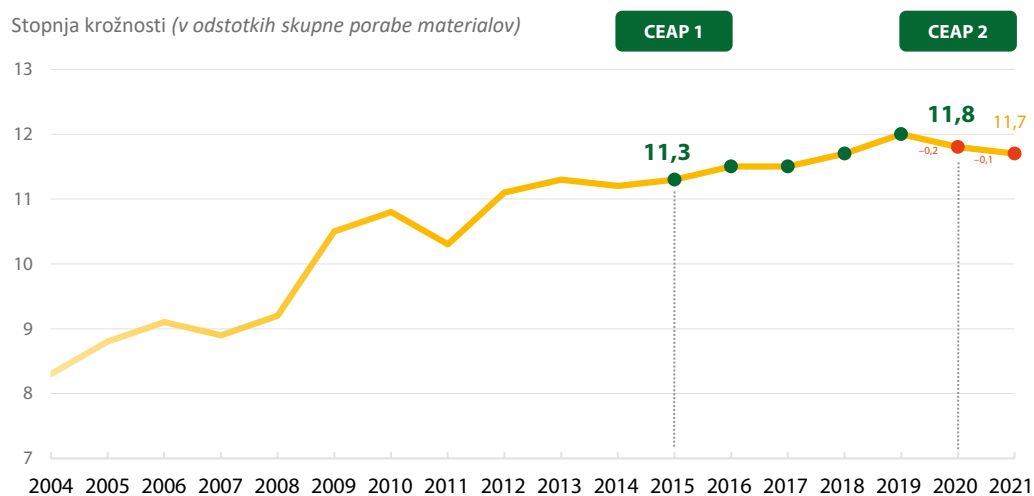


**25** Eurostat od leta 2018 zbira podatke o stopnji krožnosti EU in je lahko izračunal to stopnjo rektroaktivno od leta 2004. Na [sliki 5](#) je prikazano, da se je povprečna stopnja krožnosti za vse države članice EU (v nadaljnjem besedilu: EU-27) med letoma 2015 in 2021 povečala le za 0,4 odstotne točke. Cilj Komisije iz drugega akcijskega načrta je podvojitev stopnje krožnosti iz leta 2020 do leta 2030, vendar se je dejanska stopnja krožnosti od leta 2019 rahlo znižala. Stopnja krožnosti EU za leto 2021 znaša 11,7 % in je višja kot najnovejša svetovna stopnja krožnosti, ki znaša 7,6 % in se je znižala z 9,1 % v letu 2018<sup>25</sup>.

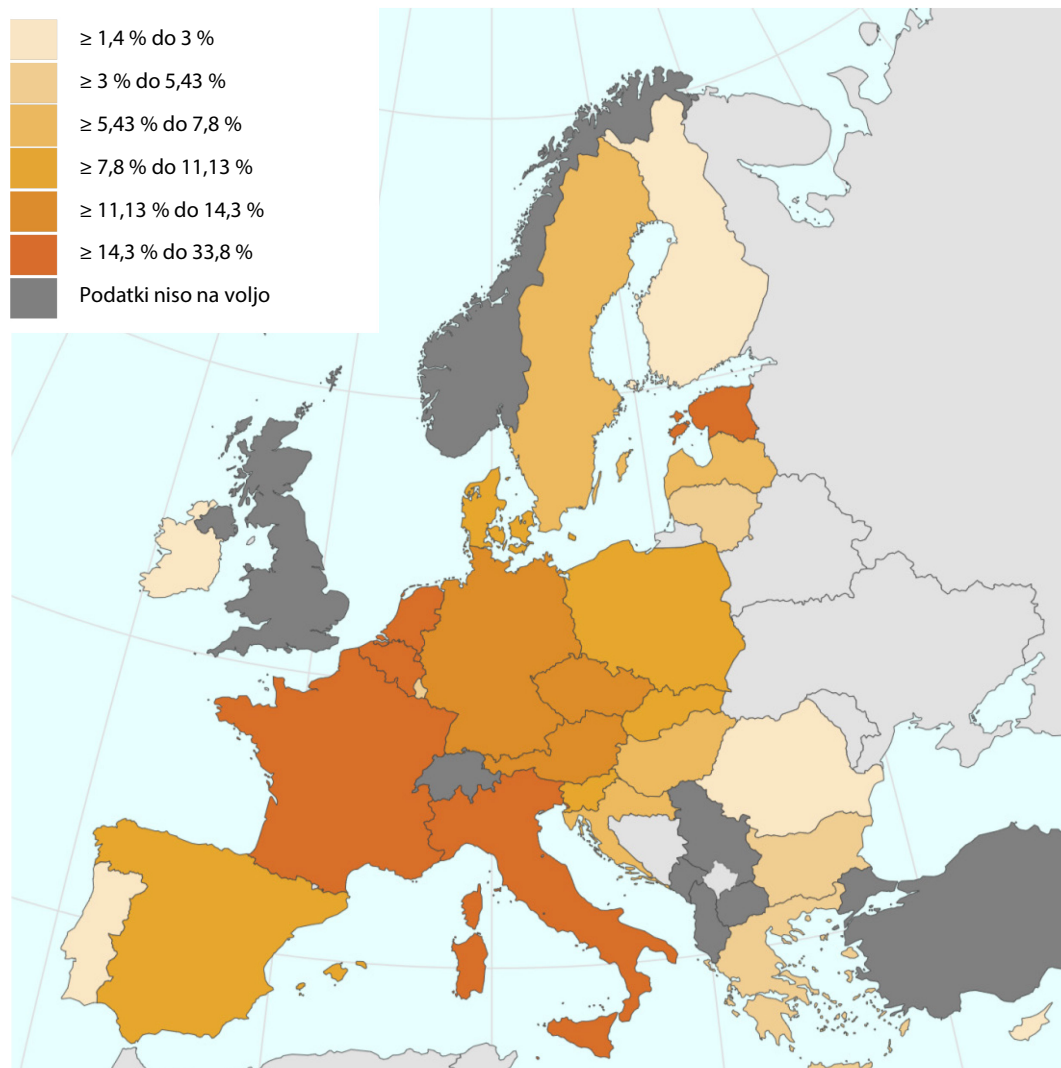
---

<sup>25</sup> *The circularity gap report 2023*, Amsterdam: Circle Economy.

## Slika 5 – Napredek EU-27 v smeri krožnega gospodarstva



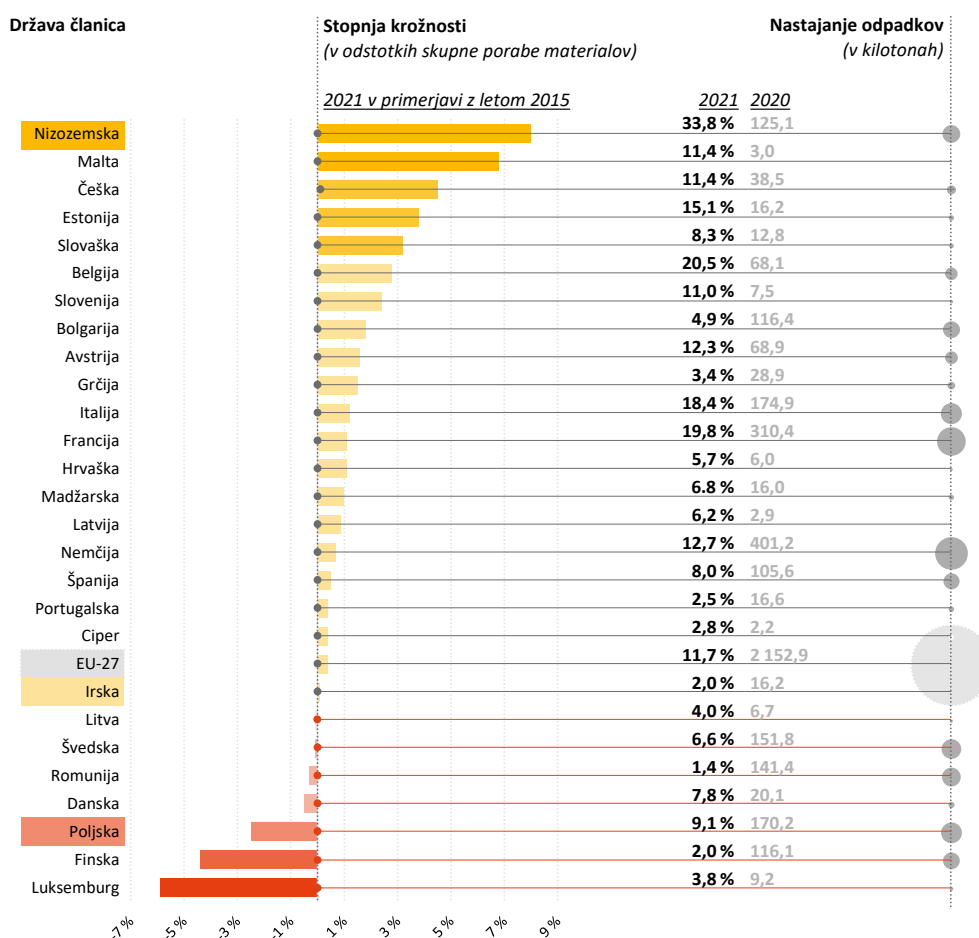
**2021**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata o stopnji uporabe krožnih materialov.  
Zasnova zemljevidov: Eurostat

**26** S *slike 5* je razvidno tudi, da se stopnja krožnosti med državami članicami znatno razlikuje, pri čemer nekatere uporabijo nekajkrat več recikliranih materialov kot druge. Na *sliki 6* sta prikazana napredek, ki so ga posamezne države članice dosegle med letoma 2015 in 2021, ter količina nastalih odpadkov. Sedem držav članic, vključno z eno od tistih, ki jih je Sodišče natančneje preučilo (Poljsko), je v tem obdobju nazadovalo.

### Slika 6 – Napredovanje držav članic v smeri krožnega gospodarstva v obdobju 2015–2021



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata o stopnji uporabe krožnih materialov in nastajanju odpadkov

## Prvi akcijski načrt za krožno gospodarstvo je vplival na strategije držav članic za krožno gospodarstvo

**27** Prvi akcijski načrt za krožno gospodarstvo držav članic ni obvezoval k pripravi strategij za krožno gospodarstvo, vendar je Komisija države članice spodbujala, naj določijo in sprejmejo ukrepe in/ali strategije, ki dopolnjujejo ta akcijski načrt ali k njemu prispevajo. Sodišče je preučilo, ali se je prehod držav članic na krožno gospodarstvo pospešil v skladu s pričakovanji Sveta v zvezi s prvim akcijskim načrtom za krožno gospodarstvo<sup>26</sup>. Do junija 2022 so skoraj vse države članice EU pripravile nacionalno strategijo za krožno gospodarstvo ali pa je bil njen postopek v pripravi (glej [sliko 7](#)). Večina teh strategij je bila sprejeta po letu 2016. Nekatere države članice so pripravile celo strategije na regionalni ravni ali ravni mest.

---

<sup>26</sup> Sklepi Sveta o akcijskem načrtu EU za krožno gospodarstvo, [Obvestilo za javnost 367/16](#), odstavek 2.

## Slika 7 – Nacionalni strateški dokumenti EU-27 za krožno gospodarstvo

Nacionalni strateški dokument:

- sprejet
- v pripravi
- ne obstaja



Vir: Evropsko računsko sodišče, analiza na podlagi informacij Komisije iz junija 2022

**28** V *okviru 1* so opisane strategije za krožno gospodarstvo treh držav članic, ki jih je Sodišče podrobneje preučilo. Čas sprejetja strategije se je med državami članicami precej razlikoval. Razlikovale so se tudi vsebina in podrobnosti strateških dokumentov. Vsi vključeni elementi so se nanašali na krožno zasnovo, vendar so bile pri nekaterih poudarjene faze življenjskega cikla izdelkov z manjšim vplivom, kot so recikliranje ali druge oblike ravnanja z odpadki. Kljub temu so vsi oblikovalci politik, s katerimi je Sodišče opravilo razgovor, priznavali, da sta na njihove strategije in ustrezne ukrepe vplivala oba akcijska načrta za krožno gospodarstvo.

## Okvir 1

### Strategije za krožno gospodarstvo Irske, Nizozemske in Poljske

V nizozemski strategiji, ki je bila sprejeta jeseni 2016, sta določena cilja 50-odstotnega zmanjšanja uporabe primarnih surovin do leta 2030 in povsem krožno gospodarstvo do leta 2050. Strategija zajema vidike vseh faz krožnega gospodarstva, vključno s krožno zasnovano, in se neposredno sklicuje na prvi akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo.

Na Poljskem je *časovni načrt za krožno gospodarstvo* iz leta 2019 vključeval ukrepe v zvezi s fazama zasnove in proizvodnje v krožnem gospodarstvu ter je temeljil na prvem akcijskem načrtu EU za krožno gospodarstvo. Poljska vlada je julija 2022 sprejela novo *strategijo produktivnosti*, s katero naj bi se usmerjala prihodnja podpora za prehod na krožno gospodarstvo na Poljskem. Vlada se je odločila, da bo prehod merila s spremljanjem drugih kazalnikov, kot jih uporablja Komisija (npr. produktivnost virov).

Irska vlada je leta 2020 sprejela *akcijski načrt za odpadke za krožno gospodarstvo*, ki je časovni načrt za ravnanje z odpadki in njegovo načrtovanje. Njegovi ključni cilji so bili preusmeriti osredotočenost k odstranitvi ali zasnovi za načrtno preprečevanje škodljivih odpadkov in k podaljšanju življenjske dobe izdelkov in blaga z njihovo ponovno uporabo ter preprečevanju nastajanja odpadkov. Decembra 2021 je vlada sprejela svojo *celovito vladno strategijo za krožno gospodarstvo*, vključno s ciljem, da se irska stopnja krožnosti dvigne nad povprečje EU do leta 2030.

## Okvir Komisije za spremljanje vsebuje pomanjkljivosti

**29** Cilj ukrepa 15 iz prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo je bil določiti okvir za spremljanje ključnih trendov in vzorcev, da bi se razumeli različni elementi krožnega gospodarstva skozi čas, pripomoglo k opredelitvi dejavnikov uspešnosti v državah članicah ter ocenilo, ali so bili sprejeti zadostni ukrepi.

**30** Komisija je prvo različico okvira za spremljanje objavila januarja 2018 in jo je odtlej redno posodabljala. Vključuje deset kazalnikov (glej *Prilogo III*), s katerimi se meri napredek na štirih področjih: (1) proizvodnja in potrošnja; (2) ravnanje z odpadki; (3) sekundarne surovine ter (4) konkurenčnost in inovacije. Sodišče je ugotovilo, da ni posebnih kazalnikov v zvezi s krožno zasnovano izdelkov.

**31** Na to, da ni posebnih kazalnikov v zvezi z zasnovo, so opozorili tudi institucionalni deležniki, kot sta Evropski parlament<sup>27</sup> in Evropski ekonomsko-socialni odbor<sup>28</sup>. Evropska agencija za okolje je ugotovila<sup>29</sup>, da okvir ne vsebuje kazalnikov ohranjanja vrednosti izdelkov. Od leta 2020<sup>30</sup> raziskuje nove načine ocenjevanja zasnove, vključno z uporabo kazalnikov, v okviru svoje pobude [Circularity Metrics Lab](#). Tudi tri države članice, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, so poudarile pomembnost vključevanja kazalnikov v zvezi z zasnovo izdelkov. Menijo, da okvir, ki se osredotoča na odpadke, odraža linearno gospodarstvo in ne krožnega.

**32** Komisija je v času revizije, ki jo je opravilo Sodišče, pregledovala svoj okvir za spremljanje krožnega gospodarstva. Vendar v novih kazalnikih iz osnutka, ki je bil predstavljen Sodišču med njegovo revizijo, niso bile v celoti obravnavane slabosti, ki jih je Sodišče odkrilo v zvezi s krožno zasnovo izdelkov. Poleg tega je Generalni direktorat za raziskave in inovacije (GD RTD) izbral raziskovalni projekt, ki se financira iz programa Obzorje Evropa, da bi se z njim pripravili in preizkusili alternativni kazalniki za merjenje napredka pri prehodu na krožno gospodarstvo. Ta projekt, ki mu je dodeljenih 850 000 EUR evropskih sredstev, je namenjen povezovanju najnovejših razmislekov o okoljskih statističnih podatkih za spremljanje krožnosti na vseh ravneh in določitvi referenčnih meril za politiko, vključno s financiranjem. Komisija je začela raziskovati sinergije z njenim sedanjim okvirom za spremljanje.

---

<sup>27</sup> Osnutek predloga resolucije Evropskega parlamenta v skladu s členom 133 Poslovnika o okviru za spremljanje krožnega gospodarstva, [B8-0000/2018](#), odstavek 3.

<sup>28</sup> Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o okviru Komisije za spremljanje krožnega gospodarstva, [NAT/722-EESC-2018-00464](#), odstavek 3.3.

<sup>29</sup> Informativna predstavitev Evropske agencije za okolje o spremljanju krožnega gospodarstva, [23/2021](#).

<sup>30</sup> [Bellagio Declaration Circular Economy Monitoring Principles](#), 2020.

## Omejeni dokazi, da so bili podporni ukrepi iz prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo uspešni pri spodbujanju prehoda držav članic na krožno gospodarstvo

**33** Med 11 ukrepi iz prvega akcijskega načrta EU, vključenimi v revizijo Sodišča, je bilo šest podpornih ukrepov za spodbujanje krožne zasnove (glej seznam ukrepov v *Prilogi II*). Komisija je nameravala:

- oceniti možnosti za neodvisen program preizkušanja načrtovanega zastaranja (ukrep 5),
- razviti izboljšano bazo znanja in podpreti MSP pri nadomeščanju nevarnih snovi, ki povzročajo zelo veliko zaskrbljenost (ukrep 6),
- vzpostaviti odprto, vseevropsko omrežje tehnološke infrastrukture za MSP za integracijo naprednih proizvodnih tehnologij v proizvodne procese (ukrep 7),
- usmerjati krožno gospodarstvo v EU z referenčnimi dokumenti o „najboljših razpoložljivih tehnikah“ (BREF) (ukrep 8);
- preučiti, kako izboljšati učinkovitost in uvajanje sistema za okoljsko ravnanje in presojo (EMAS) ter pilotnega programa preverjanja okoljskih tehnologij (ukrep 9), ter
- sodelovati z deležniki pri izvajanju prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo v okviru obstoječih forumov v ključnih sektorjih (ukrep 10).

**34** Sodišče je ocenilo vsakega od teh ukrepov, pri čemer je četrtega in petega združilo, da bi ugotovilo, ali so v skladu s cilji prvega akcijskega načrta EU v zvezi s krožno zasnovo in ali so njihovi izločki prispevali k prehodu držav članic na krožno gospodarstvo.

### Komisija je sprejela zaključek, da ugotavljanje načrtovanega zastaranja ni izvedljivo

**35** Načrtovano zastaranje je praksa, s katero se uporabna življenjska doba izdelka v fazi zasnove umetno omeji, da izdelek po vnaprej določenem obdobju zastara. Za nadomestitev teh izdelkov se porabljajo dodatni viri, energija itd. Odprava načrtovanega zastaranja je vsekakor v skladu s cilji prvega akcijskega načrta EU v zvezi s krožno zasnovo. Komisija si je v odgovor na stalno zanimanje Sveta in Evropskega



parlamenta določila rok, da bo do leta 2018 ocenila možnosti za neodvisen program preizkušanja za ugotavljanje načrtovanega zastaranja in boj proti njemu.

**36** Leta 2017 je ugotovila, da z nobenim sistemom naknadnega preizkušanja ne more zanesljivo ugotoviti namerno povzročene zastaranja izdelkov. Odločila se je, da bo namesto tega razvila sistem za odkrivanje „prezgodnjega“ namesto „načrtovanega“ zastaranja (tj. brez ugotavljanja slabih namenov proizvajalcev), za kar je v programu Obzorje 2020 dodelila 5 milijonov EUR. Med dvema predlogoma je bil na ustreznem razpisu za ta sistem preizkušanja sprejet en projekt, za katerega načrtovani prispevek EU znaša 5 milijonov EUR.

**37** Sodišče je preučilo dokumentacijo projekta in opravilo razgovor z upravičencem. V času revizije je projekt še potekal in naj bi bil predvidoma končan aprila 2023. Sodišče je ugotovilo, da naj bi načrtovani sistem preizkušanja zajemal dejavnike krožne zasnove izdelkov, kot so trajnost, popravljivost, prilagodljivost in nadgradljivost štirih skupin izdelkov (pralni stroji, pomivalni stroji, pametni televizorji in mobilni telefoni). Vendar naj se z njim ne bi ugotavljali slabi nameni proizvajalcev, zato ne bo izpolnil namena ustreznega ukrepa iz prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo, da se „[pripravi] neodvisen program preskušanja v okviru Obzorja 2020 za pomoč pri opredelitvi zadev, povezanih z morebitnim načrtovanim zastaranjem“.

### **Obseg uporabe podpore za nadomeščanje nevarnih snovi ni bil jasen**

**38** Količina nevarnih odpadkov, ki nastajajo v EU, se od leta 2004 stalno povečuje<sup>31</sup>. Komisija je v zvezi z nadomeščanjem takih nevarnih snovi financirala dva projekta COSME (s prispevkom EU v višini 346 000 EUR), da bi uresničila ukrep iz prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo v zvezi s podpiranjem MSP. Koncept obeh projektov je bil v skladu s cilji iz akcijskega načrta za zagotovitev varnejših izdelkov. Njun namen je bil olajšati in razširjati primere dobre prakse v zvezi z nadomeščanjem nekaterih kemikalij z izboljšanjem „podatkovne zbirke možnosti za partnerstva“, ki jo upravlja evropska podjetniška mreža pod okriljem Komisije. Komisija je odkrila tudi sedem drugih posameznih projektov, financiranih v okviru programa LIFE (s prispevkom EU v višini 8,2 milijona EUR), povezanih z nadomeščanjem nevarnih snovi, vključno s tremi (s prispevkom EU v višini 4,3 milijona EUR), ki so se začeli po objavi prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo (glej odstavek **77** in *okvir 5*).

---

<sup>31</sup> Pregled 02/2023: Ukrepi EU za obravnavo vse večje količine nevarnih odpadkov.

**39** Upravičenci teh projektov COSME so poročali, da so bili vsi rezultati doseženi, vendar Sodišče v času revizije ni pridobilo dokazov, da so bila priporočila projektov o tesnejšem sodelovanju uresničena ali da so privedla do večje uporabe podatkovne zbirke s strani MSP ali drugih zainteresiranih strani, da bi zagotovili varnejše izdelke.

### **Prispevek projektov za podporo dostopu do naprednih proizvodnih tehnologij je bil omejen**

**40** Komisija je v okviru prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo načrtovala podporo za MSP pri dostopanju do inovativnih tehnologij. Za uresničitev tega ukrepa je financirala dva projekta, ki sta se nanašala na spletne platforme in podporo za MSP pri nadgrajevanju njihovih proizvodnih procesov. Prvi projekt je bil financiran v okviru programa Obzorje 2020 (s prispevkom EU v višini 4,9 milijona EUR), drugi pa prek pogodbe za storitve programa COSME (s prispevkom EU v višini 2 milijona EUR). Oba projekta sta bila dokončana v skladu z načrti in sta glede na poročila dosegla vse predvidene rezultate.

**41** Oba projekta sta zajemala vrsto tehnologij, ki podpirajo cilje prvega akcijskega načrta glede krožne zasnove proizvodnih procesov. Čiste tehnologije (iz prvega projekta) in napredne proizvodne tehnologije (iz drugega projekta) sicer niso bile povezane s krožno zasnovano izdelkov, temveč so obravnavale vidike trajnostne rabe virov in nastajanja čim manjše količine odpadkov v proizvodnih procesih.

**42** Vendar sta ta projekta zajela le majhno število MSP, omejen pa je bil tudi obseg izvajanja predlaganih tehnoloških rešitev. S projektom v okviru programa Obzorje 2020 je bilo podprtih le 53 MSP, v projektu v okviru programa COSME pa se je le 22 od prvotno podprtih 102 MSP odločilo nadaljevati do končne faze izvajanja ter začelo izvajati le 85 od 356 predlaganih inovativnih rešitev.

### **Dokumenti BREF, sistem EMAS in preverjanje okoljskih tehnologij so malo vplivali na trajnostnost proizvodnih procesov**

**43** Podporni ukrepi iz prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo so vključevali dva dodatna ukrepa, usmerjena v povečanje učinkovite rabe virov in zmanjšanje nastajanja odpadkov, kar je v skladu s cilji tega akcijskega načrta za krožno zasnovano proizvodnih procesov. Komisija se je v okviru enega od teh ukrepov (ukrep 8 iz *Priloge II*) odločila, da bo od leta 2016 dalje uporabljala dokumente BREF za spodbujanje dobrih praks v različnih sektorjih industrije (glej *okvir 2*).

## Okvir 2

### Referenčni dokumenti o „najboljših razpoložljivih tehnikah“ (BREF) in zaključki

Oblikovanje dokumentov BREF je namenjeno oblikovanju zaključkov o „najboljših razpoložljivih tehnikah“ za industrijske procese, ki jih Komisija nato objavi kot izvedbene sklepe. S tem naj bi se preprečili in nadzorovali industrijske emisije in onesnaževanje. Ti zaključki so pravno zavezujoči in nacionalni organi jih morajo upoštevati pri določanju ravni okoljske učinkovitosti za nekatere industrijske obrate in izdajanju ustreznih dovoljenj.

Ti dokumenti BREF in zaključki so bili že uporabljeni za izvajanje direktive o industrijskih emisijah iz leta 2010<sup>32</sup>.

**44** Vendar je Sodišče ugotovilo, da je Komisija v času prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo (od leta 2015 do leta 2019) v samo osem dokumentov BREF vključila dodatne smernice o krožnem gospodarstvu. Ostalih 15 dokumentov BREF, ki bi morali biti pregledani v tem obdobju, ni bilo posodobljenih. Te smernice niso bile sistematične, saj sta samo dve od osmih najboljših razpoložljivih tehnik vključevali relevantne kvantitativne cilje.

**45** Komisija je nameravala v okviru drugega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo zagotoviti pravno podlago za bolj sistematično zajemanje in analizo krožnega gospodarstva v dokumentih BREF. To pravno podlago je predstavila v svojem predlogu nove direktive o industrijskih emisijah<sup>33</sup>.

**46** Z drugim ukrepom naj bi se izboljšala učinkovitost in uvajanje sistema za okoljsko ravnanje in presojo (EMAS) ter pilotnega programa preverjanja okoljskih tehnologij (ukrep 9 iz *Priloge II*). EMAS, ki je bil uveden leta 1993<sup>34</sup>, je prostovoljni sistem EU za okoljsko ravnanje, ki naj bi organizacijam omogočil ocenjevanje in izboljšanje njihove okoljske uspešnosti ter poročanje o njej. V okviru krožnega gospodarstva spodbuja

<sup>32</sup> Direktiva 2010/75/EU o industrijskih emisijah.

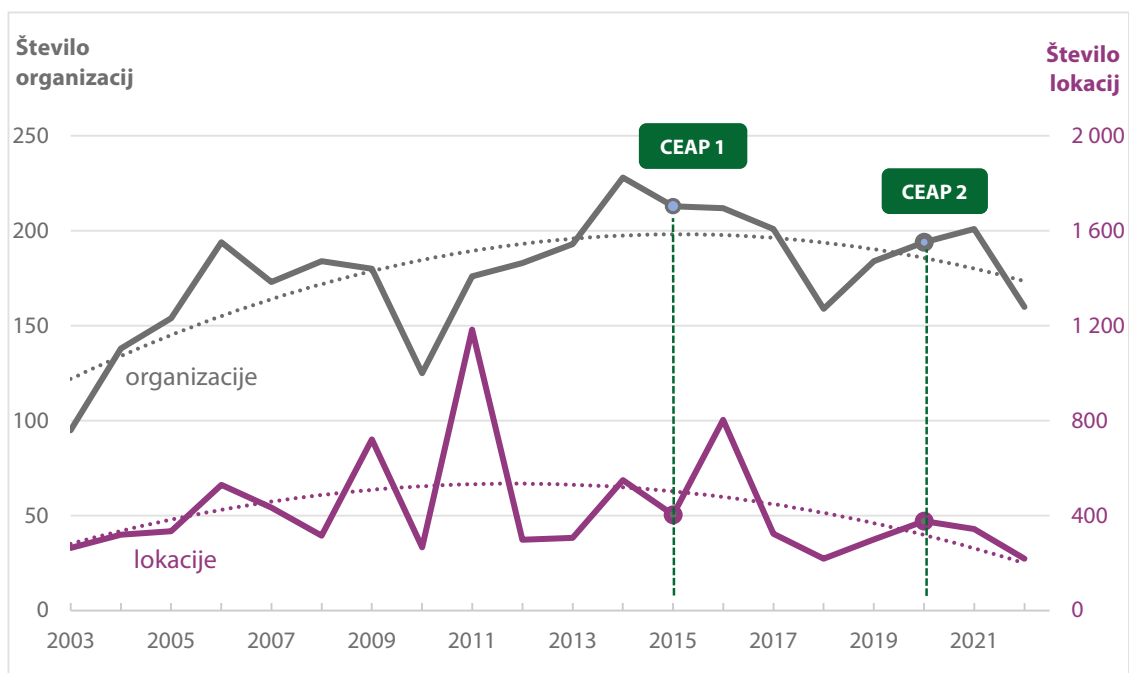
<sup>33</sup> Predlog Komisije za direktivo o spremembi Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah, COM(2022) 156.

<sup>34</sup> Uredba (EGS) št. 1836/93 (EMAS), spremenjena z Uredbo (ES) št. 761/2001 (EMAS II) in Uredbo (ES) št. 1221/2009 (EMAS III).

učinkovito rabo virov. Čeprav je bil sistem uveden z uredbo EU, je registracija za organizacije prostovoljna.

**47** Komisija je v okviru prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo nameravala povečati uporabo sistema EMAS, vendar se je število novih registracij med letoma 2016 in 2018 ter po letu 2020 zmanjšalo (glej *sliko 8*). Decembra 2022 je število aktivnih lokacij organizacij, registriranih v sistemu EMAS, znašalo 14 000 v primerjavi s 23 000, ki so bile prvotno predvidene za leto 2015<sup>35</sup>. Čeprav so imele registrirane organizacije na splošno koristi od sistema EMAS v okoljskem smislu, so imele težave pri zmanjševanju nastajanja odpadkov in porabe materialov, ki sta se v nekaterih primerih celo povečala<sup>36</sup>.

**Slika 8 – Nove registracije v sistemu EMAS med letoma 2003 in 2022**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi registra EMAS Komisije

<sup>35</sup> Predlog Komisije za spremembo uredbe EMAS, COM(2008) 402, str. 5.

<sup>36</sup> Preverjanje primernosti uredbe EMAS, ki ga je opravila Komisija, SWD(2017) 253, str. 29, odstavek 7.2.1.

**48** Preverjanje okoljskih tehnologij je prostovoljni program EU za storitve, ki naj bi pripomogel k vstopu inovativnih okoljskih tehnologij na trg. Komisija ga je uvedla leta 2011<sup>37</sup>, delovati je začel leta 2013 in naj bi se nadaljeval do leta 2016 (pozneje je bil podaljšan do leta 2017). Malim in srednjim podjetjem je omogočal preverjanje tehnične in okoljske uspešnosti novih tehnologij, ki so jih razvila, ter njihovo certificiranje z „izjavo o preverjanju“.

**49** Komisija je v nameravala v okviru prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo preučiti, kako bi izboljšala učinkovitost in uvajanje pilotnega programa preverjanja okoljskih tehnologij. V oceni iz leta 2020 je opredelila področje uporabe, da bi sistem poenostavila in naredila več za obveščanje trga o njem. Skupaj je bilo začetih 123 preverjanj okoljskih tehnologij, 47 tehnologij pa je prejelo izjavo o preverjanju, vključno s 15 tehnologijami, katerih vidiki učinkovite rabe materialov so bili povezani s krožnim gospodarstvom. Sodišče ni našlo dokazov, da so bile te tehnologije dejansko uporabljene v proizvodnih procesih. Komisija se je novembra 2022 po notranji oceni odločila, da preneha s prizadevanji za program preverjanja okoljskih tehnologij.

### **Komisija je z deležniki sodelovala prek obstoječih forumov**

**50** Komisija in Evropski ekonomsko-socialni odbor sta za sodelovanje z deležniki prek obstoječih forumov marca 2017 vzpostavila evropsko platformo deležnikov za krožno gospodarstvo. Namen platforme je bil izboljšati interakcijo med deležniki v smislu znanja, sodelovanja, strokovnega znanja, opredeljevanja ovir in spodbujanja dialoga o politikah na temo krožnega gospodarstva. Njene dejavnosti so vključevale dialog o politikah prek vsakoletnih dvodnevni konferenc in upravljanje lastnega spletišča z informacijami o krožnem gospodarstvu.

**51** Komisija je organizirala pet letnih konferenc (razen leta 2021 zaradi pandemije COVID-19) in jih štela za svoje vodilne letne dogodke za deležnike. Sodišče je sodelovalo na dogodku marca 2022 v Bruslju in ugotovilo, da je bil jasno osredotočen na trajnostne izdelke, s poudarkom na pomembnosti krožne zasnove ter prihodnjih spremembah zakonodaje (glej odstavka **07** in **08**). Ko bodo ti zakoni sprejeti, se bodo morali začeti uporabljati v državah članicah z izvrševanjem in ciljno usmerjenim financiranjem EU, da bi se dosegli načrtovani učinki. Kar zadeva spletišče, je Sodišče preverilo, ali so informacije o strateškem okviru za tri revidirane države članice

---

<sup>37</sup> COM(2011) 899, sporočilo Komisije z naslovom Inovativnost za trajnostno prihodnost – Akcijski načrt za ekološke inovacije (Eco-AP).

posodobljene. Informacije niso bile posodobljene, tudi zato ne, ker je bila Komisija pri zagotavljanju teh informacij odvisna od prostovoljnih povratnih informacij držav članic.

## **Sredstva EU za podporo prehodu na krožno gospodarstvo so bila na voljo, vendar so se le malo uporabljala za krožno zasnovano**

**52** Sodišče je preučilo, ali so bila finančna sredstva EU v obdobju 2014–2020 dodeljena projektom krožne zasnove, ki bi lahko prispevali k prehodu na krožno gospodarstvo. Preverilo je tudi, ali je Komisija spodbujala uporabo sredstev, ki so bila na voljo (pod neposrednim, deljenim ali posrednim upravljanjem), in ali so bili podprti projekti relevantni. Nazadnje je preverilo, ali je Komisija lahko spremljala financiranje v podporo takim projektom in prispevke teh projektov k splošnim ciljem iz prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo in k ciljem v zvezi s krožno zasnovano.

**53** V zakonodaji EU o odpadkih<sup>38</sup> je poudarjeno, da je „[p]reprečevanje odpadkov [...] najučinkovitejši način za povečanje učinkovitosti rabe virov in zmanjšanje vpliva odpadkov na okolje“. Države članice bi morale ustrezno uporabiti naložbe EU, tako da bi dajale prednost preprečevanju njihovega nastajanja (npr. s krožno zasnovano) v skladu s hierarhijo odpadkov EU. V prvem akcijskem načrtu EU za krožno gospodarstvo je bilo navedeno, da bi bilo treba s kohezijsko politiko financirati projekte za spodbujanje preprečevanja nastajanja odpadkov na lokalni in regionalni ravni. Sodišče meni, da bi morala biti sredstva, ki jih neposredno ali posredno upravlja Komisija, deležna enake prednostne obravnave.

## **Komisija je načrtovala znatna finančna sredstva EU za krožno gospodarstvo**

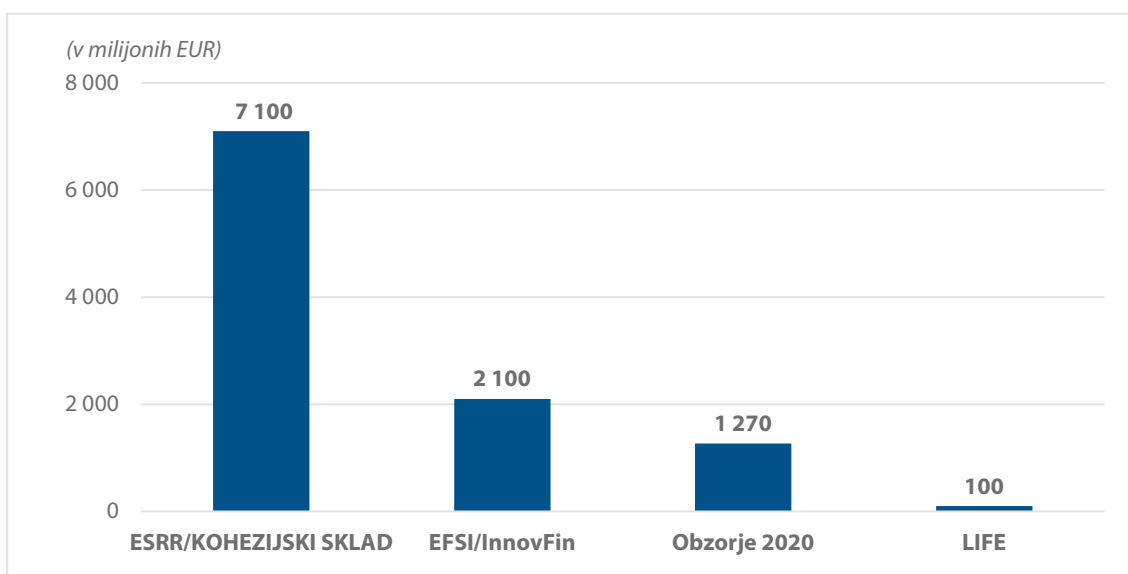
**54** Komisija se je zavezala, da bo spodbujala vrsto virov financiranja EU (glej odstavek 12), tako da bo ukrepe iz prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo v zvezi s ciljnim ozaveščanjem o skladih kohezijske politike in EFSI ter spodbujanjem inovacij prek programa Obzorje 2020 vključila v temo „industrija 2020“ – glej ukrepe 11 do 14 iz *Priloge II*.

---

<sup>38</sup> Direktiva 2018/851 o odpadkih in Direktiva 2018/852 o embalaži in odpadni embalaži.

**55** V skladu s poročilom o izvajanju prvega akcijskega načrta za krožno gospodarstvo iz leta 2019<sup>39</sup> je EU v obdobju med letoma 2016 in 2020 načrtovala več kot 10 milijard EUR finančnih sredstev za prehod na krožno gospodarstvo (za naložbe v inovacije in podporo prilagajanju industrijske baze). Večina teh sredstev je bila zagotovljena prek skladov kohezijske politike (ESRR in Kohezijski sklad – glej [slika 9](#) in [slika 10](#)). Iz Kohezijskega sklada so se na splošno financirali okoljski projekti v zvezi s trajnostnim razvojem in energijo, predvsem infrastruktura za ravnanje z odpadki, medtem ko so se z ESRR podpirali raziskave in inovacije ter okolju prijazni proizvodni procesi. Sodišče se je zato osredotočilo na analizo ESRR.

**Slika 9 – Načrtovana sredstva EU za krožno gospodarstvo do leta 2020**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročila Komisije o izvajanju prvega akcijskega načrta za krožno gospodarstvo iz leta 2019

### Omejena poraba sredstev kohezijske politike za projekte krožne zasnove

**56** V prvem akcijskem načrtu EU za krožno gospodarstvo je bil poudarjen pomen priložnosti za raziskave in inovacije na področju krožnega gospodarstva v okviru kohezijske politike in predvideno je bilo, da se državam članicam in regijam pomaga povečati črpanje sredstev EU (ukrep 11 iz [Priloge II](#)).

<sup>39</sup> COM(2019) 190, poročilo Komisije o izvajanju prvega akcijskega načrta za krožno gospodarstvo.

**57** Skladi kohezijske politike so pod deljenim upravljanjem Komisije in držav članic. Ureja jih uredba o skupnih določbah. V tej uredbi, sprejeti leta 2013 za obdobje 2014–2020<sup>40</sup>, krožno gospodarstvo ni izrecno navedeno, vendar sta v uredbi o ESRR<sup>41</sup> dve prednostni nalogi posebno pomembni za naložbe, ki pripomorejo k prehodu na krožno gospodarstvo: 1.b „[spodbujanje] naložb na področju razvoja izdelkov in storitev“ in 6.g „[podpiranje] prehoda industrije na z viri gospodarno gospodarstvo, [spodbujanje] zelene rasti, ekoloških inovacij in upravljanja okoljske učinkovitosti v javnem in zasebnem sektorju“.

**58** Vendar Komisija ni imela točnih informacij o deležu porabe za ti dve prednostni naložbi (ali za druge), ki je bil dodeljen naložbam za namene krožnega gospodarstva (ali njegove posamezne faze), saj v skladu z uredbami državam članicam ni bilo treba zagotoviti finančnih informacij o dodelitvah za ti prednostni naložbi. Ni posebne s tem povezane kategorije ukrepov („intervencijskega področja“). Zato Komisija tudi ne more oceniti, ali se je načrtovana poraba iz ESRR za krožno gospodarstvo povečala zaradi ukrepov iz prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo.

**59** V skladu s poročilom Komisije o izvajanju prvega akcijskega načrta iz leta 2019 je bilo 75 % od načrtovane 7,1 milijarde EUR porabe za krožno gospodarstvo iz skladov za kohezijsko politiko povezanih z izvajanjem zakonodaje EU o odpadkih. Sodišče je analiziralo štiri intervencijska področja, ki jih je Komisija uporabila v svojem poročilu o izvajanju, da bi opredelilo ukrepe, pomembne za krožno gospodarstvo. Ta analiza je pokazala, da se je načrtovana poraba držav članic v obdobju 2014–2020 po objavi prvega akcijskega načrta med letoma 2016 in 2021 zmanjšala za 19 % oziroma za 1,5 milijarde EUR (glej [slika 10](#)).

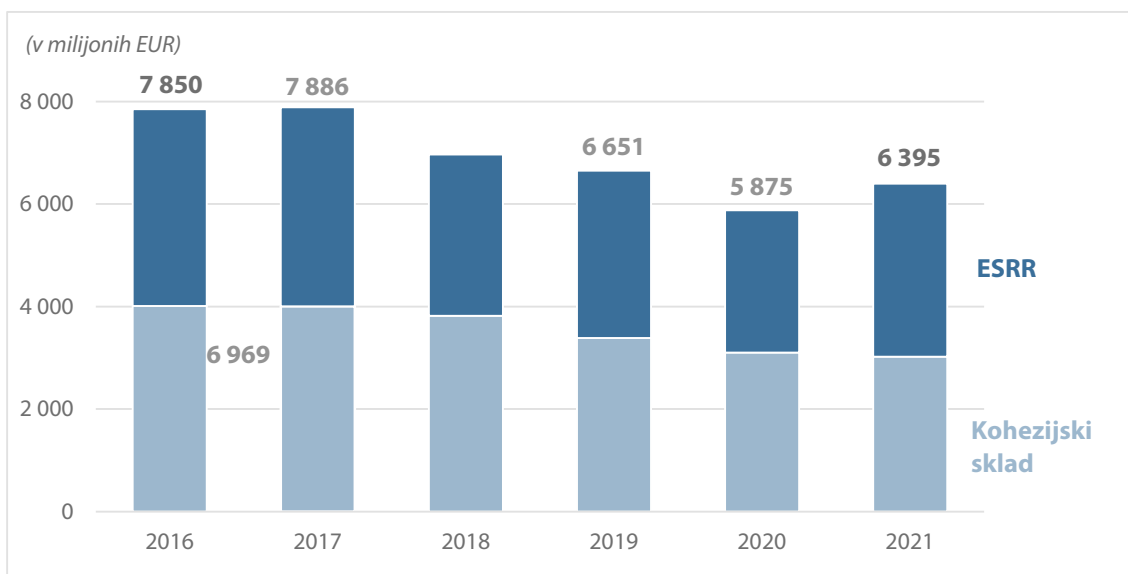
---

<sup>40</sup> Uredba (EU) št. 1303/2013 o skupnih določbah o ESRR, ESS, Kohezijskem skladu, EKSRP in ESPR.

<sup>41</sup> Uredba (EU) št. 1301/2013 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in o posebnih določbah glede cilja „naložbe za rast in delovna mesta“.



## Slika 10 – Letne posodobitve porabe za kohezijsko politiko, načrtovane za obdobje 2014–2020 v zvezi s krožnim gospodarstvom<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Letne posodobitve se začnejo z letom 2016, tj. prvo leto po objavi prvega akcijskega načrta za krožno gospodarstvo, in so v skladu z informacijami o naložbah, ki jih je Komisija predstavila v poročilu iz leta 2019 o izvajanju tega akcijskega načrta.

Vir: analiza načrtovanja držav članic, ki jo je opravilo Evropsko računsko sodišče na podlagi [podatkov Komisije](#)

**60** Evropski parlament je leta 2018<sup>42</sup> pozval države članice, naj krožno gospodarstvo bolje vključijo v svoje operativne programe, Komisijo pa, naj jim pri tem pomaga. Med revizijo, ki jo je opravilo Sodišče, je Komisija potrdila, da je sporočila, da obstaja možnost tovrstne porabe sredstev kohezijske politike, vendar vključevanja takšnih naložb v programe držav članic ni posebej spodbujala. To so priznali tudi organi upravljanja v treh državah članicah, ki jih je preučilo Sodišče. Njihovi operativni programi so bili sprejeti pred objavo prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo in razen nekaterih izjem na Nizozemskem niso vključevali razpisov, ki bi bili neposredno povezani s krožnim gospodarstvom.

**61** Zaradi teh okoliščin Sodišče ni moglo zlahka opredeliti projektov, financiranih iz ESRR, ki so bili povezani s krožno zasnovo. V treh državah članicah, ki jih je natančneje preučilo, je skupaj z organi upravljanja ugotovilo, da je bilo več kot 1 000 projektov iz 10 operativnih programov povezanih s krožnim gospodarstvom. Večina teh projektov ni spadala na štiri intervencijska področja, ki jih je Komisija uporabljala za spremljanje porabe za krožno gospodarstvo (glej odstavek 59). Do leta 2021 je bil skupni prispevek

<sup>42</sup> Resolucija Evropskega parlamenta o kohezijski politiki in krožnem gospodarstvu, [P8\\_TA\(2018\)0254](#), odstavka 1 in 33.

iz ESRR (27 milijonov EUR), dodeljen za projekte, ki jih je Sodišče opredelilo v treh izbranih državah članicah, v času njegove revizije bistveno (približno 38 %) nižji od načrtovanega prispevka EU (71 milijonov EUR) za te operative programe, ki jih je opredelila Komisija (z uporabo istih štirih intervencijskih področij).

**62** Sodišče je ugotovilo tudi, da ne Komisija ne organi v izbranih državah članicah niso imeli informacij o prispevku teh več kot 1 000 projektov k ciljem prvega akcijskega načrta za krožno gospodarstvo. Analiza teh projektov, ki jo je opravilo Sodišče, je pokazala, da se jih je 206 nanašalo na naložbe v krožno zasnovano, načrtovani prispevek zanje iz ESRR pa je znašal 130 milijonov EUR. Sodišče je analiziralo pet od teh 206 projektov (dva na Poljskem, dva na Nizozemskem in enega na Irskem): samo eden je zadeval krožno zasnovano izdelka. vendar se je ta projekt prenehal izvajati, drugi štirje pa na koncu niso uresničili svojega potenciala za prispevanje h krožnemu gospodarstvu (glej [okvir 3](#)).

### Okvir 3

#### Projekti krožnega gospodarstva, ki jih je Sodišče preučilo v treh državah članicah

Na Poljskem je prvi projekt, ki ga je Sodišče preučilo, zadeval gradnjo modularnega sistema stanovanj iz rabljenih zabojnikov za prevoz tovora po morju – nove vrste krožno zasnovanega izdelka. ESRR je podprl upravičenca pri pripravi prošnje za financiranje, da bi to zamisel uresničil v okviru razpisa programa Obzorje 2020. Njegova prijava ni bila uspešna in projekt se ni nadaljeval. Drugi projekt je vključeval začetek novega procesa množične proizvodnje, nov izdelek in rešitev za ponovno uporabo odpadkov iz proizvodnje, vendar je Sodišče ugotovilo, da upravičenec zaradi večje zmogljivosti nove linije zdaj dejansko proizvede več plastičnih odpadkov in odpadke še naprej pošilja v sežigalnico.

Na Nizozemskem je prvi projekt, ki ga je preučilo Sodišče, vključeval pospeševanje prehoda na krožno gospodarstvo v gradbenem sektorju z uporabo obnovljivih surovin, zmanjšanjem odtisa porabe tega sektorja in zagotovitvijo njegove energetske samozadostnosti. Vendar se projekt ni nadaljeval zaradi ugovorov iz okoljskih razlogov pri izdaji gradbenega dovoljenja. Drugi projekt je vključeval razvoj inovativne tehnologije in s tem povezane proizvodne linije za recikliranje starih pnevmatik v visokokakovostne ogljikove saje (praktično čisto obliko ogljika, ki običajno nastane pri nepopolnem zgorevanju fosilnih goriv) in energijo ob manjši porabi energije in manjšem onesnaževanju. Pri projektu se je med izvajanjem pojavilo več težav, vključno s požarom v obratu, v času revizije, ki jo je opravilo Sodišče, pa je bila gradnja novega obrata ustavljena.

Projekt, ki ga je Sodišče preučilo na Irskem, je podpiral sodelovalne raziskave podjetij in akademikov o inovativnih projektih, vključno z naložbami v ekološke inovacije. S projektom so bili doseženi načrtovani rezultati: preizkušanje in ocenjevanje recikliranih surovin, vendar so bili cilji projekta omejeni na patentiranje nove tehnologije in niso vključevali trženja ali razširjanja rezultatov študije.

**63** V drugem akcijskem načrtu za krožno gospodarstvo je Komisija navedla, da bo zagotovila, da bodo imele vse regije koristi od prehoda na krožno gospodarstvo tako, da jim bo ponudila pomoč pri izvajanju njihovih strategij in projektov prek skladov kohezijske politike, novega mehanizma za pravični prehod in pobud za mesta (ukrep 19 iz *Priloge II*). V uredbi o skupnih določbah za obdobje 2021–2027<sup>43</sup> je določenih pet ciljev politik, od katerih se prva dva nanašata tudi na prehod na krožno gospodarstvo. Poleg tega obstajajo posebni cilji za vsak sklad: z ESRR in Kohezijskim skladom se podpira prehod na krožno gospodarstvo v okviru dveh specifičnih ciljev.

<sup>43</sup> Uredba (EU) 2021/1060 o določitvi skupnih določb o skladih kohezijske politike, Priloga I.

Vendar so kazalniki spremljanja in omogočitveni pogoji za obdobje 2021–2027, kot so določeni v uredbi o skupnih določbah in podporni zakonodaji, omejeni na zbiranje in obdelavo odpadkov; sistem spremljanja ne vsebuje specifičnih informacij o krožni zasnovi niti se v njem ne zahteva, da so sredstva kohezijske politike usmerjena v relevantne naložbe<sup>44</sup>.

**64** Na Poljskem so vsi štirje organi upravljanja, s katerimi je Sodišče opravilo razgovor, potrdili, da osnutki njihovih programov za obdobje po letu 2020 vsebujejo ukrepe v zvezi s krožnim gospodarstvom, vključno s specifičnimi ukrepi v zvezi z okoljsko primerno zasnovo in učinkovito rabo virov. Na Nizozemskem sta dva od štirih organov upravljanja, s katerimi je Sodišče opravilo razgovor, navedla, da dodelujeta sredstva EU ukrepom za krožno gospodarstvo, vendar ne posebej za fazo zasnove in proizvodnje. Na Irskem sta oba organa upravljanja, s katerima je Sodišče opravilo razgovor, navedla, da v času revizije nista načrtovala vključitve ukrepov za krožno gospodarstvo v svoje programe. Informacije o konkretnem znesku, dodeljenem za prehod na krožno gospodarstvo, še niso na voljo, saj so v času revizije, ki jo je opravilo Sodišče, pogajanja o načrtovanju programov za sklade kohezijske politike za obdobje 2021–2027 še potekala.

**65** Komisija je za Sodišče potrdila tudi, da je države članice spodbujala k uporabi mehanizma za okrevanje in odpornost (RRF) za podporo prehodu na krožno gospodarstvo, ko so se pogajale o nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost. Analiza nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost treh držav članic, zajetih v reviziji, ki jo je opravilo Sodišče, je pokazala, da sta Poljska in Nizozemska vključili ukrepe za podporo prehodu na krožno gospodarstvo, medtem ko jih Irska ni, ter da nobeden od treh nacionalnih načrtov ne vključuje podpore za krožno zasnovo.

### **Komisija je za krožno gospodarstvo mobilizirala sredstva programa Obzorje 2020, vendar je bil učinek v državah članicah omejen**

**66** Obzorje 2020 je bil program financiranja EU za raziskave in inovacije v obdobju 2014–2020 s proračunom v višini skoraj 80 milijard EUR. Z ukrepom 13 iz prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo je bil program Obzorje 2020 opredeljen kot potencialen vir financiranja za prehod na krožno gospodarstvo v skladu z njegovo osredotočenostjo na inovacije.

---

<sup>44</sup> Uredba (EU) 2021/1058 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in Kohezijskem skladu, Priloga I; Uredba (EU) 2021/1060 o določitvi skupnih določb o skladih kohezijske politike, Priloga I.

**67** Delovni program Obzorja 2020 za obdobje 2016–2017 je vključeval prednostno področje „Industrija 2020 in krožno gospodarstvo“, ki je nadaljevanje prejšnje pobude v zvezi z odpadki. Komisija je v skladu s prvim akcijskim načrtom v okviru te pobude za obdobje 2016–2017 dodelila več kot 650 milijonov EUR za „inovativne demonstracijske projekte“, ki so podpirali cilje EU glede krožnega gospodarstva in konkurenčnosti industrije. Pobuda naj bi zajela široko paleto industrijskih in storitvenih dejavnosti, pa tudi pilotni projekt za pomoč inovatorjem, ki se spopadajo z regulativnimi ovirami.

**68** Sodišče je ugotovilo, da je bila dejansko manj kot polovica skupnih naložb programa Obzorje 2020 na tem prednostnem področju zaprosena za projekte, povezane s krožnim gospodarstvom: 327 milijonov EUR za 54 projektov (glej primer takega projekta v *okviru 4*) od skupno 704 milijonov EUR za 127 projektov. Zadevni razpisi so vključevali teme, ki se niso nanašale na krožno gospodarstvo. V skladu s študijo Komisije o izkušnjah, pridobljenih s programom Obzorje 2020<sup>45</sup>, je bila zato splošna prepoznavnost financiranih projektov krožnega gospodarstva na tem prednostnem področju omejena, vplivala pa je tudi na sinergije z drugimi deli programa.

---

<sup>45</sup> Evropska komisija, Bening, J., Bergmans, J., Bieszcza, S. in drugi, *Opportunities and challenges in targeted funding of Research and Innovation: lessons learnt from the Horizon 2020: focus areas and implications for Horizon Europe missions*, 2021.

## Okvir 4

### Projekt v okviru programa Obzorje 2020 o modelu krožnega gospodarstva za izdelke v avtomobilskem, pohištenem in gradbenem sektorju

Eden od projektov v okviru programa Obzorje 2020, ki ga je Sodišče preučilo, se je osredotočal na procese za izdelke z okoljsko primerno zasnovano in prejel prispevek EU v višini 9,6 milijona EUR. Skupni cilj je bil doseči večjo ponovno uporabo, nadgrajevanje, prenovo in recikliranje izdelkov, delov in materialov, da bi se povečala učinkovita raba virov in zmanjšala količina odpadkov.

Projekt je bil zaključen novembra 2021. Komisija je menila, da je bila večina njegovih ciljev dosežena, saj so bili razviti novi izdelki iz različnih odpadnih materialov in široka paleta prototipov. Komisija je navedla tudi, da je opravljeno delo vplivalo na MSP, saj jim bo omogočilo vstop na trge brez finančnega tveganja z inovacijami, ki prej niso bile mogoče.

Sodišče kljub temu meni, da večina predvidenih izločkov ni bila dosežena. Ni dokazov, da je bila dosežena načrtovana stopnja predelave materialov (80 %); ni neposrednega izračuna deleža sestavnih delov, ki so bili nazadnje ponovno uporabljeni (ciljna vrednost je bila 65 %), in zaradi pomanjkanja izhodiščnih podatkov ni bilo mogoče preveriti, ali so se ostanki odpadkov zmanjšali za 60 %.

Projekt se je zaključil z namestitvijo prototipov, vendar ni prišlo do njihove načrtovane široke uporabe niti v smislu razvijanja rešitev niti v smislu široke sprejetosti prototipov in materialov pri končnih potrošnikih. Ta izkušnja Komisije je pokazala tudi, da je pomanjkanje sprejemanja ključno vprašanje, ki ga je treba obravnavati v programu Obzorje Evropa za obdobje po letu 2020.

**69** Komisija je v delovnem programu za obdobje 2018–2020 uvedla novo prednostno področje, namenjeno krožnemu gospodarstvu: „povezovanje gospodarskih in okoljskih koristi – krožno gospodarstvo“. To prednostno področje je imelo dodaten namenski proračun v višini 941 milijonov EUR, ki je bil nato povečan na 994 milijonov EUR.

**70** Sodišče je ugotovilo, da je bilo zaradi neobstoja sistematičnega spremljanja financiranja iz projekta Obzorje 2020 in prispevka projektov k prehodu na krožno gospodarstvo njihovo uspešnost težko oceniti. Komisija je po enkratnem ocenjevanju v povezavi z revizijo, ki jo je opravilo Sodišče, zagotovila okvirne informacije o tem, koliko finančnih sredstev programa Obzorje 2020 je bilo porabljenih za krožno gospodarstvo (glej odstavka **68** in **69**), ne da bi opredelila, kolikšen delež se je nanašal na krožno zasnovano. Analiza teh projektov v zvezi s krožnim gospodarstvom, ki jo je

opravilo Sodišče, je pokazala, da je približno 50 % sredstev iz programa Obzorje 2020 prispevalo h krožni zasnovi.

**71** Poročilo Komisije o vmesnem vrednotenju iz leta 2017<sup>46</sup> je vsebovalo samo predhodne zaključke o splošnem napredku programa Obzorje 2020 k njegovemu splošnemu cilju, vključno z učinkovito rabo virov. Projekti, ki so bili zaključeni v času tega vrednotenja, so pomenili le 0,6 % sredstev, dodeljenih za prva tri leta programa. Končno poročilo o izvajanju v času revizije, ki jo je opravilo Sodišče, še ni bilo objavljeno.

**72** Naslednik programa Obzorje 2020 za obdobje 2021–2027 je program Obzorje Evropa s proračunom v višini 95,5 milijarde EUR. Na krožno gospodarstvo se neposredno ali posredno sklicujejo štiri od šestih tem ali „sklopov“ programa Obzorje Evropa (sklop 1 „Zdravje“, sklop 4 „Digitalno področje, industrija in veselje“, sklop 5 „Podnebje, energija in mobilnost“ ter sklop 6 „Hrana, biogospodarstvo, naravni viri, kmetijstvo in okolje“). Krožna zasnova je zajeta predvsem v sklopu 4, pričakovani učinki pa vključujejo izdelke in storitve z okoljsko primerno zasnovo ter trajnostno zasnovane napredne materiale in tehnologije.

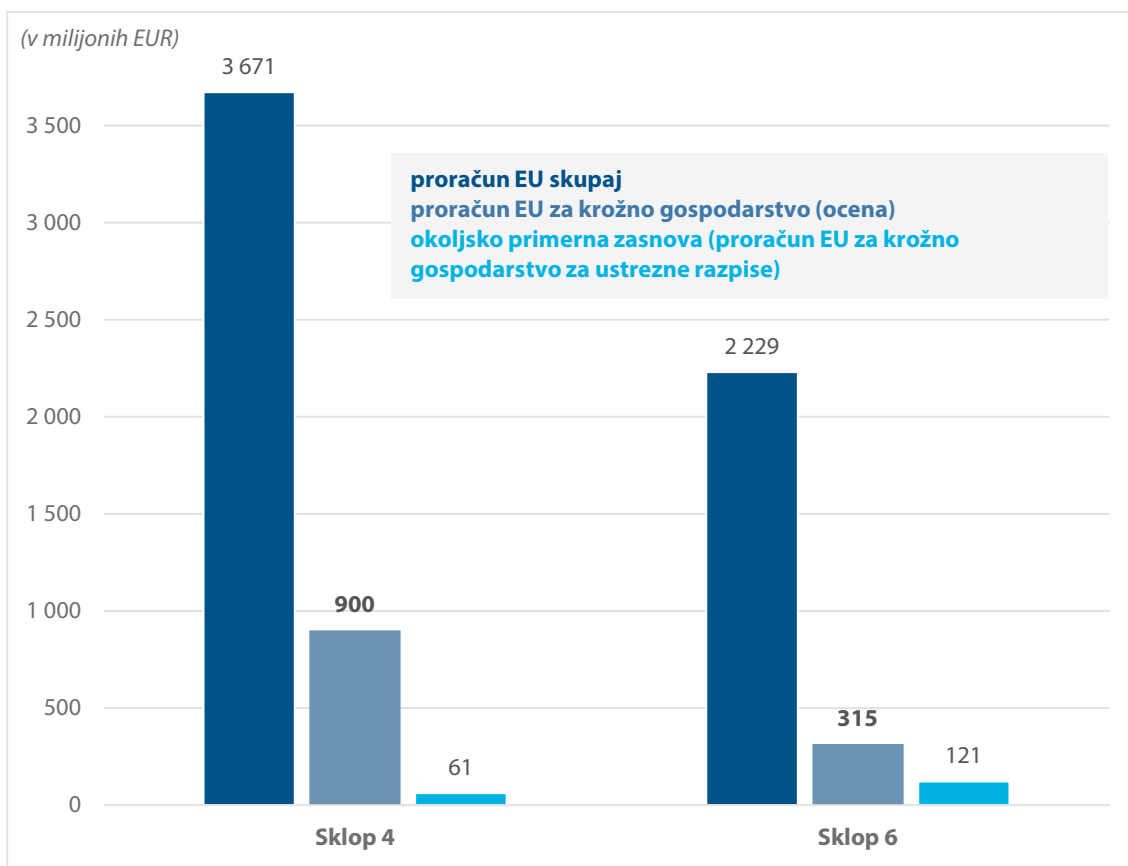
**73** Sodišče je ugotovilo, da v delovnem programu programa Obzorje Evropa za obdobje 2021–2022 približno 25 % (900 milijonov EUR) končnega proračuna za sklop 4 in približno 14 % (315 milijonov EUR) končnega proračuna za sklop 6 prispeva h krožnemu gospodarstvu. Ta dveletni delovni program torej zagotavlja skoraj toliko naložb v krožno gospodarstvo (1,215 milijarde EUR) kot celotni program Obzorje 2020 (1,332 milijarde EUR).

**74** Komisija je Sodišču zagotovila seznam specifičnih razpisov iz teh dveh sklopov, ki so vključevali vidike krožne zasnove (vendar niso bili posebej namenjeni krožni zasnovi). Ti razpisi so pomenili le 3,1 % proračuna obeh sklopov skupaj v delovnem programu programa Obzorje Evropa za obdobje 2021–2022 (glej [slika 11](#)).

---

<sup>46</sup> *Interim Evaluation of Horizon 2020, delovni dokument služb Komisije, 2017.*

**Slika 11 – Delovni program programa Obzorje Evropa za obdobje 2021–2022**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

**75** Strateški načrt programa Obzorje Evropa za obdobje 2021–2024<sup>47</sup> se nanaša na vprašanje široke uporabe rešitev iz raziskav, financiranih s sredstvi EU, ki je prikazano v *okviru 4*, vendar je treba rešitve, povezane s krožno zasnovo izdelkov, pogosto dodatno razvijati, ker so razmeroma nezrele, in vanje vložiti dodatna sredstva, preden jih lahko podjetja uporabijo. Na rešitve lahko vplivajo tudi omejitve nadaljnjih sinergij med programom Obzorje 2020 in programi kohezijske politike, ki jih je Sodišče ugotovilo v nedavni reviziji (glej odstavek **20**).

<sup>47</sup> *Horizon Europe Strategic Plan (2021–2024)*, Evropska komisija, 2021.



## Projekti krožnega gospodarstva so se financirali v okviru programa LIFE, vendar ni znano, kolikšen delež teh projektov je povezan s krožno zasnov

**76** Program LIFE je instrument EU za financiranje okoljskih in podnebnih ukrepov, katerega prvotno načrtovani proračun je znašal 3,4 milijarde EUR. Prvi akcijski načrt EU za krožno gospodarstvo razen ukrepa v zvezi z nevarnimi snovmi (glej odstavka **38** in **39**) ni vseboval posebnih ukrepov, namenjenih naložbam programa LIFE v projekte krožnega gospodarstva. V skladu s poročilom Komisije o izvajanju prvega akcijskega načrta iz leta 2019 je bilo v programu LIFE med letoma 2016 in 2020 vloženih vsaj 100 milijonov EUR v več kot 80 projektov, ki prispevajo h krožnemu gospodarstvu.

**77** Sodišče je ugotovilo, da sta se v obdobju 2014–2020 na krožno gospodarstvo nanašala dva podprograma LIFE in 249 projektov, ki so bili financirani v skupni višini 421 milijonov EUR, tj. 12 % vseh dodeljenih sredstev iz programa LIFE za to obdobje. Komisiji v sistemu spremljanja in vrednotenja programa LIFE ni treba zagotoviti informacij o tem, koliko od teh projektov se je nanašalo na fazo krožne zasnove.

**78** Sodišče je preučilo enega od teh 249 projektov, ki se nanaša na nadomeščanje nevarnih snovi in je v okviru delovnega programa programa LIFE za obdobje 2014–2017 prejel sredstva v višini 1,4 milijona EUR. Čeprav rezultat projekta ni bilo očitno zmanjšanje porabe virov, je podpiral cilje iz prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo glede varnejših proizvodov, ki se spodbujajo tudi z drugim akcijskim načrtom (glej **okvir 5**).

### Okvir 5

#### S projektom LIFE do nadomestitve nevarnih materialov v barvah

Projekt vključuje raziskave in razvoj za 16 novih formul za barve, v katerih so toksične kemikalije nadomeščene z naravno organsko modificirano glino. Vključuje razvoj spletne platforme, na kateri lahko poklicni uporabniki (vključno z MSP) in javnost najdejo nove formule barv in jih prvo leto brezplačno uporabljajo.

Sodišče je ugotovilo, da ta projekt nima kazalnikov uspešnosti na področju učinkovite rabe virov. Ker bo teža uporabljenega obnovljivega materiala trikrat večja od teže toksičnega biocida, ki se nadomešča, v tem primeru zagotovitev varnejšega izdelka ne bo prispevala k zmanjšanju virov, ki se meri v teži uporabljenih surovin.

**79** Podobno kot pri programu Obzorje 2020 je Sodišče ugotovilo, da je zaradi neobstoja sistematičnega spremljanja financiranja iz programa LIFE in prispevka projektov h krožnemu gospodarstvu težko oceniti uspešnost njihovega prispevka k ciljem akcijskega načrta za krožno gospodarstvo (glej odstavek **77** o pomanjkanju informacij Komisije o projektih, povezanih s krožno zasnov). Na primer, v razpisu za zbiranje predlogov, v okviru katerega je bil izbran projekt, opisan v *okviru 5*, je bil naveden kazalnik „zmanjšanje porabe virov, ki niso viri energije“, ki je očitno pomemben za cilje iz prvega akcijskega načrta za krožno gospodarstvo, vendar ta kazalnik za ta konkretni projekt ni bil uporabljen in je bil med izvajanjem razpisa opuščen. Komisija ga je nadomestila z dvema drugima kazalnikoma, in sicer „priprava za ponovno uporabo“ in „recikliranje“, ki sta manj pomembna za učinkovito rabo virov.

**80** Namen programa LIFE za obdobje 2021–2027 je dopolniti javno in zasebno financiranje inovacij za prehod na krožno gospodarstvo. Podprogram programa LIFE „krožno gospodarstvo in kakovost življenja“, s katerim se posebej, a ne izključno financirajo projekti krožnega gospodarstva, je imel skupni proračun v višini 1 345 milijonov EUR, od katerih je bilo 700 milijonov EUR dodeljeno za obdobje do leta 2024. V delovnem programu programa LIFE za obdobje 2021–2024<sup>48</sup> so navedene dodatne podrobnosti o projektih, ki jih je treba podpreti s tem podprogramom, osredotoča pa se na tiste, „ki so varni in trajnostni že v zasnovi, ukrepe za krožno in trajnostno proizvodnjo in potrošnjo ter ukrepe za povečanje popravil, ponovne uporabe, predelave in recikliranja materialov in izdelkov“.

**81** Sodišče je ugotovilo, da so prednostne teme za leti 2021 in 2022 ter povezani razpisi iz tega podprograma vključevali naložbe v zvezi s krožno zasnov (npr. izvajanje rešitev „zasnove za okolje“, vključno s krožno zasnov, za izboljšanje trajnosti, popravljivosti, možnosti ponovne uporabe in nadgradnje, recikliranja ter vsebnosti recikliranih materialov v novih izdelkih).

### **Program COSME je zagotovil le malo podpore za cilje krožne zasnove**

**82** COSME je program EU za obdobje 2014–2020 za konkurenčnost MSP, katerega proračun znaša 2,3 milijarde EUR. Eden od njegovih splošnih ciljev krepitve konkurenčnosti in trajnostnega delovanja MSP je vključeval podporo za prehod na krožno gospodarstvo. Cilj za ustrezni kazalnik učinka je bil povečati delež MSP, ki

---

<sup>48</sup> Izvedbeni sklep Komisije o sprejetju večletnega programa dela za program LIFE v obdobju 2021–2024, C(2021) 4997.

proizvajajo okolju prijazne izdelke (z okolju primerno zasnovano), za katere se porabi manj virov<sup>49</sup>.

**83** Komisija glede na poročilo o izvajanju prvega akcijskega načrta za krožno gospodarstvo iz leta 2019 finančnih sredstev programa COSME ni dodelila ukrepom v zvezi s krožnim gospodarstvom in/ali krožno zasnovano, vendar je Sodišče med revizijo ugotovilo, da so trije projekti programa COSME ustrezali podpornima ukrepoma iz prvega akcijskega načrta (s prispevkom EU v višini 2,4 milijona EUR – glej odstavke **38–42**).

**84** V poročilu o vmesnem vrednotenju programa COSME iz leta 2017<sup>50</sup> ni bilo obravnavano vprašanje, ali program pripomore k večjemu številu MSP, ki proizvajajo izdelke z okoljsko primerno zasnovano, niti se vanj vključeni oddelek o usklajenosti z drugimi pobudami EU ni nanašal na prvi akcijski načrt za krožno gospodarstvo. V oddelku „Obeti“ o možnih izboljšavah je bilo predlagano, naj se program bolje odziva na cilje trajnostne in vključujoče rasti EU, na primer s spodbujanjem krožnega gospodarstva.

**85** Končno poročilo o izvajanju programa COSME za obdobje 2014–2020 v času revizije še ni bilo na voljo. Za obdobje 2021–2027 so bili deli programa COSME v zvezi s konkurenčnostjo in podjetništvom vključeni v program Enotni trg, dodeljen pa jim je bil skupni proračun v višini 1 milijarde EUR (v primerjavi z 920 milijoni EUR v okviru programa COSME) kot del širše pobude za izboljšanje delovanja notranjega trga EU. Uredba o programu Enotni trg<sup>51</sup> v okviru seznama upravičenih ukrepov vključuje sklicevanja na krožno gospodarstvo in okoljsko primerno zasnovano.

## **Podpora EFSI za krožno zasnovano je bila omejena zaradi povpraševanja na trgu**

**86** Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI) je bil vzpostavljen leta 2015. Šlo je za skupno pobudo Komisije in EIB z namenom, da se z obravnavanjem vrzeli na trgu in mobilizacijo zasebnega kapitala sprost 315 milijard EUR za naložbe. V okviru sklada se je zagotovila vračljiva finančna podpora (v obliki posojil, jamstev in kapitalskih naložb)

<sup>49</sup> Uredba (EU) št. 1287/2013 o programu COSME, člen 3.

<sup>50</sup> *Interim Evaluation of the COSME Programme, Final Report*, Evropska komisija, 2017.

<sup>51</sup> Uredba (EU) 2021/690 o vzpostavitvi programa Enotni trg.

za ekonomsko vzdržne projekte v ključnih sektorjih, vključno s projekti z višjim profilom tveganja od običajnih dejavnosti EIB.

**87** V okviru prvega akcijskega načrta EU za krožno gospodarstvo je Komisija skupaj z EIB in Evropskim svetovalnim vozliščem za naložbe (EIAH) opravila ciljno usmerjene dejavnosti ozaveščanja, da bi spodbudila vloge za financiranje iz sklada EFSI in podprla razvoj platform za projekte in naložbe, pomembne za krožno gospodarstvo (ukrep 14 iz *Priloge II*). V skladu s poročilom Komisije o izvajanju prvega akcijskega načrta iz leta 2019 je bilo med letoma 2016 in 2020 prek sklada EFSI in InnovFin predvideno financiranje v višini 2,1 milijarde EUR za pospešitev prehoda na krožno gospodarstvo.

**88** Čeprav je uredba o EFSI<sup>52</sup> vključevala možnost podpore projektom v zvezi s krožnim gospodarstvom (vključno s krožno zasnovo), ni vključevala posebnih meril krožnega gospodarstva, ki bi jih bilo mogoče uporabiti tako, da bi se dalo prednost izbiri projektov, povezanih s krožno zasnovo. vendar je z EIB med letoma 2016 in 2019 organizirala vrsto delavnic na temo zelenih naložb (vključno z učinkovito rabo virov), ki so ustrezale ciljem iz prvega akcijskega načrta. EIAH je v okviru ciljno usmerjenih dejavnosti ozaveščanja uvedel pobudo *Circular City Centre* (center za krožna mesta)<sup>53</sup> in izdal navodila za financiranje, da bi povečal ozaveščenost o krožnem gospodarstvu in podprl razvoj projektov krožnega gospodarstva.

**89** Komisija ni zahtevala, naj EIB spremlja porabo sredstev EFSI za krožno gospodarstvo ali posebej poroča o njej. Sodišče je v analizi ugotovilo, da je od 675 projektov sklada EFSI, ki so bili do junija 2022 prijavljeni za financiranje v vrednosti 60 milijard EUR, s krožnim gospodarstvom povezanih 29 projektov, katerih financiranje iz sklada EFSI skupaj znaša 1,9 milijarde EUR (3,1 %). Samo trije od teh 29 projektov s skupnim financiranjem v višini 113 milijonov EUR so povezani z okoljsko primerno zasnovo. EIB je majhno število projektov krožnega gospodarstva pripisala temu, da so vloge za sklad EFSI odvisne od povpraševanja. Ne EIB ne Komisija nista imeli informacij o tem, kako so ti projekti prispevali k ciljem krožne zasnove iz prvega akcijskega načrta za krožno gospodarstvo.

---

<sup>52</sup> Uredba (EU) 2015/1017 o Evropskem skladu za strateške naložbe, Evropskem svetovalnem vozlišču za naložbe in Evropskem portalu naložbenih projektov, spremenjena z Uredbo (EU) 2017/2396.

<sup>53</sup> <https://advisory.eib.org/about/circular-city-centre.htm>.

**90** Sodišče je preučilo enega od teh treh projektov, s katerim se je spodbujala večja lokalna poraba odpadnega papirja in obnovljivih embalažnih materialov v skladu z zakonodajo EU o odpadkih<sup>54</sup>. Ugotovilo je, da je ta projekt kljub temu, da se ni nanašal na krožno zasnovano izdelka, prispeval k cilju učinkovite rabe virov v proizvodnem procesu iz prvega akcijskega načrta EU.

**91** Za obdobje 2021–2027 je sklad EFSI nasledil novi program InvestEU, ki je v drugem akcijskem načrtu za krožno gospodarstvo naveden kot vir financiranja za projekte krožnega gospodarstva. V uredbi o programu InvestEU<sup>55</sup> je krožno gospodarstvo navedeno kot področje za naložbe, pri čemer imajo posebno prednost ključni sektorji z največjim potencialom za krožnost. Čeprav ta zakonodajni okvir natančneje določa podporo projektom v zvezi s fazo zasnove in proizvodnje v krožnem gospodarstvu kot pa okvir sklada EFSI, je uporaba teh instrumentov še vedno odvisna od povpraševanja na trgu, ki ga EIB in Komisija spodbujata s ciljno usmerjenimi dejavnostmi ozaveščanja in svetovanja.

---

<sup>54</sup> Direktiva 2004/12/ES o embalaži in odpadni embalaži.

<sup>55</sup> Uredba (EU) 2021/523 o programu InvestEU.

## Zaključki in priporočila

**92** Sodišče na splošno ugotavlja, da so dokazi o tem, da so akcijska načrta Komisije za krožno gospodarstvo in zlasti ukrepi v zvezi s krožno zasnovo izdelkov in proizvodnih procesov uspešno vplivali na dejavnosti krožnega gospodarstva v državah članicah, omejeni.

**93** Po objavi prvega akcijskega načrta leta 2015 so se dejavnosti vlad držav članic v zvezi s krožnim gospodarstvom povečale. V času revizije, ki jo je opravilo Sodišče, so skoraj vse države članice EU že pripravile nacionalno strategijo za krožno gospodarstvo, ki se sklicuje na akcijski načrt in povezano politiko EU ter v nekem obsegu vključuje krožno zasnovano, ali pa so bile v fazi njene priprave. Čeprav zakonodaja EU spodbuja financiranje EU za krožno gospodarstvo, pa se je stopnja krožnosti med letoma 2015 in 2021 povečala za samo 0,4 odstotne točke. Poleg tega se je napredek med državami članicami bistveno razlikoval. Glede na navedeno se zdi, da bo EU težko dosegla ambiciozni cilj, da do leta 2030 podvoji stopnjo krožnosti (glej odstavke [23–28](#)).

**94** V okvir Komisije za spremljanje prehoda EU na krožno gospodarstvo niso bili zajeti vsi ključni vidiki. Okvir ni vključeval posebnih kazalnikov za krožno zasnovano izdelkov, torej fazo, v kateri se določi večji del vpliva na okolje (glej odstavke [29–32](#)).

### Priporočilo 1 – Izboljšanje spremljanja prehoda držav članic na krožno gospodarstvo

---

Komisija naj analizira, kako bolje upoštevati ključne vidike krožnega gospodarstva, zlasti krožno zasnovano izdelkov, da bi se izboljšalo spremljanje napredka držav članic pri prehodu na krožno gospodarstvo in olajšalo odločanje o novih politikah, pobudah in ukrepih.

**Ciljni rok za izvedbo: leto 2024.**

**95** Prvi akcijski načrt za krožno gospodarstvo je vključeval vrsto podpornih ukrepov, ki so bili namenjeni lažšanju prehoda držav članic na krožno gospodarstvo z določitvijo usmeritve politik na področjih, kot so inovacije in naložbe. Sodišče je našlo le malo dokazov, da so ti ukrepi uspešno prispevali k prehodu držav članic na krožno gospodarstvo. Njihov učinek je bil v najboljšem primeru skromen. Medtem ko so bili drugi institucionalni deležniki EU močno zainteresirani za ugotavljanje načrtovanega zastaranja, je Komisija sprejela zaključek, da sistem preizkušanja za ugotavljanje slabih namenov proizvajalca ni izvedljiv (glej odstavke [35–51](#)).

**96** Sredstva kohezijske politike so se v obdobju 2014–2020 uporabljala predvsem za ravnanje z odpadki, ki ima manjši potencial za zmanjšanje vpliva na okolje kot krožna zasnova. Čeprav so bila sredstva EU in splošna podpora za prehod na krožno gospodarstvo na voljo, Komisija in države članice finančnih sredstev niso uspešno usmerjale v naložbe, osredotočene na krožno zasnovo. V programskih načrtih za obdobje 2021–2027 je krožno gospodarstvo sicer bolj poudarjeno, vendar se lahko države članice še vedno odločijo, da bistvene zneske sredstev EU porabijo za ravnanje z odpadki namesto za preprečevanje njihovega nastajanja s krožno zasnovo (glej odstavke [52–65](#)).

**97** Med skladi, ki jih je Komisija v obdobju 2014–2020 neposredno upravljala, je k pobudam za krožno gospodarstvo največ prispeval program Obzorje 2020. Čeprav se je financiranje EU iz tega sklada dodeljevalo projektom, povezanim s krožnim gospodarstvom, je bila za raziskovalne rešitve, ki so se z njim zagotovile, značilna nizka stopnja zrelosti, kar je oviralo njihovo takojšnjo uporabo v podjetjih v državah članicah. Druga ovira za njihovo takojšnjo uporabo so bile omejene sinergije med programom Obzorje 2020 in programi kohezijske politike (glej odstavke [66–75](#)).

**98** Iz programa LIFE se je financiralo več projektov krožnega gospodarstva, vendar Komisiji v okviru sistema spremljanja in vrednotenja programa LIFE ni treba ugotavljati, kateri projekti so povezani s krožno zasnovo. Program EU za konkurenčnost podjetij in MSP je zagotovil le malo ustreznega financiranja, na podporo krožnemu gospodarstvu iz Evropskega sklada za strateške naložbe pa je vplivalo omejeno povpraševanje na trgu (glej odstavke [76–91](#)).

## **Priporočilo 2 – Analiza razlogov za slabo črpanje sredstev EU za krožno gospodarstvo in razmislek o možnostih za več spodbud**

---

Glede na možni vpliv krožnega gospodarstva na okolje naj Komisija analizira, zakaj sredstva EU pod deljenim in neposrednim upravljanjem niso privedla do tega, da bi se več projektov osredotočalo na krožno zasnovo. V okviru te analize naj preuči možnosti za zagotavljanje več spodbud za razvoj takih projektov, ki so v okviru kohezijske politike ciljno usmerjeni na krožno zasnovo izdelkov.

**Ciljni rok za izvedbo: leto 2024.**

To poročilo je sprejel senat II, ki ga vodi članica Sodišča Annemie Turtelboom, v Luxembourggu na zasedanju 10. maja 2023.

*Za Evropsko računsko sodišče*

Tony Murphy  
*predsednik*



# Priloge

## Priloga I – Prenos direktiv EU, pomembnih za krožno gospodarstvo, ki so bile sprejete v času prvega akcijskega načrta za krožno gospodarstvo

Direktiva	Rok za prenos	Preverjanje pravočasnosti in popolnosti, ki ga opravi Komisija	
		Stanje	Seznam držav članic
<b>2018/849</b> o izrabljenih vozilih, (odpadnih) baterijah in akumulatorjih ter odpadni električni in elektronski opremi	5. 7. 2020	<b>24</b> dokončanih	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, <b>IE</b> , IT, LT, LV, MT, <b>NL</b> , <b>PL</b> , PT, RO, SE, SI, SK
		<b>3</b> zamujajo ( <u>4</u> potekajoči postopki za ugotavljanje kršitev)	<u>AT</u> <u>BE</u> , <u>HR</u> – delno <u>LU</u> – v postopku pregleda
<b>2018/850</b> o odlaganju odpadkov na odlagališčih	5. 7. 2020	<b>24</b> dokončanih	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, <b>IE</b> , IT, LT, LV, MT, <b>NL</b> , <b>PL</b> , PT, RO, SE, SI, SK
		<b>3</b> zamujajo ( <u>3</u> potekajoči postopki za ugotavljanje kršitev)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – delno <u>LU</u> – v postopku pregleda

Direktiva	Rok za prenos	Preverjanje pravočasnosti in popolnosti, ki ga opravi Komisija	
		Stanje	Seznam držav članic
<b>2018/851</b> o odpadkih	5. 7. 2020	<b>23</b> dokončanih	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, <b>IE</b> , IT, LT, LV, MT, <b>NL</b> , <b>PL</b> , PT, RO, SE, SK
		<b>4</b> zamuja ( <u>4</u> potekajoči postopki za ugotavljanje kršitev)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – delno <u>LU</u> , <u>SI</u> – v postopku pregleda
<b>2018/852</b> o embalaži in odpadni embalaži	5. 7. 2020	<b>24</b> dokončanih	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, <b>IE</b> , IT, LT, LV, MT, <b>NL</b> , <b>PL</b> , PT, RO, SE, SI, SK
		<b>3</b> zamuja ( <u>3</u> potekajoči postopki za ugotavljanje kršitev)	<u>ES</u> , <u>HR</u> – delno <u>LU</u> – v postopku pregleda
<b>2019/771</b> o nekaterih vidikih pogodb za prodajo blaga	1. 7. 2021	<b>21</b> dokončanih	AT, BE, BG, CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, <b>NL</b> , PT, RO, SE
		<b>6</b> zamuja ( <u>6</u> potekajočih postopkov za ugotavljanje kršitev)	<u>CZ</u> , <u>EL</u> , <b>IE</b> , <b>PL</b> , <u>SI</u> , <u>SK</u>

Direktiva	Rok za prenos	Preverjanje pravočasnosti in popolnosti, ki ga opravi Komisija	
		Stanje	Seznam držav članic
<b>2019/883</b> o pristaniških sprejemnih zmogljivostih za oddajo odpadkov z ladij	28. 6. 2021	<b>12</b> dokončanih	EL, CY, ES, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PT, RO, SK
		<b>15</b> zamuja ( <b>16</b> potekajočih postopkov za ugotavljanje kršitev)	<u>BG</u> – delno <u>BE</u> , <u>DE</u> , <u>FI</u> , <u>SE</u> , <u>SI</u> , <u>PL</u> – delno in v postopku pregleda <u>AT</u> , <u>CY</u> , <u>CZ</u> , <u>DK</u> , <u>EE</u> , <u>FR</u> , <u>IE</u> , <u>LV</u> , <u>NL</u> – v postopku pregleda
<b>2019/904</b> o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje	3. 7. 2021	<b>13</b> dokončanih	AT, BG, CY, DE, EL, ES, HU, IT, LT, <b>NL</b> , RO, SE, SK
		<b>14</b> zamuja ( <b>12</b> potekajočih postopkov za ugotavljanje kršitev)	<u>BE</u> , <u>CZ</u> , <u>FI</u> , <u>HR</u> , <u>LV</u> , <u>MT</u> , <u>PT</u> , <u>SI</u> – delno <u>EE</u> , <u>IE</u> , <u>LU</u> , <u>PL</u>
<b>SKUPAJ</b> sedem direktiv	prekoračeni roki	<b>141</b> dokončanih <b>46</b> zamuja ( <b>25 %</b> ) <b>48</b> potekajočih postopkov za ugotavljanje kršitev	

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije iz julija 2022

## Priloga II – Seznam ukrepov Komisije iz obeh akcijskih načrtov za krožno gospodarstvo, ki so povezani s krožno zasnovo<sup>1</sup>

#	Ukrep	Glavni GD	Skupina ukrepov iz akcijskega načrta	Preučeni projekti
<i>Prvi akcijski načrt za krožno gospodarstvo</i>				
1	Poudarek na zahtevah za izdelke, povezanih s krožnim gospodarstvom, v okviru direktive o okoljsko primerni zasnovi (večsektorski) in predlogu izvedbene uredbe (vključno s televizorji in ekrani)	GD ENV, GD GROW, GD ENER	Proizvodnja	-
2	Delovni načrt za okoljsko primerno zasnovo za obdobje 2015–2017 in zahteva po standardih za učinkovito rabo materialov, vključno z zahtevami po okoljsko primerni zasnovi v zvezi s trajnostjo, popravljivostjo in možnostjo recikliranja izdelkov	GD GROW, GD ENER	Proizvodnja	-
3	Analiza možnosti, da se predlagajo horizontalne zahteve za zagotavljanje informacij o popravilu v okviru okoljsko primerne zasnove	GD ENV, GD GROW, GD ENER	Potrošnja	-
4	Preučitev možnosti in ukrepov za bolj skladen političen okvir za različne sklope dela v zvezi s politiko EU za izdelke, in sicer z vidika njihovega prispevka h krožnemu gospodarstvu	GD ENV, GD GROW, GD ENER	Proizvodnja	-
<u>5</u>	Ocena možnosti za neodvisen program preskušanja načrtovanega zastaranja	GD ENV, GD RTD, GD JUST	Potrošnja	1 x Obzorje 2020
<u>6</u>	Razvoj izboljšane baze znanja in podpore za MSP pri nadomestitvi nevarnih snovi, ki povzročajo zelo veliko zaskrbljenost	GD GROW	Proizvodnja	1 x LIFE 2 x COSME

#	Ukrep	Glavni GD	Skupina ukrepov iz akcijskega načrta	Preučeni projekti
<u>7</u>	Vzpostavitev odprtega, vseevropskega omrežja tehnološke infrastrukture za MSP za integracijo naprednih proizvodnih tehnologij v njihove proizvodne procese	GD GROW	Proizvodnja	1 x Obzorje 2020 1 x COSME
<u>8</u>	Smernice za krožno gospodarstvo v referenčnih dokumentih EU o najboljših razpoložljivih tehnikah (BREF) za več industrijskih sektorjev (večsektorski)	GD ENV	Proizvodnja	-
<u>9</u>	Preučitev, kako izboljšati učinkovitost in uvajanje sistema EU za okoljsko ravnanje in presojo (EMAS) ter pilotnega programa preverjanja okoljskih tehnologij	GD ENV	Proizvodnja	-
<u>10</u>	Sodelovanje z deležniki pri izvajanju tega akcijskega načrta prek obstoječih forumov v ključnih sektorjih	GD ENV, GD GROW	Inovacije in naložbe	-
<u>11</u>	Ciljno ozaveščanje in komunikacijske dejavnosti za pomoč državam članicam in regijam pri uporabi skladov kohezijske politike za krožno gospodarstvo	GD REGIO	Inovacije in naložbe	5 x ESRR
<u>12</u>	Podpora državam članicam in regijam za krepitev inovacij za krožno gospodarstvo s pametno specializacijo	GD REGIO	Inovacije in naložbe	-
<u>13</u>	Pobuda „Industrija 2020 in krožno gospodarstvo“ v okviru programa Obzorje 2020	GD GROW, GD RTD	Inovacije in naložbe	1 x Obzorje 2020
<u>14</u>	Ciljno ozaveščanje za spodbujanje prijav za financiranje iz sklada EFSI in podpora razvoju projektov in naložbenih platform, pomembnih za krožno gospodarstvo	GD ENV, GD GROW	Inovacije in naložbe	1 x EFSI

#	Ukrep	Glavni GD	Skupina ukrepov iz akcijskega načrta	Preučeni projekti
<u>15</u>	Razvoj okvira za spremljanje krožnega gospodarstva	GD ENV, GD GROW, GD ESTAT	Spremljanje	-
<i>Drugi akcijski načrt za krožno gospodarstvo</i>				
16	Zakonodajni predlog za pobudo politike za trajnostne izdelke	GD ENV, GD GROW, GD ENER	Okvir politike za trajnostne izdelke	-
17	Pobuda za krožno elektroniko, rešitev glede univerzalnega polnilnika in sistemi nagrajevanja za vračanje starih naprav	GD CNECT, GD GROW, GD ENER	Ključne vrednostne verige izdelkov	-
18	Pregled direktive o industrijskih emisijah, vključno z vključitvijo praks krožnega gospodarstva v prihodnje BREF	GD ENV	Okvir politike za trajnostne izdelke	-
19	Podpora prehodu na krožno gospodarstvo v okviru skladov kohezijske politike, mehanizma za pravični prehod in pobud za mesta	GD REGIO	Zagotavljanje, da krožno gospodarstvo prinaša koristi ljudem, regijam in mestom	-
20	Pregled direktive o omejitvi uporabe nekaterih nevarnih snovi v električni in elektronski opremi ter smernice za pojasnitev njene povezave z uredbo REACH in zahtevami za okoljsko primerno zasnovano	GD ENV	Ključne vrednostne verige izdelkov	-
21	Posodobitev okvira za spremljanje krožnega gospodarstva, da se upoštevajo nove prednostne naloge politike in oblikujejo dodatni kazalniki o rabi virov, vključno z odtisom porabe in materialov	GD ENV, GD ESTAT	Spremljanje napredka	-

<sup>1</sup> Različne barve, uporabljene v tej tabeli, označujejo različne vrste ukrepov iz akcijskega načrta: regulativni okvir, podporni ukrepi, dodeljevanje sredstev in spremljanje napredka EU (glej *sliko 4*).

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi obeh akcijskih načrtov za krožno gospodarstvo

### Priloga III – Okvir za spremljanje krožnega gospodarstva

#	Kazalnik (skupina)	Ustreznost	Zakonodaja in politika EU (primeri)
<b>Proizvodnja in poraba</b>			
1	samozadostnost EU na področju surovin	Krožno gospodarstvo bi moralo biti v pomoč pri reševanju tveganj na področju oskrbe s surovinami, še posebej kritičnimi.	pobuda za surovine; načrt za učinkovito rabo virov
2	zelena javna naročila	Javna naročila predstavljajo velik delež porabe in lahko spodbudijo krožno gospodarstvo.	strategija javnih naročil; podporne sheme EU in prostovoljna merila za zelena javna naročila
3a–c	nastajanje odpadkov	V krožnem gospodarstvu je nastajanje odpadkov zmanjšano na najmanjšo možno mero.	okvirna direktiva o odpadkih; direktive o posameznih tokovih odpadkov; strategija za plastiko
4	živilski odpadki	Zavržena hrana negativno vpliva na okolje, podnebje in gospodarstvo.	uredba o splošni živilski zakonodaji; okvirna direktiva o odpadkih; različne pobude (npr. platforma o izgubah hrane in živilskih odpadkih)
<b>Ravnanje z odpadki</b>			
5a–b	skupne stopnje recikliranja	Okrepitev recikliranja je sestavni del prehoda na krožno gospodarstvo.	okvirna direktiva o odpadkih
6a–f	stopnje recikliranja za posamezne tokove odpadkov	Odraža napredek pri recikliranju ključnih tokov odpadkov.	okvirna direktiva o odpadkih; direktiva o odlagališčih; direktive o posameznih tokovih odpadkov
<b>Sekundarne surovine</b>			
7a–b	prispevek recikliranih materialov k pokrivanju povpraševanja po surovinah (vključno s stopnjo uporabe krožnih materialov)	V krožnem gospodarstvu se za izdelavo novih proizvodov običajno uporabljajo sekundarne surovine.	okvirna direktiva o odpadkih; direktiva o okoljsko primerni zasnovi; okoljski znak EU; uredba REACH; pobuda o stičišču politik na področju kemikalij, proizvodov in odpadkov; strategija za plastiko; standardi kakovosti za sekundarne surovine

#	Kazalnik (skupina)	Ustreznost	Zakonodaja in politika EU (primeri)
8	trgovanje s surovinami, ki jih je mogoče reciklirati	V trgovanju s surovinami, ki jih je mogoče reciklirati, se odraža pomen notranjega trga in udeležbe v krožnem gospodarstvu na svetovni ravni.	politika notranjega trga; uredba o pošiljkah odpadkov; trgovinska politika
<b>Konkurenčnost in inovacije</b>			
9a–c	zasebne naložbe, delovna mesta in bruto dodana vrednost	Odraža prispevek krožnega gospodarstva k ustvarjanju delovnih mest in gospodarski rasti.	naložbeni načrt za Evropo; strukturni in investicijski skladi; InnovFin; platforma za podporo financiranja krožnega gospodarstva; strategija za vzdržno financiranje; pobuda za zelena delovna mesta; novi program znanj in spretnosti za Evropo; politika notranjega trga
10	patenti	Inovativne tehnologije, povezane s krožnim gospodarstvom, spodbujajo konkurenčnost EU na svetovni ravni.	Obzorje 2020

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi sporočila [COM\(2018\) 029](#)



# Kratice

**BREF:** referenčni dokument o najboljših razpoložljivih tehnikah

**CEAP:** akcijski načrt za krožno gospodarstvo

**COSME:** Program EU za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja

**EFSI:** Evropski sklad za strateške naložbe

**EIAH:** Evropsko svetovalno vozlišče za naložbe

**EIB:** Evropska investicijska banka

**EMAS:** sistem za okoljsko ravnanje in presojo

**ESRR:** Evropski sklad za regionalni razvoj

**ESTAT:** Eurostat

**GD ENER:** Generalni direktorat za energijo

**GD ENV:** Generalni direktorat za okolje

**GD GROW:** Generalni direktorat za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja

**GD JUST:** Generalni direktorat za pravosodje in potrošnike

**GD REGIO:** Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko

**GD RTD:** Generalni direktorat za raziskave in inovacije

**MSP:** mala in srednja podjetja

**REACH:** registracija, evalvacija, avtorizacija in omejevanje kemikalij

# Glosar

**Evropska investicijska banka:** banka EU, ki je v lasti držav članic in zagotavlja financiranje za projekte v podporo politiki EU, predvsem v EU, pa tudi zunaj nje.

**Evropski ekonomsko-socialni odbor:** posvetovalni organ EU, ki deluje kot forum za organizacije civilne družbe.

**Evropski sklad za regionalni razvoj:** sklad EU, s katerim se krepi ekonomska in socialna kohezija v EU s financiranjem naložb, s katerimi se zmanjšujejo neravnovesja med regijami.

**Evropski strukturni in investicijski skladi:** pet glavnih skladov EU, ki so skupaj namenjeni podpori gospodarskega razvoja v celotni EU v obdobju 2014–2020: Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo.

**Evropski zeleni dogovor:** strategija EU za rast, sprejeta leta 2019, s katero naj bi EU do leta 2050 postala podnebno nevtralna.

**Evropsko svetovalno vozlišče za naložbe:** platforma, v kateri so združene vse storitve naložbenega svetovanja in tehnične pomoči za prosilce za podporo iz sklada EFSI.

**InvestEU:** mehanizem, namenjen spodbujanju zasebnih naložb v projekte strateškega pomena za EU.

**Kohezijski sklad:** sklad EU za zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik v EU s financiranjem naložb v državah članicah, katerih bruto nacionalni dohodek na prebivalca je manjši od 90 % povprečja EU.

**Krožno gospodarstvo:** ekonomski sistem, ki temelji na ponovni uporabi, delitvi, popravilu, popolni prenovi, predelavi in recikliranju materialov, da se kar najbolj zmanjšajo poraba virov ter količina odpadkov in emisij, zlasti s krožno zasnovano izdelkov in proizvodnih procesov.

**LIFE:** finančni instrument za podpiranje izvajanja okoljske in podnebne politike EU s sofinanciranjem projektov v državah članicah.

**Malo ali srednje podjetje:** opredelitev velikosti, ki se uporablja za gospodarske družbe in druge organizacije ter temelji na številu zaposlenih in nekaterih finančnih merilih. Mala podjetja imajo manj kot 50 zaposlenih in promet ali bilančno vsoto, ki ne presega 10 milijonov EUR. Srednja podjetja imajo manj kot 250 zaposlenih in promet, ki ne presega 50 milijonov EUR, ali bilančno vsoto, ki ne presega 43 milijonov EUR.

**Mehanizem za okrevanje in odpornost:** mehanizem finančne podpore EU za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic pandemije COVID-19 in spodbujanje okrevanja s hkratnim spodbujanjem zelene in digitalne preobrazbe.

**Mehanizem za pravični prehod:** instrument EU za spodbujanje prehoda na podnebno nevtravno gospodarstvo ter podpiranje skupnosti in regij, ki jih je prehod finančno najbolj prizadel.

**Načrtovano zastaranje:** praksa snovanja izdelkov z omejenim trajanjem življenjskega cikla, zaradi česar morajo potrošniki kupovati nove izdelke.

**Obzorje 2020:** program EU za financiranje raziskav in inovacij za obdobje 2014–2020.

**Okoljsko primerna (krožna) zasnova:** pristop k zasnovi, s katerim se zmanjša vpliv na okolje v vseh fazah življenjskega cikla izdelka.

**Program za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja:** program EU za pomoč malim podjetjem pri dostopu do novih trgov.

**Sekundarne surovine:** reciklirani materiali, ki jih je mogoče v proizvodnem procesu uporabiti namesto novih ali nerabljenih materialov (imenovanih **primarne surovine**) ali skupaj z njimi.

**Svetovalne storitve InnovFin:** storitve EIB za svetovanje o tem, kako strukturirati projekte na področju raziskav in inovacij, da bi se izboljšal dostop do financiranja zanje.

**Življenjski cikel izdelka:** faze v življenju izdelka od nabave surovin, potrebnih za njegovo izdelavo, do njegove poznejše odstranitve ob koncu življenjske dobe.

## Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2023-17>

## Časovnica

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2023-17>

## Revizijska ekipa

Sodišče v posebnih poročilih predstavlja rezultate svojih revizij politik in programov EU ali tem upravljanja, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Te revizijske naloge izbere in oblikuje tako, da imajo kar največji možni učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, višino zadevnih prihodkov ali porabe, aktualne dogodke ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil revizijski senat II – Naložbe v kohezijo, rast in vključevanje, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Annemie Turtelboom. Revizijo je vodila članica Evropskega računskega sodišča Iliana Ivanova, pri njej pa so sodelovali vodja njenega kabineta James Verity, ataše v njenem kabinetu Ivan Genchev, vodilni upravni uslužbenec Niels-Erik Brokopp, vodja naloge Rafal Gorajski ter revizorji Agota Krenusz, Paloma Munoz Mula, Dieter Böckem, Joanna Laskowska in Katarzyna Solarek. Jezikovno podporo je zagotovil Michael Pyper.



*Od leve proti desni: Paloma Munoz Mula, James Verity, Iliana Ivanova, Rafal Gorajski in Agota Krenusz.*

# AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2023

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Slike 1, 3 in 4 – ikone: te slike so bile oblikovane z uporabo virov [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Vse pravice pridržane.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

## Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

PDF	ISBN 978-92-849-0557-7	ISSN 1977-5784	doi: 10.2865/189937	QJ-05-23-190-SL-N
HTML	ISBN 978-92-849-0580-5	ISSN 1977-5784	doi: 10.2865/301700	QJ-05-23-190-SL-Q

V krožnem gospodarstvu se vrednost izdelkov, materialov in virov ohranja, količina odpadkov pa se zmanjšuje. Z zasnovo izdelka se določi približno 80 % njegovega vpliva na okolje. Sodišče je odkrilo malo dokazov o tem, da sta akcijska načrta Komisije za krožno gospodarstvo, zlasti kar zadeva krožno zasnovo izdelkov in proizvodnih procesov, uspešno vplivala na dejavnosti krožnega gospodarstva v EU. Sodišče je Komisiji priporočilo, naj analizira, zakaj so države članice slabo črpale sredstva EU za krožno zasnovo, in premisli, kako bi zagotovila več spodbud za to, ter izboljša svoje spremljanje prehoda držav članic na krožno gospodarstvo.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE



Urad za publikacije  
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: [eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx)  
Spletišče: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors