

Sprawozdanie specjalne

Gospodarka o obiegu zamkniętym

Pomimo działań UE transformacja w państwach członkowskich przebiega powoli



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-X
Wstęp	01-14
Gospodarka o obiegu zamkniętym	01-02
W prawodawstwie UE coraz większą wagę przywiązuje się do gospodarki o obiegu zamkniętym	03-08
Plany działania dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym	09-14
Zakres kontroli i podejście kontrolne	15-21
Uwagi	22-91
Państwa członkowskie kładą coraz większy nacisk na gospodarkę o obiegu zamkniętym, lecz postępy są powolne i występują problemy z monitorowaniem	22-32
Postępy państw członkowskich w przechodzeniu na gospodarkę o obiegu zamkniętym są powolne	23-26
Na strategię państw członkowskich dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym wpłynął CEAP 1	27-28
W ramach monitorowania prowadzonego przez Komisję istnieją uchybienia	29-32
Ograniczone dowody na to, że działania wspomagające CEAP 1 były skuteczne w promowaniu przechodzenia państwa członkowskiego na gospodarkę o obiegu zamkniętym	33-51
Komisja doszła do wniosku, że wykrycie celowego postarzenia produktów nie jest możliwe	35-37
Zakres wykorzystania wsparcia na rzecz zastępowania niebezpiecznych substancji był niejasny	38-39
Wkład projektów wspierających dostęp do zaawansowanych technologii produkcyjnych był ograniczony	40-42
BREF, EMAS i ETV wpłynęły w niewielkim stopniu na zrównoważony charakter procesów produkcyjnych	43-49
Komisja nawiązała kontakt z zainteresowanymi stronami za pośrednictwem istniejących forów	50-51

Fundusze UE były dostępne na potrzeby wspierania przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, ale w niewielkim stopniu wykorzystywane do projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego	52-91
Komisja zaplanowała znaczne finansowanie unijne na gospodarkę o obiegu zamkniętym	54-55
Ograniczone wykorzystanie funduszy polityki spójności na projekty dotyczące projektowania pod kątem obiegu zamkniętego	56-65
Komisja uruchomiła finansowanie w ramach programu „Horyzont 2020” na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym, ale jego wpływ w państwach członkowskich jest ograniczony	66-75
W ramach LIFE finansuje się projekty dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym, ale ich udział w projektowaniu pod kątem obiegu zamkniętego jest znany	76-81
COSME w niewielkim stopniu wspierał cele projektowania pod kątem obiegu zamkniętego	82-85
Wsparcie EFIS na rzecz projektowania pod kątem obiegu zamkniętego było ograniczone przez popyt rynkowy	86-91
Wnioski i zalecenia	92-98
Załączniki	
Załącznik I – Transpozycja dyrektyw UE dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym przyjętych w trakcie realizacji CEAP 1	
Załącznik II – Wykaz działań Komisji przewidzianych w CEAP 1 i CEAP 2 dotyczących projektowania pod kątem obiegu zamkniętego	
Załącznik III – Ramy monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym	
Wykaz akronimów	
Glosariusz	
Odpowiedzi Komisji	
Kalendarium	
Zespół kontrolny	

Streszczenie

I Tradycyjne gospodarki cechuje tendencja do rozwoju w cyklu liniowym „weź-wyprodukuj-wyrzuć”. W gospodarce o obiegu zamkniętym natomiast utrzymuje się wartość produktów, materiałów i zasobów przez jak najdłuższy czas, a także minimalizuje się ilość odpadów. Dla obywateli oznacza to tyle, że uzyskują produkty, które dłużej im służą lub są łatwiejsze do naprawy, modernizacji, regeneracji, ponownego użycia lub recyklingu. Dla przedsiębiorstw – możliwość bardziej efektywnego wykorzystania zasobów.

II Sposób zaprojektowania produktu determinuje w około 80% jego wpływ na środowisko. Aby zminimalizować wpływ na środowisko, produkty i procesy produkcji należy przeprojektować, kierując się zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym, w zgodzie z unijnym priorytetem dotyczącym zapobiegania powstawaniu odpadów.

III Efektywne gospodarowanie zasobami znajduje się w programie politycznym UE od ponad dekady. Częścią strategii Komisji dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym są plany działania dotyczące takiej gospodarki. W 2015 r. Komisja wydała pierwszy plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, który obejmował działania mające na celu ustanowienie wspierających ram regulacyjnych i kierunku polityki, przydzielenie finansowania UE i monitorowanie przejścia UE na gospodarkę o obiegu zamkniętym. W 2020 r. w odpowiedzi na Europejski Zielony Ład Komisja wydała nowy plan działania, w którym – opierając się na poprzednim planie – ustanowiła ambitny cel dotyczący podwojenia do 2030 r. udziału materiałów pochodzących z recyklingu i wprowadzanych z powrotem do gospodarki UE.

IV W ramach kontroli Trybunał ocenił, czy kroki poczynione przez Komisję skutecznie wpłynęły na funkcjonowanie gospodarki o obiegu zamkniętym w państwach członkowskich. Trybunał skoncentrował się na działaniach Komisji określonych w jej pierwszym planie działania z 2015 r., dotyczących projektowania i produkcji. Zbadał on, jak szybko państwa członkowskie przechodziły na gospodarkę o obiegu zamkniętym, a także przeanalizował skuteczność działań Komisji mających na celu wspieranie tej transformacji oraz mobilizację funduszy unijnych z różnych źródeł na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym. Poprzez swoje sprawozdanie Trybunał chce przyczynić się do udzielenia odpowiedzi na stojące obecnie przed UE wyzwanie, jakim jest ograniczenie wpływu działalności gospodarczej na środowisko. Powinno ono pomóc Komisji w lepszym monitorowaniu przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz w lepszym ukierunkowaniu finansowania UE na projektowanie produktów i procesów

produkcji pod kątem obiegu zamkniętego – najskuteczniejszym sposobie przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

V W ogólnym ujęciu Trybunał stwierdził, że istnieją jedynie ograniczone dowody na to, że plany działania dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym, w szczególności działania dotyczące projektowania produktów i procesów produkcyjnych pod kątem obiegu zamkniętego, wpłynęły na działania związane z gospodarką o obiegu zamkniętym w państwach członkowskich.

VI Do pozytywów należy zaliczyć to, że od czasu opublikowania pierwszego planu działania rządy państw członkowskich zwiększyły liczbę działań związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym. Niemniej tempo postępów pozostaje powolne. Unijna ambicja podwojenia do 2030 r. udziału materiałów poddawanych recyklingowi i wprowadzanych z powrotem do gospodarki wydaje się bardzo trudna do urzeczywistnienia.

VII W ramach Komisji dotyczących monitorowania przejścia UE na gospodarkę o obiegu zamkniętym nie w pełni uwzględniono wszystkie kluczowe aspekty. Brak jest w nich konkretnych wskaźników dotyczących projektowania produktów pod kątem obiegu zamkniętego. Trybunał ustalił, że chociaż ramy monitorowania poddawano przeglądowi w czasie przeprowadzanej przezeń kontroli, to wskaźniki Komisji nie umożliwiały kompleksowego monitorowania ogólnego postępu transformacji.

VIII Stwierdzono tylko ograniczone dowody na skuteczność działań wspomagających plan działania, których celem było ułatwienie państwom członkowskim przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym przez ustalenie kierunku polityki w takich obszarach jak innowacje i inwestycje. Zgodnie z prawodawstwem unijnym państwa członkowskie powinny należycie wykorzystywać inwestycje UE, obierając za priorytet zapobieganie powstawaniu odpadów.

IX UE zaplanowała, że w latach 2014–2020 przeznaczy środki w wysokości ponad 10 mld euro na przechodzenie na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Pomimo dostępności funduszy UE i ogólnego wsparcia na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym Komisja i państwa członkowskie nie ukierunkowały skutecznie finansowania na inwestycje koncentrujące się na projektowaniu produktów i procesów produkcji pod kątem obiegu zamkniętego. Środki unijne w dużej mierze wykorzystano na rzecz gospodarki odpadami, która ma mniejszy potencjał ograniczania wpływu na środowisko. Chociaż w okresie programowania 2021–2027 położono większy nacisk na gospodarkę o obiegu zamkniętym, państwa członkowskie nadal mogą zdecydować się

na wydanie znacznych kwot z funduszy UE na gospodarowanie odpadami, ale nie na zapobieganie ich powstawaniu przez projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego.

X Trybunał zalecił, by Komisja:

- poprawiła monitorowanie przechodzenia państw członkowskich na gospodarkę o obiegu zamkniętym, aby ułatwić podejmowanie świadomych decyzji dotyczących nowej polityki, inicjatyw i działań;
- przeanalizowała przyczyny niskiego poziomu wykorzystania funduszy UE na projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego i rozważyła możliwości rozszerzenia zachęt.

Wstęp

Gospodarka o obiegu zamkniętym

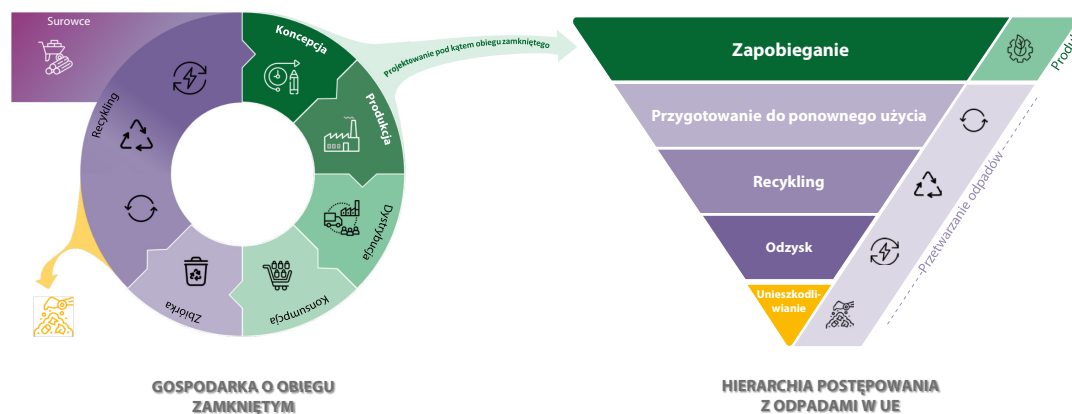
01 Termin „gospodarka o obiegu zamkniętym” odnosi się do koncepcji utrzymania wartości produktów, materiałów i zasobów przez jak najdłuższy czas oraz ograniczenia ilości odpadów do minimum. Podejście to różni się od tradycyjnego cyklu „weź-wyprodukuj-wyrzuć” i ma istotne zalety pod względem zrównoważonego rozwoju. Dla obywateli oznacza ono tyle, że uzyskują produkty, które dłużej im służą lub są łatwiejsze do naprawy, modernizacji, regeneracji, ponownego użycia lub recyklingu. Przedsiębiorstwom podejście to zapewnia szereg potencjalnych korzyści, w tym większą efektywność wykorzystania zasobów i mniejszą ekspozycję na zmienność cen.

02 Gospodarka o obiegu zamkniętym obejmuje cały cykl życia produktu. Niemniej, jak podkreśla Komisja¹: „Gospodarka o obiegu zamkniętym rozpoczyna się na samym początku cyklu życia produktu. Zarówno etap projektowania, jak i produkcji mają wpływ na procesy pozyskiwania surowców, wykorzystywania zasobów i wytwarzania odpadów w całym cyklu życia produktu”. Aby zminimalizować wpływ na środowisko, produkty i procesy produkcji należy przeprojektować, kierując się zasadami gospodarki o obiegu zamkniętym, w zgodzie z priorytetem UE dotyczącym zapobiegania powstawaniu odpadów (zob. *rys. 1*). Wpływ produktu na środowisko zależy w około 80% od jego projektu².

¹ Plan działania Komisji dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, [COM\(2015\) 614](#).

² „Ecodesign your future: how ecodesign can help the environment by making products smarter”, Komisja Europejska, 2014.

Rys. 1 – Etapy gospodarki o obiegu zamkniętym a zapobieganie powstawaniu odpadów w UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie dokumentu Komisji „Cohesion policy support for the circular economy”, czerwiec 2016 r. oraz na podstawie [dyrektywy ramowej w sprawie odpadów](#).

W prawodawstwie UE coraz większą wagę przywiązuje się do gospodarki o obiegu zamkniętym

03 Efektywne gospodarowanie zasobami znajduje się w programie politycznym UE od ponad dekady. W marcu 2010 r. Komisja przyjęła strategię „Europa 2020”³, która obejmuje priorytet „Wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej”. W 2011 r. Komisja opublikowała inicjatywę przewodnią „Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy”⁴ – plan działania mający na celu zapewnienie zrównoważonego wzrostu gospodarczego przez oddzielenie go od wykorzystania zasobów.

04 W lipcu 2014 r. Komisja opublikowała wniosek ustawodawczy dotyczący dyrektywy w sprawie ograniczenia ilości odpadów⁵, a wraz z nim komunikat w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym⁶ („pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”). W marcu 2015 r. Komisja postanowiła jednak [wycofać](#) swój wniosek, który krytykowano za to, że koncentrował się na polityce i prawodawstwie dotyczącym

³ Strategia Komisji na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, [COM\(2010\) 2020](#).

⁴ Plan działania Komisji na rzecz zasobooszczędnej Europy, [COM \(2011\) 571](#).

⁵ Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie odpadów, [COM\(2014\) 397](#).

⁶ Ku gospodarce o obiegu zamkniętym: program „zero odpadów” dla Europy [COM\(2014\) 398](#).

odpadów, a nie na konkretnych propozycjach służących poprawie całego cyklu życia produktów, w szczególności na zapobieganiu powstawaniu odpadów.

05 UE przyjęła kilka różnych dyrektyw dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym. Dyrektywa w sprawie ekoprojektu z 2009 r.⁷ jest kluczowym aktem prawnym dotyczącym produktów związanych z energią, jeśli chodzi o określenie wymogów w zakresie projektowania produktów pod kątem obiegu zamkniętego. W latach 2015–2019 prawodawcy unijni uchwalili szereg dyrektyw⁸ promujących zasady gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym zapobieganie powstawaniu odpadów oraz rozsądne, efektywne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych. Trzy z tych dyrektyw były istotne dla projektowania produktów pod kątem obiegu zamkniętego:

- o dyrektywa z 2015 r. w sprawie ograniczenia stosowania substancji niebezpiecznych;
- o dyrektywa z 2018 r. dotycząca opakowań i odpadów opakowaniowych;
- o dyrektywa z 2019 r. w sprawie produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych.

06 Państwa członkowskie wciąż przeprowadzały proces transpozycji większości tych dyrektyw do prawa krajowego (zob. [załącznik I](#)).

⁷ [Dyrektywa 2009/125/WE](#) w sprawie wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią.

⁸ **1)** [Dyrektywa \(UE\) 2015/863](#) o zastąpieniu substancji objętych ograniczeniem; **2)** [2018/849](#) w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji, (zużytych) baterii i akumulatorów oraz zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego; **3)** [2018/850](#) w sprawie składowania odpadów; **4)** [dyrektywa 2018/851](#) w sprawie odpadów; **5)** [dyrektywa 2018/852](#) w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych; **6)** [dyrektywa 2019/771](#) w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów oraz; **7)** [dyrektywa 2019/883](#) w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów ze statków; **8)** [dyrektywa 2019/904](#) w sprawie produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych.

07 Począwszy od 2020 r. Komisja systematycznie uwzględniała wymogi dotyczące zrównoważenia środowiskowego w zakresie projektowania produktów i produkcji pod kątem obiegu zamkniętego w takich wnioskach ustawodawczych jak:

- o wniosek dotyczący inicjatywy w zakresie polityki zrównoważonych produktów⁹;
- o wniosek dotyczący wspólnego rozwiązania dotyczącego ładowarek i systemu nagradzania konsumentów za zwrot starych urządzeń w ramach inicjatywy związanej z urządzeniami elektronicznymi o zamkniętym cyklu życia¹⁰;
- o wniosek dotyczący przeglądu dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych¹¹, w tym włączenie praktyk gospodarki o obiegu zamkniętym do przyszłych dokumentów referencyjnych dotyczących najlepszych dostępnych technik (BREF);
- o przegląd dyrektywy z 2011 r. w sprawie ograniczenia stosowania substancji niebezpiecznych¹² oraz wytycznych objaśniających jej powiązania z rozporządzeniem z 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH)¹³ oraz z wymogami dotyczącymi ekoprojektu.

08 Na koniec 2022 r., z wyjątkiem nowej dyrektywy obejmującej wspólne ładowarki¹⁴, która ma być stosowana od grudnia 2024 r., nadal trwało przyjmowanie przepisów regulujących te inicjatywy. W lutym 2023 r. Komisja opublikowała swój plan przemysłowy Zielonego Ładu, który odnosi się do Planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym w związku z ich wspólnym celem, jakim jest

⁹ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie wymogów dotyczących ekoprojektu dla zrównoważonych produktów [COM\(2022\) 142](#).

¹⁰ Wniosek Komisji Dyrektywa w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących udostępniania na rynku urządzeń radiowych, [COM\(2021\) 547](#).

¹¹ Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych [COM\(2022\) 156](#).

¹² [Dyrektywa 2011/65/UE](#) w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym.

¹³ [Rozporządzenie \(WE\) nr 1907/2006](#) w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów.

¹⁴ [Dyrektywa \(UE\) 2022/2380](#) w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących udostępniania na rynku urządzeń radiowych.

ustanowienie ram dla transformacji przemysłu unijnego na miarę epoki neutralności emisyjnej¹⁵.

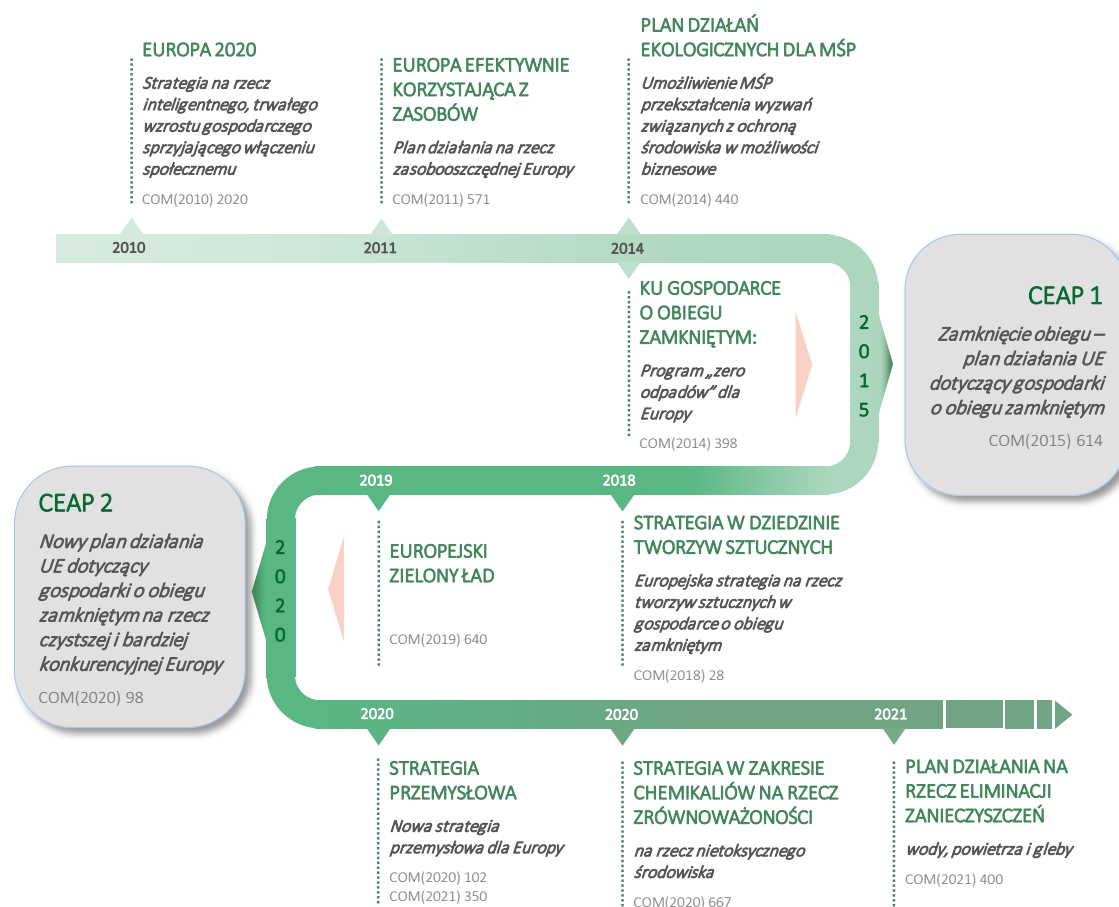
Plany działania dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym

09 Plany działania dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym (plany CEAP) stanowią część strategii Komisji dotyczących takiej gospodarki (zob. [rys 2](#)). Plany te obejmują cztery rodzaje działań:

- zapewnienie właściwych ram regulacyjnych (np. dyrektyw, rozporządzeń wykonawczych);
- działania przekrojowe wytyczające kierunek polityki (zwane w niniejszym sprawozdaniu „działaniami wspomagającymi”) w takich obszarach jak innowacje i inwestycje (np. rozwój horyzontalnych programów badań) w celu stymulowania przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym;
- przydział środków finansowych UE na projekty, które przyspieszają postępy zmierzające do wprowadzania obiegu zamkniętego;
- monitorowanie postępów UE w dążeniu do gospodarki o obiegu zamkniętym.

¹⁵ Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej, [COM\(2023\) 62](#).

Rys. 2 – Ramy strategiczne UE dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

10 W 2015 r. Komisja opracowała swój pierwszy plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym (CEAP 1)¹⁶, obejmujący 54 działania szczegółowe. W 2020 r., w odpowiedzi na Europejski Zielony Ład¹⁷, Komisja wydała CEAP 2¹⁸. Plan ten, który opiera się na CEAP 1, obejmuje dodatkowo 35 działań wspierających gospodarkę o obiegu w większym stopniu zamkniętym. W CEAP 2 określono również ambitny cel podwojenia do 2030 r. unijnego „wskaźnika wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym” (tj. odsetka materiałów pochodzących z recyklingu i wprowadzonych z powrotem do gospodarki).

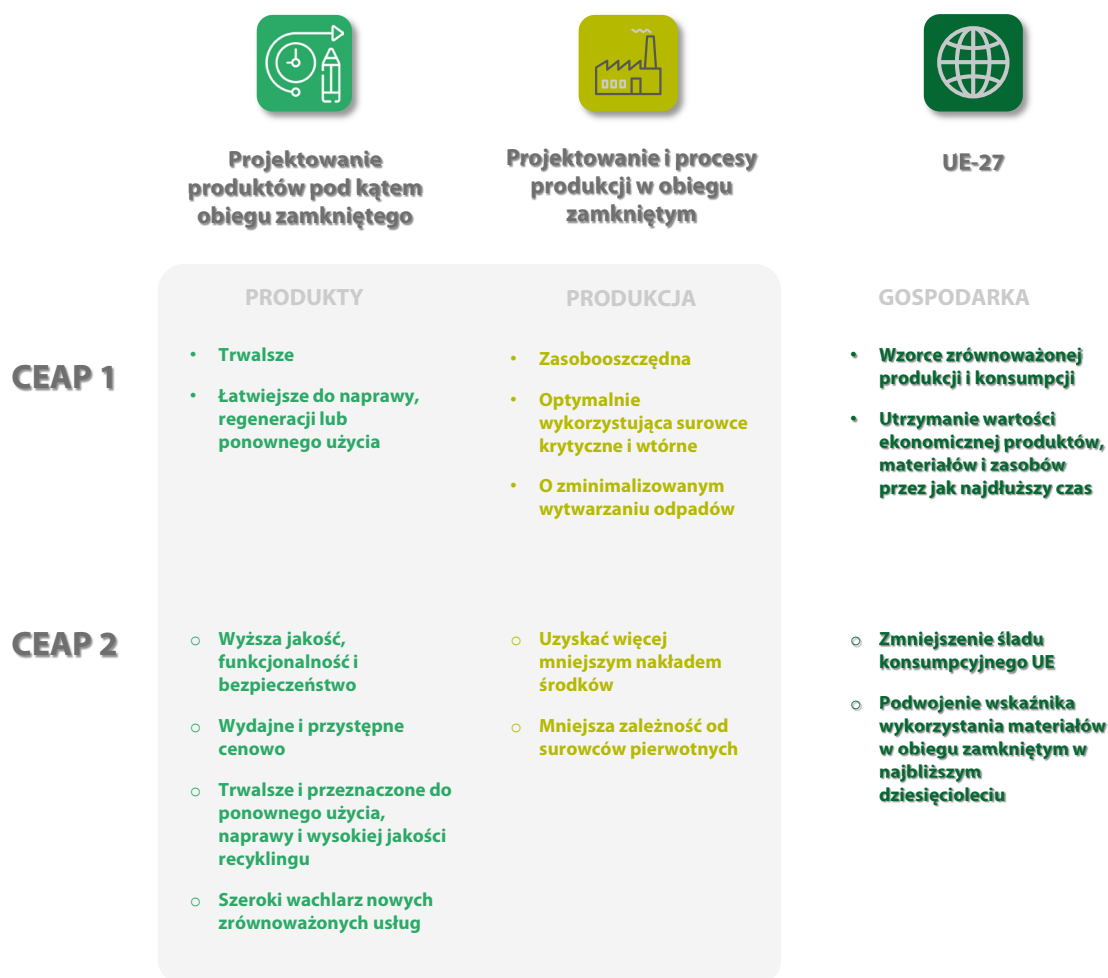
¹⁶ Plan działania Komisji dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym (CEAP 1), COM(2015) 614.

¹⁷ Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640.

¹⁸ Drugi plan działania Komisji dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym (CEAP 2), COM(2020) 98.

11 Zarówno CEAP 1, jak i CEAP 2 wspierają przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym poprzez promowanie zrównoważonej produkcji i konsumpcji oraz efektywne gospodarowanie zasobami z korzyścią dla przedsiębiorstw i obywateli. W planach działania określono cele dotyczące projektowania produktów i procesów produkcji pod kątem obiegu zamkniętego (w niniejszym sprawozdaniu określane jako „cele CEAP”, zob. [rys. 3](#)). Prawie jedna czwarta (21) z 89 działań zawartych w dwóch planach działania dotyczy etapów projektowania i produkcji i obejmuje wszystkie cztery rodzaje działań, o których mowa w pkt [09](#) powyżej. Więcej informacji na ten temat zawarto w [załączniku II](#).

Rys. 3 – Cele CEAP 1 i CEAP 2 dla projektowania pod kątem obiegu zamkniętego i przejścia w UE na gospodarkę o obiegu zamkniętym



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie komunikatów CEAP 1 i CEAP 2.

12 W CEAP 1 Komisja określiła, że w ramach polityki spójności należy finansować projekty na szczeblu lokalnym i regionalnym, aby promować zapobieganie powstawaniu odpadów. W latach 2014–2020 Komisja udostępniła ponad 10 mld euro środków unijnych na gospodarkę o obiegu zamkniętym z funduszy polityki spójności, przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), a także z innych funduszy unijnych objętych zarządzaniem zarówno bezpośrednim (takich jak „Horyzont 2020”, program LIFE i unijny Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw – COSME), jak i pośrednim (takich jak Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych – EFIS i Fundusze unijne dla innowatorów – InnovFin).

13 Odpowiedzialność za wdrożenie CEAP 1 i CEAP 2 spoczywa wyłącznie na Komisji. Za koordynację i monitorowanie wdrażania CEAP 1 odpowiadała Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ENV) oraz Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW) pod nadzorem Sekretariatu Generalnego Komisji. W przypadku CEAP 2 odpowiedzialność za koordynację i monitorowanie przejęła DG ENV.

14 Ani CEAP 1, ani CEAP 2 nie są wiążące dla państw członkowskich i nie ma wymogu, aby posiadały one własne krajowe strategie dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym. Plany działania zawierają jednak wnioski ustawodawcze, które po wdrożeniu stworzą wiążące warunki. W opinii Komisji „[r]ealizacja gospodarki o obiegu zamkniętym wymagać będzie długofalowego zaangażowania na wszystkich szczeblach, począwszy od państw członkowskich przez regiony i miasta, a skończywszy na przedsiębiorstwach i obywatelach”¹⁹.

¹⁹ CEAP 1, s. 3.

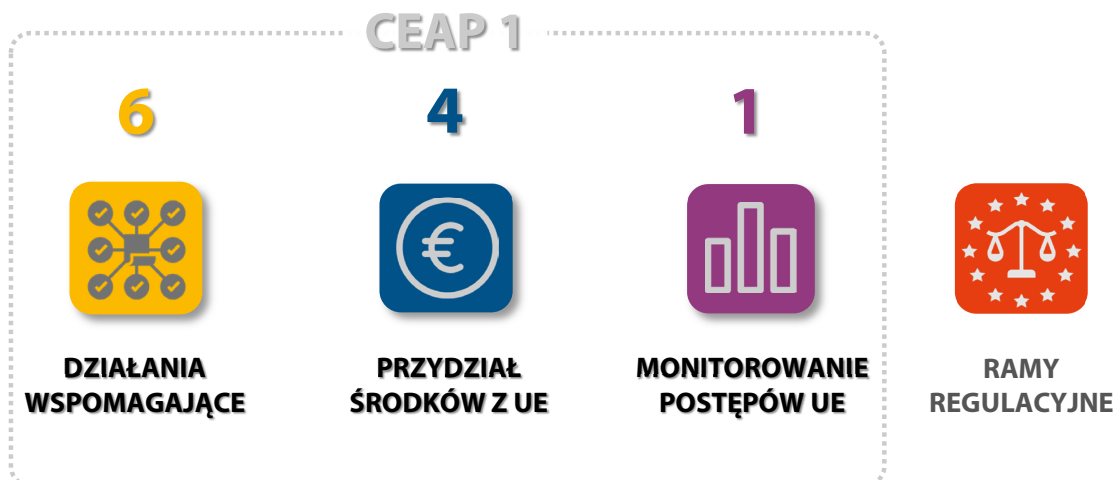
Zakres kontroli i podejście kontrolne

15 W ramach przeprowadzonej kontroli Trybunał ocenił, czy plany działania Komisji dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym, w szczególności działania dotyczące projektowania produktów i procesów produkcji o zamkniętym cyklu życia (w niniejszym sprawozdaniu określane jako „projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego”) skutecznie wpłynęły na działania związane z gospodarką o obiegu zamkniętym w państwach członkowskich. W szczególności Trybunał zbadał, czy:

- o liczba działań związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym wzrosła w państwach członkowskich od 2015 r.;
- o działania wspomagające CEAP 1 dotyczące projektowania pod kątem obiegu zamkniętego były skuteczne w promowaniu przejścia państw członkowskich na gospodarkę o obiegu zamkniętym;
- o Komisja skutecznie mobilizowała fundusze UE w celu wsparcia osiągnięcia celów CEAP, zwłaszcza tych związanych z projektowaniem i produkcją.

16 Kontrola Trybunału obejmuje lata 2014–2022. Trybunał skoncentrował się na CEAP 1, ponieważ w czasie przeprowadzania kontroli było zbyt wcześnie, aby ocenić działania CEAP 2. Trybunał objął kontrolą 11 ze wszystkich 21 działań CEAP 1 związanych z projektowaniem pod kątem obiegu zamkniętego (zob. [rys. 4](#) i [załącznik II](#)). Trybunał wyłączył z zakresu kontroli działania CEAP związane z „zapewnieniem właściwych ram regulacyjnych”, ponieważ do czasu przeprowadzania kontroli wciąż nie przyjęto przepisów dotyczących wielu kluczowych propozycji (zob. pkt [07-08](#)).

Rys. 4 – Działania w ramach CEAP 1 objęte zakresem kontroli



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

17 Trybunał przeanalizował dokumentację i przeprowadził wywiady z pracownikami Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej zaangażowanymi w realizację CEAP, Eurostatu i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Kontrolerzy przeprowadzili też wywiady z odpowiednimi stronami zainteresowanymi na szczeblu międzynarodowym i państw członkowskich (w tym z przedstawicielami biznesu), aby potwierdzić swoją analizę dokumentów i informacji dostarczonych przez państwa członkowskie.

18 W ramach funduszy polityki spójności Trybunał skoncentrował się na EFRR jako głównym źródle finansowania przejścia małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Trybunał wybrał trzy państwa członkowskie – Irlandię, Niemcy i Polskę – aby ocenić postępy w przejściu na gospodarkę o obiegu zamkniętym, planowane w tych państwach finansowanie z EFRR oraz ich priorytety strategiczne. Wybór tych państwa był podyktowany postępami dokonanymi przez te państwa w przechodzeniu na gospodarkę o obiegu zamkniętym (wskaźnik obiegu zamkniętego), planowanym finansowaniem z EFRR oraz posiadaniem przez nie krajowej strategii gospodarki o obiegu zamkniętym. We wszystkich przypadkach dążył on do osiągnięcia odpowiedniego połączenia pod względem każdego z tych kryteriów. Kontrolerzy zbadali krajowe strategie wybranych państw, dokumenty polityczne i plany wdrożeniowe, a także ich programy EFRR na lata 2014–2020 i (o ile były dostępne) na lata 2021–2027, a także krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności (KPO). Przeprowadzili ponadto wywiady online z przedstawicielami władz państw członkowskich i beneficjentami wybranych projektów.

19 Z wykazu projektów przekazanego przez instytucje zarządzające w wybranych państwach członkowskich Trybunał wybrał pięć projektów EFRR, które jego zdaniem miały duży potencjał, jeżeli chodzi o projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego (po dwa w Niderlandach i Polsce oraz jeden w Irlandii). Trybunał zbadał również trzy projekty w ramach programu „Horyzont 2020”, trzy projekty w ramach COSME, jeden projekt LIFE i jeden projekt EFIS. Jego celem polegało na dokonaniu oceny przydatności tych projektów oraz stopnia, w jakim przyczyniły się one do osiągnięcia zarówno ogólnych celów CEAP, jak i celów związanych z projektowaniem pod kątem obiegu zamkniętego.

20 W ramach przygotowań do kontroli Trybunał przeprowadził ankietę wśród wszystkich instytucji zarządzających EFRR w UE na temat finansowania celów związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym ze środków polityki spójności. Wyniki tej ankiety zostały wykorzystane do dalszej analizy wydatków z EFRR w trzech wybranych państwach członkowskich. Poza wynikami ankiety wykorzystano też ustalenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym z 2020 r. w zakresie ekoprojektu i etykietowania energetycznego²⁰, sprawozdanie specjalne z 2022 r. w sprawie synergii między programem „Horyzont 2020” a funduszami polityki spójności²¹ oraz przegląd z 2023 r. dotyczący działań UE wobec problemu odpadów niebezpiecznych²². Formułując zalecenia, Trybunał uwzględnił również wnioski ze swojego sprawozdania specjalnego z 2021 r. w sprawie finansowania opartego na wynikach w obszarze polityki spójności²³.

²⁰ [Sprawozdanie specjalne 01/2020](#) pt. „Unijne działania w zakresie ekoprojektu i etykietowania energetycznego – istotny wkład w poprawę efektywności energetycznej, niemniej osłabiony znacznymi opóźnieniami i nieprzestrzeganiem przepisów”.

²¹ [Sprawozdanie specjalne 23/2022](#) pt. „Synergie między programem »Horyzont 2020« a europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi. Potencjał, który nie został jeszcze w pełni wykorzystany”.

²² [Przegląd 02/2023](#) pt. „Działania UE wobec problemu rosnącej ilości odpadów niebezpiecznych”.

²³ [Sprawozdanie specjalne 24/2021](#) pt. „Finansowanie oparte na wynikach w obszarze polityki spójności – pomimo ambitnych zamierzeń w okresie 2014–2020 nadal występowały przeszkody”.

21 Poprzez swoje sprawozdanie Trybunał chce przyczynić się do udzielenia odpowiedzi na stojące obecnie przed UE wyzwanie, jakim jest ograniczenie wpływu działalności gospodarczej na środowisko. Powinno ono pomóc Komisji w lepszym monitorowaniu przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz w lepszym ukierunkowaniu finansowania UE pod kątem obiegu zamkniętego, co stanowi najskuteczniejszy sposób przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

Uwagi

Państwa członkowskie kładą coraz większy nacisk na gospodarkę o obiegu zamkniętym, lecz postępy są powolne i występują problemy z monitorowaniem

22 Trybunał zbadał:

- o czy państwa członkowskie poczyniły postępy w przechodzeniu na gospodarkę o obiegu zamkniętym i czy proces ten przyspieszył po opublikowaniu CEAP 1 w 2015 r.;
- o czy plany działania Komisji (CEAP 1 i CEAP 2), w szczególności działania związane z projektowaniem produktów pod kątem obiegu zamkniętego, wpłynęły na krajowe strategie i plany, tak aby dostosowano je do priorytetów UE;
- o czy Komisja – z myślą o ułatwieniu planowania przyszłych strategii politycznych UE – wprowadziła pełny i kompleksowy system monitorowania, aby zmierzyć postępy państw członkowskich w przechodzeniu na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

Postępy państw członkowskich w przechodzeniu na gospodarkę o obiegu zamkniętym są powolne

23 CEAP 1 obejmował działanie dla Komisji polegające na opracowaniu ram monitorowania, aby możliwy był pomiar przejścia UE na gospodarkę o obiegu zamkniętym (zob. działanie 15 z [załącznika II](#)). W ramach tych wykorzystano istniejące dane z Eurostatu i innych oficjalnych źródeł. Przygotowano je w 2018 r., a obejmowały one „wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym” (zob. także pkt [29-32](#)).

24 Wskaźnik ten, znany również jako wskaźnik obiegu zamkniętego, służy do pomiaru udziału materiałów pochodzących z recyklingu i wprowadzonych z powrotem do gospodarki. Niektóre organizacje międzynarodowe²⁴ i władze krajowe postrzegają go jako wskaźnik zastępczy ogólnego postępu państw w przechodzeniu na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Sama Komisja wykorzystwała ten wskaźnik przy ustalaniu celu CEAP 2 na 2030 r. (zob. pkt [10](#)) oraz w swoich rocznych sprawozdaniach krajowych, aby

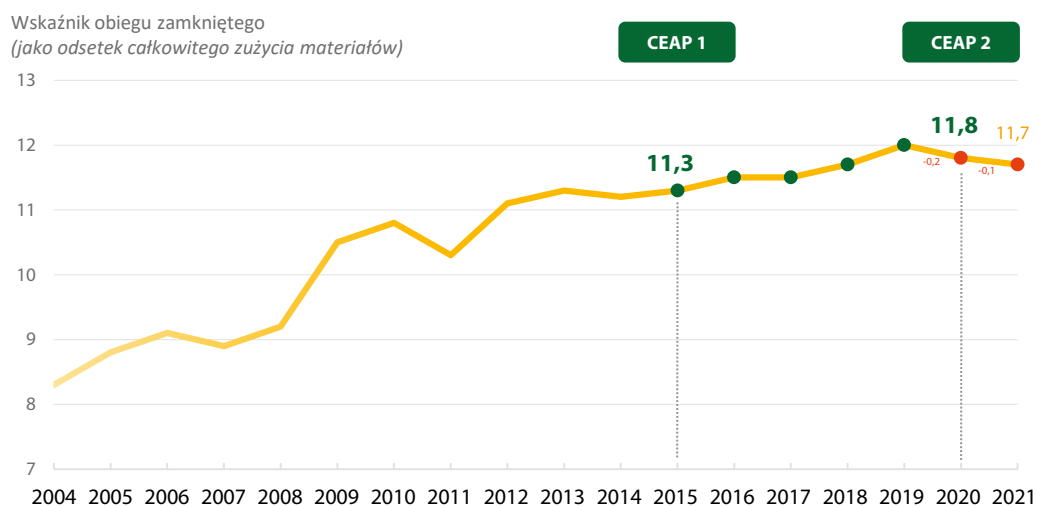
²⁴ Np. „The OECD Inventory of Circular Economy indicators”, OECD, 2021 oraz Europejska Komisja Gospodarcza ONZ (UNECE).

wykazać sukcesy państw członkowskich w osiągnięciu celów związanych z przejściem na obieg zamknięty.

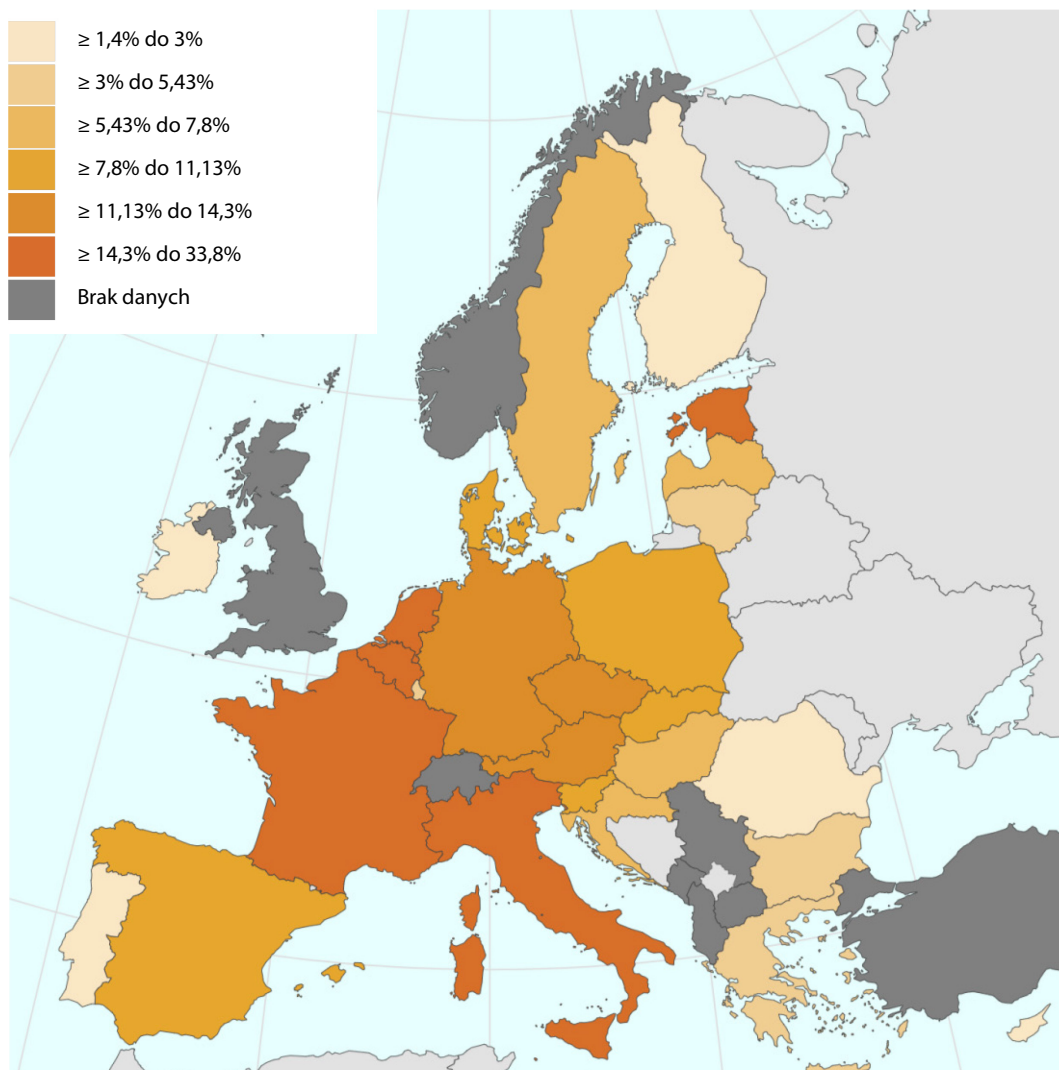
25 Eurostat opracowuje unijny wskaźnik obiegu zamkniętego od 2018 r., a poza tym był w stanie obliczyć wartość wskaźnika retrospektywnie, aż do 2004 r. Na *rys. 5* pokazano, że w latach 2015–2021 średni wskaźnik obiegu zamkniętego dla wszystkich państw członkowskich UE („UE-27”) wzrósł zaledwie o 0,4 punktu procentowego. Chociaż celem Komisji przewidzianym w CEAP 2 jest podwojenie do 2030 r. wartości tego wskaźnika z 2020 r., w stosunku do 2019 r. rzeczywisty wskaźnik obiegu zamkniętego nieznacznie spadł. Wskaźnik unijny z 2021 r. wynoszący 11,7% jest wyższy niż najnowszy globalny wskaźnik obiegu zamkniętego, który wynosi 7,6%. Wartość globalna zmniejszyła się w stosunku do 2018 r., kiedy wynosiła 9,1%²⁵.

²⁵ „The circularity gap report 2023”, Amsterdam, Circle Economy.

Rys. 5 – Postępy UE-27 na drodze do gospodarki o obiegu zamkniętym



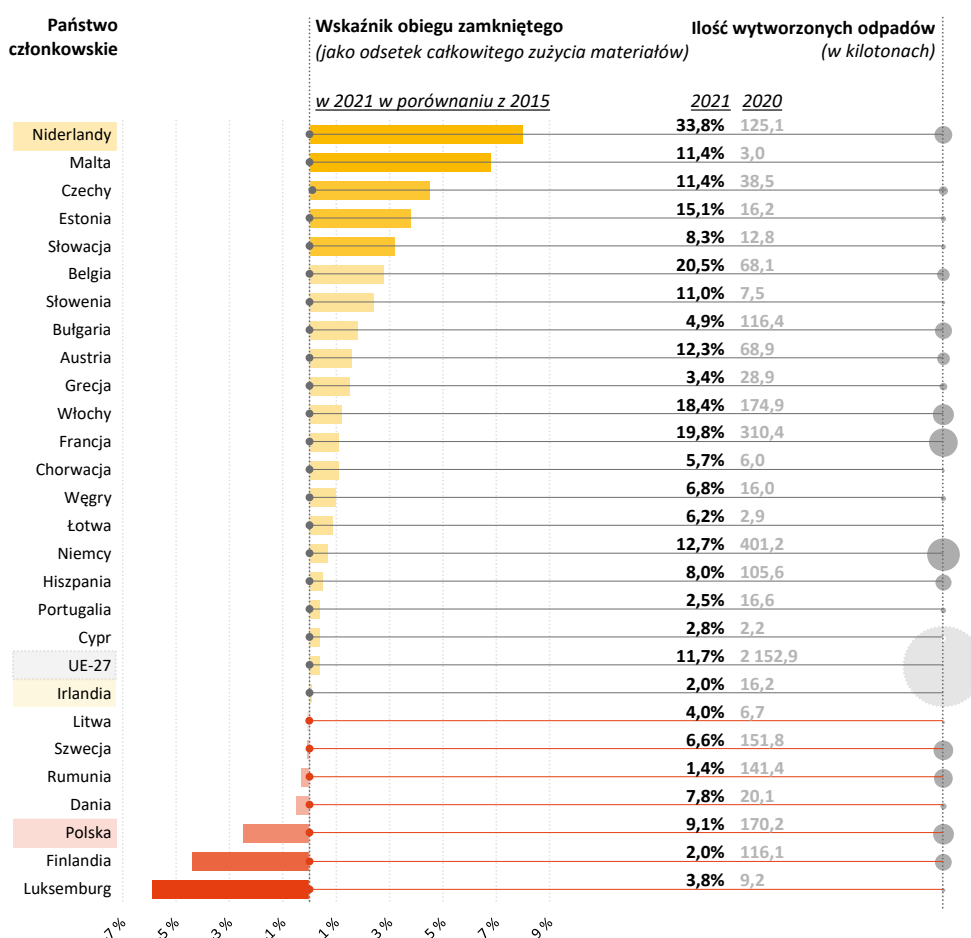
2021



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Eurostatu – wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym. Opracowanie map: Eurostat.

26 Na *rys. 5* pokazano również, że istnieje znaczne zróżnicowanie wskaźników obiegu zamkniętego wśród państw członkowskich – niektóre wykorzystują wielokrotnie więcej materiałów pochodzących z recyklingu niż inne. Na *rys. 6* przedstawiono postępy poczynione przez poszczególne państwa członkowskie w latach 2015–2021 oraz ilość wytwarzanych przez nie odpadów. Siedem państw członkowskich – w tym jedno, które Trybunał skontrolował bardziej szczegółowo (Polska) – odnotowało w tym okresie regres.

Rys. 6 – Postępy państw członkowskich w przechodzeniu na gospodarkę o obiegu zamkniętym w latach 2015–2021



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Eurostatu – wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym oraz danych dotyczących wytwarzania odpadów.

Na strategię państw członkowskich dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym wpłynął CEAP 1

27 W CEAP 1 nie wymagano od państw członkowskich opracowania strategii dotyczącej gospodarki o obiegu zamkniętym. Komisja zachęciła jednak państwa do ustanowienia i przyjęcia działań lub strategii uzupełniających CEAP 1 i przyczyniających się do jego realizacji. Trybunał zbadał, czy przejście państw członkowskich na gospodarkę o obiegu zamkniętym przyspieszyło zgodnie z oczekiwaniami Rady dotyczącymi CEAP 1²⁶. Do czerwca 2022 r. prawie wszystkie państwa członkowskie UE opracowały krajową strategię gospodarki o obiegu zamkniętym lub pracowały nad nią (zob. [rys. 7](#)). Większość z nich przyjęto po 2016 r. Niektóre państwa członkowskie opracowały nawet strategię na szczeblu regionalnym lub miejskim.

²⁶ „Council conclusions on the EU action plan for the circular economy”, komunikat prasowy 367/16, pkt 2.

mniejsze oddziaływanie, takie jak recykling lub inne formy przetwarzania odpadów. Niemniej wszyscy decydenci, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, przyznali, że zarówno CEAP 1, jak i CEAP 2 wywarły wpływ na przyjęte przez nich strategie i działania leżące u ich podstaw.

Ramka 1

Strategie dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym w Irlandii, Niderlandach i Polsce

W strategii Niderlandów, przyjętej jesienią 2016 r., wyznaczono cele polegające na ograniczeniu o 50% zużycia surowców pierwotnych do 2030 r. oraz przejściu na gospodarkę o obiegu w pełni zamkniętym do 2050 r. Strategia ta obejmuje aspekty wszystkich etapów gospodarki o obiegu zamkniętym, w tym projektowania pod kątem obiegu zamkniętego, z bezpośrednimi odniesieniami do CEAP 1.

Z kolei w Polsce *Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym* z 2019 r. opiera się na CEAP 1 i obejmuje działania istotne dla etapów projektowania i produkcji w gospodarce o obiegu zamkniętym. W lipcu 2022 r. polski rząd przyjął nową *Strategię Produktowności*, która ma ukierunkować w przyszłości wsparcie na rzecz przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Aby zmierzyć postępy transformacji, rząd postanowił monitorować inne wskaźniki niż te stosowane przez Komisję (np. „wydajność zasobów”).

W 2020 r. rząd Irlandii przyjął *Waste Action Plan for Circular Economy*, czyli plan działania na rzecz planowania i gospodarowania odpadami. Do jego kluczowych celów należą: przeniesienie punktu ciężkości na usuwanie lub wyeliminowanie szkodliwych odpadów oraz przedłużanie cyklu życia produktów i towarów przez ich ponowne wykorzystanie i zapobieganie powstawaniu odpadów w pierwszej kolejności. W grudniu 2021 r. rząd przyjął *Whole of Government Circular Economy Strategy*, w tym cel polegający na zwiększeniu do 2030 r. wskaźnika obiegu zamkniętego w Irlandii powyżej średniej UE.

W ramach monitorowania prowadzonego przez Komisję istnieją uchybienia

29 Celem działania 15 w CEAP 1 było ustanowienie ram monitorowania kluczowych trendów i wzorców po to, aby zrozumieć, jak różne elementy gospodarki o obiegu zamkniętym rozwijają się w czasie, pomóc w identyfikacji czynników powodzenia w państwach członkowskich i ocenić, czy podjęto wystarczające działania.

30 Komisja opracowała pierwszą wersję ram monitorowania w styczniu 2018 r. i od tego czasu regularnie je aktualizowała. Na ramy te składa się dziesięć wskaźników (zob. [załącznik III](#)), które służą do pomiaru postępów dokonywanych w czterech obszarach: 1) produkcja i konsumpcja, 2) gospodarowanie odpadami, 3) surowce wtórne oraz 4) konkurencyjność i innowacje. Trybunał stwierdził, że nie ma żadnych konkretnych wskaźników dotyczących projektowania produktów pod kątem obiegu zamkniętego.

31 Na brak konkretnych wskaźników związanych z projektowaniem zwróciły uwagę także zainteresowane podmioty na poziomie instytucjonalnym, takie jak Parlament Europejski²⁷ i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny²⁸. Europejska Agencja Środowiska odnotowała²⁹, że w ramach brak jest wskaźników dotyczących utrzymania wartości produktu. Od 2020 r.³⁰ agencja bada nowe sposoby oceny projektowania, w tym wykorzystanie wskaźników, w ramach swojej inicjatywy [Circularity Metrics Lab](#). Przedstawiciele trzech państw członkowskich, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, podkreślili również znaczenie uwzględnienia w tych sposobach wskaźników dotyczących projektowania produktów. Ich zdaniem w ramach skupiono się na kwestii odpadów, co wskazuje raczej na gospodarkę linearną niż gospodarkę o obiegu zamkniętym.

32 W czasie przeprowadzania przez Trybunał kontroli Komisja dokonywała przeglądu swoich ram monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym. Nowe wskaźniki zawarte w wersji wstępnej ram, którą przedstawiono podczas kontroli, nie uwzględniają jednak w pełni uchybień w zakresie projektowania produktów pod kątem obiegu zamkniętego, które stwierdzili kontrolerzy. Ponadto DG RTD wybrała projekt badawczy finansowany w ramach programu „Horyzont Europa”, którego celem jest opracowanie i przetestowanie alternatywnych wskaźników mierzących postępy w przechodzeniu na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Projekt ten, finansowany ze środków UE w wysokości 850 000 euro, ma na celu połączenie najnowszych koncepcji w zakresie statystyki środowiskowej, aby umożliwić śledzenie obiegu zamkniętego na wszystkich poziomach i ustanowić punkty odniesienia dla polityki, w tym dla finansowania.

²⁷ Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego złożony zgodnie z art. 133 Regulaminu w sprawie ram monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym, [B8-0000/2018](#), ust. 3.

²⁸ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym przez Komisję, [NAT/722-EESC-2018-00464](#), pkt 3.3.

²⁹ „Briefing of the European Environmental Agency on monitoring the circular economy”, [23/2021](#).

³⁰ „[Bellagio Declaration Circular Economy Monitoring Principles](#)”, 2020.

Komisja rozpoczęła badania nad możliwymi synergiami z jej obecnie obowiązującymi ramami monitorowania.

Ograniczone dowody na to, że działania wspomagające CEAP 1 były skuteczne w promowaniu przechodzenia państwa członkowskiego na gospodarkę o obiegu zamkniętym

33 Wśród 11 działań CEAP 1 objętych zakresem kontroli Trybunału znalazło się sześć działań wspierających projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego (zob. wykaz działań w [załączniku II](#)). Komisja planowała następujące kroki:

- o ocenienie możliwości wprowadzenia niezależnego programu badań w zakresie celowego skracania cyklu życia produktów (działanie 5);
- o opracowanie ulepszonej bazy wiedzy i wsparcia dla MŚP w zakresie zastępowania niebezpiecznych substancji stanowiących bardzo duże zagrożenie (działanie 6);
- o stworzenie otwartej, ogólnoeuropejskiej sieci infrastruktury technologicznej dla MŚP, aby mogły one w swoich procesach produkcyjnych wykorzystywać zaawansowane technologie produkcyjne (działanie 7);
- o włączenie wytycznych dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym do dokumentów referencyjnych dotyczących najlepszych dostępnych technik (działanie 8);
- o zbadanie, w jaki sposób można poprawić skuteczność i stosowanie unijnego systemu ekozarządzania i audytu (EMAS) oraz uruchomienie pilotażowego programu weryfikacji technologii ochrony środowiska (EVT)(działanie 9);
- o udział zainteresowanych stron we wdrażaniu przedmiotowego planu działania za pośrednictwem istniejących forów w kluczowych sektorach (działanie 10).

34 Trybunał ocenił każde z tych działań, grupując ze sobą działanie czwarte i piąte, aby ustalić, czy są one zgodne z celami CEAP 1 dla projektowania pod kątem obiegu zamkniętego i czy przynoszą produkty, które przyczyniają się do przejścia państw członkowskich na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

Komisja doszła do wniosku, że wykrycie celowego postarzenia produktów nie jest możliwe

35 Celowe postarzenie produktów to praktyka sztucznego skracania cyklu życia produktu na etapie projektowania, tak aby stał się on bezużyteczny po z góry określonym czasie. Zastąpienie tych produktów zużywa dodatkowe zasoby, energię itp. Wyeliminowanie celowego postarzenia produktów jest w sposób jednoznaczny zgodne z celami CEAP 1 w zakresie projektowania produktów pod kątem obiegu zamkniętego. W odpowiedzi na ciągłe zainteresowanie ze strony Rady i Parlamentu Europejskiego Komisja wyznaczyła 2018 r. jako termin na ocenę możliwości przeprowadzenia niezależnego programu badań w celu wykrywania celowego postarzenia produktów i przeciwdziałania temu procederowi.

36 W 2017 r. Komisja stwierdziła, że żaden program badań *ex post* nie może wykazać celowego postarzenia produktu. Zamiast takiego programu badań zdecydowała się opracować inny program wykrywania „przedwczesnego” starzenia się, a nie „celowego” postarzenia (tj. taki, który nie jest nakierowany na złe intencje producentów), z przydziałem 5 mln euro w ramach programu „Horyzont 2020”. Spośród dwóch wniosków wybrano jeden projekt z odpowiedniego zaproszenia do realizacji tego systemu badań, przy planowanym wkładzie UE w wysokości 5 mln euro.

37 Trybunał przeanalizował dokumentację projektu i przeprowadził wywiad z jego beneficjentem. W czasie, gdy Trybunał przeprowadzał kontrolę, projekt był w trakcie realizacji i miał się zakończyć w kwietniu 2023 r. Trybunał odnotował, że planowany program badań obejmuje czynniki projektowania produktów pod kątem obiegu zamkniętego, takie jak trwałość, możliwość naprawy, adaptacji i ulepszenia czterech grup produktów (pralki, zmywarki, inteligentne telewizory i telefony komórkowe). Program ten nie pozwoli jednak wykryć złych intencji producentów, a tym samym nie spełni zamierzenia powiązanego działania CEAP 1 polegającego na „przygot[owaniu] niezależn[ego] program[u] badań w ramach programu »Horyzont 2020« celem pomocy przy określaniu problemów związanych z potencjalnym celowym skracaniem cyklu życia produktów”.

Zakres wykorzystania wsparcia na rzecz zastępowania niebezpiecznych substancji był niejasny

38 Ilość odpadów niebezpiecznych wytwarzanych w UE rośnie nieprzerwanie od 2004 r.³¹ W odniesieniu do zastępowania takich niebezpiecznych substancji Komisja sfinansowała dwa projekty COSME (z wkładem UE w wysokości 346 000 euro) w celu realizacji tego przewidzianego w CEAP 1 działania wspierającego MŚP. Koncepcja obu projektów była zgodna z celami CEAP w zakresie zapewnienia bezpieczniejszych produktów. Projekty te miały na celu ułatwienia stosowania i rozpowszechnienie najlepszych praktyk w zakresie zastępowania niektórych substancji chemicznych dzięki ulepszeniu „bazy danych możliwości partnerstwa”, zarządzanej przez Europejską Sieć Przedsiębiorczości Komisji. Komisja wskazała również siedem innych projektów indywidualnych finansowanych z programu LIFE (z wkładem UE w wysokości 8,2 mln euro) związanych z zastępowaniem substancji niebezpiecznych, w tym trzy (z wkładem UE w wysokości 4,3 mln euro), które rozpoczęto po opublikowaniu CEAP 1 (zob. pkt 77 i ramka 5).

39 Beneficjenci tych projektów w ramach COSME stwierdzili, że wszystkie cele zostały osiągnięte. W trakcie przeprowadzania kontroli Trybunał nie uzyskał jednak dowodów na to, że zalecenia w ramach projektów dotyczące ściślejszej współpracy zostały wdrożone lub doprowadziły do szerszego wykorzystania bazy danych przez MŚP lub inne zainteresowane strony w celu zapewnienia bezpieczniejszych produktów.

Wkład projektów wspierających dostęp do zaawansowanych technologii produkcyjnych był ograniczony

40 W ramach CEAP 1 Komisja planowała wspierać dostęp MŚP do innowacyjnych technologii. Sfinansowała dwa projekty mające na celu realizację tego działania w ramach CEAP 1, oba związane z platformami internetowymi i wsparciem dla MŚP w modernizacji ich procesów produkcji. Pierwszy projekt sfinansowano w ramach programu „Horyzont 2020” (z wkładem UE w wysokości 4,9 mln euro), a drugi w ramach umowy o świadczenie usług za pośrednictwem COSME (z wkładem UE w wysokości 2 mln euro). Oba projekty zakończono zgodnie z planem oraz ogłoszono, że wszystkie ich rezultaty zostały osiągnięte.

³¹ Przegląd 02/2023 pt. „Działania UE wobec problemu rosnącej ilości odpadów niebezpiecznych”

41 Oba projekty dotyczyły rodzaju technologii, które wspierają cele CEAP 1 służące projektowaniu procesów produkcji pod kątem obiegu zamkniętego. Zarówno czyste technologie (w ramach pierwszego projektu), jak i zaawansowane technologie produkcyjne (w ramach drugiego projektu), mimo że nie są związane z projektowaniem produktów pod kątem obiegu zamkniętego, uwzględniały aspekty zrównoważonego zużycia zasobów i minimalizacji wytwarzania odpadów w procesach produkcji.

42 Te dwa projekty objęły jednak tylko niewielką liczbę MŚP, a zakres wdrożenia proponowanych rozwiązań technologicznych był również ograniczony. Ze środków w projekcie „Horyzont 2020” wsparcie otrzymały zaledwie 53 MŚP, a w projekcie COSME tylko 22 ze 102 początkowo wspieranych MŚP zdecydowało się przejść do końcowego etapu wdrożenia, inicjując jedynie 85 z 356 zaproponowanych innowacyjnych rozwiązań.

BREF, EMAS i ETV wpłynęły w niewielkim stopniu na zrównoważony charakter procesów produkcyjnych

43 Działania wspomagające CEAP 1 obejmowały dwa dodatkowe działania mające na celu zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów i zmniejszenie wytwarzania odpadów, zgodnie z celami CEAP 1 dotyczącymi projektowania procesów produkcji pod kątem obiegu zamkniętego. W jednym z tych działań (działanie 8 z [załącznika II](#)) Komisja postanowiła wykorzystać dokumenty BREF do promowania najlepszych praktyk w szeregu sektorów przemysłowych począwszy od 2016 r. (zob. [ramka 2](#))

Ramka 2

Dokumenty referencyjne dotyczące najlepszych dostępnych technik (BREF) i wnioski

Opracowywanie dokumentów BREF ma na celu sformułowanie wniosków na temat „najlepszych dostępnych technik” dla procesów przemysłowych. Komisja publikuje je następnie jako swoje decyzje wykonawcze. Ich celem jest zapobieganie emisjom i zanieczyszczeniom przemysłowym i oraz ich kontrola. Wnioski te są prawnie wiążące, a władze krajowe muszą je uwzględnić, ustalając poziomy efektywności środowiskowej dla niektórych zakładów przemysłowych i wydając odpowiednie pozwolenia.

Dokumenty BREF i wnioski wykorzystano już przy wdrażaniu dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych z 2010 r.³².

44 Kontrolerzy stwierdzili jednak, że podczas realizacji CEAP 1 (od 2015 do 2019 r.) Komisja zawarła dodatkowe wytyczne dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym w zaledwie ośmiu dokumentach BREF. Pozostałych 15 dokumentów BREF, które w tym okresie miały zostać poddane przeglądowi, Komisja nie zaktualizowała. Wytyczne te nie miały charakteru systematycznego, ponieważ tylko dwie z najlepszych dostępnych ośmiu technik zawierały istotne cele ilościowe.

45 W ramach CEAP 2 Komisja zamierzała opracować podstawę prawną dla bardziej systematycznego ujęcia i analizy gospodarki o obiegu zamkniętym w dokumentach BREF. Przedstawiła ona tę podstawę prawną w swoim wniosku dotyczącym nowej dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych³³.

46 Drugie działanie dotyczyło tego, jak zwiększyć skuteczność i wykorzystanie systemu ekzarządzania i audytu (EMAS) oraz usprawnić weryfikację technologii środowiskowych (ETV) (działanie 9 z *załącznika II*). EMAS, wprowadzony w 1993 r.³⁴, jest dobrowolnym unijnym systemem zarządzania środowiskowego, umożliwiającym organizacjom ocenę i poprawę wyników w zakresie ochrony środowiska, a także prowadzenie dotyczącej ich sprawozdawczości. W kontekście gospodarki o obiegu

³² Dyrektywa (UE) 2010/75 w sprawie emisji przemysłowych.

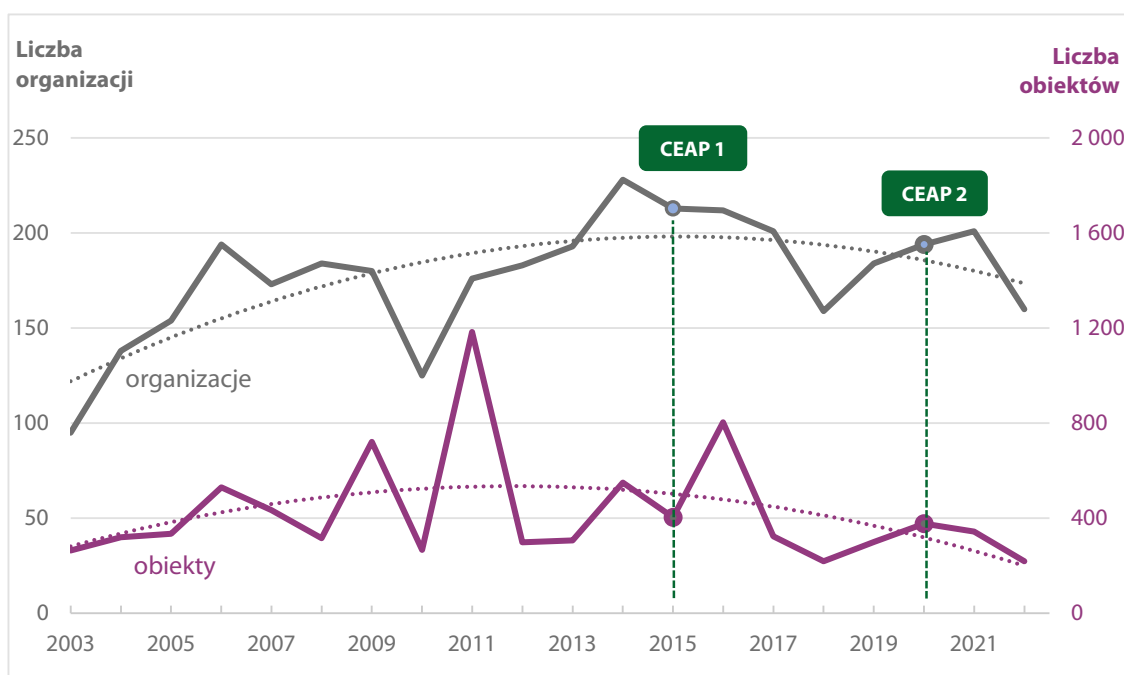
³³ Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę (UE) 2010/75 z 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych, COM(2022) 156.

³⁴ Rozporządzenie (EWG) nr 1836/93 „EMAS”, zmienione rozporządzeniem (WE) nr 761/2001 „EMAS II” oraz rozporządzeniem (WE) nr 1221/2009 „EMAS III”.

zamkniętym system ten promuje efektywność wykorzystania zasobów. Choć wprowadzono go rozporządzeniem UE, rejestracja organizacji w systemie jest dobrowolna.

47 W ramach CEAP 1 Komisja zamierzała rozpowszechnić EMAS, jednak w latach 2016–2018 i po 2020 r. liczba nowych rejestracji spadła (zob. *rys. 8*). W grudniu 2022 r. liczba aktywnych obiektów należących do organizacji zarejestrowanych w EMAS wynosiła 14 000, choć pierwotnie na 2015 r. przewidywano ich 23 000. Mimo że zarejestrowane organizacje co do zasady skorzystały z EMAS pod względem środowiskowym, z trudem udawało im się ograniczyć wytwarzanie odpadów i zużycie materiałów, które w pewnych przypadkach nawet wzrosło³⁵.

Rys. 8 – Nowe rejestracje w EMAS w latach 2003–2022



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rejestru EMAS Komisji.

48 ETV to unijny dobrowolny program usług, którego celem jest ułatwienie dostępu do rynku innowacyjnym technologiom środowiskowym. Zainicjowała go Komisja w 2011 r.³⁶, rozpoczął się w 2013 r. i miał trwać do 2016 r. (następnie przedłużono go do 2017 r.). Umożliwił MŚP weryfikację wyników technicznych i środowiskowych

³⁵ Przeprowadzona przez Komisję ocena adekwatności rozporządzenia EMAS, SWD(2017) 253, s. 29, pkt 7.2.1.

³⁶ COM(2011) 899, komunikat Komisji zatytułowany „Innowacja na rzecz zrównoważonej przyszłości – Plan działania w zakresie ekoinnowacji (Eco-AP)”.

opracowanych przez te przedsiębiorstwa nowych technologii oraz ich certyfikację za pomocą „potwierdzenia weryfikacji”.

49 W ramach CEAP 1 Komisja planowała zbadać, jak poprawić skuteczność i wykorzystanie programu pilotażowego ETV. W ocenie z 2020 r. Komisja wskazała, że istnieją możliwości uproszczenia systemu i podjęcia większych wysiłków w celu poinformowania o nim rynku. Ogółem rozpoczęto 123 weryfikacje ETV, a 47 technologii uzyskało potwierdzenia weryfikacji, w tym 15 technologii dotyczących efektywności materiałowej związanej z gospodarką o obiegu zamkniętym. Trybunał nie znalazł dowodów na to, by którakolwiek z nich była faktycznie stosowana w procesach produkcji. W listopadzie 2022 r., po przeprowadzeniu oceny wewnętrznej, Komisja podjęła decyzję o zaprzestaniu prac nad programem ETV.

Komisja nawiązała kontakt z zainteresowanymi stronami za pośrednictwem istniejących forów

50 Aby skontaktować się z zainteresowanymi stronami za pośrednictwem istniejących forów, Komisja i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny ustanowiły w marcu 2017 r. europejską platformę zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym. Celem platformy była poprawa interakcji między zainteresowanymi stronami w zakresie wiedzy, współpracy, wiedzy specjalistycznej, identyfikacji barier i promowania dialogu politycznego na temat gospodarki o obiegu zamkniętym. Działania w ramach platformy polegały między innymi na dialogu politycznym prowadzonym w ramach corocznych dwudniowych konferencji oraz na prowadzeniu własnej strony internetowej z informacjami na temat gospodarki o obiegu zamkniętym.

51 Komisja zorganizowała pięć konferencji w kolejnych latach (z wyjątkiem 2021 r. ze względu na pandemię COVID-19) i uznała je za swoje szandarowe doroczne wydarzenie dla zainteresowanych stron. Trybunał uczestniczył w konferencji zorganizowanej w marcu 2022 r. w Brukseli i odnotował, że jej głównym tematem były zrównoważone produkty, przy czym wyraźnie podkreślono znaczenie projektowania pod kątem obiegu zamkniętego i nadchodzących zmian legislacyjnych (zob. pkt **07-08**). Po przyjęciu nowych przepisów, aby odniosły one zamierzone skutki, trzeba będzie je stosować w państwach członkowskich – konieczne będzie ich egzekwowanie i ukierunkowane na nie finansowanie ze strony UE. Jeśli chodzi o stronę internetową, Trybunał sprawdził, czy informacje o ramach strategicznych dla trzech państw członkowskich są aktualne. Okazało się, że nie są, między innymi dlatego, że Komisja polegała na dobrowolnie przekazywanych przez państwa członkowskie informacjach zwrotnych.

Fundusze UE były dostępne na potrzeby wspierania przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, ale w niewielkim stopniu wykorzystywane do projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego

52 Trybunał zbadał, czy fundusze UE w okresie 2014–2020 przeznaczono na projekty dotyczące projektowania pod kątem obiegu zamkniętego, które mogłyby przyczynić się do przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Rozważył również, czy Komisja promowała wykorzystanie dostępnych środków (w ramach zarządzania bezpośredniego, dzielonego lub pośredniego) oraz czy wspierane projekty były odpowiednie. Ponadto zbadał też, czy Komisja była w stanie śledzić finansowanie wspierające takie projekty oraz wkład tych projektów w osiągnięcie ogólnych celów CEAP 1, a także celów związanych z projektowaniem pod kątem obiegu zamkniętego.

53 W prawodawstwie UE dotyczącym odpadów³⁷ podkreślono, że „[z]apobieganie powstawaniu odpadów jest najbardziej skutecznym sposobem na poprawę efektywności wykorzystania zasobów i zmniejszenie oddziaływania odpadów na środowisko”. Państwa członkowskie powinny należycie wykorzystywać inwestycje UE przez priorytetowe traktowanie zapobiegania (np. przez projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego), zgodnie z unijną hierarchią postępowania z odpadami. W CEAP 1 uściślono, że w ramach polityki spójności należy finansować projekty na szczeblu lokalnym i regionalnym, aby promować zapobieganie powstawaniu odpadów. Zdaniem Trybunału ten sam priorytet powinien obejmować fundusze zarządzane bezpośrednio i pośrednio przez Komisję.

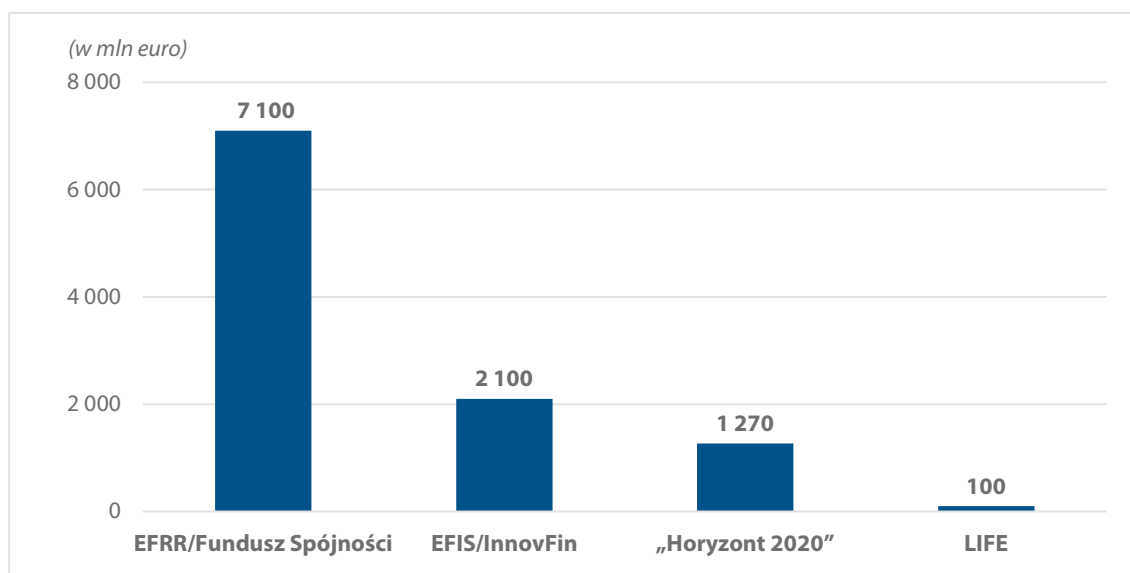
Komisja zaplanowała znaczne finansowanie unijne na gospodarkę o obiegu zamkniętym

54 Komisja zobowiązała się do promowania wykorzystania szerokiego zakresu funduszy UE (zob. pkt 12), włączając do CEAP 1 działania związane z ukierunkowanym zasięgiem funduszy polityki spójności i EFIS oraz wspieraniem innowacji za pośrednictwem programu „Horyzont 2020” w ramach tematu „Przemysł 2020” – zob. działania 11-14 z [załącznika II](#).

³⁷ Dyrektywa 2018/851 w sprawie odpadów oraz dyrektywa 2018/852 w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

55 Zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji CEAP 1 z 2019 r.³⁸ UE zaplanowała ponad 10 mld euro środków finansowych na przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym (na inwestycje w innowacje i wsparcie dostosowania bazy przemysłowej) w okresie 2016–2020. Większość tych środków pochodziła z funduszy polityki spójności (EFRR i Funduszu Spójności – zob. [rys. 9](#) i [rys. 10](#)). Z Funduszu Spójności finansowano na ogół projekty środowiskowe związane ze zrównoważonym rozwojem i energią, głównie infrastrukturę gospodarowania odpadami, natomiast EFRR wspierał badania i innowacje oraz przyjazne środowisku procesy produkcji. Dlatego też w swojej analizie Trybunał skupił się na EFRR.

Rys. 9 – Planowane finansowanie unijne na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym do 2020 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdania z realizacji CEAP 1 z 2019 r.

Ograniczone wykorzystanie funduszy polityki spójności na projekty dotyczące projektowania pod kątem obiegu zamkniętego

56 W CEAP 1 podkreślono znaczenie możliwości prowadzenia badań i innowacji w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym w ramach polityki spójności i zaplanowano pomoc państwom członkowskim i regionom w zwiększeniu wykorzystania funduszy UE (działanie 11 z [załącznika II](#)).

³⁸ COM(2019) 190, komunikat w sprawie wdrażania planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym

57 Funduszami polityki spójności zarządzają wspólnie Komisja i państwa członkowskie. Są one regulowane rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów. W przyjętym w 2013 r. rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020³⁹ nie ma konkretnej wzmianki o gospodarce o obiegu zamkniętym. Dwa z priorytetów EFRR określonych w rozporządzeniu w sprawie EFRR⁴⁰ są jednak szczególnie istotne dla inwestycji pomagających w przejściu na gospodarkę o obiegu zamkniętym: 1.b „promowanie inwestycji w zakresie rozwoju produktów” i 6.g „wspieranie przekształcenia przemysłu w kierunku gospodarki zasobooszczędnej, promowanie ekologicznego wzrostu gospodarczego, ekoinnowacji i zarządzania efektywnością środowiskową w sektorach publicznym i prywatnym”.

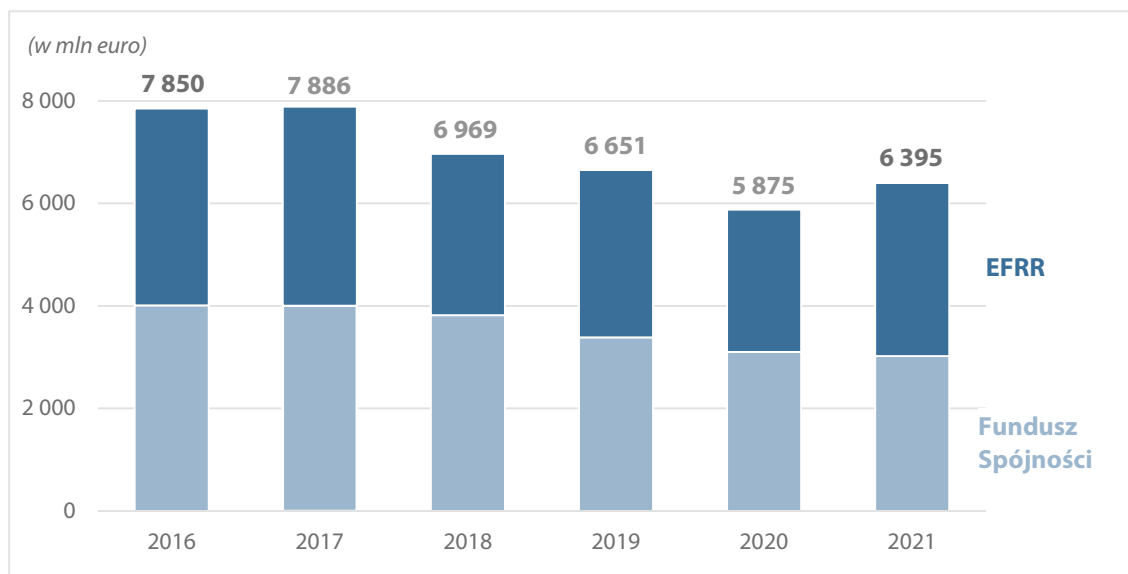
58 Komisja nie dysponowała jednak precyzyjnymi informacjami na temat udziału wydatków – w tych dwóch (lub innych) priorytetach inwestycyjnych – przeznaczonych na inwestycje na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym (ani nawet na temat poszczególnych etapów), ponieważ przepisy nie wymagają od państw członkowskich, aby przedstawiały informacje finansowe na temat przydziałów finansowych na rzecz tych priorytetów inwestycyjnych. Brak jest konkretnej związanej z tym kategorii działania („obszar interwencji”). W związku z tym nie ma również możliwości oceny, czy w wyniku działań wynikających z CEAP 1 nastąpił wzrost planowanych wydatków z EFRR na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

59 Zgodnie ze sprawozdaniem Komisji z realizacji CEAP 1 z 2019 r. 75% planowanej kwoty 7,1 mld euro na wydatki ze środków polityki spójności na gospodarkę o obiegu zamkniętym dotyczyło wdrożenia przepisów UE dotyczących odpadów. Trybunał przeanalizował cztery obszary interwencji wykorzystane przez Komisję w jej sprawozdaniu z realizacji, aby zidentyfikować działania istotne dla gospodarki o obiegu zamkniętym. Analiza ta wykazała, że planowane wydatki państw członkowskich na lata 2014–2020 zmniejszyły się po CEAP 1 o 19%, natomiast w latach 2016–2021 spadek ten wyniósł 1,5 mld euro (zob. *rys. 10*).

³⁹ Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące EFRR, EFS, Funduszu Spójności, EFRROW oraz EFMR.

⁴⁰ Rozporządzenie (UE) nr 1301/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”.

Rys. 10 – Roczna aktualizacja wydatków w ramach polityki spójności planowanych na lata 2014–2020 w odniesieniu do gospodarki o obiegu zamkniętym¹



¹ Rokiem rozpoczęcia dorocznych aktualizacji jest rok 2016 – pierwszy rok po publikacji CEAP 1, co jest zgodnie z informacjami dotyczącymi inwestycji przedstawionymi w sprawozdaniu Komisji z realizacji CEAP 1 z 2019 r.

Źródło: Analiza Trybunału dotycząca planowania w państwach członkowskich, oparta na [danych Komisji](#).

60 W 2018 r.⁴¹ Parlament Europejski wezwał państwa członkowskie do lepszego włączenia gospodarki o obiegu zamkniętym do swoich programów operacyjnych i zaapelował do Komisji, aby udzieliła im pomocy w tym zakresie. Podczas przeprowadzonej przez Trybunał kontroli Komisja potwierdziła, że informowała o możliwości wykorzystania w ten sposób funduszy polityki spójności, ale nie promowała konkretnie włączenia takich inwestycji do programów państw członkowskich. Przyznały to również instytucje zarządzające w trzech badanych przez Trybunał państwach członkowskich. Ich programy operacyjne przyjęto przed publikacją CEAP 1 i z pewnymi wyjątkami w Niderlandach nie zawierały zaproszeń bezpośrednio związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym.

⁴¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie polityki spójności i gospodarki o obiegu zamkniętym, P8_TA(2018)0254, ust. 1 i 33.

61 W tym kontekście Trybunał nie mógł z łatwością zidentyfikować projektów finansowanych z EFRR związanych z projektowaniem pod kątem obiegu zamkniętego. W trzech państwach członkowskich, które Trybunał zbadał bardziej szczegółowo, wraz z instytucjami zarządzającymi zidentyfikował, w ramach 10 programów operacyjnych, ponad 1 000 projektów związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym. Większość z tych projektów nie mieściła się w czterech obszarach interwencji wykorzystywanych przez Komisję do monitorowania wydatków na gospodarkę o obiegu zamkniętym (zob. pkt 59). W 2021 r. całkowity wkład EFRR (27 mln euro) przydzielony do czasu przeprowadzania kontroli na projekty, które Trybunał zidentyfikował w trzech wybranych państwach członkowskich, był znacznie (o około 38%) niższy niż planowany wkład UE (71 mln euro) w te programy operacyjne zidentyfikowane przez Komisję (za pomocą tych samych czterech obszarów interwencji).

62 Trybunał ustalił również, że ani Komisja, ani władze wybranych państw członkowskich nie dysponowały informacjami na temat wkładu tych ponad 1 000 projektów w osiągnięciu celów CEAP 1. W przeprowadzonej przez Trybunał analizie tych projektów wykazano, że 206 z nich dotyczyło inwestycji w projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego, z planowanym wkładem EFRR w wysokości 130 mln EUR. Trybunał przeanalizował pięć z tych 206 projektów (dwa w Polsce, dwa w Niderlandach i jeden w Irlandii): tylko jeden dotyczył projektowania produktów w obiegu zamkniętym. Projekt ten jednak przerwano, a pozostałe cztery nie wykorzystwały ostatecznie swojego potencjału pod względem wkładu w gospodarkę o obiegu zamkniętym (zob. [ramka 3](#)).

Ramka 3

Projekty gospodarki o obiegu zamkniętym, które Trybunał zbadał w państwach członkowskich

W Polsce pierwszym zbadanym przez Trybunał projektem było zbudowanie modułowego systemu mieszkalnego z używanych kontenerów morskich – nowy typ produktu projektowanego pod kątem obiegu zamkniętego. EFRR posłużył, aby wesprzeć beneficjenta w przygotowywaniu wniosku o dofinansowanie realizacji jego pomysłu w ramach naboru do programu „Horyzont 2020”. Wniosku nie rozpatrzono pozytywnie i projekt przerwano. Drugi projekt dotyczył uruchomienia nowego produktu i procesu produkcji masowej oraz rozwiązania w zakresie ponownego wykorzystania odpadów produkcyjnych. Trybunał stwierdził jednak, że w rzeczywistości beneficjent wytwarza obecnie więcej odpadów z tworzyw sztucznych ze względu na zwiększoną wydajność nowej linii i nadal wysyła odpady do spalania.

W Niderlandach pierwszy przeanalizowany przez Trybunał projekt dotyczył przyspieszenia przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym w sektorze budowlanym przez wykorzystanie surowców odnawialnych, zmniejszenie śladu konsumpcyjnego sektora i uczynienie go samowystarczalnym energetycznie. Projekt przerwano jednak z powodu zastrzeżeń o charakterze środowiskowym dotyczących pozwolenia na budowę. Drugi projekt obejmował opracowanie innowacyjnej technologii i związanej z nią linii produkcyjnej do recyklingu starych opon w celu przetworzenia ich w wysokiej jakości sadzę (praktycznie czystą formę węgla wytwarzaną zwykle w wyniku niepełnego spalania paliw kopalnych) i energię, przy zmniejszonym zużyciu energii i zanieczyszczeniu środowiska. Podczas realizacji napotkano na kilka problemów, w tym pożar w zakładzie, a w czasie przeprowadzanej przez Trybunał kontroli budowa nowego zakładu była wstrzymana.

W ramach badanego przez Trybunał projektu w Irlandii wspierano, m.in. przez inwestycje w ekoinnowacje, wspólne badania nad innowacyjnymi projektami prowadzone przez przedsiębiorstwa i naukowców. Projekt przyniósł zaplanowane rezultaty: zbadanie i przetestowanie surowców pochodzących z recyklingu. Cele projektu były jednak ograniczone do opatentowania nowej technologii i nie obejmowały komercjalizacji ani rozpowszechniania wyników badań.

63 W CEAP 2 Komisja stwierdziła, że zapewni wszystkim regionom korzyści z przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, gdyż zaoferuje im wsparcie w realizacji ich strategii i projektów za pośrednictwem funduszy polityki spójności, nowego mechanizmu sprawiedliwej transformacji oraz inicjatyw miejskich (działanie 19 z [załącznika II](#)). W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027⁴² wyznaczono pięć celów polityki, z których dwa pierwsze również odnoszą się do przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Ponadto w przypadku każdego funduszu istnieją cele szczegółowe: EFRR i Fundusz Spójności służą wsparciu przejścia do gospodarki o obiegu zamkniętym w ramach dwóch celów szczegółowych. Wskaźniki monitorowania i warunki podstawowe na okres 2021–2027, określone w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów i w przepisach uzupełniających, ograniczają się jednak do zbierania i przetwarzania odpadów; system monitorowania nie zapewnia żadnych konkretnych informacji na temat projektowania pod kątem obiegu zamkniętego ani nie wymaga ukierunkowania finansowania w ramach polityki spójności na odpowiednie inwestycje⁴³.

64 W Polsce wszystkie cztery instytucje zarządzające, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, potwierdziły, że projekty ich programów na okres po 2020 r. zawierają działania związane z gospodarką o obiegu zamkniętym, w tym szczegółowe działania związane z ekoprojektowaniem i efektywnym wykorzystaniem zasobów. W Niderlandach dwie z czterech instytucji zarządzających, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, stwierdziły, że przeznaczają fundusze unijne na działania związane z gospodarką o obiegu zamkniętym, choć nie konkretnie na etapy projektowania i produkcji. W Irlandii obie instytucje zarządzające, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, stwierdziły, że w trakcie przeprowadzania kontroli nie planowały włączenia do swoich programów działań związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym. Informacje o konkretnej kwocie przeznaczonej na przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym nie są jeszcze dostępne, ponieważ w czasie, gdy Trybunał przeprowadzał kontrolę, trwały negocjacje programowe dotyczące funduszy polityki spójności na lata 2021–2027.

⁴² [Rozporządzenie \(UE\) 2021/1060](#) ustanawiające wspólne przepisy dotyczące funduszy polityki spójności, załącznik I.

⁴³ [Rozporządzenie \(UE\) 2021/1058](#) w sprawie EFRR i Funduszu Spójności, załącznik I. [Rozporządzenie \(UE\) 2021/1060](#) ustanawiające wspólne przepisy dotyczące funduszy polityki spójności, załącznik I.

65 Komisja potwierdziła również, że podczas negocjowania krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności zachęcała państwa członkowskie do wykorzystania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) jako wsparcia przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Przeprowadzona przez Trybunał analiza krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności w trzech państwach członkowskich objętych kontrolą wykazała, że Polska i Niemcy uwzględniły działania wspierające przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, nie uczyniła tego natomiast Irlandia, a żaden z trzech planów nie uwzględnił wsparcia dla projektowania pod kątem obiegu zamkniętego.

Komisja uruchomiła finansowanie w ramach programu „Horyzont 2020” na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym, ale jego wpływ w państwach członkowskich jest ograniczony

66 „Horyzont 2020” był unijnym programem finansowania badań naukowych i innowacji w latach 2014–2020, którego budżet wynosił prawie 80 mld EUR. W działaniu 13 w CEAP 1 wskazano program „Horyzont 2020” jako potencjalne źródło finansowania przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, zgodnie z jego ukierunkowaniem na innowacje.

67 W programie prac programu „Horyzont 2020” na lata 2016–2017 znalazł się obszar docelowy „Przemysł 2020 i gospodarka o obiegu zamkniętym”, będący kontynuacją wcześniejszej inicjatywy związanej z odpadami. W następstwie CEAP 1 Komisja przeznaczyła ponad 650 mln euro w ramach tej inicjatywy na lata 2016–2017 na „innowacyjne projekty demonstracyjne” wspierające unijne cele gospodarki o obiegu zamkniętym i konkurencyjności przemysłu. Inicjatywę opracowano w taki sposób, aby obejmowała szeroki zakres działalności przemysłowej i usługowej, a także podejście pilotażowe, mające pomóc innowatorom napotykalnym przeszkody regulacyjne.

68 Trybunał ustalił, że w praktyce mniej niż połowa całkowitych inwestycji w programie „Horyzont 2020” w tym obszarze docelowym była przedmiotem wniosków dotyczących projektów związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym: 327 mln euro na 54 projekty (zob. [ramka 4](#) jako przykład jednego z tych projektów) z całkowitej kwoty 704 mln euro na 127 projektów. Podstawowe zaproszenia do składania wniosków obejmowały tematy inne niż gospodarka o obiegu zamkniętym. Według badania Komisji na temat wniosków wyciągniętych z programu

„Horyzont 2020”⁴⁴ ograniczyło to ogólną widoczność projektów dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym finansowanych w tym obszarze docelowym, a także wpłynęło na synergię z innymi częściami programu.

Ramka 4

Projekt „Horyzont 2020” dotyczący modelu gospodarki o obiegu zamkniętym dla produktów w sektorze motoryzacyjnym, meblarskim i budowlanym

Jeden z badanych przez Trybunał projektów w ramach programu „Horyzont 2020” koncentrował się na procesach dla produktów opracowanych zgodnie z zasadami ekoprojektu, a wkład UE w tym przypadku wyniósł 9,6 mln euro. Ogólnym celem było zwiększenie ponownego wykorzystania, ulepszania, odnowienia i recyklingu produktów, części i materiałów w celu poprawy efektywności wykorzystania zasobów i zmniejszenia ilości odpadów.

Projekt zakończono w listopadzie 2021 r. Komisja uznała, że osiągnięto większość celów projektu, opracowano bowiem nowe produkty z mieszanki materiałów odpadowych oraz szeroką gamę prototypów. Komisja stwierdziła również, że przeprowadzone prace mają wpływ na MŚP, ponieważ umożliwią im wejście na rynki, bez ponoszenia ryzyka finansowego, z innowacjami, które wcześniej nie były możliwe.

Trybunał uważa jednak, że nie osiągnięto większości oczekiwanych wyników. Nie ma dowodów na to, że w ramach projektu osiągnięto planowany poziom odzysku materiałów (80%); nie ma bezpośrednich obliczeń dotyczących odsetka części ostatecznie ponownie wykorzystanych (cel wynosił 65%); a wynoszącej 60% redukcji odpadów resztkowych nie można było zweryfikować ze względu na brak danych podstawowych.

Projekt zakończył się instalacją prototypów, ale planowane wdrożenie na dużą skalę nie doszło do skutku ani w zakresie opracowania rozwiązań, ani akceptacji prototypów i materiałów na dużą skalę przez klientów końcowych. W wyciągniętych wnioskach Komisja podkreśliła również brak wykorzystania środków jako kluczowy problem, który należy rozwiązać w programie „Horyzont Europa” po 2020 r.

⁴⁴ Komisja Europejska, Bening, J., Bergmans, J., Bieszczad, S., i in., „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.

69 W programie prac na lata 2018–2020 Komisja wprowadziła nowy obszar docelowy poświęcony gospodarce o obiegu zamkniętym: „łączenie celów gospodarczych i środowiskowych – gospodarka o obiegu zamkniętym”. Na ten obszar docelowy przeznaczono wyodrębniony dodatkowy budżet w wysokości 941 mln EUR, który następnie zwiększono do 994 mln EUR.

70 Trybunał ustalił, że brak systematycznego monitorowania finansowania w ramach programu „Horyzont 2020” oraz wkładu projektów w przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym utrudnia ocenę ich skuteczności. W następstwie jednorazowego działania w związku z przeprowadzoną przez Trybunał kontrolą Komisja przedstawiła orientacyjne informacje na temat tego, jaką część finansowania w ramach programu „Horyzont 2020” można przypisać gospodarce o obiegu zamkniętym (zob. pkt 68-69), bez określenia, jaka część tego finansowania dotyczyła projektowania pod kątem obiegu zamkniętego. W przeprowadzonej przez Trybunał analizie tych projektów związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym wykazano, że około 50% finansowania w ramach programu „Horyzont 2020” przyczyniło się do projektowania pod kątem obiegu zamkniętego.

71 W sprawozdaniu Komisji z oceny okresowej za 2017 r.⁴⁵ przedstawiono jedynie wstępne wnioski dotyczące ogólnych postępów programu „Horyzont 2020” w osiągnięciu jego celu ogólnego, w tym efektywności wykorzystania zasobów. Projekty, które były już zakończone w chwili dokonywania niniejszej oceny, odpowiadały jedynie 0,6% środków przyznanych na trzy pierwsze lata programu. W momencie przeprowadzania kontroli nie opublikowano jeszcze końcowego sprawozdania z realizacji.

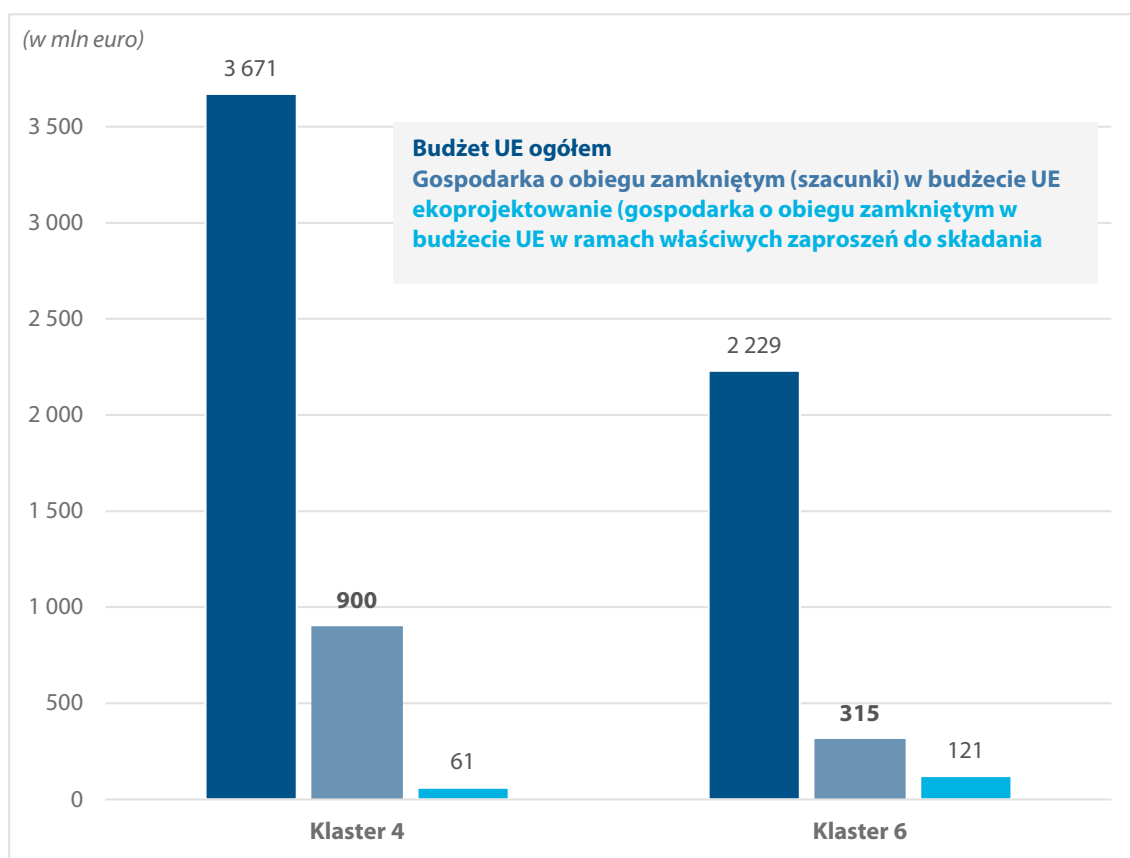
72 Następcą programu „Horyzont 2020” na lata 2021–2027 jest program „Horyzont Europa”, którego budżet wynosi 95,5 mld EUR. Do gospodarki o obiegu zamkniętym nawiązują, bezpośrednio lub pośrednio, cztery z sześciu tematów lub „klastrów” programu „Horyzont Europa” (klaster 1 „Zdrowie”, klaster 4 „Technologie cyfrowe, przemysł i przestrzeń kosmiczna”, klaster 5 „Klimat, energia i mobilność” oraz klaster 6 „Żywność, biogospodarka, zasoby naturalne, rolnictwo i środowisko”). Projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego wchodzi głównie w zakres klastra 4, a jego oczekiwane oddziaływanie obejmuje produkty i usługi zaprojektowane zgodnie z zasadami ekoprojektu oraz zaawansowane materiały i technologie zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju.

⁴⁵ „Interim Evaluation of Horizon 2020”, dokument roboczy służb Komisji, 2017.

73 Trybunał wykrył, że w programie prac „Horyzont Europa” na lata 2021–2022 około 25% (900 mln EUR) ostatecznego budżetu dla klastra 4 i około 14% (315 mln EUR) ostatecznego budżetu dla klastra 6 przyczynia się do gospodarki o obiegu zamkniętym. Dwuletni program prac przewiduje zatem prawie tyle samo inwestycji w gospodarkę o obiegu zamkniętym (1 215 mln EUR), co cały program „Horyzont 2020” (1 332 mln EUR).

74 Komisja dostarczyła Trybunałowi wykaz konkretnych zaproszeń w ramach tych dwóch klastrów, w których to zaproszeniach uwzględniono aspekty związane z projektowaniem pod kątem obiegu zamkniętego (ale nie były one specjalnie poświęcone projektowaniu pod kątem obiegu zamkniętego). Zaproszenia te stanowiły jedynie 3,1% łącznego budżetu dwóch klastrów w programie prac „Horyzont Europa” na lata 2021–2022 (zob. [rys. 11](#)).

Rys. 11 – Program prac „Horyzont Europa” na lata 2021–2022



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji.

75 Plan strategiczny programu „Horyzont Europa” na lata 2021–2024⁴⁶ odnosi się do kwestii wdrażania na szeroką skalę rozwiązań badawczych finansowanych przez UE, co podkreślono w *ramce 4*. Rozwiązania dotyczące projektowania produktów pod kątem obiegu zamkniętego mogą jednak często wymagać dalszego udoskonalania z uwagi na ich względną niedojrzałość i konieczność dodatkowych inwestycji, zanim przedsiębiorstwa będą mogły korzystać z tych rozwiązań. Na rozwiązania mogą mieć również wpływ ograniczenia pod względem synergii niższego szczebla pomiędzy programem „Horyzont 2020” a programami polityki spójności, jak odnotował Trybunał podczas ostatniej kontroli (zob. pkt *20*).

W ramach LIFE finansuje się projekty dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym, ale ich udział w projektowaniu pod kątem obiegu zamkniętego jest znany

76 Program LIFE to unijny instrument finansowania działań na rzecz środowiska i klimatu, którego pierwotny planowany budżet wynosi 3,4 mld EUR. Z wyjątkiem działań związanych z substancjami niebezpiecznymi (zob. pkt *38-39*), plan CEAP 1 nie zawierał żadnych konkretnych działań poświęconych inwestycjom LIFE w projekty gospodarki o obiegu zamkniętym. Zgodnie ze sprawozdaniem Komisji z realizacji CEAP 1 z 2019 r. w ramach LIFE zainwestowano w latach 2016–2020 co najmniej 100 mln euro w ponad 80 projektów wnoszących wkład w gospodarkę o obiegu zamkniętym.

77 W latach 2014–2020 Trybunał zidentyfikował dwa podprogramy LIFE i 249 projektów związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym, z finansowaniem wynoszącym łącznie 421 mln euro – 12% całkowitej alokacji LIFE na ten okres. W ramach systemu monitorowania i oceny LIFE od Komisji nie wymaga się, aby podawała informacje na temat tego, ile z tych projektów dotyczyło etapu projektowania pod kątem obiegu zamkniętego.

78 Trybunał przeanalizował jeden z tych 249 projektów, dotyczący zastępowania substancji niebezpiecznych, z dofinansowaniem 1,4 mln euro w ramach programu prac LIFE na lata 2014–2017. Choć projekt nie przyniósł wyraźnych rezultatów w postaci zmniejszonego zużycia zasobów, wspierał cele CEAP 1 dotyczące bezpieczniejszych produktów, które są również promowane przez CEAP 2 (zob. *ramka 5*).

⁴⁶ „Horizon Europe Strategic Plan (2021 – 2024)”, Komisja, 2021.

Ramka 5

Projekt programu LIFE – zastępowanie niebezpiecznych materiałów w farbach

Projekt obejmuje badania i rozwój 16 nowych receptur farb, w których toksyczne chemikalia zastąpiono naturalną organiczną glinką. Projekt obejmuje opracowanie platformy internetowej, na której specjaliści (w tym MŚP) i ogół społeczeństwa będą mogli uzyskać nowe receptury farb i korzystać z nich za darmo przez pierwszy rok.

Trybunał zauważył, że w projekcie brakowało wskaźników wydajności dotyczących efektywności wykorzystania zasobów. Masa użytego materiału odnawialnego będzie trzykrotnie większa niż masa zastępowanego toksycznego biocydu i w tym przypadku dostarczenie bezpieczniejszego produktu nie przyczyni się do zredukowania ilości zużytych zasobów mierzonych jako waga zużytego surowca.

79 Podobnie jak w przypadku programu „Horyzont 2020” Trybunał stwierdził, że brak systematycznego monitorowania finansowania LIFE oraz wkładu projektów w gospodarkę o obiegu zamkniętym utrudnia ocenę ich skuteczności pod względem przyczyniania się do osiągnięcia celów CEAP w zakresie projektowania pod kątem obiegu zamkniętego (zob. pkt **77** dotyczący braku informacji Komisji na temat projektów związanych z projektowaniem pod kątem obiegu zamkniętego). Na przykład w zaproszeniu do składania wniosków, w ramach którego wybrano projekt opisany w *ramce 5*, znalazło się odniesienie do wskaźnika „zmniejszone zużycie zasobów innych niż energia”, który jest w sposób oczywisty istotny dla celów CEAP 1. Wskaźnik ten nie był jednak wykorzystywany w tym konkretnym projekcie i został zaniechany w trakcie realizacji zaproszenia. Komisja zastąpiła go dwoma innymi wskaźnikami, „przygotowanie do ponownego użycia” i „recykling”, które są mniej istotne z perspektywy efektywnego gospodarowania zasobami.

80 Celem programu LIFE na lata 2021–2027 jest uzupełnienie prywatnego i publicznego finansowania w zakresie innowacji na rzecz przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Podprogram „Gospodarka o obiegu zamkniętym i jakość życia”, który służy konkretnie, lecz nie wyłącznie, finansowaniu projektów dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym, dysponuje łącznym budżetem w wysokości 1 345 mln euro, z czego 700 mln euro zostało przydzielonych na okres do 2024 r. Program prac LIFE⁴⁷ na lata 2021–2024 zawiera dalsze informacje dotyczące

⁴⁷ Decyzja wykonawcza Komisji dotycząca finansowania Programu LIFE i przyjęcia wieloletniego programu prac na lata 2021–2024., [C\(2021\) 4997](#).

projektów, które mają być wspierane w ramach tego podprogramu, koncentrując się na tych, „które są bezpieczne i zrównoważone na etapie projektowania, na zrównoważonej produkcji i konsumpcji w obiegu zamkniętym, jak również na działaniach mających na celu zwiększenie możliwości naprawy, ponownego użycia, regeneracji i recyklingu materiałów i produktów”.

81 Trybunał ustalił, że tematy priorytetowe na lata 2021 i 2022 oraz związane z nimi nabory w ramach tego podprogramu obejmowały inwestycje związane z projektowaniem pod kątem obiegu zamkniętego (tj. wdrażanie rozwiązań z zakresu ekoprojektowania, w tym projektowania pod kątem obiegu zamkniętego, w celu poprawy trwałości, możliwości naprawy, możliwości ponownego użycia, możliwości ulepszenia, recyklingu i wykorzystania zawartości materiałów z recyklingu w nowych produktach).

COSME w niewielkim stopniu wspierał cele projektowania pod kątem obiegu zamkniętego

82 COSME to unijny program na rzecz konkurencyjności MŚP na lata 2014–2020, którego budżet wynosi 2,3 mld EUR. Jeden z jego ogólnych celów, jakim jest wzmocnienie konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju MŚP, obejmował wsparcie przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Celem odpowiedniego wskaźnika wpływu było zwiększenie odsetka MŚP wytwarzających produkty przyjazne dla środowiska (powstałe zgodnie z zasadami ekoprojektu), które wykorzystują mniej zasobów⁴⁸.

83 Zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji CEAP 1 z 2019 r. Komisja nie przeznaczyła środków COSME na działania związane z gospodarką o obiegu zamkniętym ani z projektowaniem pod kątem obiegu zamkniętego. Podczas przeprowadzanej przez Trybunał kontroli Komisja zidentyfikowała jednak trzy projekty COSME istotne dla dwóch działań wspomagających z CEAP 1 (z wkładem UE w wysokości 2,4 mln euro – zob. pkt [38-42](#)).

⁴⁸ Rozporządzenie (UE) nr 1287/2013 w sprawie programu COSME, art. 3.

84 W sprawozdaniu z okresowej oceny COSME z 2017 r.⁴⁹ nie odniesiono się do tego, czy program pomógł w zwiększeniu liczby MŚP wytwarzających produkty oparte na ekoprojekcie; również część sprawozdania dotycząca dostosowania do innych inicjatyw UE nie odnosiła się do CEAP 1. W sekcji „Perspektywy”, dotyczącej potencjalnych ulepszeń, zasugerowano, aby program w większym stopniu odpowiadał celom UE w zakresie zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, na przykład przez promowanie gospodarki o obiegu zamkniętym.

85 W czasie przeprowadzania kontroli nie było jeszcze dostępne sprawozdanie końcowe z realizacji programu COSME w latach 2014–2020. Na okres programowania 2021–2027 części programu COSME dotyczące konkurencyjności i przedsiębiorczości zostały włączone do Programu na rzecz jednolitego rynku o łącznym przydziale budżetowym w wysokości 1 mld euro (w ramach COSME było to 920 mln euro). Stanowi to część większej inicjatywy mającej na celu poprawę funkcjonowania rynku wewnętrznego UE. W wykazie działań kwalifikowalnych w rozporządzeniu w sprawie Programu na rzecz jednolitego rynku⁵⁰ zawarto odniesienia do gospodarki o obiegu zamkniętym i do ekoprojektu.

Wsparcie EFIS na rzecz projektowania pod kątem obiegu zamkniętego było ograniczone przez popyt rynkowy

86 W 2015 r. uruchomiono Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Była to wspólna inicjatywa Komisji i EBI, której celem było odblokowanie inwestycji o wartości 315 mld euro przez zamknięcie luk rynkowych i zmobilizowanie kapitału prywatnego. Fundusz zapewniał zwrotne wsparcie finansowe (w postaci pożyczek, gwarancji i inwestycji kapitałowych) dla ekonomicznie opłacalnych projektów w kluczowych sektorach, w tym dla projektów o wyższym profilu ryzyka niż zwykła działalność EBI.

87 W ramach CEAP 1, wraz z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz Europejskim Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (ECDI), Komisja przeprowadziła ukierunkowane działania informacyjne, mające zachęcić do składania wniosków o finansowanie z EFIS, oraz wspieranie rozwoju projektów i platform inwestycyjnych istotnych dla gospodarki o obiegu zamkniętym (działanie 14 w *załączniku II*). Zgodnie ze sprawozdaniem Komisji z realizacji CEAP 1 z 2019 r. w latach 2016–2020 zaplanowano przekazanie

⁴⁹ „Interim Evaluation of the COSME Programme, Final Report”, Komisja, 2017.

⁵⁰ Rozporządzenie (UE) nr 2021/690 ustanawiające Program na rzecz jednolitego rynku.

2,1 mld euro za pośrednictwem EFIS i InnovFin jako finansowania na rzecz przyspieszenia przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

88 Chociaż rozporządzenie w sprawie EFIS⁵¹ uwzględniało możliwość wspierania projektów związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym (w tym projektowania pod kątem obiegu zamkniętego), nie zawierało żadnych konkretnych kryteriów dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym, które można by wykorzystać do wybierania w pierwszej kolejności projektów związanych z projektowaniem pod kątem obiegu zamkniętego. W latach 2016–2019 Komisja i EBI zorganizowały jednak serię warsztatów na temat zielonych inwestycji (w tym na temat efektywnego gospodarowania zasobami), które były istotne dla celów CEAP 1. W ramach ukierunkowanych działań informacyjnych ECDI uruchomiło „Circular City Centre”⁵², wraz z przewodnikiem dotyczącym finansowania, aby zwiększyć poziom wiedzy na temat gospodarki o obiegu zamkniętym i wspierać rozwój projektów z nią związanych.

89 Komisja nie wymagała od EBI monitorowania wykorzystania finansowania z EFIS na potrzeby gospodarki o obiegu zamkniętym ani składania sprawozdań konkretnie na ten temat. Analiza Trybunału wykazała, że spośród 675 projektów EFIS podpisanych do czerwca 2022 r. na łączną kwotę 60 mld euro 29, na które przypadło finansowanie EFIS o łącznej wartości 1,9 mld euro (3,1%), było związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym. Tylko trzy z tych 29 projektów, o łącznym finansowaniu w wysokości 113 mln euro, dotyczyły ekoprojektowania. EBI przypisał tę ograniczoną liczbę projektów dotyczących projektowania pod kątem obiegu zamkniętego stymulowanemu popytem charakterowi EFIS. Ani EBI, ani Komisja nie posiadały informacji o tym, jak te projekty przyczyniły się do realizacji celów CEAP 1 w zakresie projektowania pod kątem obiegu zamkniętego.

⁵¹ Rozporządzenie (UE) 2015/1017 w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych zmienione rozporządzeniem (UE) 2017/2396.

⁵² <https://advisory.eib.org/about/circular-city-centre.htm>.

90 Trybunał przeanalizował jeden z tych trzech projektów, który promował większe lokalne wykorzystanie makulatury i odnawialnych materiałów opakowaniowych, zgodnie z przepisami UE dotyczącymi odpadów⁵³. Stwierdził, że choć projekt ten nie odnosił się do projektowania konkretnego produktu pod kątem obiegu zamkniętego, to przyczynił się do osiągnięcia celu CEAP 1 dotyczącego zasobooszczędnych procesów produkcyjnych.

91 W latach 2021–2027 następcą EFIS jest nowy program InvestEU, który w CEAP 2 wymienia się jako źródło finansowania projektów z zakresu gospodarki o obiegu zamkniętym. Rozporządzenie InvestEU⁵⁴ odnosi się do gospodarki o obiegu zamkniętym jako obszaru inwestycji, szczególnie priorytetowo traktując kluczowe sektory, które mają największy potencjał w zakresie obiegu zamkniętego. Chociaż te ramy prawne są bardziej szczegółowe niż ramy EFIS w zakresie wspierania projektów odnoszących się do etapów projektowania i produkcji w gospodarce o obiegu zamkniętym, wykorzystanie tych instrumentów nadal zależy od popytu rynkowego, który jest stymulowany przez ukierunkowane działania informacyjne i doradcze EBI i Komisji.

⁵³ Dyrektywa 2004/12/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

⁵⁴ Rozporządzenie (UE) 2021/523 w sprawie programu InvestEU.

Wnioski i zalecenia

92 Ogółem Trybunał stwierdza, że istnieją jedynie ograniczone dowody na to, że plany działania Komisji dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym (CEAP), w szczególności działania dotyczące projektowania produktów i procesów produkcji pod kątem obiegu zamkniętego, miały skuteczny wpływ na działania związane z gospodarką o obiegu zamkniętym w państwach członkowskich.

93 Od czasu publikacji pierwszego CEAP w 2015 r. rządy państw członkowskich zwiększyły liczbę działań związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym. W czasie przeprowadzanej przez Trybunał kontroli prawie wszystkie państwa członkowskie UE opracowały lub były w trakcie opracowywania krajowej strategii gospodarki o obiegu zamkniętym, która odnosiła się do CEAP i powiązanej polityki UE oraz w pewnym stopniu uwzględniała projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego. Niemniej pomimo przepisów unijnych zachęcających do finansowania gospodarki o obiegu zamkniętym ze środków UE wskaźnik obiegu zamkniętego wzrósł jedynie o 0,4 punktu procentowego w latach 2015–2021. Ponadto postępy w poszczególnych państwach członkowskich były bardzo zróżnicowane. W tym kontekście ambicje UE dotyczące podwojenia wskaźnika obiegu zamkniętego do 2030 r. wydają się bardzo trudne do zrealizowania (zob. pkt [23-28](#)).

94 W ramach Komisji dotyczących monitorowania przejścia UE na gospodarkę o obiegu zamkniętym nie uwzględniono wszystkich kluczowych aspektów. Zabrakło w nich konkretnych wskaźników dotyczących projektowania produktów pod kątem obiegu zamkniętego, czyli etapu, który w przeważającej mierze determinuje wpływ na środowisko (zob. pkt [29-32](#)).

Zalecenie 1 – Poprawa monitorowania przechodzenia państw członkowskich na gospodarkę o obiegu zamkniętym

Komisja powinna przeanalizować, w jaki sposób wziąć w większym stopniu pod uwagę kluczowe aspekty gospodarki o obiegu zamkniętym, w szczególności projektowanie produktów pod kątem obiegu zamkniętego, w celu usprawnienia monitorowania postępów państw członkowskich w przechodzeniu na gospodarkę o obiegu zamkniętym, a także w celu ułatwienia podejmowania właściwych decyzji dotyczących nowej polityki, inicjatyw i działań.

Termin realizacji: 2024 r.

95 Pierwszy plan CAEP obejmował szereg działań wspomagających, których celem było ułatwienie państwom członkowskim przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym przez nadanie kierunku polityce w takich obszarach jak innowacje i inwestycje. Trybunał znalazł jedynie ograniczone dowody na to, że środki te skutecznie przyczyniły się do przejścia państw członkowskich na gospodarkę o obiegu zamkniętym. W najlepszym wypadku miały one jedynie umiarkowany wpływ. Choć inne zainteresowane podmioty instytucjonalne w UE były bardzo zainteresowane wykrywaniem celowego postarzania produktów, Komisja doszła do wniosku, że system badawczy służący do wykrywania złych intencji producenta nie jest wykonalny (zob. pkt [35-51](#)).

96 W latach 2014-2020 finansowanie ze środków polityki spójności w głównej mierze wykorzystano na potrzeby gospodarki odpadami, która ma mniejszy potencjał ograniczania wpływu na środowisko niż projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego. Pomimo dostępności funduszy UE i ogólnego wsparcia dla przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym Komisja i państwa członkowskie nie ukierunkowały skutecznie finansowania na inwestycje skupiające się na projektowaniu produktów pod kątem obiegu zamkniętego. Choć w programowaniu okresu 2021–2027 położono większy nacisk na gospodarkę o obiegu zamkniętym, państwa członkowskie nadal mogą zdecydować się na wydanie znacznych kwot z funduszy UE na gospodarowanie odpadami, a nie na zapobieganie ich powstawaniu przez projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego (zob. pkt [52-65](#)).

97 Spośród funduszy zarządzanych bezpośrednio przez Komisję w latach 2014–2020 największy wkład w inicjatywy związane z gospodarką o obiegu zamkniętym miał program „Horyzont 2020”. Choć w ramach programu unijne finansowanie przyznawano projektom związanym z projektowaniem pod kątem obiegu zamkniętego, powstałe rozwiązania badawcze miały stosunkowo niski poziom dojrzałości, co utrudniało ich natychmiastowe zastosowanie przez przedsiębiorstwa w krajach członkowskich. Kolejną barierą dla ich wykorzystania była ograniczona synergia między programem „Horyzont 2020” a programami polityki spójności (zob. pkt [66-75](#)).

98 W ramach programu LIFE sfinansowano szereg projektów dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym, lecz system monitorowania i oceny nie wymaga od Komisji, aby identyfikowała te, które dotyczą projektowania pod kątem obiegu zamkniętego. Program UE na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw i MŚP zapewnił niewielkie odpowiednie finansowanie, a na wsparcie dla projektowania pod kątem obiegu zamkniętego z Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych negatywnie wpłynął ograniczony popyt rynkowy (zob. pkt [76-91](#)).

Zalecenie 2 – Analiza przyczyn niskiego poziomu wykorzystania funduszy UE na projektowanie pod kątem obiegu zamkniętego i rozważenie możliwości zwiększenia zachęt

Zważywszy na potencjalny wpływ projektowania pod kątem obiegu zamkniętego na środowisko Komisja powinna przeanalizować, dlaczego finansowanie UE – zarówno w ramach zarządzania dzielonego, jak i bezpośredniego – nie doprowadziło do opracowania większej liczby projektów skoncentrowanych na projektowaniu pod kątem obiegu zamkniętego. W ramach takiej analizy powinna ona rozważyć, na ile możliwe jest zapewnienie większej liczby zachęt do opracowywania takich projektów ukierunkowanych na projektowanie produktów pod kątem obiegu zamkniętego w ramach polityki spójności.

Termin realizacji: 2024 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Annemie Turtelboom, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 10 maja 2023 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Transpozycja dyrektyw UE dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym przyjętych w trakcie realizacji CEAP 1

Dyrektywa	Termin transpozycji	Kontrola terminowości i kompletności przez Komisję	
		Stan	Wykaz państw członkowskich
2018/849 pojazdy wycofane z eksploatacji, zużyte baterie i akumulatory oraz zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny	5.7.2020	24 ukończono	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL , PL , PT, RO, SE, SI, SK
		3 z opóźnieniem (<u>4</u> aktywne postępowania w sprawie uchybienia)	<u>AT</u> <u>BE</u> , <u>HR</u> – częściowo <u>LU</u> – w trakcie rozpatrywania
2018/850 w sprawie składowania odpadów	5.7.2020	24 ukończono	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL , PL , PT, RO, SE, SI, SK
		3 z opóźnieniem (<u>3</u> aktywne postępowania w sprawie uchybienia)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – częściowo <u>LU</u> – w trakcie rozpatrywania
2018/851 w sprawie odpadów	5.7.2020	23 ukończono	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL , PL , PT, RO, SE, SK
		4 z opóźnieniem (<u>4</u> aktywne postępowania w sprawie uchybienia)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – częściowo <u>LU</u> , <u>SI</u> – w trakcie rozpatrywania

Dyrektywa	Termin transpozycji	Kontrola terminowości i kompletności przez Komisję	
		Stan	Wykaz państw członkowskich
2018/852 w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych	5.7.2020	24 ukończono	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL , PL , PT, RO, SE, SI, SK
		3 z opóźnieniem (<u>3</u> aktywne postępowania w sprawie uchybienia)	<u>ES</u> , <u>HR</u> – częściowo <u>LU</u> – w trakcie rozpatrywania
2019/771 w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów	1.7.2021	21 ukończono	AT, BE, BG, CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL , PT, RO, SE
		6 z opóźnieniem (<u>6</u> aktywnych postępowań w sprawie uchybienia)	<u>CZ</u> , <u>EL</u> , IE , PL , <u>SI</u> , <u>SK</u>
2019/883 w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów ze statków	28.6.2021	12 ukończono	EL, CY, ES, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PT, RO, SK
		15 z opóźnieniem (<u>16</u> aktywnych postępowań w sprawie uchybienia)	<u>BG</u> – częściowo <u>BE</u> , <u>DE</u> , <u>FI</u> , <u>SE</u> , <u>SI</u> , PL – częściowo i w trakcie rozpatrywania <u>AT</u> , <u>CY</u> , <u>CZ</u> , <u>DK</u> , <u>EE</u> , <u>FR</u> , IE , <u>LV</u> , NL – w trakcie rozpatrywania

Dyrektywa	Termin transpozycji	Kontrola terminowości i kompletności przez Komisję	
		Stan	Wykaz państw członkowskich
2019/904 w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko	3.7.2021	13 ukończono	AT, BG, CY, DE, EL, ES, HU, IT, LT, NL , RO, SE, SK
		14 z opóźnieniem (<u>12</u> aktywnych postępowań w sprawie uchybienia)	<u>BE</u> , <u>CZ</u> , <u>FI</u> , <u>HR</u> , <u>LV</u> , <u>MT</u> , <u>PT</u> , <u>SI</u> – częściowo <u>EE</u> , <u>IE</u> , <u>LU</u> , <u>PL</u>
OGÓŁEM siedem dyrektyw	przekroczone terminy	141 ukończono 46 z opóźnieniem (25%) 48 postępowań w sprawie uchybienia	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji z lipca 2022 r.

Załącznik II – Wykaz działań Komisji przewidzianych w CEAP 1 i CEAP 2 dotyczących projektowania pod kątem obiegu zamkniętego ¹

#	Działanie	Współkierująca DG	Grupa działań według CEAP	Projekty objęte badaniem
CEAP 1				
<u>1</u>	Nacisk na wymogi produktowe wynikające z dyrektywy w sprawie ekoprojektu (wielosektorowe) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia wykonawczego w sprawie ekoprojektu (w tym w zakresie telewizorów i monitorów)	DG ENV-GROW-ENER	Produkcja	-
<u>2</u>	Plan działań w dziedzinie ekoprojektu na lata 2015–2017 oraz zwrócenie się o opracowanie norm dotyczących efektywnego wykorzystania materiałów, w tym wymogów dotyczących ekoprojektu w zakresie trwałości, możliwości naprawy i recyklingu produktów	DG GROW-ENER	Produkcja	-
<u>3</u>	Analiza możliwości opracowania horyzontalnych wymogów w zakresie dostarczania informacji dotyczących naprawy w ramach ekoprojektu	DG ENV-GROW-ENER	Konsumpcja	-
<u>4</u>	Analiza wariantów i działań pod kątem ich wkładu w gospodarkę o obiegu zamkniętym, aby nadać bardziej spójne ramy polityczne różnym obszarom prac w trakcie tworzenia unijnej polityki produktu	DG ENV-GROW-ENER	Produkcja	-
<u>5</u>	Ocena możliwości przeprowadzenia niezależnego programu badań dotyczących celowego skracania cyklu życia produktów	DG ENV-RTD-JUST	Konsumpcja	1 x „Horyzont 2020”
<u>6</u>	Ulepszenie bazy wiedzy i wsparcia dla MŚP w zakresie zastępowania niebezpiecznych substancji stanowiących bardzo duże zagrożenie	DG GROW	Produkcja	1 x LIFE 2 x COSME

#	Działanie	Współkierująca DG	Grupa działań według CEAP	Projekty objęte badaniem
<u>7</u>	Stworzenie otwartej, ogólnoeuropejskiej sieci infrastruktury technologicznej dla MŚP, aby mogły one w swoich procesach produkcyjnych wykorzystywać zaawansowane technologie produkcyjne	DG GROW	Produkcja	1 x „Horyzont 2020” 1 x COSME
<u>8</u>	Włączenie wytycznych dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym do dokumentów referencyjnych dotyczących najlepszych dostępnych technik w różnych sektorach przemysłu (wielosektorowe)	DG ENV	Produkcja	-
<u>9</u>	Zbadanie, w jaki sposób można poprawić skuteczność i stosowanie unijnego systemu ekozarządzania i audytu (EMAS), oraz uruchomienie pilotażowego programu weryfikacji technologii środowiskowych (EVT)	DG ENV	Produkcja	-
<u>10</u>	Udział zainteresowanych stron we wdrażaniu omawianego planu działania za pośrednictwem istniejących forów w kluczowych sektorach	DG ENV-GROW	Innowacje i inwestycje	-
<u>11</u>	Ukierunkowane działania informacyjne i komunikacyjne wspierające państwa członkowskie i regiony w wykorzystywaniu funduszy polityki spójności na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym	DG REGIO	Innowacje i inwestycje	5 x EFRR
<u>12</u>	Wsparcie dla państw członkowskich i regionów, aby zwiększyć innowacje na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym poprzez inteligentną specjalizację	DG REGIO	Innowacje i inwestycje	-
<u>13</u>	Inicjatywa „Przemysł 2020 w gospodarce o obiegu zamkniętym” w ramach programu „Horyzont 2020”	DG GROW-RTD	Innowacje i inwestycje	1 x „Horyzont 2020”
<u>14</u>	Ukierunkowane działania informacyjne zachęcające do składania wniosków o finansowanie w ramach EFIS i wspieranie realizacji projektów lub platform inwestycyjnych dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym	DG ENV-GROW	Innowacje i inwestycje	1 x EFIS

#	Działanie	Współkierująca DG	Grupa działań według CEAP	Projekty objęte badaniem
<u>15</u>	Opracowanie ram monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym	DG ENV-GROW-ESTAT	Monitorowanie	-
<i>CEAP 2</i>				
16	Wniosek ustawodawczy dotyczący inicjatywy w zakresie polityki zrównoważonych produktów	DG ENV-GROW-ENER	Ramy polityki zrównoważonych produktów	-
17	Inicjatywa dotycząca urządzeń elektronicznych o zamkniętym cyklu życia, rozwiązanie w zakresie uniwersalnych ładowarek oraz systemu nagradzania za zwrot starych urządzeń	DG CNECT-GROW-ENER	Kluczowe łańcuchy wartości produktów	-
18	Przegląd dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, w tym włączenie praktyk gospodarki o obiegu zamkniętym do przyszłych dokumentów referencyjnych dotyczących najlepszych dostępnych technik (BREF)	DG ENV	Ramy polityki zrównoważonych produktów	-
19	Wspieranie przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym za pomocą: funduszy polityki spójności, mechanizmu sprawiedliwej transformacji i inicjatyw miejskich	DG REGIO	Dostosowanie gospodarki o obiegu zamkniętym do potrzeb ludzi, regionów i miast	-

#	Działanie	Współkierująca DG	Grupa działań według CEAP	Projekty objęte badaniem
20	Przegląd dyrektywy w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym oraz wytyczne objaśniające jej powiązania z rozporządzeniem REACH i wymogami dotyczącymi ekoprojektu	DG ENV	Kluczowe łańcuchy wartości produktów	-
21	Aktualizacja ram monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym w celu uwzględnienia nowych priorytetów politycznych oraz opracowania kolejnych wskaźników dotyczących wykorzystania zasobów, w tym śladu konsumpcyjnego i materiałowego	DG ENV-ESTAT	Monitorowanie postępów	-

¹ Kolory użyte w tej tabeli odzwierciedlają przyjętą przez Trybunał klasyfikację różnych rodzajów działań w ramach CEAP: ramy regulacyjne, działania wspomagające, przydzielanie środków finansowych oraz monitorowanie postępów w UE, (zob. rys. 4).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie CEAP 1 i CEAP 2.

Załącznik III – Ramy monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym

#	Wskaźnik (grupa)	Znaczenie	Prawodawstwo i polityka UE (przykłady)
Produkcja i konsumpcja			
1	Samowystarczalność UE w zakresie surowców	Gospodarka o obiegu zamkniętym powinna pomóc w rozwiązaniu problemu ryzyka związanego z dostawami surowców, zwłaszcza surowców krytycznych.	Inicjatywa na rzecz surowców; Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy
2	Zielone zamówienia publiczne	Zamówienia publiczne stanowią znaczną część konsumpcji i mogą być czynnikiem napędzającym gospodarkę o obiegu zamkniętym.	Strategia zamówień publicznych; unijne systemy wsparcia oraz dobrowolne kryteria dotyczące zielonych zamówień publicznych
3a-c	Wytwarzanie odpadów	W gospodarce o obiegu zamkniętym wytwarzanie odpadów jest ograniczone do minimum.	Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów; dyrektywy w sprawie poszczególnych strumieni odpadów; strategia w dziedzinie tworzyw sztucznych
4	Odpady spożywcze	Wyrzucanie żywności ma negatywny wpływ na środowisko naturalne, klimat i gospodarkę.	Rozporządzenie ustanawiające ogólne zasady prawa żywnościowego; różne inicjatywy (np. Platforma ds. Strat i Marnotrawienia Żywności)
Gospodarowanie odpadami			
5a-b	Całkowity poziom recyklingu	Zwiększenie poziomu recyklingu stanowi element przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym.	Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów
6a-f	Poziomy recyklingu dotyczące poszczególnych strumieni odpadów	Ukazuje postęp w dziedzinie recyklingu kluczowych strumieni odpadów.	Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów; dyrektywy w sprawie poszczególnych strumieni odpadów

#	Wskaźnik (grupa)	Znaczenie	Prawodawstwo i polityka UE (przykłady)
Surowce wtórne			
7a-b	Wpływ materiałów pochodzących z recyklingu na popyt na surowce (w tym wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym)	W gospodarce o obiegu zamkniętym surowce wtórne są powszechnie stosowane do wytwarzania nowych produktów.	Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów; dyrektywa w sprawie ekoprojektu, oznakowanie ekologiczne UE; rozporządzenie REACH; inicjatywa na rzecz rozwiązań na styku przepisów dotyczących chemikaliów, produktów i odpadów; strategia w dziedzinie tworzyw sztucznych; normy jakości dla surowców wtórnych
8	Obrót surowcami nadającymi się do recyklingu	Obrót surowcami nadającymi się do recyklingu odzwierciedla znaczenie rynku wewnętrznego oraz globalnego udziału w gospodarce o obiegu zamkniętym.	Polityka rynku wewnętrznego; rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów; polityka handlowa
Konkurencyjność i innowacje			
9a-c	Inwestycje sektora prywatnego, miejsca pracy oraz wartość dodana brutto	Odzwierciedlają wpływ gospodarki o obiegu zamkniętym na tworzenie miejsc pracy i wzrost gospodarczy.	Plan inwestycyjny dla Europy; fundusze strukturalne i inwestycyjne; InnovFin – Fundusze unijne dla innowatorów; platforma wsparcia finansowego dla gospodarki o obiegu zamkniętym; strategia zrównoważonego finansowania; Inicjatywa w zakresie zielonego zatrudnienia; Nowy europejski program na rzecz umiejętności; polityka rynku wewnętrznego
10	Patenty	Innowacyjne technologie związane z gospodarką o obiegu zamkniętym podnoszą globalną konkurencyjność UE.	„Horyzont 2020”

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie komunikatu COM(2018) 029.

Wykaz akronimów

BREF – dokument referencyjny dotyczący najlepszych dostępnych technik

CEAP – Plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym

COSME – Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw

CPR – rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów

DG JUST – Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów

DG REGIO – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

DG RTD – Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych i Innowacji

DG ENER – Dyrekcja Generalna ds. Energii

DG ENV – Dyrekcja Generalna ds. Środowiska

DG GROW – Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP

EBI – Europejski Bank Inwestycyjny

ECDI – Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego

EFIS – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EMAS – system ek zarządzania i audytu

ESTAT – Eurostat

ETV – weryfikacja technologii środowiskowych

MŚP – małe i średnie przedsiębiorstwa

Rozporządzenie REACH – rozporządzenie w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów

RRP – krajowe plan odbudowy i zwiększania odporności

Glosariusz

Celowe postarzanie produktów / sztucznie skrócony cykl życia produktów – praktyka projektowania produktów mających ograniczoną żywotność, tak aby konsumenci musieli kupować nowe.

Cykl życia produktu – etapy życia produktu, od nabycia surowców potrzebnych do jego wytworzenia aż do jego ostatecznego usunięcia po zakończeniu okresu użytkowania.

Ekoprojekt (projektowanie produktów pod kątem obiegu zamkniętego) – podejście do projektowania zmierzające do ograniczenia do minimum wpływu produktu na środowisko na wszystkich etapach jego cyklu życia.

Europejski Bank Inwestycyjny – bank unijny będący własnością państw członkowskich, który zapewnia finansowanie na rzecz projektów wspierających politykę Unii, głównie na terenie UE, ale również poza jej granicami.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – fundusz unijny mający na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w UE poprzez finansowanie inwestycji, które niwelują nierówności między regionami.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny – organ doradczy UE, pełniący rolę forum dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Europejski Zielony Ład – przyjęta w 2019 r. unijna strategia wzrostu, której celem jest osiągnięcie neutralności klimatycznej UE do 2050 r.

Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego – platforma łącząca wszystkie usługi doradztwa inwestycyjnego i pomocy technicznej dla ubiegających się o wsparcie z EFIS.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne – pięć głównych funduszy unijnych, których wspólnym zadaniem jest wspieranie rozwoju gospodarczego w całej Unii w okresie 2014–2020. Są to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

Fundusz Spójności – fundusz UE na rzecz zmniejszenia nierówności gospodarczych i społecznych w UE przez finansowanie inwestycji w państwach członkowskich, w których dochód narodowy brutto na mieszkańca jest niższy niż 90% średniej UE.

Gospodarka o obiegu zamkniętym – system gospodarczy oparty na ponownym wykorzystaniu, dzieleniu się, naprawianiu, odnawianiu, regeneracji i recyklingu materiałów w celu ograniczenia do minimum zużycia zasobów, odpadów i emisji, zwłaszcza przez projektowanie produktów i procesów produkcji pod kątem obiegu zamkniętego.

Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – unijny mechanizm wsparcia finansowego mający na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz pobudzenie odbudowy, przy jednoczesnym promowaniu transformacji ekologicznej i cyfrowej.

Małe i średnie przedsiębiorstwa – definicja stosowana w odniesieniu do przedsiębiorstw i innych organizacji oparta na ich wielkości, tj. liczbie zatrudnionych pracowników, i pewnych kryteriach finansowych. Małe przedsiębiorstwa zatrudniają mniej niż 50 osób i osiągają obroty lub wykazują sumę bilansową nieprzekraczającą 10 mln EUR. Średnie przedsiębiorstwa zatrudniają mniej niż 250 osób i osiągają obroty nieprzekraczające 50 mln euro bądź wykazują sumę bilansową nieprzekraczającą 43 mln euro.

Mechanizm sprawiedliwej transformacji – unijny instrument promujący przejście na gospodarkę neutralną dla klimatu i zapewniający wsparcie na rzecz tych społeczności i regionów, które borykają się w związku z tym procesem transformacji z największymi trudnościami finansowymi.

Program „Horyzont 2020” – unijny program finansowania w zakresie badań naukowych i innowacji na okres programowania 2014–2020.

Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) – instrument finansowy wspierający realizację unijnej polityki w dziedzinie środowiska i klimatu przez współfinansowanie projektów w państwach członkowskich.

Program InvestEU – mechanizm mający na celu pobudzenie prywatnych inwestycji w projekty o strategicznym znaczeniu dla UE.

Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw – program UE mający na celu pomoc niewielkim przedsiębiorstwom w dostępie do nowych rynków.

Surowce wtórne – materiały pochodzące z recyklingu, które mogą być wykorzystane w procesach produkcyjnych zamiast lub oprócz materiałów nowych lub nieużywanych (znanych jako **surowce pierwotne**).

Usługi doradcze InnovFin – serwis EBI zawierający wskazówki dotyczące strukturyzacji projektów badawczych i innowacyjnych w celu uzyskania lepszego dostępu do finansowania.

Odpowiedzi Komisji

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II, zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu i włączenia społecznego. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Annemie Turtelboom. Kontrolą kierowała członkini Trybunału Iliana Ivanova, a w działania kontrolne zaangażowani byli: James Verity, szef gabinetu i Ivan Genchev, attaché; Niels-Erik Brokopp, kierownik; Rafał Gorajski, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Agota Krenusz, Paloma Munoz Mula, Dieter Böckem, Joanna Laskowska i Katarzyna Solarek. Wsparcie językowe zapewnił Michael Pyper.



Od lewej: Paloma Munoz Mula, James Verity, Iliana Ivanova, Rafał Gorajski, Agota Krenusz.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2023.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przestania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich:

Rys. 1, 3 i 4 – ikony: materiały zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-849-0575-1	ISSN 1977-5768	doi: 10.2865/67118	QJ-AB-23-022-PL-N
HTML	ISBN 978-92-849-0577-5	ISSN 1977-5768	doi: 10.2865/958	QJ-AB-23-022-PL-Q

W gospodarce o obiegu zamkniętym utrzymuje się wartość produktów, materiałów i zasobów, a także minimalizuje się ilość odpadów. Sposób zaprojektowania produktu determinuje w około 80% jego wpływ na środowisko. Trybunał wykrył jedynie ograniczone dowody na to, że dwa plany działania Komisji dotyczące gospodarki o obiegu zamkniętym, w szczególności jeżeli chodzi o projektowanie produktów i procesów produkcji pod kątem obiegu zamkniętego, miały skuteczny wpływ na działania związane z gospodarką o obiegu zamkniętym w UE. Trybunał zalecił, aby Komisja przeanalizowała powody niskiego poziomu wykorzystania przez państwa członkowskie finansowania unijnego na rzecz projektowania pod kątem obiegu zamkniętego oraz aby rozważyła, w jaki sposób zwiększyć zachęty do wykorzystania tego finansowania. Zdaniem Trybunału Komisja powinna też usprawnić monitorowanie przechodzenia państw członkowskich na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors