

Raportul special

Economia circulară

Tranziție lentă în statele membre, în pofida
acțiunii UE



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-X
Introducere	01-14
Economia circulară	01-02
Legislația UE pune tot mai mult accentul pe economia circulară	03-08
Planurile de acțiune privind economia circulară ale Comisiei (PAEC)	09-14
Sfera și abordarea auditului	15-21
Observații	22-91
Statele membre acordă o atenție tot mai mare economiei circulare, însă progresele sunt lente și există probleme în ceea ce privește monitorizarea	22-32
Progresele înregistrate de statele membre către o economie circulară sunt lente	23-26
Strategiile statelor membre în ceea ce privește economia circulară au fost influențate de PAEC 1	27-28
Există deficiențe în ceea ce privește cadrul de monitorizare al Comisiei	29-32
Dovezi limitate care să indice că măsurile de facilitare din PAEC 1 au reușit în mod eficace să promoveze tranziția statelor membre către o economie circulară	33-51
Comisia a concluzionat că detectarea uzurii morale planificate nu era fezabilă	35-37
Amploarea utilizării sprijinului pentru înlocuirea substanțelor periculoase era neclară	38-39
Contribuția proiectelor care au sprijinit accesul la tehnologii de fabricație avansate a fost limitată	40-42
BREF, EMAS și ETV au avut un impact modest asupra durabilității proceselor de producție	43-49
Comisia a cooperat cu părțile interesate în cadrul forurilor existente	50-51

Finanțarea din partea Uniunii pentru sprijinirea tranziției către economia circulară a fost disponibilă, dar a fost utilizată într-o manieră redusă pentru proiectarea circulară	52-91
Comisia a planificat o finanțare semnificativă din partea Uniunii pentru economia circulară	54-55
Utilizarea limitată a fondurilor politicii de coeziune pentru proiectele de proiectare circulară	56-65
Comisia a mobilizat finanțare din programul Orizont 2020 pentru economia circulară, dar cu un impact limitat în statele membre	66-75
LIFE a finanțat proiecte de economie circulară, însă nu se cunoaște ponderea din aceste proiecte care vizează proiectarea circulară	76-81
COSME a oferit un sprijin redus pentru obiectivele privind proiectarea circulară	82-85
Sprijinul din FEIS pentru proiectarea circulară a fost limitat de cererea pieței	86-91
Concluzii și recomandări	92-98

Anexe

Anexa I – Transpunerea directivelor UE relevante pentru economia circulară, adoptate în cursul PAEC 1

Anexa II – Lista acțiunilor prevăzute de Comisie prin PAEC 1 și PAEC 2 legate de proiectarea circulară

Anexa III – Cadrul de monitorizare pentru economia circulară

Acronime

Glosar

Răspunsurile Comisiei

Calendar

Echipa de audit

Sinteză

I În mod tradițional, economiile tind să urmeze un ciclu liniar de fabricare-utilizare-eliminare. O economie circulară păstrează însă cât mai mult timp valoarea produselor, a materialelor și a resurselor și reduce la minimum deșeurile. Pentru cetățeni, acest lucru înseamnă că produsele durează mai mult și/sau sunt mai ușor de reparat, modernizat, refabricat, reutilizat sau reciclat. Pentru întreprinderi, aceasta oferă posibilitatea unei utilizări mai eficiente a resurselor.

II Modul în care este proiectat un produs determină aproximativ 80 % din impactul său asupra mediului. Pentru a reduce la minimum impactul asupra mediului, produsele și procesele de producție trebuie reproiectate în conformitate cu principiile economiei circulare și cu prioritatea UE legată de prevenirea generării deșeurilor.

III Utilizarea eficientă a resurselor se regăsește pe agenda politică a UE de mai bine de un deceniu. Planurile de acțiune privind economia circulară fac parte din strategiile Comisiei legate de economia circulară. În 2015, Comisia a publicat primul său plan de acțiune privind economia circulară, care cuprindea măsuri pentru instituirea cadrului de reglementare aferent și a orientărilor de politică, pentru alocarea finanțării din partea UE și pentru monitorizarea tranziției UE către o economie circulară. În 2020, ca răspuns la Pactul verde european, Comisia a lansat un nou plan de acțiune, care se sprijinea pe cel precedent și stabilea un obiectiv ambițios pentru UE de a-și dubla procentul de materiale reciclate și reintroduse în economie, până în 2030.

IV Auditul Curții a evaluat măsura în care acțiunile Comisiei au reușit în mod eficace să influențeze activitățile legate de economia circulară în statele membre. Curtea s-a axat pe acțiunile Comisiei din primul plan de acțiune al acesteia, din 2015, care aveau legătură cu proiectarea și cu producția. Curtea a examinat ritmul tranziției statelor membre către o economie circulară, eficacitatea măsurilor de facilitare luate de Comisie pentru sprijinirea acestei tranziții și mobilizarea fondurilor UE dintr-o varietate de surse pentru economia circulară. Raportul Curții este menit să contribuie la abordarea provocării actuale cu care se confruntă UE în ceea ce privește reducerea impactului activităților economice asupra mediului. Raportul ar trebui să ajute Comisia să își îmbunătățească modul în care monitorizează tranziția la o economie circulară și să orienteze mai bine finanțarea din partea Uniunii către proiectarea circulară a produselor și a proceselor de producție – cel mai eficace mod de a trece la o economie circulară.

V Per ansamblu, Curtea a concluzionat că există puține elemente care să indice că planurile de acțiune privind economia circulară și în special acțiunile legate de proiectarea circulară a produselor și a proceselor de producție au influențat activitățile legate de economia circulară din statele membre.

VI Un aspect pozitiv este faptul că, de la publicarea primului plan de acțiune, au crescut activitățile legate de economia circulară întreprinse de guvernele statelor membre. Cu toate acestea, ritmul progresului rămâne lent. Ambiția UE de a-și dubla procentul de materiale reciclate și reintroduse în economie până în 2030 pare foarte dificil de atins.

VII Cadrul Comisiei pentru monitorizarea tranziției UE către o economie circulară nu lua în considerare pe deplin toate aspectele esențiale, întrucât lipseau indicatori specifici privind proiectarea circulară a produselor. Curtea a constatat că, deși cadrul de monitorizare făcea obiectul unei revizuirii la momentul auditului său, indicatorii Comisiei nu monitorizau în mod cuprinzător ansamblul progreselor realizate în această tranziție.

VIII Curtea a identificat puține dovezi care să arate că măsurile de facilitare din planul de acțiune, menite să faciliteze tranziția statelor membre la o economie circulară prin orientarea politicilor în domenii precum inovarea și investițiile, au fost eficiente. În conformitate cu legislația UE, statele membre ar trebui să utilizeze în mod adecvat investițiile UE, tratând cu prioritate prevenirea generării de deșeuri.

IX În perioada 2014-2020, UE a planificat o finanțare în valoare de peste 10 miliarde de euro pentru tranziția către o economie circulară. În pofida disponibilității fondurilor din partea UE și a sprijinului general pentru o economie circulară, Comisia și statele membre nu au canalizat finanțarea în mod eficiente către investiții axate pe proiectarea circulară a produselor și a proceselor de producție. Finanțarea din partea Uniunii a fost folosită în mare măsură pentru gestionarea deșeurilor, care are un potențial mai mic de a reduce impactul asupra mediului. Deși în programarea perioadei 2021-2027 s-a pus un accent mai mare pe economia circulară, statele membre pot în continuare alege să cheltuiască o sumă substanțială din finanțarea din partea UE în scopul gestionării deșeurilor, în loc să o cheltuiască pe prevenirea generării de deșeuri, printr-o proiectare circulară.

X Curtea a recomandat Comisiei următoarele:

- să îmbunătățească monitorizarea tranziției statelor membre către o economie circulară, pentru a facilita un proces decizional în cunoștință de cauză în ceea ce privește noile politici, inițiative și acțiuni; și
- să analizeze motivele utilizării reduse a finanțării din partea Uniunii pentru proiectarea circulară și să aibă în vedere posibilitatea creșterii stimulentei în acest sens.

Introducere

Economia circulară

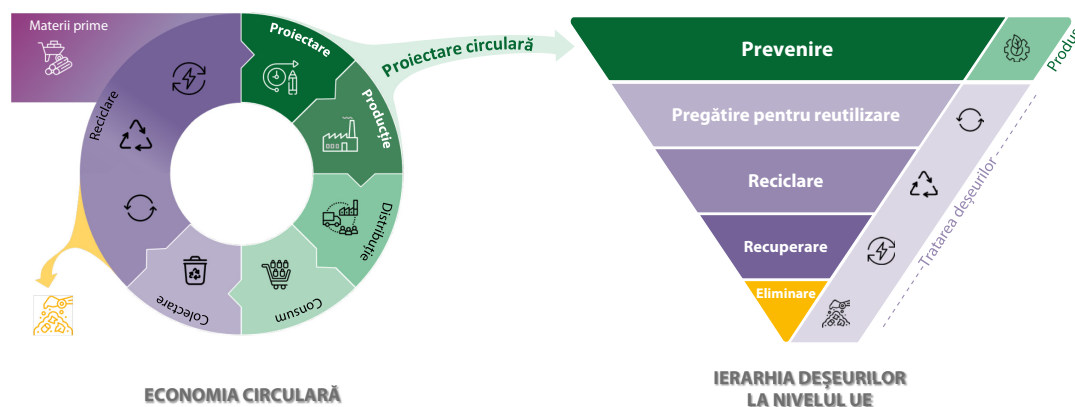
01 Termenul „economie circulară” se referă la noțiunea de păstrare a valorii produselor, a materialelor și a resurselor pentru cât mai mult timp și de reducere la minimum a deșeurilor. Această abordare diferă de ciclul tradițional „fabricare-utilizare-eliminare” și prezintă avantaje semnificative în ceea ce privește durabilitatea. Pentru cetățeni, acest lucru înseamnă că produsele durează mai mult și/sau sunt mai ușor de reparat, modernizat, refabricat, reutilizat sau reciclat. Pentru întreprinderi, aceasta oferă o serie de avantaje potențiale, inclusiv o utilizare mai eficientă a resurselor și o expunere mai mică la volatilitatea prețurilor.

02 O economie circulară cuprinde întregul ciclu de viață al unui produs. Totuși, după cum subliniază Comisia¹: „[e]conomia circulară pornește chiar la începutul duratei de viață a unui produs. Atât faza de proiectare, cât și procesele de producție au un impact asupra aprovizionării, a utilizării resurselor și a generării de deșeuri pe parcursul întregii durate de viață a unui produs.” Pentru a reduce la minimum impactul asupra mediului, produsele și procesele de producție trebuie re proiectate în conformitate cu principiile economiei circulare și cu prioritatea UE legată de prevenirea generării deșeurilor (a se vedea *figura 1*). Aproximativ 80 % din impactul asupra mediului al unui produs este determinat de modul în care acesta este proiectat².

¹ Planul de acțiune al Comisiei pentru economia circulară, COM(2015) 614.

² *Ecodesign your future: how ecodesign can help the environment by making products smarter*, Comisia Europeană, 2014.

Figura 1 – Fazele economiei circulare comparativ cu prevenirea generării de deșeuri în UE



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentului Comisiei intitulat *Cohesion policy support for the circular economy*, iunie 2016, și a [Directivei-cadru privind deșeurile](#).

Legislația UE pune tot mai mult accentul pe economia circulară

03 Utilizarea eficientă a resurselor se regăsește pe agenda politică a UE de mai bine de un deceniu. În martie 2010, Comisia a adoptat Strategia Europa 2020³, care a inclus prioritatea „Promovarea unei economii mai eficiente din punctul de vedere al utilizării resurselor, mai ecologice și mai competitive”. În 2011, Comisia a publicat inițiativa emblematică „O Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor”⁴, o foaie de parcurs pentru asigurarea durabilității creșterii economice, prin decuplarea acesteia de utilizarea resurselor.

04 În iulie 2014, Comisia a publicat o propunere legislativă pentru o directivă privind reducerea deșeurilor⁵, care a fost însoțită de o comunicare privind economia circulară⁶ („Pachetul privind economia circulară”). Totuși, în martie 2015, Comisia a decis [să își retragă](#) propunerea, care fusese criticată fiindcă pune accentul pe politicile și legislația în materie de deșeuri, nu pe propuneri concrete pentru îmbunătățirea întregului ciclu de viață al produselor, mai ales pentru prevenirea generării deșeurilor.

³ „O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii”, COM(2010) 2020.

⁴ „Foaie de parcurs către o Europă eficientă din punct de vedere al utilizării resurselor”, COM(2011) 571.

⁵ Propunerea Comisiei de directivă privind deșeurile, COM(2014) 397.

⁶ „Spre o economie circulară: un program «deșeuri zero» pentru Europa”, COM(2014) 398.

05 UE a adoptat o gamă vastă de directive în ceea ce privește economia circulară. Directiva din 2009 privind proiectarea ecologică⁷ este principalul act legislativ pentru produsele cu impact energetic în ceea ce privește stabilirea de cerințe pentru proiectarea circulară a produselor. În perioada 2015-2019, legiuitorii UE au adoptat o serie de directive⁸ de promovare a principiilor economiei circulare, inclusiv prevenirea generării de deșeuri și utilizarea prudentă, eficientă și rațională a resurselor naturale. Trei dintre aceste directive erau relevante pentru proiectarea circulară a produselor:

- Directiva din 2015 privind restricțiile de utilizare a anumitor substanțe periculoase;
- Directiva din 2018 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje; și
- Directiva din 2019 privind materialele plastice de unică folosință.

06 Statele membre încă erau în curs de a transpune aceste directive în dreptul lor național (a se vedea *anexa I*).

07 Începând din 2020, Comisia a început să integreze în mod sistematic în propunerile sale legislative cerințele legate de durabilitate pentru proiectarea circulară a produselor și a producției, astfel:

- o propunere pentru o inițiativă privind politica în domeniul produselor sustenabile⁹;

⁷ Directiva 2009/125/CE privind cerințele în materie de proiectare ecologică aplicabile produselor cu impact energetic.

⁸ **(1)** Directiva (UE) 2015/863 privind lista substanțelor restricționate; **(2)** Directiva (UE) 2018/849 privind vehiculele scoase din uz, bateriile și acumulatorii, deșeurile de baterii și acumulatori și deșeurile de echipamente electrice și electronice; **(3)** Directiva (UE) 2018/850 privind depozitele de deșeuri; **(4)** Directiva (UE) 2018/851 privind deșeurile; **(5)** Directiva (UE) 2018/852 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje; **(6)** Directiva (UE) 2019/771 privind anumite aspecte referitoare la contractele de vânzare de bunuri; **(7)** Directiva (UE) 2019/883 privind instalațiile portuare de preluare pentru predarea deșeurilor provenite de la nave; **(8)** Directiva (UE) 2019/904 privind reducerea impactului anumitor produse din plastic asupra mediului.

⁹ Propunerea Comisiei de regulament pentru stabilirea cerințelor în materie de proiectare ecologică pentru produsele sustenabile, COM(2022) 142.

- o în cadrul inițiativei pentru circularitate în domeniul electronicii, o propunere referitoare la o soluție pentru un încărcător comun și un sistem de recompensare a consumatorilor pentru returnarea dispozitivelor vechi¹⁰;
- o propunere de revizuire a Directivei privind emisiile industriale¹¹, inclusiv integrarea practicilor economiei circulare în viitoarele documente de referință privind cele mai bune tehnici disponibile (BREF); și
- o revizuire a Directivei din 2011 privind restricțiile de utilizare a anumitor substanțe periculoase¹² și orientări pentru clarificarea legăturilor dintre această directivă, Regulamentul din 2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH)¹³ și cerințele în materie de proiectare ecologică.

¹⁰ Propunerea de directivă a Comisiei privind armonizarea legislației statelor membre referitoare la punerea la dispoziție pe piață a echipamentelor radio, [COM\(2021\) 547](#).

¹¹ Propunerea de directivă a Comisiei privind emisiile industriale, [COM\(2022\) 156](#).

¹² [Directiva 2011/65/UE](#) privind restricțiile de utilizare a anumitor substanțe periculoase în echipamentele electrice și electronice.

¹³ [Regulamentul \(CE\) nr. 1907/2006](#) privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH), de înființare a Agenției Europene pentru Produse Chimice.

08 La finalul anului 2022, cu excepția unei noi directive care acoperă încărcătoarele comune¹⁴ și care urmează să fie aplicată începând din decembrie 2024, legislația privind aceste inițiative încă era în curs de adoptare. În februarie 2023, Comisia a publicat Planul său industrial al Pactului verde, care se referă la Planul de acțiune privind economia circulară în raport cu obiectivul lor comun de stabilire a cadrului pentru transformarea industriei UE pentru era cu zero emisii nete¹⁵.

Planurile de acțiune privind economia circulară ale Comisiei (PAEC)

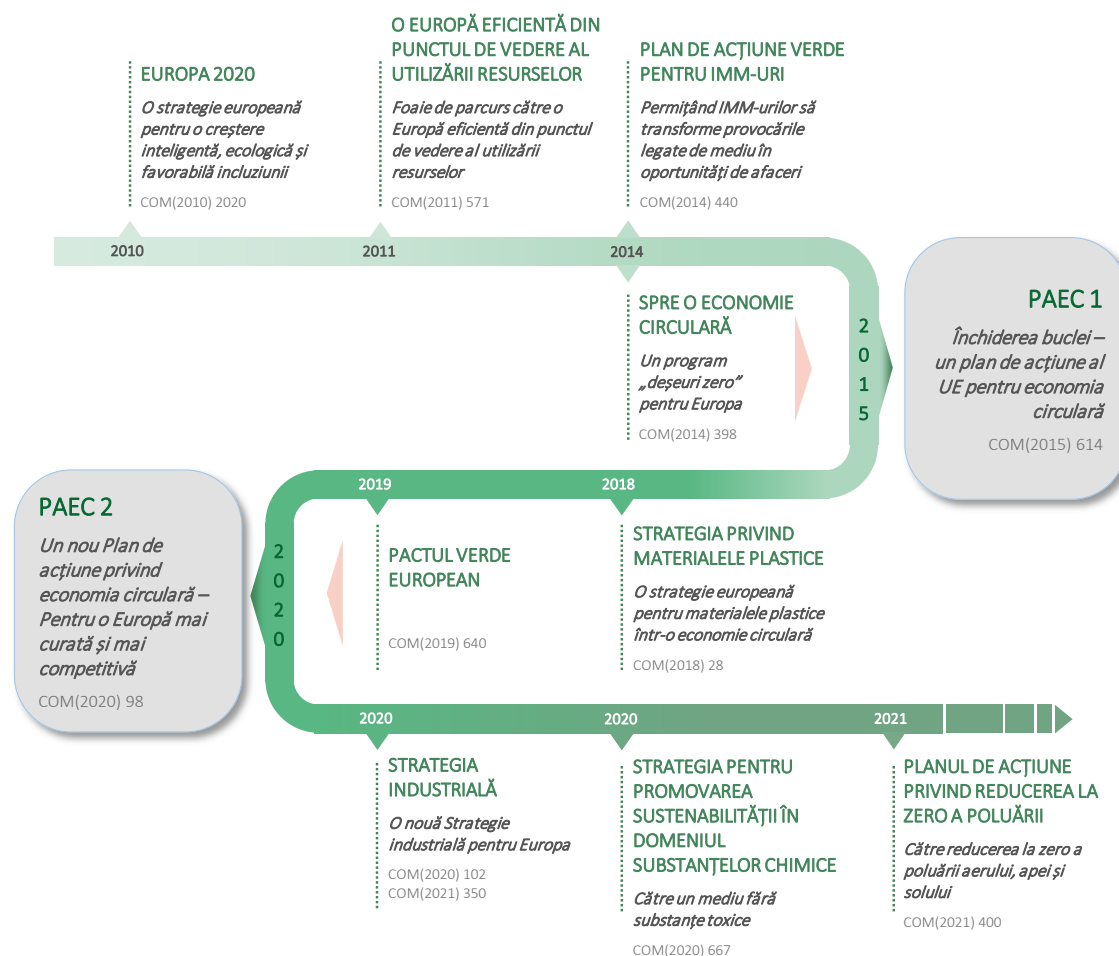
09 Planurile de acțiune privind economia circulară (PAEC) fac parte din cadrul strategic pentru economia circulară al Comisiei (a se vedea [figura 2](#)). Aceste planuri includ patru tipuri de acțiuni:

- asigurarea cadrului de reglementare adecvat (de exemplu, directive, regulamente de punere în aplicare);
- măsuri transversale pentru stabilirea orientării în materie de politici (denumite „măsuri de facilitare” în prezentul raport) în domenii precum inovarea și investițiile (precum dezvoltarea schemelor orizontale de testare) pentru a stimula tranziția la o economie circulară;
- alocarea de finanțare din partea Uniunii pentru proiecte care accelerează progresele către circularitate; și
- monitorizarea progreselor Uniunii către o economie circulară.

¹⁴ [Directiva \(UE\) 2022/2380](#) privind armonizarea legislației statelor membre referitoare la punerea la dispoziție pe piață a echipamentelor radio.

¹⁵ Un Plan industrial al Pactului verde pentru era cu zero emisii nete, [COM\(2023\) 62](#).

Figura 2 – Cadrul strategic al UE pentru economia circulară



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

10 În 2015, Comisia a publicat primul său plan de acțiune pentru economia circulară (PAEC 1)¹⁶, care cuprinde 54 de acțiuni specifice. În 2020, ca răspuns la Pactul verde european¹⁷, Comisia a publicat PAEC 2¹⁸. Acest plan se sprijină pe PAEC 1 și cuprinde alte 35 de acțiuni pentru sprijinirea unei economii mai circulare. De asemenea, PAEC 2 stabilește un obiectiv ambițios de dublare a „ratei de utilizare circulară a materialelor” în UE (procentul de materiale reciclate și reintroduse în economie) până în 2030.

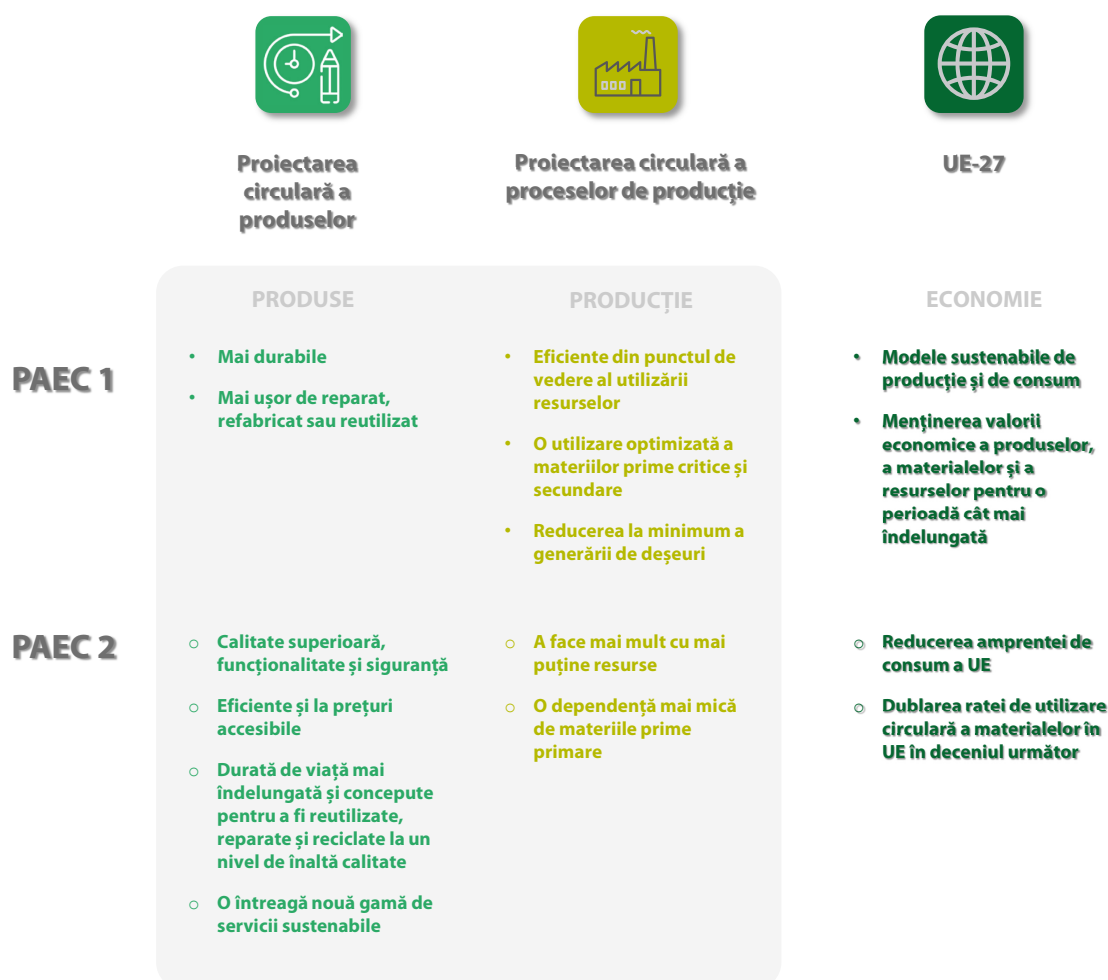
¹⁶ Planul de acțiune al Comisiei pentru economia circulară (PAEC 1), COM(2015) 614.

¹⁷ Pactul verde european, COM(2019) 640.

¹⁸ Al doilea plan de acțiune al Comisiei privind economia circulară (PAEC 2), COM(2020) 98.

11 Atât PAEC 1, cât și PAEC 2 sprijină tranziția la o economie circulară prin promovarea producției sustenabile, a consumului sustenabil și a utilizării eficiente a resurselor, în beneficiul întreprinderilor și al cetățenilor. Planurile de acțiune stabilesc obiective pentru proiectarea circulară a produselor și a proceselor de producție (denumite „obiective PAEC” în prezentul raport, a se vedea [figura 3](#)). Aproape un sfert (21) din cele 89 de acțiuni prevăzute în cele două planuri de acțiune vizează fazele de proiectare și de producție și acoperă toate cele patru tipuri de acțiuni menționate la punctul [09](#) de mai sus. [Anexa II](#) oferă o descriere mai detaliată.

Figura 3 – Obiectivele privind proiectarea circulară și tranziția la economia circulară a UE, din PAEC 1 și PAEC 2



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza comunicărilor referitoare la PAEC 1 și la PAEC 2.

12 În PAEC 1, Comisia a specificat că politica de coeziune ar trebui să finanțeze proiecte la nivel local și regional pentru a promova prevenirea generării de deșeuri. Pentru perioada 2014-2020, Comisia a pus la dispoziție finanțare din partea Uniunii în valoare de peste 10 miliarde de euro pentru economia circulară din fondurile politicii de coeziune, în special din Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), dar și din alte fonduri ale UE supuse gestiunii directe [precum Orizont 2020, programul LI FE și Programul UE pentru competitivitatea întreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri) (COSME)] și gestiunii indirecte [precum Fondul european pentru investiții strategice (FEIS) și Finanțare pentru inovatori (InnovFin)].

13 Responsabilitatea pentru punerea în aplicare a PAEC 1 și PAEC 2 revine exclusiv Comisiei. Coordonarea și monitorizarea punerii în aplicare a PAEC 1 se aflau sub responsabilitatea Direcției Generale Mediu (DG ENV) și a Direcției Generale Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri (DG GROW), sub supravegherea Secretariatului General al Comisiei. Pentru PAEC 2, DG ENV a preluat responsabilitatea pentru coordonare și monitorizare.

14 Nici PAEC 1, nici PAEC 2 nu sunt obligatorii pentru statele membre, iar acestora din urmă nu le este impusă nicio cerință de a avea propriile strategii naționale pentru o economie circulară. Cu toate acestea, planurile de acțiune includ propuneri legislative care, odată puse în aplicare, vor crea condiții obligatorii. Potrivit Comisiei, „[t]ransformarea în realitate a economiei circulare va necesita [...] o implicare pe termen lung la toate nivelurile, de la state membre, regiuni și orașe, până la întreprinderi și cetățeni”¹⁹.

¹⁹ PAEC 1, p. 3.

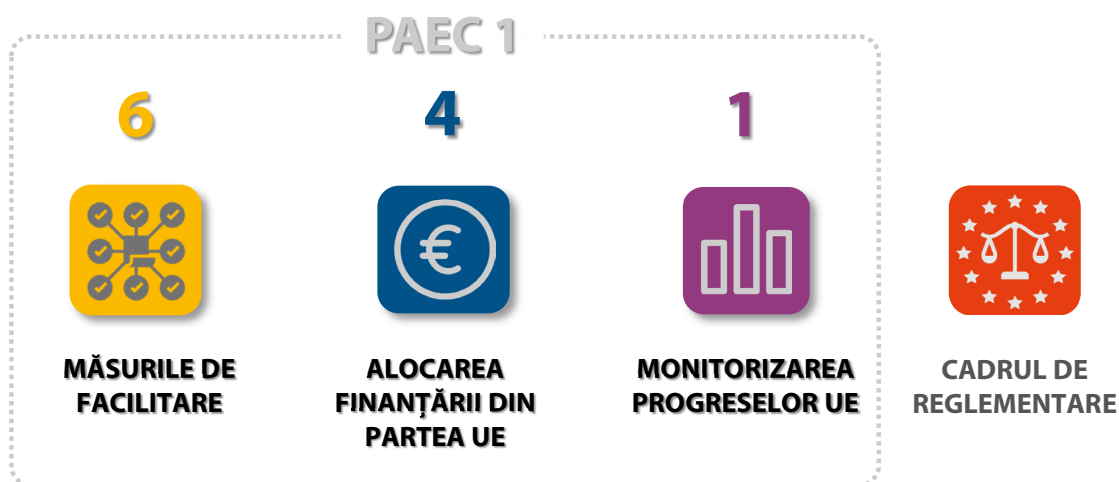
Sfera și abordarea auditului

15 Auditul Curții a evaluat măsura în care planurile de acțiune pentru economia circulară ale Comisiei și în special măsurile referitoare la proiectarea circulară a produselor și a proceselor de producție (denumită „proiectare circulară” în prezentul raport) au fost eficace în influențarea activităților legate de economia circulară din statele membre. În special, Curtea a examinat dacă:

- o activitățile legate de economia circulară s-au intensificat în statele membre începând din 2015;
- o măsurile de facilitare din PAEC 1 privind proiectarea circulară au fost eficace în promovarea tranziției statelor membre către o economie circulară; și
- o Comisia a reușit să mobilizeze fonduri din partea UE pentru a sprijini atingerea obiectivelor PAEC, în special a celor legate de proiectare și de producție.

16 Auditul Curții a acoperit perioada cuprinsă între 2014 și 2022. Curtea a pus accentul pe PAEC 1, întrucât, la momentul auditului său, era prea devreme pentru ca acțiunile din PAEC 2 să poată fi evaluate. Curtea a acoperit 11 din totalul de 21 de acțiuni din PAEC 1 legate de proiectarea circulară (a se vedea [figura 4](#) și [anexa II](#)). Curtea a exclus măsurile din PAEC legate de „asigurarea cadrului de reglementare adecvat”, întrucât legislația pentru o serie de propuneri-cheie încă nu era adoptată la momentul auditului său (a se vedea punctele [07-08](#)).

Figura 4 – Măsurile din PAEC 1 care fac obiectul auditului Curții



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

17 Curtea a procedat la examinări documentare și a purtat interviuri cu membri ai personalului direcțiilor generale ale Comisiei implicate în punerea în aplicare a PAEC, al Eurostat și al Băncii Europene de Investiții (BEI). De asemenea, Curtea a intervievat părți interesate relevante de la nivel internațional și de la nivelul statelor membre (inclusiv reprezentanți ai întreprinderilor) pentru a corobora analiza sa asupra documentelor și informațiilor furnizate de statele membre.

18 În cadrul fondurilor politicii de coeziune, Curtea s-a axat pe FEDR, ca principală sursă de finanțare pentru tranziția întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri) către o economie circulară. Curtea a selectat trei state membre – Irlanda, Țările de Jos și Polonia – pentru a le evalua progresele în direcția unei economii circulare, finanțarea planificată a acestora din FEDR și prioritățile lor strategice. Selecția Curții a ținut cont de progresul acestor state în tranziția către o economie circulară (rata circularității), de finanțarea planificată a acestora din FEDR și de măsura în care aceste țări aveau o strategie națională pentru economia circulară, urmărind să asigure un mix adecvat între aceste criterii. Curtea a examinat strategiile naționale, documentele de politică și planurile de punere în aplicare ale acestor țări, precum și programele lor aferente FEDR pentru perioada 2014-2020 și (acolo unde erau disponibile) pe cele pentru perioada 2021-2027, precum și planurile lor naționale de redresare și reziliență (PNRR). Curtea a organizat interviuri online cu autoritățile statelor membre și cu beneficiarii proiectelor selectate.

19 Din lista de proiecte furnizată de autoritățile de management din statele membre selectate, Curtea a ales cinci proiecte din cadrul FEDR care, din punctul său de vedere, aveau un potențial ridicat de a contribui la proiectarea circulară (două din Țările de Jos, două din Polonia și unul din Irlanda). De asemenea, Curtea a examinat trei proiecte din cadrul Orizont 2020, trei proiecte din cadrul COSME, un proiect din cadrul LIFE și un proiect din cadrul FEIS. Scopul Curții a fost să evalueze relevanța acestor proiecte și măsura în care ele au contribuit la obiectivele generale ale PAEC și la obiectivele referitoare la proiectarea circulară.

20 Atunci când a elaborat acest audit, Curtea a efectuat un sondaj în rândul tuturor autorităților de management pentru FEDR din UE pe tema finanțării din cadrul politicii de coeziune în scopul economiei circulare. Curtea a folosit rezultatele acestui sondaj pentru o analiză ulterioară a cheltuielilor din FEDR în cele trei state membre selectate. De asemenea, Curtea a valorificat constatările din raportul său special din 2020 privind proiectarea ecologică și etichetarea energetică²⁰, din raportul său special din 2022 privind sinergiile dintre programul Orizont 2020 și fondurile politicii de coeziune²¹ și din documentul său de analiză din 2023 privind măsurile adoptate de UE pentru abordarea problemei deșeurilor periculoase²². La elaborarea recomandărilor sale, Curtea a ținut cont și de concluziile din raportul său special din 2021 privind finanțarea bazată pe performanță în cadrul politicii de coeziune²³.

21 Raportul Curții este menit să contribuie la abordarea provocării actuale cu care se confruntă UE în ceea ce privește reducerea impactului activităților economice asupra mediului. Raportul ar trebui să ajute Comisia să își îmbunătățească modul în care monitorizează tranziția la o economie circulară și să orienteze mai bine finanțarea din partea Uniunii către proiectarea circulară – cel mai eficace mod de a trece la o economie circulară.

²⁰ Raportul special nr. 1/2020: „Acțiunile UE în domeniul proiectării ecologice și al etichetării energetice: o contribuție importantă la o eficiență energetică mai mare, în pofida unor întârzieri semnificative și a nerespectării reglementărilor”.

²¹ Raportul special nr. 23/2022: „Sinergii între programul Orizont 2020 și fondurile structurale și de investiții europene – Nu sunt încă utilizate la potențialul lor maxim”.

²² Documentul de analiză nr. 02/2023: „Acțiunile întreprinse de UE pentru a aborda problema cantității tot mai mari de deșeuri periculoase”.

²³ Raportul special nr. 24/2021: „Finanțarea bazată pe performanță în cadrul politicii de coeziune: ambiții admirabile, dar au persistat obstacole în perioada 2014-2020”.

Observații

Statele membre acordă o atenție tot mai mare economiei circulare, însă progresele sunt lente și există probleme în ceea ce privește monitorizarea

22 Curtea a examinat:

- o progresele înregistrate de statele membre în direcția unei economii circulare și dacă acestea s-au accelerat după publicarea PAEC 1 în 2015;
- o dacă planurile de acțiune ale Comisiei (PAEC 1 și PAEC 2) și în special acțiunile legate de proiectarea circulară a produselor au influențat strategiile naționale și planurile de aliniere la prioritățile UE; și
- o dacă Comisia, pentru a facilita planificarea viitoarelor politici ale UE, a instituit un sistem de monitorizare complet și cuprinzător, pentru a măsura progresele înregistrate de statele membre în tranziția lor către o economie circulară.

Progresele înregistrate de statele membre către o economie circulară sunt lente

23 PAEC 1 a inclus o acțiune prin care Comisia să dezvolte un cadru de monitorizare pentru măsurarea tranziției UE către o economie circulară (a se vedea acțiunea 15 din [anexa II](#)). Acest cadru utilizează date existente provenite de la Eurostat și din alte surse oficiale. Cadrul respectiv a fost livrat în 2018 și includea indicatorul referitor la „rata de utilizare circulară a materialelor” (a se vedea și punctele [29-32](#)).

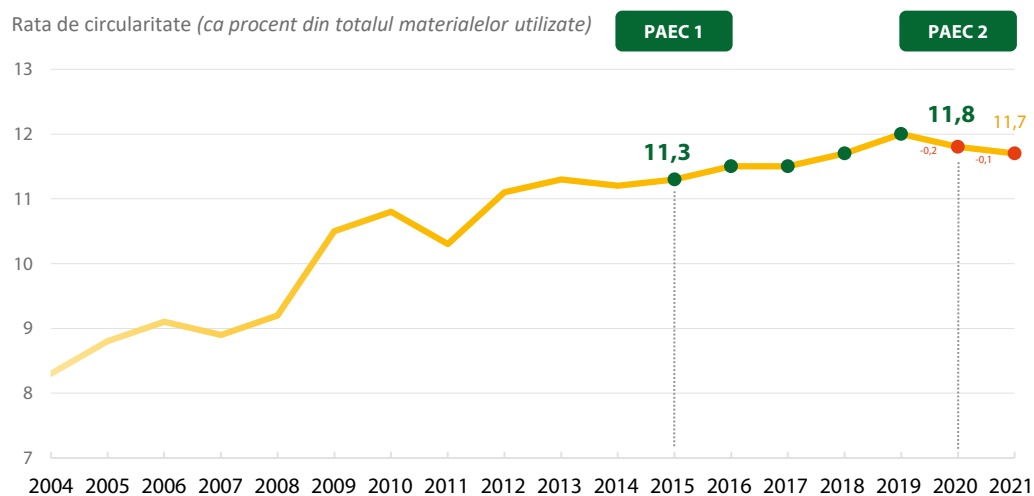
24 Acest indicator, cunoscut și sub denumirea „rata de circularitate”, măsoară procentul de materiale reciclate și reintroduse în economie. Unele organizații internaționale²⁴ și autorități naționale îl consideră un indicator al progreselor generale ale țărilor în direcția unei economii circulare. Comisia însăși a folosit acest indicator pentru stabilirea obiectivului PAEC 2 pentru 2030 (a se vedea punctul [10](#)) și în rapoartele sale anuale de țară, pentru a evidenția succesele înregistrate de statele membre în atingerea obiectivelor tranziției circulare.

²⁴ De exemplu, OCDE, *The OECD Inventory of Circular Economy indicators*, 2021; și Comisia Economică pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (UNECE).

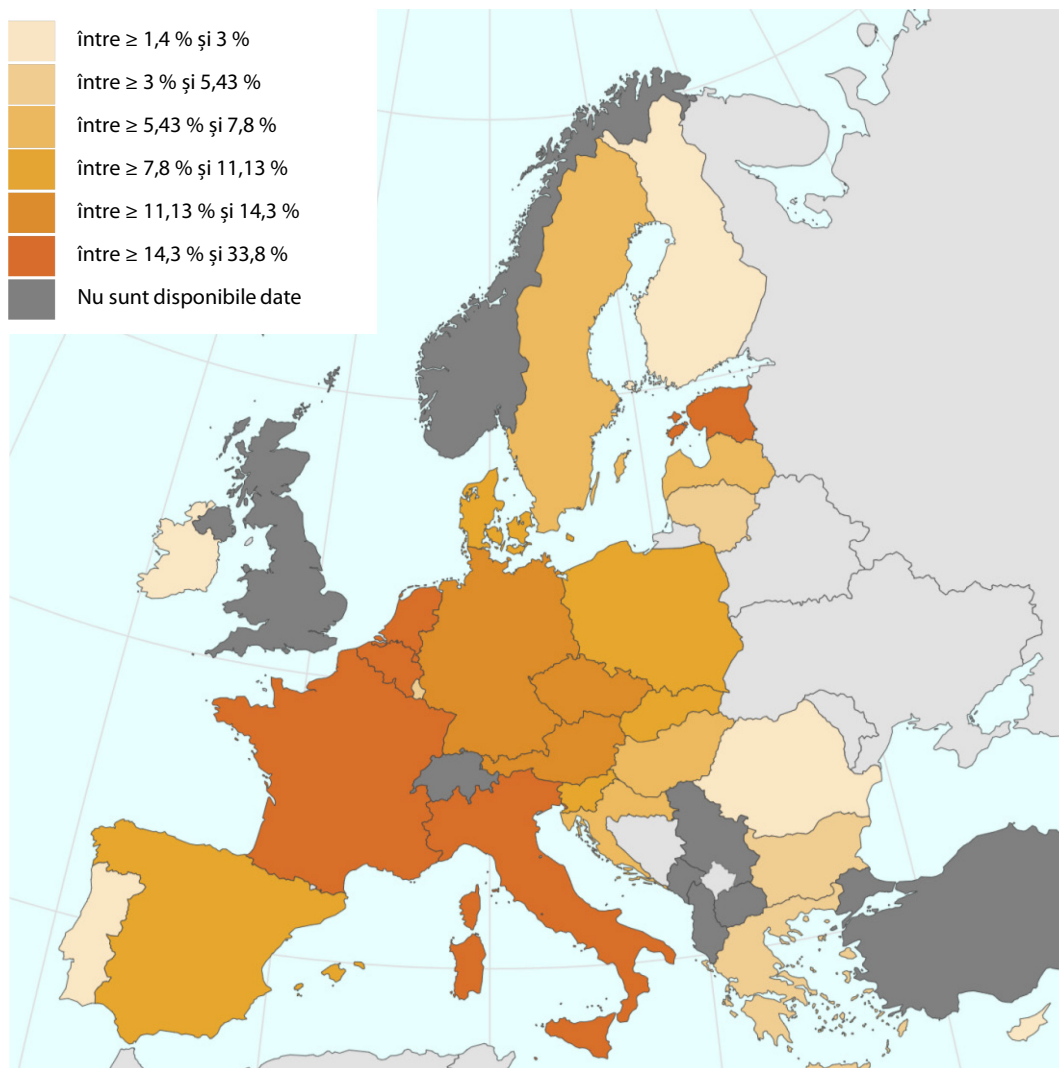
25 Eurostat a compilat date privind rata circularității în UE începând din 2018 și a fost în măsură să o calculeze retrospectiv până în 2004. *Figura 5* arată că, în perioada 2015-2021, rata medie a circularității pentru toate statele membre ale UE („UE-27”) a crescut cu numai 0,4 puncte procentuale. Deși obiectivul din PAEC 2 al Comisiei constă în dublarea ratei circularității din 2020 până în 2030, rata reală a circularității a scăzut ușor din 2019. Rata circularității din 2021 din UE, de 11,7 %, este mai mare decât cea mai recentă rată a circularității la nivel mondial, care a ajuns la 7,6 %, în scădere față de 9,1 % în 2018²⁵.

²⁵ Amsterdam: Circle Economy, *The circularity gap report 2023*.

Figura 5 – Progresele înregistrate în UE-27 către o economie circulară



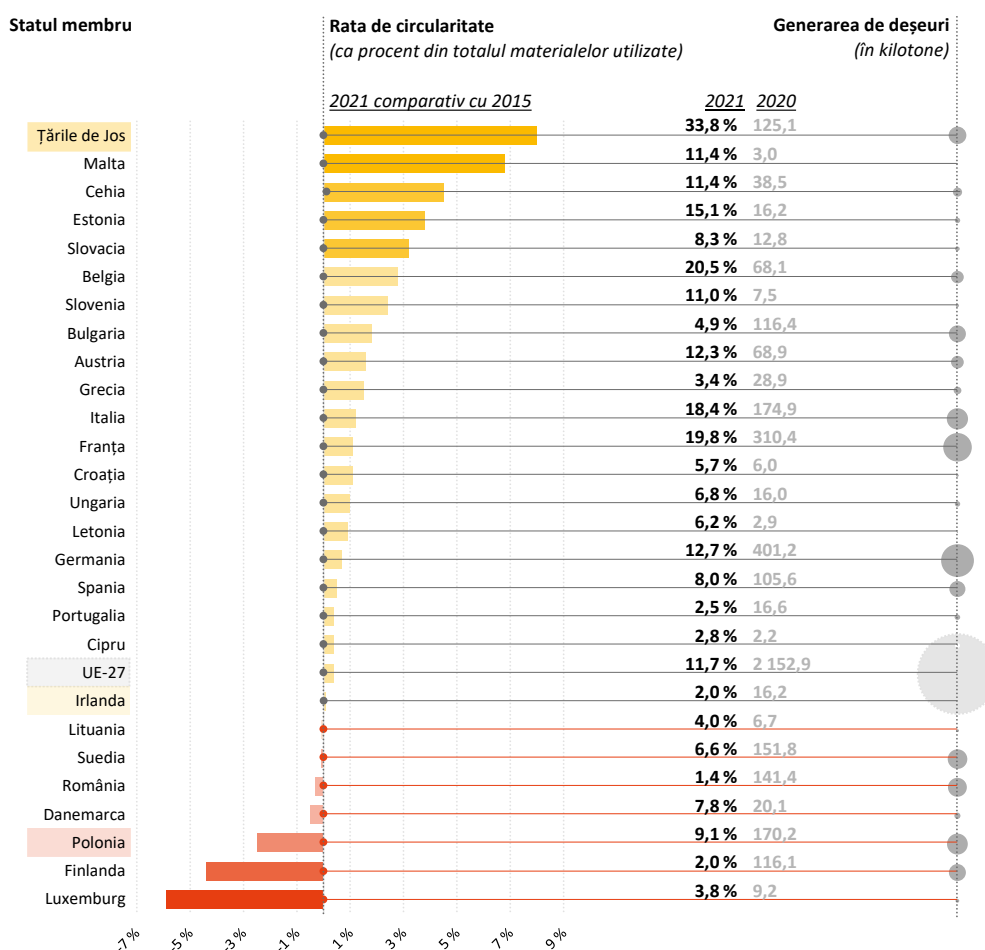
2021



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Eurostat circular material use rate](#). Hărți concepute de: Eurostat.

26 *Figura 5* arată, de asemenea, că există variații semnificative în ceea ce privește ratele de circularitate între statele membre; unele utilizează mult mai multe materiale reciclate decât altele. *Figura 6* prezintă progresele înregistrate de fiecare stat membru în perioada 2015-2021 și cantitatea de deșeuri generată. Șapte state membre – inclusiv cel analizat de Curte mai în detaliu (Polonia) – au înregistrat un regres în această perioadă.

Figura 6 – Progresele înregistrate de statele membre către o economie circulară în perioada 2015-2021



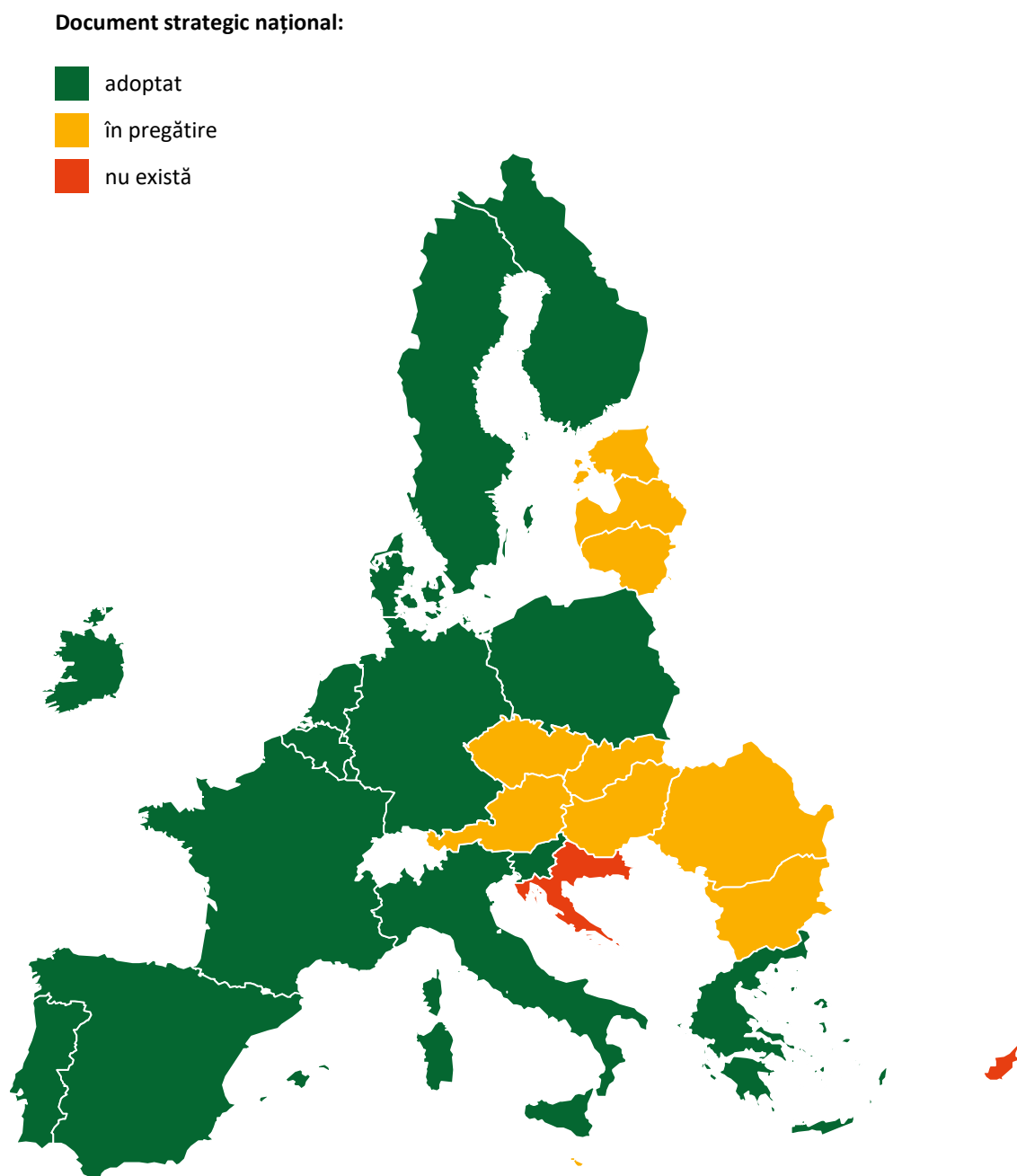
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza *Eurostat circular material use rate* și *Generation of waste*.

Strategiile statelor membre în ceea ce privește economia circulară au fost influențate de PAEC 1

27 PAEC 1 nu a impus statelor membre să elaboreze o strategie privind economia circulară. Totuși, Comisia a încurajat statele membre să stabilească și să adopte măsuri și/sau strategii care să completeze și să contribuie la PAEC 1. Curtea a analizat dacă tranziția statelor membre către o economie circulară s-a accelerat în conformitate cu așteptările Consiliului privind PAEC 1²⁶. Până în iunie 2022, aproape toate statele membre ale UE elaboraseră sau erau pe cale să elaboreze o strategie națională pentru economia circulară (a se vedea [figura 7](#)). Cele mai multe au fost adoptate după 2016. Unele state membre elaboraseră chiar strategii la nivel regional sau municipal.

²⁶ *Council conclusions on the EU action plan for the circular economy*, comunicat de presă 367/16, punctul 2.

Figura 7 – Documentele strategice naționale ale UE-27 pentru economia circulară



toți factorii de decizie intervievați de Curte au recunoscut că atât PAEC 1, cât și PAEC 2 le-au influențat strategiile și acțiunile care au stat la baza acestora.

Caseta 1

Strategiile pentru economia circulară ale Irlandei, Țărilor de Jos și Poloniei

Strategia Țărilor de Jos, adoptată în toamna anului 2016, a stabilit obiectivele de reducere cu 50 % a utilizării de materii prime primare până în 2030 și de realizare a unei economii complet circulare până în 2050. Strategia acoperă aspecte ale tuturor etapelor economiei circulare, inclusiv în ceea ce privește proiectarea circulară, cu trimiteri directe la PAEC 1.

În Polonia, *Foaia de parcurs pentru economia circulară* din 2019 a inclus acțiuni relevante pentru etapele de proiectare și de producție ale economiei circulare, sprijinindu-se pe PAEC 1. În iulie 2022, guvernul polonez a adoptat noua sa *Strategie pentru productivitate*, menită să orienteze sprijinul viitor pentru tranziția către o economie circulară în Polonia. Pentru a măsura tranziția, guvernul a decis să monitorizeze alți indicatori decât cei folosiți de Comisie (de exemplu, „productivitatea resurselor”).

În 2020, guvernul irlandez a adoptat *Planul de acțiune în materie de deșeurii pentru economia circulară*, o foaie de parcurs pentru planificarea și gestionarea deșeurilor. Principalele obiective ale acestui plan au constat în canalizarea accentului pe eliminarea deșeurilor nocive sau proiectarea fără deșeurii nocive și pe extinderea duratei de viață a produselor și a bunurilor prin reutilizarea acestora și prin prevenirea apariției deșeurilor în primul rând. În decembrie 2021, guvernul a adoptat *Strategia pentru economia circulară la nivelul întregii administrații*, care includea obiectivul de creștere a ratei circularității în Irlanda peste media UE până în 2030.

Există deficiențe în ceea ce privește cadrul de monitorizare al Comisiei

29 Scopul acțiunii 15 din PAEC 1 consta în stabilirea unui cadru de monitorizare a principalelor tendințe și modele pentru a înțelege diferite elemente ale economiei circulare în timp, pentru a contribui la identificarea factorilor de succes din statele membre și pentru a evalua dacă s-au luat măsuri suficiente.

30 În ianuarie 2018, Comisia a prezentat prima versiune a cadrului de monitorizare, pe care l-a actualizat în mod regulat de atunci. Acesta cuprinde 10 indicatori (a se vedea [anexa III](#)), care măsoară progresul în patru domenii: (1) producția și consumul, (2) gestionarea deșeurilor, (3) materiile prime secundare și (4) competitivitatea și inovarea. Curtea a constatat că nu există indicatori specifici privind proiectarea circulară a produselor.

31 Lipsa de indicatori specifici legați de proiectare a fost evidențiată și de părți interesate instituționale, precum Parlamentul European²⁷ și Comitetul Economic și Social European²⁸. Conform Agenției Europene de Mediu²⁹, cadrul duce lipsă de indicatori privind menținerea valorii produselor. Începând cu anul 2020³⁰, agenția a explorat noi modalități de evaluare a proiectării, inclusiv în ceea ce privește utilizarea indicatorilor, în cadrul inițiativei sale *Circularity Metrics Lab*. Cele trei state membre interviewate de Curte au evidențiat, de asemenea, importanța includerii unor indicatori legați de proiectarea produselor. Din punctul lor de vedere, cadrul pune accentul pe deșeuri, reflectând mai degrabă o economie liniară, nu circulară.

32 La momentul auditului Curții, Comisia era în curs de a revizui cadrul său de monitorizare privind economia circulară. Noii indicatori din versiunea-proiect care a fost prezentată auditorilor nu abordează însă pe deplin deficiențele observate de Curte cu privire la proiectarea circulară a produselor. În plus, DG RTD a selectat un proiect de cercetare finanțat în cadrul Orizont Europa pentru a dezvolta și a testa indicatori alternativi care să măsoare progresele înregistrate în tranziția către o economie circulară. Acest proiect, cu o finanțare de 850 000 de euro din partea Uniunii, este conceput să reunească cele mai recente cunoștințe din domeniul statisticii ecologice, pentru a urmări circularitatea la toate nivelurile și a stabili niveluri de referință pentru politica în materie, inclusiv în ceea ce privește finanțarea. Comisia a început să caute sinergii cu cadrul său de monitorizare actual.

²⁷ Proiect de propunere de rezoluție a Parlamentului depusă în conformitate cu articolul 133 din Regulamentul de procedură referitoare la un cadru de monitorizare pentru economia circulară, [B8-0000/2018](#), punctul 3.

²⁸ Avizul Comitetului Economic și Social European privind cadrul de monitorizare al Comisiei pentru economia circulară, [NAT/722-EESC-2018-00464](#), punctul 3.3.

²⁹ Nota de informare a Agenției Europene de Mediu privind monitorizarea economiei circulare, [23/2021](#).

³⁰ *Bellagio Declaration Circular Economy Monitoring Principles*, 2020.

Dovezi limitate care să indice că măsurile de facilitare din PAEC 1 au reușit în mod eficace să promoveze tranziția statelor membre către o economie circulară

33 Cele 11 acțiuni din PAEC 1 cuprinse în sfera auditului includeau șase măsuri de facilitare pentru sprijinirea proiectării circulare (a se vedea lista de acțiuni din [anexa II](#)). Comisia intenționa:

- o să evalueze posibilitatea aplicării unui program de testare independent privind uzura morală planificată (acțiunea 5);
- o să dezvolte o bază de cunoștințe îmbunătățită și sprijinul acordat IMM-urilor pentru înlocuirea substanțelor periculoase care prezintă motive de îngrijorare deosebită (acțiunea 6);
- o să instituie o rețea deschisă paneuropeană de infrastructuri tehnologice pentru IMM-uri în vederea integrării tehnologiilor de fabricație avansate în procesele lor de producție (acțiunea 7);
- o să orienteze economia circulară în UE folosind documente de referință privind „cele mai bune tehnici disponibile” (BREF) (acțiunea 8);
- o să analizeze modalitățile de îmbunătățire a eficienței și a ratei de utilizare ale sistemului UE de management de mediu și audit (EMAS) și ale Programului-pilot privind verificarea tehnologiilor de mediu (ETV) (acțiunea 9); și
- o să coopereze cu părțile interesate în ceea ce privește punerea în aplicare a PAEC 1, prin intermediul forurilor existente în sectoarele-cheie (acțiunea 10).

34 Curtea a evaluat fiecare dintre aceste măsuri, grupând a patra și a cincea măsură împreună, pentru a stabili dacă acestea sunt în acord cu obiectivele PAEC 1 privind proiectarea circulară și dacă au generat rezultate care au contribuit la tranziția statelor membre către o economie circulară.

Comisia a concluzionat că detectarea uzurii morale planificate nu era fezabilă

35 Uzura morală planificată este practica ce constă în limitarea artificială a duratei de viață utilă a unui produs în faza de proiectare, astfel încât acesta să devină perimat după o perioadă prestabilită. Pentru înlocuirea acestor produse se folosesc resurse suplimentare, energie etc. Eliminarea uzurii morale planificate este clar în acord cu

obiectivele PAEC 1 privind proiectarea circulară a produselor. Ca răspuns la interesul continuu manifestat de Consiliu și de Parlamentul European, Comisia și-a stabilit un termen pentru 2018 pentru evaluarea posibilității aplicării unui program de testare independent, care să depisteze și să contracareze uzura morală planificată.

36 În 2017, Comisia a concluzionat că nicio schemă de testare *ex post* nu a putut indica o uzură morală intenționată a produselor. Din contră, aceasta a decis dezvoltarea unei scheme diferite, pentru a depista uzura morală „prematură” în locul celei „planificate” (cu alte cuvinte, o schemă care nu viza reaua-voință a producătorilor), cu o alocare de 5 milioane de euro în cadrul Orizont 2020. Din două propuneri, un proiect a fost selectat în cadrul cererii aferente de propuneri pentru implementarea acestei scheme de testare, cu o contribuție planificată de 5 milioane de euro din partea UE.

37 Curtea a examinat documentația proiectului și a intervievat beneficiarul acestuia. La momentul auditului Curții, proiectul se afla în curs de derulare și urma să fie finalizat în aprilie 2023. Curtea a observat că schema de testare dorită avea să acopere factori legați de proiectarea circulară a produselor, precum durabilitatea, potențialul de reparare, adaptabilitatea și potențialul de modernizare a patru grupe de produse (mașini de spălat, mașini de spălat vase, televizoare inteligente și telefoane mobile). Schema nu avea însă să depisteze reaua-voință din partea producătorilor, deci nu avea să îndeplinească intenția acțiunii aferente din PAEC 1, de a „pregăti un program de testare independent în cadrul Programului Orizont 2020 pentru a contribui la identificarea problemelor legate de posibila uzură morală planificată”.

Amploarea utilizării sprijinului pentru înlocuirea substanțelor periculoase era neclară

38 Cantitatea de deșeuri periculoase generate în UE a crescut în mod continuu începând din 2004³¹. În ceea ce privește înlocuirea acestor substanțe periculoase, Comisia a finanțat două proiecte în cadrul COSME (cu o contribuție de 346 000 de euro din partea UE), pentru a pune în aplicare această acțiune din PAEC 1 în sprijinul IMM-urilor. Conceptul ambelor proiecte era în conformitate cu obiectivele PAEC legate de realizarea unor produse mai sigure. Proiectele au urmărit să faciliteze și să disemineze cele mai bune practici legate de înlocuirea anumitor substanțe chimice prin îmbunătățirea „bazei de date cu oportunități de parteneriat”, gestionată de Rețeaua

³¹ Documentul de analiză nr. 02/2023: „Acțiunile întreprinse de UE pentru a aborda problema cantității tot mai mari de deșeuri periculoase”.

întreprinderilor europene a Comisiei. De asemenea, Comisia a identificat alte șapte proiecte individuale finanțate prin programul LIFE (cu o contribuție de 8,2 milioane de euro din partea UE) legate de înlocuirea substanțelor periculoase, inclusiv trei (cu o contribuție de 4,3 milioane de euro din partea UE) care au debutat după publicarea PAEC 1 (a se vedea punctul 77 și *caseta 5*).

39 Beneficiarii acestor proiecte din cadrul COSME au raportat că se obținuseră toate livrabilele preconizate. Totuși, la momentul auditului său, Curtea nu a identificat elemente de probă care să arate că recomandările proiectelor privind colaborarea mai strânsă ar fi fost puse în aplicare sau ar fi condus la o utilizare mai mare a bazei de date de către IMM-uri sau de către alte părți interesate pentru a livra produse mai sigure.

Contribuția proiectelor care au sprijinit accesul la tehnologii de fabricație avansate a fost limitată

40 Conform PAEC 1, Comisia intenționa să sprijine IMM-urile în accesarea unor tehnologii inovatoare. Aceasta a finanțat două proiecte pentru punerea în aplicare a acestei acțiuni din PAEC 1, ambele legate de platforme online și de sprijinul pentru IMM-uri în vederea modernizării proceselor lor de producție. Primul proiect a fost finanțat în cadrul programului Orizont 2020 (cu o contribuție de 4,9 milioane de euro din partea UE), iar al doilea, printr-un contract de servicii în cadrul COSME (cu o contribuție de 2 milioane de euro din partea UE). Ambele proiecte au fost finalizate conform planificării și s-a raportat că se obținuseră toate livrabilele preconizate.

41 Ambele proiecte au vizat tipul de tehnologii care sprijină obiectivele PAEC 1 pentru proiectarea circulară a proceselor de producție. Deși nu aveau legătură cu proiectarea circulară a produselor, atât tehnologiile curate (vizate de primul proiect), cât și tehnologiile de fabricație avansate (din cadrul celui de al doilea proiect) au vizat aspecte legate de consumul durabil de resurse și de reducerea la minimum a generării de deșeuri prin procese de producție.

42 Totuși, aceste două proiecte au vizat doar un număr mic de IMM-uri, iar măsura în care au fost puse în aplicare soluțiile tehnologice propuse a fost, de asemenea, limitată. Proiectul Orizont 2020 a sprijinit doar 53 de IMM-uri, iar în proiectul din cadrul COSME, doar 22 dintre cele 102 IMM-uri sprijinite inițial au hotărât să treacă la faza finală de punere în aplicare, inițiind doar 85 dintre cele 356 de soluții inovatoare propuse.

BREF, EMAS și ETV au avut un impact modest asupra durabilității proceselor de producție

43 Printre măsurile de facilitare prevăzute în PAEC 1 s-au numărat două acțiuni suplimentare menite să crească eficiența utilizării resurselor și reducerea generării de deșeuri, în acord cu obiectivele PAEC 1 privind proiectarea circulară a proceselor de producție. În cadrul uneia dintre aceste acțiuni (acțiunea 8 din [anexa II](#)), Comisia a decis să utilizeze documente BREF pentru a promova cele mai bune practici în mai multe sectoare industriale începând cu 2016 (a se vedea [caseta 2](#)).

Caseta 2

Documentele de referință privind „cele mai bune tehnici disponibile” (BREF) și concluziile formulate

BREF sunt elaborate cu scopul de a duce la concluzii cu privire la „cele mai bune tehnici disponibile” pentru procesele industriale, pe care Comisia le publică ulterior drept decizii de punere în aplicare. Scopul lor este să prevină și să controleze emisiile industriale și poluarea. Aceste concluzii au forță juridică obligatorie, iar autoritățile naționale trebuie să le ia în considerare atunci când stabilesc niveluri de performanță de mediu pentru anumite instalații industriale și când eliberează autorizațiile aferente.

Aceste BREF și concluzii privind „cele mai bune tehnici disponibile” fuseseră deja utilizate pentru a pune în aplicare Directiva privind emisiile industriale din 2010³².

44 Curtea a constatat însă că, în cursul PEAC 1 (din 2015 până în 2019), Comisia a inclus orientări suplimentare privind economia circulară în doar 8 BREF. Celelalte 15 BREF, care erau prevăzute să fie revizuite în cursul perioadei respective, nu au fost actualizate. Aceste orientări nu aveau un caracter sistematic, dat fiind că doar 2 dintre cele 8 cele mai bune tehnici disponibile includeau ținte cantitative relevante.

45 În cadrul PAEC 2, Comisia intenționa să instituie temeiul juridic pentru o acoperire și o analiză mai sistematice ale economiei circulare în BREF. Comisia a prezentat acest temei juridic prin propunerea sa referitoare la noua Directivă privind emisiile industriale³³.

³² [Directiva 2010/75/UE](#) privind emisiile industriale.

³³ Propunerea de directivă a Comisiei de modificare a Directivei 2010/75/UE privind emisiile industriale, [COM\(2022\) 156](#).

46 A doua acțiune analizează modalitățile de îmbunătățire a eficienței și a ratei de utilizare ale sistemului de management de mediu și audit (EMAS) și ale programului privind verificarea tehnologiilor de mediu (ETV) (acțiunea 9 din [anexa II](#)). EMAS, introdus în 1993³⁴, este un sistem de management de mediu al UE cu caracter voluntar, menit să le permită organizațiilor să evalueze, să raporteze și să își îmbunătățească performanța de mediu. În contextul economiei circulare, acesta promovează utilizarea eficientă a resurselor. Deși sistemul a fost introdus printr-un regulament al UE, înregistrarea este voluntară pentru organizații.

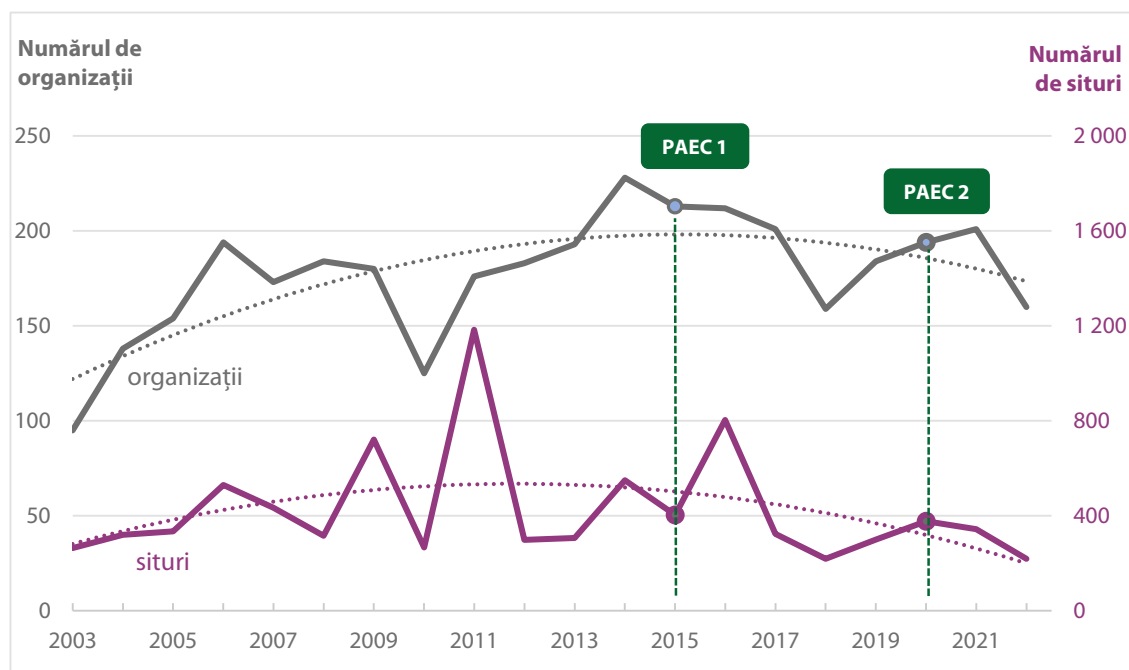
47 Prin PAEC 1, Comisia intenționează să extindă utilizarea EMAS. Cu toate acestea, în perioada 2016-2018 și după 2020, numărul noilor înregistrări a scăzut (a se vedea [figura 8](#)). În decembrie 2022, numărul de situri active ale organizațiilor înregistrate în EMAS era de 14 000, comparativ cu cele 23 000 previzionate inițial pentru 2015³⁵. Deși, în general, organizațiile înregistrate au beneficiat de pe urma EMAS la nivel ecologic, acestea au avut dificultăți în a-și reduce generarea de deșeuri și consumul de materiale, care au și crescut în unele cazuri³⁶.

³⁴ Regulamentul (CEE) nr. 1836/93 „EMAS”, revizuit prin Regulamentul (CE) nr. 761/2001 „EMAS II” și Regulamentul (CE) nr. 1221/2009 „EMAS III”.

³⁵ Propunerea Comisiei de modificare a Regulamentului EMAS, COM(2008) 402, p. 5.

³⁶ Verificarea adecvării Regulamentului EMAS, efectuată de Comisie, SWD(2017) 253, p. 29, punctul 7.2.1.

Figura 8 – Noile înregistrări în EMAS în perioada 2003-2022



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Registrului EMAS](#) al Comisiei.

48 ETV este programul voluntar de servicii al UE conceput pentru a ajuta tehnologiile de mediu inovatoare să acceseze piața. Acesta a fost lansat de Comisie în 2011³⁷, a început să funcționeze în 2013 și urma să continue până în 2016 (perioada a fost prelungită ulterior până în 2017). ETV le permitea IMM-urilor să verifice performanțele tehnice și de mediu ale noilor tehnologii pe care le dezvoltau și să le certifice printr-o „declarație de verificare”.

49 În temeiul PAEC 1, Comisia intenționa să examineze modalități de îmbunătățire a eficienței și a introducerii programului-pilot ETV. În evaluarea sa din 2020, Comisia a identificat o posibilitate de simplificare a sistemului și de îmbunătățire a comunicării acestuia către piață. Per ansamblu, au fost inițiate 123 de verificări prin ETV, iar 47 de tehnologii au obținut declarații de verificare, inclusiv 15 tehnologii care includeau aspecte de eficiență în utilizarea materialelor legat de economia circulară. Curtea nu a identificat dovezi care să indice că vreunele dintre aceste tehnologii ar fi fost aplicate efectiv în procesele de producție. În noiembrie 2022, în urma unei evaluări interne, Comisia a decis să își sisteze activitatea în ceea ce privește programul ETV.

³⁷ COM(2011) 899, comunicarea Comisiei intitulată „Inovare pentru un viitor durabil – Planul de acțiune privind ecoinovarea (EcoAP)”.

Comisia a cooperat cu părțile interesate în cadrul forurilor existente

50 Pentru a crea un cadru de cooperare cu părțile interesate prin intermediul forurilor existente, Comisia și Comitetul Economic și Social European au instituit, în martie 2017, Platforma europeană a părților interesate privind economia circulară. Platforma viza îmbunătățirea interacțiunii dintre părțile interesate în ceea ce privește cunoștințele, cooperarea, expertiza, identificarea obstacolelor și promovarea dialogului în materie de politici pe tema economiei circulare. Printre activitățile acestora s-au numărat dialogul în materie de politici în cadrul unor conferințe anuale de câte două zile și prin dezvoltarea site-ului său web, cu informații privind economia circulară.

51 Comisia a organizat cinci conferințe anuale (cu excepția anului 2021, din cauza pandemiei de COVID-19) și le-a considerat evenimente anuale emblematice cu părțile interesate. Curtea a participat la evenimentul din martie 2022 de la Bruxelles și a constatat că acesta a pus în mod clar accentul pe produsele sustenabile, subliniind importanța proiectării circulare și a viitoarelor modificări legislative (a se vedea punctele [07-08](#)). Odată adoptate, aceste legi vor trebui aplicate ulterior în statele membre, prin acțiuni de asigurare a respectării lor și printr-o finanțare specifică din partea Uniunii, pentru a atinge impactul dorit. În ceea ce privește site-ul web, Curtea a verificat dacă informațiile privind cadrul strategic pentru cele trei state membre erau actualizate. Acest lucru nu s-a întâmplat, inclusiv deoarece Comisia depindea de feedbackul voluntar din partea statelor membre pentru a furniza aceste informații.

Finanțarea din partea Uniunii pentru sprijinirea tranziției către economia circulară a fost disponibilă, dar a fost utilizată într-o manieră redusă pentru proiectarea circulară

52 Curtea a examinat dacă Uniunea a alocat finanțare în perioada 2014-2020 pentru proiecte de proiectare circulară care puteau contribui la tranziția către economia circulară. De asemenea, Curtea a analizat în ce măsură Comisia a promovat utilizarea fondurilor disponibile (sub gestiune directă, partajată sau indirectă) și dacă proiectele sprijinite erau relevante. În final, Curtea a analizat dacă Comisia putea asigura o trasabilitate pentru finanțarea care a sprijinit aceste proiecte și pentru contribuția acestor proiecte la obiectivele generale ale PAEC 1 și la cele legate de proiectarea circulară.

53 Legislația UE în domeniul deșeurilor³⁸ subliniază că „[p]revenirea generării de deșeuri este cea mai eficace modalitate de a îmbunătăți utilizarea eficientă a resurselor și de a reduce impactul deșeurilor asupra mediului”. Statele membre ar trebui să folosească în mod optim investițiile UE, tratând cu prioritate prevenția (de exemplu, prin proiectare circulară), în acord cu ierarhia deșeurilor de la nivelul UE. PAEC 1 preciza că politica de coeziune ar trebui să finanțeze proiecte la nivel local și regional pentru a promova prevenirea generării deșeurilor. Din punctul de vedere al Curții, aceeași prioritate ar trebui să se aplice în cazul fondurilor gestionate în mod direct și indirect de către Comisie.

Comisia a planificat o finanțare semnificativă din partea Uniunii pentru economia circulară

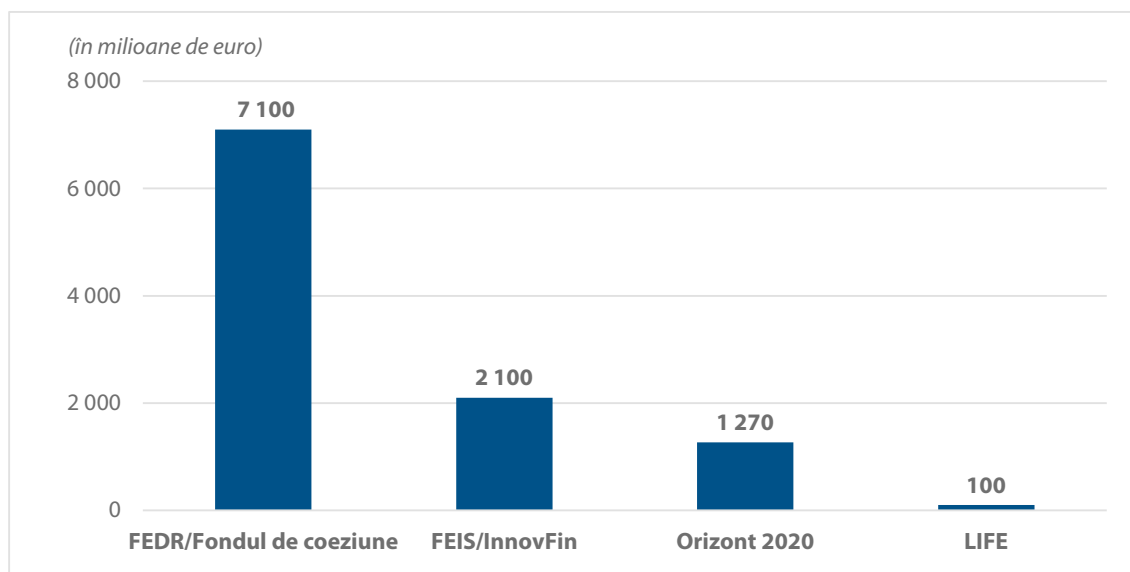
54 Comisia s-a angajat să promoveze utilizarea unei game vaste de finanțare din partea Uniunii (a se vedea punctul **12**), incluzând în PAEC 1 acțiuni legate de activități de informare direcționate pentru o mai mare absorbție a fondurilor politicii de coeziune și a FEIS și promovând inovarea prin programul Orizont 2020 în cadrul inițiativei „Industrie 2020” – a se vedea acțiunile 11-14 din *anexa II*.

55 Potrivit raportului din 2019 privind punerea în aplicare a PAEC 1³⁹, UE a planificat o finanțare de peste 10 miliarde de euro pentru tranziția către o economie circulară (pentru a investi în inovare și pentru a sprijini adaptarea bazei industriale) în perioada 2016-2020. Cea mai mare parte a acestei finanțări a fost asigurată prin fondurile politicii de coeziune (FEDR și Fondul de coeziune – a se vedea *figura 9* și *figura 10*). Fondul de coeziune a finanțat în general proiecte de mediu legate de dezvoltarea durabilă și de energie, în special de infrastructura pentru gestionarea deșeurilor, în timp ce FEDR a sprijinit cercetarea și inovarea și procesele de producție ecologică. Prin urmare, analiza Curții a pus accentul pe FEDR.

³⁸ Directiva (UE) **2018/851** privind deșeurile și Directiva (UE) **2018/852** privind ambalajele și deșeurile de ambalaje.

³⁹ **COM(2019) 190**, Raport al Comisiei privind punerea în aplicare a planului de acțiune pentru economia circulară (PAEC 1).

Figura 9 – Finanțarea planificată din partea Uniunii pentru economia circulară până în 2020



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Raportului Comisiei din 2019 privind punerea în aplicare a PAEC 1.

Utilizarea limitată a fondurilor politicii de coeziune pentru proiectele de proiectare circulară

56 PAEC 1 a subliniat importanța oportunităților de cercetare și inovare pentru economia circulară în cadrul politicii de coeziune și și-a propus să ajute statele membre și regiunile să îmbunătățească absorbția fondurilor UE (acțiunea 11 din [anexa II](#)).

57 Fondurile politicii de coeziune fac obiectul gestiunii partajate între Comisie și statele membre. Acestea sunt reglementate de Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC). Adoptat în 2013, RDC pentru perioada 2014-2020⁴⁰ nu menționa în mod explicit economia circulară. Totuși, în cadrul Regulamentului privind FEDR⁴¹, două dintre priorități au fost deosebit de relevante pentru investițiile menite să sprijine tranziția către o economie circulară: cea de la articolul 5 punctul 1 litera (b) „promovarea investițiilor în dezvoltarea de produse și servicii” și de la punctul 6

⁴⁰ Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime.

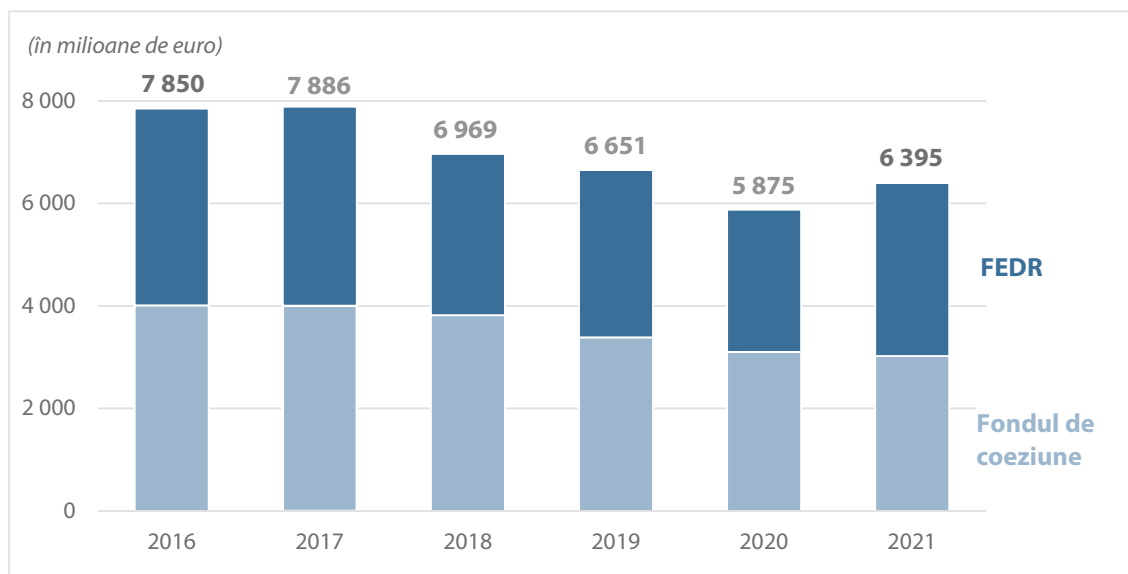
⁴¹ Regulamentul (UE) nr. 1301/2013 privind Fondul european de dezvoltare regională și dispozițiile specifice aplicabile obiectivului referitor la investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă.

litera (g) „sprijinirea tranziției industriale către o economie eficientă din punct de vedere al utilizării resurselor, promovarea unei creșteri ecologice, a ecoinovării și a managementului performanței de mediu în sectorul public și cel privat”.

58 Totuși, Comisia nu deținea informații exacte privind procentul de cheltuieli alocate în cadrul acestor două priorități de investiții (sau al altora) pentru investiții în scopul economiei circulare (sau cel puțin pentru anumite faze ale economiei circulare), întrucât regulamentele nu impuneau statelor membre să furnizeze informații financiare referitor la alocările destinate priorităților de investiții respective. Nu există o categorie de acțiune specifică („domeniu de intervenție”) în acest scop. Prin urmare, Comisia nu are nici mijloacele de a evalua dacă au crescut cheltuielile planificate din FEDR pentru economia circulară ca urmare a acțiunii prevăzute în PAEC 1.

59 Potrivit raportului de punere în aplicare a PAEC 1 al Comisiei, din 2019, 75 % din cheltuielile planificate din fondurile politicii de coeziune pentru economia circulară, de 7,1 miliarde de euro, priveau punerea în aplicare a legislației UE în domeniul deșeurilor. Curtea a analizat cele patru domenii de intervenție folosite de Comisie în raportul său de punere în aplicare pentru a identifica măsuri relevante pentru economia circulară. Această analiză a arătat că cheltuielile planificate de statele membre pentru perioada 2014-2020 au scăzut cu 19 % după PAEC 1, diminuându-se cu 1,5 miliarde de euro în perioada 2016-2021 (a se vedea *figura 10*).

Figura 10 – Actualizare anuală a cheltuielilor aferente politicii de coeziune planificate pentru perioada 2014-2020, în raport cu economia circulară¹



¹ Anul de început pentru actualizarea anuală este 2016 – primul an după publicarea PAEC 1 și în concordanță cu informațiile privind investițiile prezentate în raportul de punere în aplicare a PAEC 1 al Comisiei, din 2019.

Sursa: analiza efectuată de Curtea de Conturi Europeană în ceea ce privește planificarea statelor membre, pe baza [datelor furnizate de Comisie](#).

60 În 2018⁴², Parlamentul European a invitat statele membre să integreze mai bine economia circulară în programele lor operaționale și a îndemnat Comisia să le ajute în această privință. Pe parcursul auditului Curții, Comisia i-a confirmat acesteia că a comunicat posibilitatea de utilizare a fondurilor politicii de coeziune în acest mod, dar că nu a promovat în mod explicit includerea unor astfel de investiții în programele statelor membre. Acest aspect a fost recunoscut și de autoritățile de management din cele trei state membre analizate de Curte. Programele operaționale ale acestora au fost adoptate înainte de publicarea PAEC 1 și, cu unele excepții în Țările de Jos, ele nu au inclus cereri de propuneri legate în mod direct de economia circulară.

⁴² Rezoluția Parlamentului European referitoare la politica de coeziune și economia circulară, [P8_TA\(2018\)0254](#), punctele 1 și 33.

61 În aceste condiții, Curtea nu a putut identifica cu ușurință proiecte legate de proiectarea circulară finanțate din FEDR. În cele trei state membre analizate mai în detaliu, împreună cu autoritățile de management, Curtea a identificat peste 1 000 de proiecte, în cadrul a 10 programe operaționale, legate de economia circulară. Cele mai multe dintre aceste proiecte nu se încadrau în cele patru domenii de intervenție utilizate de Comisie pentru monitorizarea cheltuielilor pentru economia circulară (a se vedea punctul 59). În 2021, contribuția totală din FEDR (27 de milioane de euro) alocată, la momentul auditului, acelor proiecte identificate de Curte în cele trei state membre selectate era substanțial (cu aproximativ 38 %) mai mică decât contribuția planificată din partea UE (71 de milioane de euro) la aceste programe operaționale identificate de Comisie (folosind aceleași patru domenii de intervenție).

62 De asemenea, Curtea a constatat că nici Comisia, nici autoritățile din statele membre selectate nu dețineau informații privind contribuția acestor peste 1 000 de proiecte la obiectivele PAEC 1. Analiza Curții privind aceste proiecte a arătat că 206 dintre ele aveau legătură cu investițiile în proiectarea circulară, contribuția planificată din partea FEDR fiind de 130 de milioane de euro. Curtea a analizat cinci dintre aceste 206 proiecte (două în Polonia, două în Țările de Jos și unul în Irlanda): doar unul viza proiectarea circulară a produselor. Totuși, acest proiect a fost sistat, iar celelalte patru nu și-au realizat până la urmă potențialul de a contribui la economia circulară (a se vedea *caseta 3*).

Caseta 3

Proiectele de economie circulară examinate de Curte în statele membre

În Polonia, primul proiect examinat de Curte presupunea construirea unui sistem de apartamente modulare din containere folosite pentru transportul maritim – un nou tip de produs cu proiectare circulară. FEDR a sprijinit beneficiarul în pregătirea cererii sale de finanțare, pentru a-și pune în aplicare ideea, în cadrul unei cereri de propuneri prin Orizont 2020. Cererea de finanțare nu a avut succes, iar proiectul a fost sistat. Al doilea proiect viza lansarea unui nou proces de producție în masă și a unui nou produs, precum și a unei soluții pentru reutilizarea deșeurilor de fabricație. Cu toate acestea, Curtea a constatat că beneficiarul genera acum mai multe deșeuri de plastic, din cauza capacității sporite a noii linii, și trimitea în continuare deșeuri la incinerat.

În Țările de Jos, primul proiect examinat de Curte presupunea accelerarea tranziției circulare în sectorul construcțiilor prin folosirea de materii prime regenerabile, prin reducerea amprentei consumului în acest sector și prin asigurarea autonomiei sale energetice. Cu toate acestea, proiectul a fost sistat din cauza obiecțiilor de natură ecologică legate de autorizația de construire. Al doilea proiect privea dezvoltarea unei tehnologii inovatoare și a unei linii de producție aferente, pentru reciclarea anvelopelor vechi în negru-de-fum de calitate ridicată (o formă de carbon practic pură, produsă de regulă prin arderea incompletă a combustibililor fosili) și în energie, cu un nivel mai mic al consumului de energie și al poluării. Proiectul s-a confruntat cu mai multe probleme pe parcursul punerii în aplicare, inclusiv cu un incendiu la fabrică, iar construcția noii instalații era suspendată la momentul auditului Curții.

Proiectul examinat de Curte în Irlanda a sprijinit cercetarea colaborativă între întreprinderi și mediul academic privind proiecte inovatoare, inclusiv prin investiții în inovarea ecologică. Proiectul și-a atins rezultatele scontate – testarea și încercarea de materii prime reciclate. Cu toate acestea, obiectivele proiectului au fost limitate la brevetarea noii tehnologii și nu au vizat și comercializarea sau diseminarea rezultatelor studiului.

63 În PAEC 2, Comisia a precizat că se va asigura că toate regiunile vor beneficia de tranziția la o economie circulară, oferindu-le sprijin pentru a-și pune în aplicare strategiile și proiectele, prin intermediul fondurilor politicii de coeziune, al noului Mecanism pentru o tranziție justă și al inițiativelor urbane (acțiunea 19 din [anexa II](#)). RDC pentru perioada 2021-2027⁴³ stabilește cinci obiective de politică, primele două dintre acestea referindu-se și la tranziția către o economie circulară. În plus, există obiective specifice pentru fiecare fond: FEDR și Fondul de coeziune sprijină tranziția către o economie circulară în cadrul a două obiective specifice. Cu toate acestea, indicatorii de monitorizare și condițiile favorizante pentru perioada 2021-2027, astfel cum prevăd RDC și legislația aferentă, se rezumă la colectarea și prelucrarea deșeurilor; sistemul de monitorizare nu furnizează informații specifice privind proiectarea circulară și nu impune obligativitatea ca finanțarea din cadrul politicii de coeziune să vizeze investițiile relevante⁴⁴.

64 În Polonia, toate cele patru autorități de management intervievate de Curte au confirmat că proiectele lor de programe pentru perioada de după 2020 conțineau acțiuni de economie circulară, inclusiv acțiuni specifice legate de proiectarea ecologică și de utilizarea eficientă a resurselor. În Țările de Jos, două dintre autoritățile de management intervievate de Curte au afirmat că alocă finanțare din partea Uniunii pentru acțiuni de economie circulară, deși nu în mod explicit pentru etapele de proiectare și de producție. În Irlanda, ambele autorități de management intervievate de Curte au precizat că, la momentul auditului, nu intenționau să includă acțiuni de economie circulară în programele lor. Încă nu sunt disponibile informații privind suma specifică alocată pentru tranziția către o economie circulară, întrucât, la momentul auditului Curții, negocierile de programare pentru fondurile politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 erau în curs de desfășurare.

65 De asemenea, Comisia a confirmat Curții că a încurajat statele membre să utilizeze Mecanismul de redresare și reziliență (MRR) pentru a sprijini tranziția către o economie circulară în negocierea PNRR-urilor. Analiza Curții asupra PNRR-urilor celor trei state membre vizate de audit a arătat că Polonia și Țările de Jos incluseseră măsuri de sprijinire a tranziției către o economie circulară, însă Irlanda nu făcuse acest lucru, și niciunul dintre aceste trei PNRR-uri nu includea și sprijin pentru proiectarea circulară.

⁴³ [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#) de stabilire a dispozițiilor comune privind fondurile politicii de coeziune, anexa I.

⁴⁴ [Regulamentul \(UE\) 2021/1058](#) privind FEDR și fondul de coeziune, anexa I. [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#) de stabilire a dispozițiilor comune privind fondurile politicii de coeziune, anexa I.

Comisia a mobilizat finanțare din programul Orizont 2020 pentru economia circulară, dar cu un impact limitat în statele membre

66 Orizont 2020 a fost programul de finanțare al UE pentru cercetare și inovare din perioada 2014-2020, dotat cu un buget de aproape 80 de miliarde de euro. Acțiunea 13 din PAEC 1 a identificat Orizont 2020 drept o potențială sursă de finanțare pentru tranziția la economia circulară, în acord cu importanța pe care o acordă inovării.

67 Programul de lucru Orizont 2020 pentru perioada 2016-2017 a inclus aria de intervenție „Industria 2020 și economia circulară”, continuarea unei inițiative anterioare privind deșeurile. În urma PAEC 1, Comisia a alocat peste 650 de milioane de euro în cadrul acestei inițiative pentru „proiecte demonstrative inovatoare” pentru perioada 2016-2017, care a sprijinit obiectivele UE privind economia circulară și competitivitatea industrială. Inițiativa era prevăzută să acopere o gamă vastă de activități industriale și de servicii, precum și o abordare-pilot menită să îi ajute pe inovatorii care se confruntă cu obstacole în materie de reglementare.

68 Curtea a constatat că, în practică, mai puțin de jumătate din totalul investițiilor din programul Orizont 2020 în această arie de intervenție au fost solicitate pentru proiecte legate de economia circulară: 327 de milioane de euro pentru 54 de proiecte (a se vedea [caseta 4](#) pentru un exemplu privind unul dintre aceste proiecte) din totalul de 704 milioane de euro pentru 127 de proiecte. Cererile de propuneri aferente au inclus și alte domenii decât economia circulară. Potrivit studiului Comisiei privind învățămintele desprinse din programul Orizont 2020⁴⁵, acest lucru a limitat vizibilitatea globală a proiectelor de economie circulară finanțate în această arie de intervenție și a afectat sinergiile cu alte componente ale programului.

⁴⁵ Comisia Europeană, Bening, J., Bergmans, J., Bieszczad, S., et al., *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.

Caseta 4

Proiect în cadrul Orizont 2020 privind un model de economie circulară pentru produsele din sectorul autovehiculelor, al mobilei și al construcțiilor

Un proiect din cadrul Orizont 2020 examinat de Curte se axa pe procesele pentru produse proiectate ecologic, cu o contribuție de 9,6 milioane de euro din partea UE. Obiectivul general consta în asigurarea unei reutilizări, modernizări, recondiționări și reciclări sporite a produselor, componentelor și materialelor, pentru a extinde utilizarea eficientă a resurselor și a reduce deșeurile.

Proiectul a fost finalizat în noiembrie 2021. Comisia a considerat că proiectul și-a atins cele mai multe dintre obiective, dezvoltând noi produse dintr-o combinație de materiale din deșeuri și o gamă vastă de prototipuri. De asemenea, Comisia a afirmat că activitatea desfășurată a avut impact asupra IMM-urilor, întrucât le permite acestora să pătrundă pe piețe, fără riscuri financiare, cu inovații care nu erau posibile anterior.

Cu toate acestea, Curtea consideră că majoritatea rezultatelor scontate nu au fost atinse. Nu au existat dovezi că proiectul și-ar fi atins nivelul planificat de recuperare a materialelor (80 %); nu există calcule directe privind procentul de componente reutilizate în cele din urmă (valoarea-țintă era de 65 %), iar reducerea deșeurilor reziduale cu 60 % nu a putut fi verificată din cauza lipsei datelor de referință.

Proiectul a culminat cu instalarea prototipurilor, însă introducerea pe scară largă planificată nu s-a materializat, nici în dezvoltarea de soluții, nici în acceptarea prototipurilor și a materialelor pe scară largă în rândul consumatorilor finali. Exercițiul Comisiei privind învățămintele desprinse a evidențiat, de asemenea, că această lipsă de preluare a soluțiilor dezvoltate constituie o problemă-cheie ce trebuie abordată în programul Orizont Europa după anul 2020.

69 În programul său de lucru pentru perioada 2018-2020, Comisia a introdus o nouă arie de intervenție dedicată economiei circulare: „Conectarea avantajelor din punct de vedere economic și al mediului – economia circulară”. Această arie de intervenție avea alocat un buget delimitat suplimentar de 941 de milioane de euro, care a fost mărit ulterior la 994 de milioane de euro.

70 Curtea a constatat că lipsa unei monitorizări sistematice a finanțării în cadrul Orizont 2020 și a contribuției proiectelor la tranziția circulară a îngreunat evaluarea eficacității acestora. În urma unui exercițiu cu caracter excepțional legat de auditul Curții, Comisia a furnizat informații orientative privind procentul din finanțarea Orizont 2020 care ar putea fi atribuit economiei circulare (a se vedea punctele [68-69](#)),

fără a preciza cât din acesta avea legătură cu proiectarea circulară. Analiza Curții asupra acestor proiecte legate de economia circulară a arătat că aproximativ 50 % din finanțarea din Orizont 2020 a contribuit la proiectarea circulară.

71 Raportul de evaluare intermediară al Comisiei din 2017⁴⁶ a prezentat doar o concluzie preliminară privind progresul general al programului Orizont 2020 în direcția atingerii obiectivului său general, inclusiv a celui legat de utilizarea eficientă a resurselor. Proiectele finalizate la momentul acestei evaluări reprezentau doar 0,6 % din finanțarea alocată pentru primii trei ani ai programului. Raportul final de punere în aplicare nu fusese încă publicat la data auditului Curții.

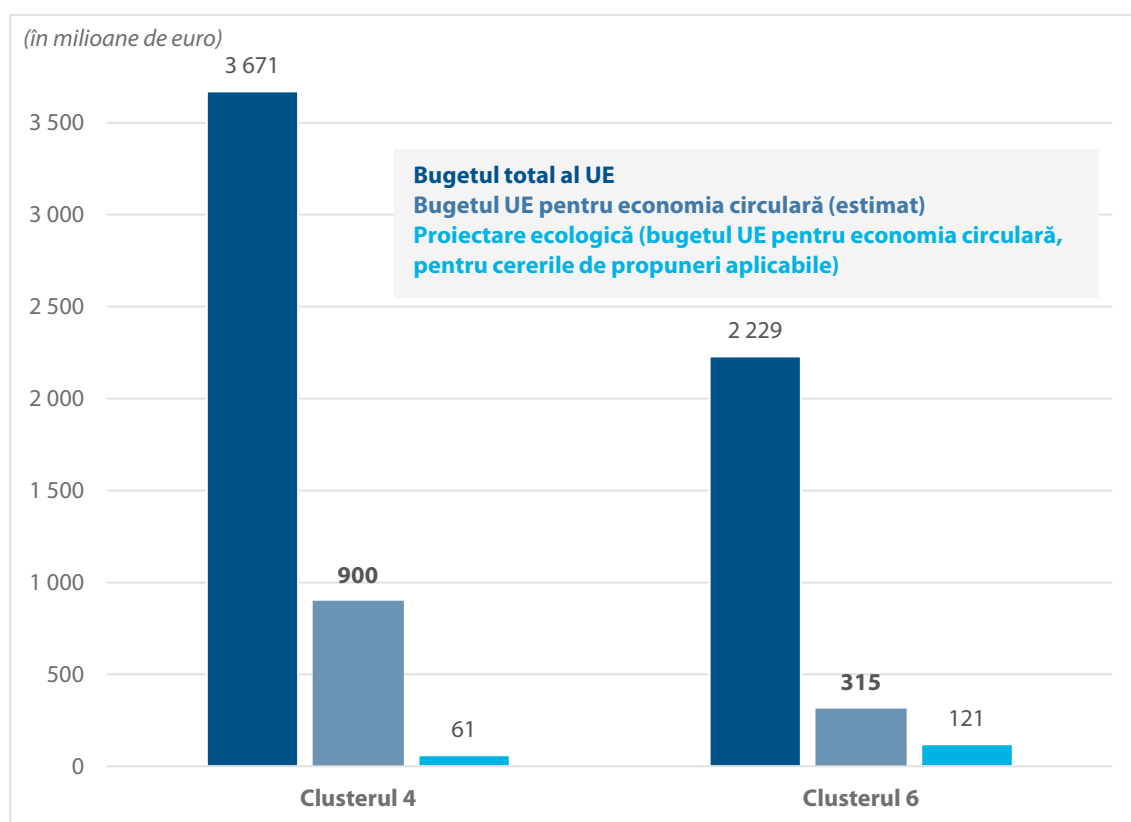
72 Succesorul programului Orizont 2020 pentru perioada 2021-2027 este programul Orizont Europa, cu un buget de 95,5 miliarde de euro. Economia circulară apare, în mod direct sau indirect, în patru dintre cele șase teme sau clustere ale programului Orizont Europa (clusterul 1 „Sănătate”, clusterul 4 „Dezvoltarea digitală, industria și spațiul”, clusterul 5 „Climă, energie și mobilitate” și clusterul 6 „Alimente, bioeconomie, resurse naturale, agricultură și mediu”). Proiectarea circulară este acoperită în special de clusterul 4, printre rezultatele scontate numărându-se produse și servicii proiectate în mod ecologic și materiale și tehnologii avansate sustenabile din faza proiectării.

73 În programul de lucru aferent Orizont Europa pentru perioada 2021-2022, Curtea a constatat că aproximativ 25 % (900 de milioane de euro) din bugetul final pentru clusterul 4 și aproximativ 14 % (315 milioane de euro) din bugetul final pentru clusterul 6 contribuie la economia circulară. Prin urmare, acest program de lucru pe doi ani prevede investiții în economia circulară (1 215 milioane de euro) aproape la fel de mari ca întregul program Orizont 2020 (1 332 de milioane de euro).

74 Comisia a furnizat Curții o listă de cereri de propuneri specifice pentru aceste două clustere, care au inclus aspecte legate de proiectarea circulară (dar care nu erau dedicate în mod specific proiectării circulare). Aceste cereri de propuneri au reprezentat doar 3,1 % din bugetul combinat al celor două clustere în cadrul programului de lucru Orizont Europa pentru perioada 2021-2022 (a se vedea *figura 11*).

⁴⁶ *Interim Evaluation of Horizon 2020*, document de lucru al serviciilor Comisiei, 2017.

Figura 11 – Programul de lucru Orizont Europa pentru perioada 2021-2022



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

75 Planul strategic aferent Orizont Europa pentru perioada 2021-2024⁴⁷ se referă la problema introducerii pe scară largă a soluțiilor de cercetare finanțate de UE, evidențiată în *caseta 4*. Or, soluțiile legate de proiectarea circulară a produselor pot necesita deseori dezvoltări ulterioare, având în vedere imaturitatea lor relativă și investițiile suplimentare necesare înainte să poată fi folosite de întreprinderi. De asemenea, soluțiile pot fi afectate de limitările sinergiilor din aval dintre Orizont 2020 și programele politicii de coeziune analizate în auditul recent al Curții (a se vedea punctul 20).

⁴⁷ *Horizon Europe Strategic Plan (2021 – 2024)*, Comisia Europeană, 2021.

LIFE a finanțat proiecte de economie circulară, însă nu se cunoaște ponderea din aceste proiecte care vizează proiectarea circulară

76 Programul LIFE este instrumentul de finanțare al UE pentru mediu și politici climatice, având un buget planificat inițial de 3,4 miliarde de euro. Cu excepția măsurilor legate de substanțele periculoase (a se vedea punctele [38-39](#)), PAEC 1 nu a inclus acțiuni specifice dedicate investițiilor din programul LIFE în proiecte de economie circulară. Potrivit raportului de punere în aplicare a PAEC 1 din 2019 al Comisiei, în perioada 2016-2020, programul LIFE a investit cel puțin 100 de milioane de euro în peste 80 de proiecte care au contribuit la economia circulară.

77 Pentru perioada 2014-2020, Curtea a identificat două subprograme LIFE și 249 de proiecte legate de economia circulară, cu o finanțare totală de 421 de milioane de euro – 12 % din alocarea totală a programului LIFE pentru perioada respectivă. Sistemul de monitorizare și de evaluare aferent programului LIFE nu prevede nicio obligație pentru Comisie de a furniza informații privind numărul dintre aceste proiecte care privesc etapa de proiectare circulară.

78 Curtea a examinat unul dintre aceste 249 de proiecte, care se referă la înlocuirea substanțelor periculoase, cu o finanțare de 1,4 milioane de euro în cadrul programului de lucru aferent LIFE pentru perioada 2014-2017. Deși proiectul nu a condus în mod clar la reducerea consumului de resurse, acesta a sprijinit obiectivele PAEC 1 legate de produsele mai sigure, care sunt promovate și în PAEC 2 (a se vedea [caseta 5](#)).

Caseta 5

Proiectul LIFE pentru înlocuirea substanțelor periculoase din vopsele

Proiectul implică activități de cercetare și dezvoltare pentru 16 noi formule de vopsele, în care substanțele chimice toxice sunt înlocuite cu o argilă organică naturală. Acesta include dezvoltarea unei platforme online, de unde specialiștii (inclusiv IMM-urile) și publicul să poată obține noile formule de vopsele și să le folosească în mod gratuit în primul an.

Curtea a constatat că acest proiect nu dispunea de indicatori de performanță privind eficiența în utilizarea resurselor. Întrucât ponderea materialului regenerabil folosit va fi de trei ori mai mare decât cea a biocidului toxic înlocuit, în acest caz, livrarea unui produs mai sigur nu ar urma să contribuie la diminuarea resurselor măsurate în raport cu ponderea materiilor prime utilizate.

79 Așa cum s-a întâmplat și în cazul Orizont 2020, Curtea a constatat că lipsa unei monitorizări sistematice a finanțării din LIFE și a contribuției proiectelor la economia circulară a îngreunat evaluarea eficacității cu care acestea contribuie la obiectivele PEAC pentru proiectarea circulară (a se vedea punctul **77** referitor la lipsa de informații la nivelul Comisiei cu privire la proiectele legate de proiectarea circulară). De exemplu, cererea de propuneri în cadrul căreia a fost selectat proiectul descris în *caseta 5* făcea trimitere la indicatorul ce măsoară „reducerea consumului de alte resurse decât energia”, care este în mod clar relevant pentru obiectivele PAEC 1. Totuși, acest indicator nu a fost utilizat pentru acest proiect specific și a fost abandonat pe parcursul desfășurării cererii de propuneri. Comisia l-a înlocuit cu alți doi indicatori, și anume „pregătirea pentru reutilizare” și „reciclarea”, care sunt mai puțin relevanți pentru utilizarea eficientă a resurselor.

80 Programul LIFE 2021-2027 este menit să completeze finanțarea publică și privată pentru inovare în vederea tranziției la o economie circulară. Subprogramul său „Economia circulară și calitatea vieții”, care finanțează în mod specific, dar nu exclusiv, proiecte privind economia circulară, dispune de un buget global de 1 345 de milioane de euro, din care 700 de milioane de euro au fost alocați pentru perioada până în 2024. Programul de lucru aferent LIFE⁴⁸ pentru perioada 2021-2024 conține detalii suplimentare privind proiectele care trebuie sprijinite în cadrul acestui subprogram, punând accentul pe acțiuni referitoare la produse „sigure și sustenabile prin concepție, acțiuni referitoare la o producție și un consum circular și durabile, precum și acțiuni de mărire a gradului de reparare, reutilizare, refabricare și reciclare a materialelor și produselor”.

81 Curtea a constatat că temele prioritare pentru 2021 și 2022 și cererile de propuneri aferente din cadrul acestui subprogram au inclus investiții legate de proiectarea circulară (punerea în aplicare a soluțiilor de proiectare ecologică, inclusiv de proiectare circulară, pentru a îmbunătăți durabilitatea, potențialul de reparare, potențialul de reutilizare, potențialul de modernizare, reciclarea și utilizarea de conținut reciclat în produsele noi).

⁴⁸ Decizia de punere în aplicare a Comisiei privind adoptarea programului de lucru multianual al programului LIFE pentru perioada 2021-2024, [C\(2021\) 4997](#).

COSME a oferit un sprijin redus pentru obiectivele privind proiectarea circulară

82 COSME este programul UE pentru perioada 2014-2020 care vizează competitivitatea IMM-urilor, având un buget de 2,3 miliarde de euro. Unul dintre obiectivele sale generale, și anume consolidarea competitivității și a durabilității IMM-urilor, a vizat inclusiv sprijinul pentru tranziția către o economie circulară. Ținta pentru indicatorul de impact corespunzător a constat în creșterea procentului de IMM-uri care fabrică produse ecologice (proiectate în mod ecologic), care folosesc mai puține resurse⁴⁹.

83 Potrivit raportului privind punerea în aplicare a PAEC 1 din 2019, Comisia nu a alocat finanțare prin COSME pentru măsuri legate de economia circulară și/sau de proiectarea circulară. Cu toate acestea, pe parcursul auditului Curții, Comisia a identificat trei proiecte din cadrul COSME relevante pentru cele două măsuri de facilitare din cadrul PAEC 1 (cu o contribuție de 2,4 milioane de euro din partea UE – a se vedea punctele [38-42](#)).

84 Raportul de evaluare intermediară a programului COSME din 2017⁵⁰ nu a analizat dacă programul contribuia la creșterea numărului de IMM-uri care fabrică produse proiectate în mod ecologic, iar secțiunea din raport referitoare la alinierea la alte inițiative ale UE nu făcea referire la PAEC 1. În secțiunea sa intitulată „Outlook”, referitoare la îmbunătățirile potențiale, s-a sugerat flexibilizarea programului, astfel încât să răspundă mai bine obiectivelor UE referitoare la creșterea durabilă și favorabilă incluziunii, de exemplu prin promovarea economiei circulare.

85 La momentul auditului Curții, raportul final privind punerea în aplicare a programului COSME pentru perioada 2014-2020 nu era încă disponibil. Pentru perioada 2021-2027, componentele privind competitivitatea și antreprenoriatul ale COSME au fost integrate în Programul privind piața unică, cu un buget total alocat în valoare de 1 miliard de euro (în comparație cu 920 de milioane de euro în cadrul COSME), ca parte a unei inițiative mai ample de îmbunătățire a funcționării pieței interne a UE. Regulamentul referitor la Programul privind piața unică⁵¹ include trimiteri la economia circulară și la proiectarea ecologică în lista sa de acțiuni eligibile.

⁴⁹ Regulamentul (UE) nr. 1287/2013 privind programul COSME, articolul 3.

⁵⁰ *Interim Evaluation of the COSME Programme, Final Report*, Comisia Europeană, 2017.

⁵¹ Regulamentul (UE) 2021/690 de instituire a Programului privind piața unică.

Sprijinul din FEIS pentru proiectarea circulară a fost limitat de cererea pieței

86 Fondul european pentru investiții strategice (FEIS) a fost lansat în 2015. Acesta a fost o inițiativă comună a Comisiei și a BEI menită să deblocheze investiții în valoare de 315 miliarde de euro, prin abordarea lacunelor pieței și prin mobilizarea de capital privat. Fondul a oferit sprijin financiar rambursabil (sub formă de împrumuturi, garanții și investiții în capitaluri proprii) unor proiecte viabile din punct de vedere economic din sectoare-cheie, inclusiv proiectelor cu un profil de risc mai ridicat decât activitățile uzuale ale BEI.

87 În temeiul PAEC 1, împreună cu BEI și cu Platforma europeană de consiliere în materie de investiții (EIAH), Comisia a derulat activități de informare direcționate, menite să încurajeze cererile de finanțare din FEIS, și a sprijinit dezvoltarea de proiecte și de platforme de investiții relevante pentru economia circulară (acțiunea 14 din [anexa II](#)). Potrivit raportului privind punerea în aplicare a PAEC 1 al Comisiei, din 2019, în perioada 2016-2020, a fost planificată o finanțare în valoare de 2,1 miliarde de euro, prin FEIS și prin InnovFin, pentru accelerarea tranziției către o economie circulară.

88 Deși Regulamentul privind FEIS⁵² prevedea posibilitatea de a sprijini proiecte legate de economia circulară (inclusiv de proiectarea circulară), acesta nu includea criterii specifice privind economia circulară care ar fi putut fi folosite pentru a selecta cu prioritate proiecte vizând proiectarea circulară. Cu toate acestea, în perioada 2016-2019, Comisia și BEI au organizat o serie de ateliere pe tema investițiilor verzi (inclusiv privind utilizarea eficientă a resurselor), care au fost relevante pentru obiectivele PAEC 1. În cadrul activităților de informare direcționate, EIAH a lansat Centrul pentru orașe circulare⁵³, împreună cu un ghid de finanțare, cu scopul de a îmbunătăți sensibilizarea în ceea ce privește economia circulară și de a sprijini dezvoltarea proiectelor de economie circulară.

⁵² [Regulamentul \(UE\) 2015/1017](#) privind Fondul european pentru investiții strategice, Platforma europeană de consiliere în materie de investiții și Portalul european de proiecte de investiții, modificat prin [Regulamentul \(UE\) 2017/2396](#).

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

89 Comisia nu a prevăzut nicio obligație pentru BEI de a monitoriza sau a raporta în mod specific cu privire la utilizarea finanțării din FEIS pentru economia circulară. În analiza sa, Curtea a constatat că, dintre cele 675 de proiecte din cadrul FEIS pentru care s-a semnat finanțare, până în iunie 2022, pentru o sumă totală de 60 de miliarde de euro, 29 de proiecte, cu o finanțare din FEIS totalizând 1,9 miliarde de euro (3,1 %), aveau legătură cu economia circulară. Doar 3 dintre aceste 29 de proiecte, cu o finanțare totală de 113 milioane de euro, vizau proiectarea ecologică. BEI a atribuit numărul restrâns de proiecte privind proiectarea circulară faptului că FEIS este determinat de cerere. Nici BEI și nici Comisia nu aveau informații despre modul în care aceste proiecte au contribuit la obiectivele PAEC 1 referitoare la proiectarea circulară.

90 Curtea a examinat unul dintre aceste trei proiecte, care promova utilizarea locală sporită a deșeurilor de hârtie și a materialelor de ambalare regenerabile, în conformitate cu legislația UE privind deșeurile⁵⁴. Curtea a concluzionat că, deși acest proiect nu avea legătură cu proiectarea circulară a unui anumit produs, el a contribuit la obiectivul PAEC 1 referitor la procesele de producție eficiente din punctul de vedere al utilizării resurselor.

91 Pentru perioada 2021-2027, FEIS a fost urmat de noul program InvestEU, pe care PAEC 2 îl menționează drept sursă de finanțare pentru proiecte de economie circulară. Regulamentul privind InvestEU⁵⁵ face referire la economia circulară ca domeniu de investiții, acordând prioritate mai ales sectoarelor-cheie care prezintă cel mai ridicat potențial pentru circularitate. Deși acest cadru juridic este mai specific decât cadrul FEIS în ceea ce privește sprijinirea proiectelor legate de etapele de proiectare și de producție ale economiei circulare, preluarea acestor instrumente încă depinde de cererea de pe piață, care este stimulată de activitățile de informare și de consultanță direcționate ale BEI și ale Comisiei.

⁵⁴ Directiva 2004/12/CE privind ambalajele și deșeurile din ambalaje.

⁵⁵ Regulamentul (UE) 2021/523 de instituire a Programului InvestEU.

Concluzii și recomandări

92 Per ansamblu, Curtea concluzionează că există puține elemente care să indice că planurile de acțiune privind economia circulară (PAEC) ale Comisiei și în special acțiunile din domeniul proiectării circulare a produselor și a proceselor de producție au reușit în mod eficace să influențeze activitățile legate de economia circulară din statele membre.

93 De la publicarea primului PAEC, în 2015, activitățile întreprinse de guvernele statelor membre în ceea ce privește economia circulară s-au intensificat. La momentul auditului Curții, aproape toate statele membre ale UE elaboraseră sau erau în curs de a elabora o strategie națională pentru economia circulară, care făcea referire la PAEC și la politica în materie a UE și care includea, într-o anumită măsură, proiectarea circulară. Cu toate acestea, în pofida legislației UE care încuraja utilizarea finanțării din partea Uniunii pentru economia circulară, rata de circularitate a crescut doar cu 0,4 puncte procentuale în perioada 2015-2021. În plus, progresele au variat substanțial de la un stat membru la altul. În acest context, ambiția UE de a dubla rata de circularitate până în 2030 pare foarte dificil de atins (a se vedea punctele [23-28](#)).

94 Cadrul Comisiei pentru monitorizarea tranziției UE către o economie circulară nu lua în considerare toate aspectele esențiale. Lipseau indicatori specifici privind proiectarea circulară a produselor, etapa care determină cea mai mare parte a impactului acestora asupra mediului (a se vedea punctele [29-32](#)).

Recomandarea 1 – Îmbunătățirea monitorizării tranziției statelor membre către o economie circulară

Comisia ar trebui să analizeze modul în care ar putea lua mai bine în considerare aspecte-cheie ale economiei circulare, în special proiectarea circulară a produselor, cu scopul de a îmbunătăți monitorizarea progreselor realizate de statele membre în tranziția către o economie circulară și de a facilita un proces decizional în cunoștință de cauză în ceea ce privește noile politici, inițiative și acțiuni.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2024.

95 Primul PAEC includea o gamă de măsuri de facilitare, menite să înlesnească tranziția statelor membre la o economie circulară prin orientarea politicilor în domenii precum inovarea și investițiile. Curtea a identificat puține dovezi care să arate că măsurile respective au contribuit în mod eficace la tranziția statelor membre către o economie circulară. Cel mult, aceste măsuri au avut doar un impact modest. În pofida interesului puternic manifestat de alte părți interesate instituționale de la nivelul UE în vederea detectării uzurii morale planificate, Comisia a concluzionat că un sistem de testare pentru detectarea relei-voințe din partea producătorilor nu era fezabil (a se vedea punctele [35-51](#)).

96 În perioada 2014-2020, finanțarea din cadrul politicii de coeziune a fost folosită în principal pentru gestionarea deșeurilor, care are un potențial mai mic de a reduce impactul asupra mediului comparativ cu proiectarea circulară. În pofida disponibilității fondurilor din partea UE și a sprijinului general pentru tranziția către o economie circulară, Comisia și statele membre nu au canalizat finanțarea în mod eficace către investiții axate pe proiectarea circulară. Deși în programarea perioadei 2021-2027 s-a pus un accent mai mare pe economia circulară, statele membre pot în continuare alege să cheltuiască o sumă substanțială din finanțarea din partea UE în scopul gestionării deșeurilor, în loc să o cheltuiască pe prevenirea generării de deșeuri, printr-o proiectare circulară (a se vedea punctele [52-65](#)).

97 Dintre fondurile gestionate direct de Comisie în perioada 2014-2020, Orizont 2020 a contribuit cu cea mai mare sumă la inițiativele din domeniul economiei circulare. Prin intermediul acestui program, s-a pus la dispoziție finanțare din partea UE pentru proiecte legate de proiectarea circulară, însă soluțiile de cercetare obținute aveau un nivel relativ scăzut de maturitate, ceea ce a îngreunat aplicarea lor imediată de către întreprinderi în statele membre. Un alt obstacol care a stat în calea preluării acestor soluții a fost reprezentat de sinergiile limitate dintre Orizont 2020 și programele politicii de coeziune (a se vedea punctele [66-75](#)).

98 Programul LIFE a finanțat o serie de proiecte privind economia circulară, dar sistemul de monitorizare și de evaluare aferent programului LIFE nu prevede nicio obligație pentru Comisie de a le identifica pe cele legate de proiectarea circulară. Programul UE pentru competitivitatea întreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii a oferit un volum scăzut de finanțare în acest domeniu, iar sprijinul pentru proiectarea circulară din Fondul european pentru investiții strategice a fost afectat de cererea limitată de pe piață (a se vedea punctele [76-91](#)).

Recomandarea 2 – Analizarea motivelor utilizării reduse a finanțării din partea UE pentru proiectarea circulară și examinarea posibilității de a crește stimulentele în acest sens

Având în vedere impactul potențial al proiectării circulare asupra mediului, Comisia ar trebui să analizeze de ce finanțarea din partea UE, atât prin gestiune partajată, cât și prin gestiune directă, nu a condus la un număr mai mare de proiecte axate pe proiectarea circulară. În cadrul acestei analize, Comisia ar trebui să ia în considerare posibilitatea oferirii unor stimulente sporite pentru dezvoltarea, în cadrul politicii de coeziune, a unor astfel de proiecte axate pe proiectarea circulară a produselor.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2024.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera II, condusă de doamna Annemie Turtelboom, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 10 mai 2023.

Pentru Curtea de Conturi

Tony Murphy
Președinte

Anexe

Anexa I – Transpunerea directivelor UE relevante pentru economia circulară, adoptate în cursul PAEC 1

Directivă	Termenul pentru transpunere	Verificarea transpunerii integrale și la timp de către Comisie	
		Stadiul	Lista statelor membre
2018/849 privind vehiculele scoase din uz, bateriile și acumulatorii, deșeurile de baterii și acumulatori și deșeurile de echipamente electrice și electronice	5.7.2020	24 finalizată	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 în întârziere (<u>4</u> proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în curs de desfășurare)	<u>AT</u> <u>BE</u> , <u>HR</u> – parțială <u>LU</u> – în curs de examinare
2018/850 privind depozitele de deșuri	5.7.2020	24 finalizată	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 în întârziere (<u>3</u> proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în curs de desfășurare)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – parțială <u>LU</u> – în curs de examinare

Directivă	Termenul pentru transpunere	Verificarea transunerii integrale și la timp de către Comisie	
		Stadiul	Lista statelor membre
2018/851 privind deșeurile	5.7.2020	23 finalizată	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL , PL , PT, RO, SE, SK
		4 în întârziere (4 proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în curs de desfășurare)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – parțială <u>LU</u> , <u>SI</u> – în curs de examinare
2018/852 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje	5.7.2020	24 finalizată	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 în întârziere (3 proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în curs de desfășurare)	<u>ES</u> , <u>HR</u> – parțială <u>LU</u> – în curs de examinare
2019/771 privind anumite aspecte referitoare la contractele de vânzare de bunuri	1.7.2021	21 finalizată	AT, BE, BG, CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL , PT, RO, SE
		6 în întârziere (6 proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în curs de desfășurare)	<u>CZ</u> , <u>EL</u> , IE , PL , <u>SI</u> , <u>SK</u>

Directivă	Termenul pentru transpunere	Verificarea transunerii integrale și la timp de către Comisie	
		Stadiul	Lista statelor membre
2019/883 privind instalațiile portuare de preluare pentru predarea deșeurilor provenite de la nave	28.6.2021	12 finalizată	EL, CY, ES, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PT, RO, SK
		15 în întârziere (<u>16</u> proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în curs de desfășurare)	<u>BG</u> – parțială <u>BE</u> , <u>DE</u> , <u>FI</u> , <u>SE</u> , <u>SI</u> , PL – parțială și în curs de examinare <u>AT</u> , <u>CY</u> , <u>CZ</u> , <u>DK</u> , <u>EE</u> , <u>FR</u> , IE , <u>LV</u> , NL – în curs de examinare
2019/904 privind reducerea impactului anumitor produse din plastic asupra mediului	3.7.2021	13 finalizată	AT, BG, CY, DE, EL, ES, HU, IT, LT, NL , RO, SE, SK
		14 în întârziere (<u>12</u> proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în curs de desfășurare)	<u>BE</u> , <u>CZ</u> , <u>FI</u> , <u>HR</u> , <u>LV</u> , <u>MT</u> , <u>PT</u> , <u>SI</u> – parțială <u>EE</u> , IE , <u>LU</u> , PL
ÎN TOTAL șapte directive	au depășit termenele-limită	141 finalizate 46 în întârziere (25 %) 48 de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în curs de desfășurare	

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei (situația din iulie 2022).

Anexa II – Lista acțiunilor prevăzute de Comisie prin PAEC 1 și PAEC 2 legate de proiectarea circulară¹

Nr.	Acțiune	DG responsabilă/ DG-uri coresponsabile	Grupul de acțiuni potrivit PAEC	Proiecte examine
PAEC 1				
1	Punerea accentului pe cerințele în materie de proiectare a produselor referitoare la economia circulară în cadrul Directivei privind proiectarea ecologică (la nivel multisectorial) și al propunerii de regulament de punere în aplicare (inclusiv pentru televizoare și ecrane)	DG ENV-GROW-ENER	Producția	-
2	Planul de lucru privind proiectarea ecologică pentru perioada 2015-2017 și solicitarea de standarde privind eficiența materialelor, inclusiv a unor cerințe în materie de proiectare ecologică privind durabilitatea, potențialul de reparare și potențialul de reciclare ale produselor	DG GROW-ENER	Producția	-
3	Analizarea posibilității de a propune cerințe orizontale privind furnizarea de informații referitoare la reparare în contextul proiectării ecologice	DG ENV-GROW-ENER	Consumul	-
4	Analizarea opțiunilor și a măsurilor privind un cadru de politică mai coerent pentru diferitele direcții de acțiune ale politicii UE în domeniul produselor, din perspectiva contribuției acestora la economia circulară	DG ENV-GROW-ENER	Producția	-
5	Evaluarea posibilității aplicării unui program de testare independent privind uzura morală planificată	DG ENV-RTD-JUST	Consumul	1 x Orizont 2020
6	Îmbunătățirea bazei de cunoștințe și a sprijinului acordat IMM-urilor pentru înlocuirea substanțelor periculoase care prezintă motive de îngrijorare deosebită	DG GROW	Producția	1 x LIFE 2 x COSME

Nr.	Acțiune	DG responsabilă/ DG-uri coresponsabile	Grupul de acțiuni potrivit PAEC	Proiecte examine
<u>7</u>	Instituirea unei rețele deschise paneuropene de infrastructuri tehnologice pentru IMM-uri în vederea integrării tehnologiilor de fabricație avansate în procesele lor de producție	DG GROW	Producția	1 x Orizont 2020 1 x COSME
<u>8</u>	Orientări privind economia circulară în cadrul documentelor de referință privind cele mai bune tehnici disponibile (BREF) pentru o serie de sectoare industriale (la nivel multisectorial)	DG ENV	Producția	-
<u>9</u>	Analizarea modalităților de îmbunătățire a eficienței și a ratei de utilizare ale sistemului UE de management de mediu și audit (EMAS) și ale Programului-pilot privind verificarea tehnologiilor de mediu (ETV)	DG ENV	Producția	-
<u>10</u>	Cooperarea cu părțile interesate în ceea ce privește punerea în aplicare a prezentului plan de acțiune, prin intermediul forurilor existente în sectoarele-cheie	DG ENV-GROW	Inovarea și investițiile	-
<u>11</u>	Activități de informare și comunicare direcționate menite să ajute statele membre și regiunile să absoarbă în mai mare măsură fondurile politicii de coeziune pentru economia circulară	DG REGIO	Inovarea și investițiile	5 x FEDR
<u>12</u>	Sprijin pentru statele membre și regiuni în vederea intensificării inovării destinate economiei circulare prin intermediul specializării inteligente	DG REGIO	Inovarea și investițiile	-
<u>13</u>	Inițiativa „Industria 2020 și economia circulară” din cadrul programului Orizont 2020	DG GROW-RTD	Inovarea și investițiile	1 x Orizont 2020
<u>14</u>	Activități de informare direcționate în vederea încurajării cererilor de finanțare din FEIS și sprijinirea elaborării de proiecte și de platforme de investiții relevante pentru economia circulară	DG ENV-GROW	Inovarea și investițiile	1 x FEIS

Nr.	Acțiune	DG responsabilă/ DG-uri coresponsabile	Grupul de acțiuni potrivit PAEC	Proiecte examine
<u>15</u>	Elaborarea unui cadru de monitorizare pentru economia circulară	DG ENV-GROW- ESTAT	Monitorizarea	-
<i>PAEC 2</i>				
16	Propunere legislativă pentru o inițiativă privind politica în domeniul produselor sustenabile	DG ENV-GROW-ENER	Un cadru de politică privind produsele sustenabile	-
17	Inițiativa pentru circularitate în domeniul electronicii, o soluție pentru un încărcător comun și sisteme de recompense pentru returnarea dispozitivelor vechi	DG CNECT-GROW-ENER	Lanțurile valorice ale produselor esențiale	-
18	Revizuirea Directivei privind emisiile industriale, inclusiv integrarea practicilor economiei circulare în viitoarele BREF	DG ENV	Un cadru de politică privind produsele sustenabile	-
19	Sprijinirea tranziției către economia circulară prin intermediul fondurilor politicii de coeziune, al Mecanismului pentru o tranziție justă și al inițiativelor urbane	DG REGIO	Pentru o bună funcționare a economiei circulare la nivelul cetățenilor, al regiunilor și al orașelor	-
20	Revizuirea Directivei privind restricțiile de utilizare a anumitor substanțe periculoase în echipamentele electrice și electronice și orientări pentru clarificarea legăturilor sale cu cerințele REACH și cerințele în materie de proiectare ecologică	DG ENV	Lanțurile valorice ale produselor esențiale	-

Nr.	Acțiune	DG responsabilă/ DG-uri coresponsabile	Grupul de acțiuni potrivit PAEC	Proiecte examine
21	Actualizarea cadrului de monitorizare pentru economia circulară, astfel încât acesta să reflecte noile priorități de politică, și dezvoltarea unor noi indicatori privind utilizarea resurselor, incluzând amprenta consumului și amprenta materiilor prime	DG ENV-ESTAT	Monitorizarea progreselor	-

¹ Culorile folosite în acest tabel reflectă clasificarea Curții de Conturi Europene privind diferitele tipuri de acțiuni din cadrul PAEC: **cadru de reglementare**, **măsuri de facilitare**, **alocarea finanțării** și **monitorizarea progreselor UE** (a se vedea **figura 4**).

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza PAEC 1 și a PAEC 2.

Anexa III – Cadrul de monitorizare pentru economia circulară

Nr.	Indicator (grup)	Relevanța	Legislația și politicile UE (exemple)
Producția și consumul			
1	Autosuficiența UE în domeniul materiilor prime	Economia circulară ar trebui să contribuie la atenuarea riscurilor legate de aprovizionarea cu materii prime, în special cu materii prime critice.	Inițiativa privind materiile prime; Foaia de parcurs pentru utilizarea eficientă a resurselor
2	Achizițiile publice verzi	Achizițiile publice reprezintă o mare parte a consumului și pot stimula economia circulară.	Strategia privind achizițiile publice; schemele de sprijin din partea UE și criteriile voluntare pentru achizițiile publice verzi
3a-c	Generarea deșeurilor	Într-o economie circulară, generarea de deșeuri este redusă la minimum.	Directiva-cadru privind deșeurile; directivele privind fluxurile specifice de deșeuri; Strategia privind materialele plastice
4	Deșeurile alimentare	Aruncarea alimentelor are efecte negative asupra mediului, climei și economiei.	Regulamentul privind legislația alimentară generală; Directiva-cadru privind deșeurile; diverse inițiative (de exemplu, Platforma privind pierderile alimentare și risipa de alimente)
Gestionarea deșeurilor			
5a-b	Ratele de reciclare totale	Creșterea ratelor de reciclare face parte din tranziția către o economie circulară.	Directiva-cadru privind deșeurile
6a-f	Ratele de reciclare a fluxurilor specifice de deșeuri	Acestea reflectă progresul obținut în ceea ce privește reciclarea fluxurilor esențiale de deșeuri.	Directiva-cadru privind deșeurile; Directiva privind depozitele de deșeuri; directivele privind fluxurile specifice de deșeuri

Nr.	Indicator (grup)	Relevanța	Legislația și politicile UE (exemple)
Materii prime secundare			
7a-b	Contribuția materialelor reciclate la acoperirea cererii de materii prime (inclusiv rata de utilizare circulară a materialelor)	Într-o economie circulară, materiile prime secundare sunt utilizate în mod obișnuit pentru a fabrica noi produse.	Directiva-cadru privind deșeurile; Directiva privind proiectarea ecologică; eticheta ecologică a UE; REACH; inițiativa privind interfața dintre politicile privind substanțele chimice, produsele și deșeurile; Strategia privind materialele plastice; standardele de calitate pentru materiile prime secundare
8	Comerțul cu materii prime reciclabile	Comerțul cu materiale reciclabile reflectă importanța pieței interne și a participării la nivel mondial la economia circulară.	Politica privind piața internă; Regulamentul privind transferurile de deșeuri; politica comercială
Competitivitate și inovare			
9a-c	Investițiile private, locurile de muncă și valoarea adăugată brută	Acestea reflectă contribuția economiei circulare la crearea de locuri de muncă și la creștere.	Planul de investiții pentru Europa; fondurile structurale și de investiții; InnovFin; Platforma de sprijin financiar pentru economia circulară; Strategia de finanțare durabilă; Inițiativa privind locurile de muncă verzi; Noua agendă pentru competențe în Europa; politica privind piața internă
10	Brevete	Tehnologiile inovatoare legate de economia circulară stimulează competitivitatea la nivel mondial a UE.	Orizont 2020

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentului [COM\(2018\) 29](#).

Acronime

BEI: Banca Europeană de Investiții

BREF: documente de referință privind cele mai bune tehnici disponibile

COSME: Programul pentru competitivitatea întreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii

DG JUST: Direcția Generală Justiție și Consumatori

DG ENER: Direcția Generală Energie

DG ENV: Direcția Generală Mediu

DG GROW: Direcția Generală Piață Internă, Industrie, Antreprenoriat și IMM-uri

DG REGIO: Direcția Generală Politică Regională și Urbană

DG RTD: Direcția Generală Cercetare și Inovare

EIAH: Platforma europeană de consiliere în materie de investiții (*European Investment Advisory Hub*)

EMAS: Sistemul de management de mediu și audit (*Eco-Management and Audit Scheme*)

ESTAT: Eurostat

ETV: verificarea tehnologiilor de mediu (*Environmental Technology Verification*)

FEDR: Fondul european de dezvoltare regională

FEIS: Fondul european pentru investiții strategice

IMM: întreprinderi mici și mijlocii

PAEC: Planul de acțiune privind economia circulară

PNRR: Planuri naționale de redresare și reziliență

RDC: Regulamentul privind dispozițiile comune

REACH: Înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice

Glosar

Banca Europeană de Investiții: bancă a UE, deținută de statele membre, care oferă finanțare pentru proiecte în sprijinul politicilor UE, în principal în Uniune, dar și în afara acesteia.

Ciclul de viață al produsului: fazele din durata de viață a unui produs, de la achiziționarea materiilor prime necesare pentru fabricarea lui, până la eliminarea sa finală la sfârșitul duratei de viață utilă.

Comitetul Economic și Social European: organism consultativ al UE care acționează ca forum pentru organizațiile societății civile.

Economia circulară: sistem economic bazat pe reutilizarea, partajarea, repararea, recondiționarea, refabricarea și reciclarea materialelor cu scopul de a reduce la minimum utilizarea resurselor, deșeurile și emisiile, în special prin proiectarea circulară a produselor și a proceselor de producție.

Fondul de coeziune: un fond al UE prin care se urmărește reducerea decalajelor economice și sociale din cadrul Uniunii prin finanțarea de investiții în statele membre al căror venit național brut pe cap de locuitor se situează sub 90 % din media UE.

Fondul european de dezvoltare regională: fond al UE care consolidează coeziunea economică și socială în UE prin finanțarea de investiții menite să reducă dezechilibrele dintre regiuni.

Fondurile structurale și de investiții europene: cele cinci fonduri principale ale UE destinate, împreună, să sprijine dezvoltarea economică pe tot teritoriul UE în perioada 2014-2020: Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime.

InvestEU: mecanism de mobilizare a investițiilor private în proiecte de importanță strategică pentru UE.

Întreprinderi mici și mijlocii: definiție în termeni de dimensiune, aplicată întreprinderilor și altor organizații, pe baza numărului de angajați și în funcție de anumite criterii financiare. Întreprinderile mici au mai puțin de 50 de angajați și cifra lor de afaceri sau bilanțul total nu depășește 10 milioane de euro. Întreprinderile medii au mai puțin de 250 de angajați și cifra lor de afaceri nu depășește 50 de milioane de euro sau valoarea totală a bilanțului este de cel mult 43 de milioane de euro.

LIFE: instrumentul financiar care sprijină punerea în aplicare a politicii climatice și de mediu a UE prin cofinanțarea de proiecte în statele membre.

Materii prime secundare: materiale reciclate care pot fi folosite în procesele de fabricație, în locul materialelor noi sau neutilizate ori împreună cu acestea (cunoscute sub numele de **materii prime primare**).

Mecanismul de redresare și reziliență: mecanismul de sprijin financiar al UE destinat să atenueze impactul economic și social al pandemiei de COVID-19 și să stimuleze redresarea, promovând totodată transformarea verde și pe cea digitală.

Mecanismul pentru o tranziție justă: instrument al UE care promovează trecerea la o economie neutră din punct de vedere climatic și sprijină comunitățile și regiunile cele mai afectate de tranziție din punct de vedere financiar.

Orizont 2020: programul de finanțare pentru cercetare și inovare al UE din perioada 2014-2020.

Pactul verde european: strategie de creștere a UE, adoptată în 2019, care urmărește să transforme UE într-o economie neutră din punct de vedere climatic până în 2050.

Platforma europeană de consiliere în materie de investiții: o platformă care combină toate serviciile de consiliere în materie de investiții și de asistență tehnică în materie pentru cei care solicită sprijin din FEIS.

Programul pentru competitivitatea întreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii: program al UE menit să ajute micile întreprinderi să acceseze piețe noi.

Proiectare ecologică (proiectare circulară): o abordare în materie de proiectare care reduce la minimum impactul unui produs asupra mediului în toate etapele ciclului său de viață.

Servicii de consiliere InnovFin: serviciu al BEI care oferă îndrumări cu privire la modalități de structurare a proiectelor de cercetare și inovare în vederea îmbunătățirii accesului acestora la finanțare.

Uzura morală planificată: practica de proiectare a produselor astfel încât să aibă o durată de viață limitată, iar consumatorii să fie nevoiți să cumpere unele noi.

Răspunsurile Comisiei

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

Calendar

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

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit II – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune – condusă de doamna Annemie Turtelboom, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi Europene, asistată de: James Verity, șef de cabinet, și de Ivan Genchev, atașat în cadrul cabinetului; Niels-Erik Brokopp, manager principal; Rafal Gorajski, coordonator; Agota Krenusz, Paloma Munoz Mula, Dieter Böckem, Joanna Laskowska și Katarzyna Solarek, auditori. Michael Pyper a asigurat sprijin lingvistic.



De la stânga la dreapta: Paloma Munoz Mula, James Verity, Iliana Ivanova, Rafal Gorajski, Agota Krenusz.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2023

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Figurile 1, 3 și 4 – pictograme: aceste figuri au fost concepute folosind resurse de pe site-ul [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Toate drepturile rezervate.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

PDF	ISBN 978-92-849-0586-7	ISSN 1977-5806	doi: 10.2865/62247	QJ-AB-23-022-RO-N
HTML	ISBN 978-92-849-0568-3	ISSN 1977-5806	doi: 10.2865/690187	QJ-AB-23-022-RO-Q

O economie circulară păstrează valoarea produselor, a materialelor și a resurselor și reduce la minimum deșeurile. Modul în care este proiectat un produs determină aproximativ 80 % din impactul său asupra mediului. Curtea nu a identificat decât puține elemente care să indice că cele două planuri de acțiune privind economia circulară ale Comisiei, în special în ceea ce privește proiectarea circulară a produselor și a proceselor de producție, reușiseră în mod eficace să influențeze activitățile legate de economia circulară din UE. Curtea recomandă Comisiei să analizeze motivele utilizării reduse de către statele membre a finanțării din partea UE pentru proiectarea circulară, să examineze cum ar putea crește stimulentele în acest sens, precum și să își îmbunătățească modul în care monitorizează tranziția statelor membre către o economie circulară.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors