

Särskild rapport

Den cirkulära ekonomin

Övergången i medlemsstaterna går långsamt
trots åtgärder på EU-nivå



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–X
Inledning	01–14
Cirkulär ekonomi	01–02
Ökad tonvikt på cirkulär ekonomi i EU:s lagstiftning	03–08
Kommissionens handlingsplaner för den cirkulära ekonomin	09–14
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	15–21
Iakttagelser	22–91
Medlemsstaterna lägger alltmer fokus på den cirkulära ekonomin, men arbetet går långsamt och övervakningen är problematisk	22–32
Medlemsstaternas övergång till en cirkulär ekonomi går långsamt	23–26
Den första handlingsplanen hade en inverkan på medlemsstaternas strategier för cirkulär ekonomi	27–28
Kommissionens övervakningsram har vissa brister	29–32
Begränsade belägg för att de möjliggörande åtgärderna i den första handlingsplanen har främjat medlemsstaternas övergång till en cirkulär ekonomi effektivt	33–51
Kommissionen drog slutsatsen att det inte var möjligt att upptäcka planerat åldrande	35–37
Det var oklart i vilken grad stödet för att byta ut farliga ämnen hade utnyttjats	38–39
Projekt för ökad tillgång till avancerad tillverkningsteknik gav ett begränsat bidrag	40–42
Bref-dokumentet, Emas och programmet om verifiering av miljöteknik hade en blygsam inverkan på produktionsprocessernas hållbarhet	43–49
Kommissionen samverkade med berörda aktörer via befintliga forum	50–51

EU erbjöd finansiering för att stödja övergången till en cirkulär ekonomi men bara en liten del användes för cirkulär design	52–91
Kommissionen planerade omfattande EU-finansiering för den cirkulära ekonomin	54–55
De sammanhållningspolitiska medlen användes endast i begränsad utsträckning för projekt för cirkulär design	56–65
Kommissionen mobiliserade Horisont 2020-finansiering för den cirkulära ekonomin, men effekten i medlemsstaterna var begränsad	66–75
Life finansierade projekt för cirkulär ekonomi, men det är okänt hur stor andel av dem som gällde cirkulär design	76–81
Cosmeprogrammet gav begränsat stöd till cirkulär design	82–85
Efsis stöd till cirkulär design begränsades av efterfrågan	86–91
Slutsatser och rekommendationer	92–98

Bilagor

- Bilaga I – Införlivande av EU-direktiv som är relevanta för den cirkulära ekonomin och som antagits under den första handlingsplanens löptid**
- Bilaga II – Förteckning över den första och den andra handlingsplanens åtgärder med koppling till cirkulär design**
- Bilaga III – Övervakningsramen för den cirkulära ekonomin**

Förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I Ekonomier har traditionellt sett brukat följa en linjär modell med utvinning, tillverkning och bortskaffning. I en cirkulär ekonomi bibehåller man i stället värdet av produkter, material och resurser så länge som möjligt och minimerar avfall. För medborgarna innebär det produkter som varar längre och/eller är enklare att reparera, uppgradera, återtillverka, återanvända eller materialåtervinna. För företagen innebär det en möjlighet till större resurseffektivitet.

II Omkring 80 % av en produkts miljöpåverkan avgörs av hur den är designad. För att minimera miljöpåverkan måste produkter och produktionsprocesser göras om i enlighet med den cirkulära ekonomins principer och på ett sätt som respekterar EU:s prioritering om att förebygga avfallsgenerering.

III Resurseffektivitet har stått på EU:s politiska dagordning i över ett årtionde. Handlingsplanerna för den cirkulära ekonomin är en del av kommissionens strategier för cirkulär ekonomi. År 2015 utfärdade kommissionen sin första handlingsplan för den cirkulära ekonomin. Den omfattade åtgärder för att inrätta ett stödjande regelverk, fastställa politiska riktlinjer, anslå EU-medel och övervaka EU:s övergång till en cirkulär ekonomi. Med anledning av den europeiska gröna given utfärdade kommissionen 2020 en ny handlingsplan som byggde vidare på den föregående. Där fastställdes ett ambitiöst mål om att EU fram till 2030 ska fördubbla andelen material som återvinns och återförs till ekonomin.

IV Vid vår revision bedömde vi om kommissionens åtgärder på ett ändamålsenligt sätt hade påverkat medlemsstaternas arbete för en cirkulär ekonomi. Vi granskade främst åtgärder rörande design och produktion i kommissionens första handlingsplan från 2015. Vi undersökte takten i medlemsstaternas omställning till en cirkulär ekonomi, ändamålsenligheten hos kommissionens möjliggörande åtgärder för att stödja övergången samt mobiliseringen av EU-medel från en rad olika källor till fördel för den cirkulära ekonomin. Denna rapport är avsedd att bidra till EU:s pågående arbete för att minska den ekonomiska verksamhetens miljöpåverkan. Den bör hjälpa kommissionen att förbättra sin övervakning av övergången till en cirkulär ekonomi och att rikta EU-medel bättre mot cirkulär design av produkter och produktionsprocesser – vilket är det effektivaste sättet att ställa om till en cirkulär ekonomi.

V Vår allmänna slutsats var att det endast finns begränsade bevis för att handlingsplanerna för den cirkulära ekonomin, och särskilt åtgärderna för cirkulär design av produkter och produktionsprocesser, hade påverkat medlemsstaternas arbete för cirkulär ekonomi.

VI På plussidan kunde vi konstatera att medlemsstaternas regeringar har intensifierat sina insatser för den cirkulära ekonomin sedan den första handlingsplanen offentliggjordes. Utvecklingen går dock fortfarande långsamt. EU:s ambition att fördubbla andelen återvunnet material som återförs till ekonomin fram till 2030 ser ut att bli en stor utmaning.

VII Kommissionens ram för övervakning av EU:s övergång till en cirkulär ekonomi täckte inte helt och hållet in alla centrala aspekter, eftersom den saknade specifika indikatorer för cirkulär design av produkter. Övervakningsramen höll visserligen på att ses över vid tidpunkten för vår revision, men vi kunde konstatera att kommissionens indikatorer inte på ett heltäckande sätt mäter de övergripande framstegen i omställningsarbetet.

VIII Handlingsplanernas möjliggörande åtgärder är utformade för att underlätta medlemsstaternas övergång till en cirkulär ekonomi genom att de anger politiska riktlinjer på områden såsom innovation och investeringar, men vi fann endast begränsade belägg för att de var effektiva. I linje med EU-lagstiftningen bör medlemsstaterna utnyttja EU-investeringar på ett sunt sätt genom att prioritera förebyggande av avfall.

IX Under perioden 2014–2020 planerade EU att tillhandahålla över 10 miljoner euro i finansiering för att stödja övergången till en cirkulär ekonomi. Trots de tillgängliga EU-medlen och det övergripande stödet för en cirkulär ekonomi lyckades inte kommissionen och medlemsstaterna på ett ändamålsenligt sätt rikta finansieringen mot investeringar med fokus på cirkulär design av produkter och produktionsprocesser. EU-medlen användes till stor del för avfallshantering, vilket inte har lika stor potential att minska miljöpåverkan. Visserligen lades större tonvikt på den cirkulära ekonomin i programplaneringen för perioden 2021–2027, men medlemsstaterna kan fortfarande välja att lägga en betydande mängd EU-medel på avfallshantering i stället för på åtgärder som förebygger avfall genom cirkulär design.

X Vi rekommenderar kommissionen att

- förbättra sin övervakning av medlemsstaternas övergång till en cirkulär ekonomi för att göra det lättare att fatta välgrundade beslut om nya strategier, initiativ och åtgärder,
- analysera orsakerna till det låga utnyttjandet av EU-finansiering för cirkulär design och undersöka möjligheten att ge fler incitament.

Inledning

Cirkulär ekonomi

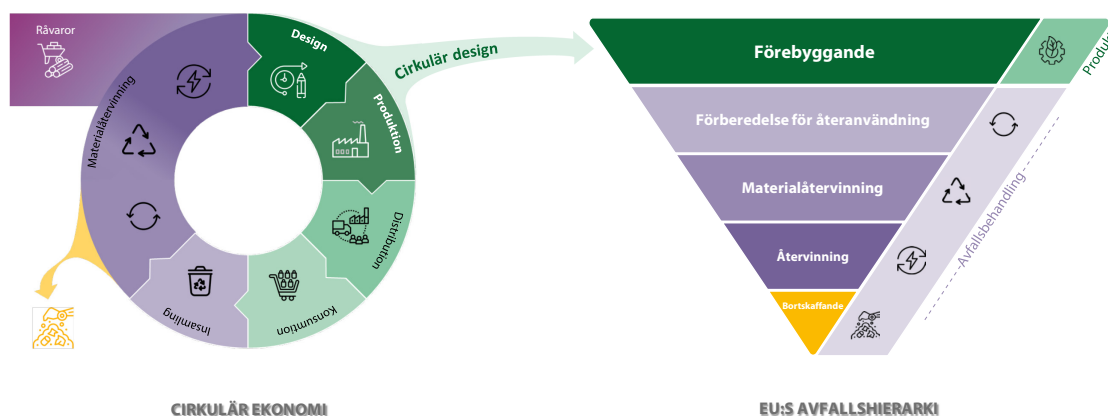
01 Begreppet "cirkulär ekonomi" syftar på en modell där värdet hos produkter, material och resurser bibehålls så länge som möjligt och där mängden avfall minimeras. Detta tillvägagångssätt skiljer sig från den traditionella modellen med utvinning, tillverkning och bortskaffning och har stora fördelar för hållbarheten. För medborgarna innebär det produkter som varar längre och/eller är enklare att reparera, uppgradera, återtillverka, återanvända eller materialåtervinna. För företagen innebär det ett antal fördelar, bland annat en effektivare användning av resurser och minskad känslighet för prisvolatilitet.

02 En cirkulär ekonomi omfattar en produkts hela livscykel. Kommissionen har emellertid betonat följande¹: "En cirkulär ekonomi börjar i allra första början av en produkts livslängd. Både designfasen och produktionsprocessen påverkar inköp, resursanvändning och avfallsgenerering under produktens hela livslängd." För att minimera miljöpåverkan måste produkter och produktionsprocesser göras om i enlighet med den cirkulära ekonomins principer och på ett sätt som respekterar EU:s prioritering om att förebygga avfallsgenerering (se [figur 1](#)). Omkring 80 % av en produkts miljöpåverkan avgörs av hur den är designad².

¹ Kommissionens handlingsplan för den cirkulära ekonomin, [COM\(2015\) 614 final](#).

² *Ecodesign your future: How ecodesign can help the environment by making products smarter*, Europeiska kommissionen, 2014.

Figur 1 – Faser i den cirkulära ekonomin jämfört med i EU:s modell för avfallsförebyggande



Källa: Revisionsrätten, på grundval av kommissionens dokument *Cohesion policy support for the circular economy*, juni 2016, och [ramdirektivet om avfall](#).

Ökad tonvikt på cirkulär ekonomi i EU:s lagstiftning

03 Resurseffektivitet har stått på EU:s politiska dagordning i över ett årtionde. I mars 2010 antog kommissionen sin Europa 2020-strategi³. En av dess prioriteringar handlade om att "främja en resurseffektivare, grönare och konkurrenskraftigare ekonomi". År 2011 offentliggjorde kommissionen sitt flaggskeppsinitiativ "ett resurseffektivt Europa"⁴, en färdplan för att göra den ekonomiska tillväxten hållbar genom att frikoppla den från resursförbrukning.

04 I juli 2014 offentliggjorde kommissionen ett förslag till direktiv om avfallsminskning⁵. Det åtföljdes av ett meddelande om kretsloppssamhället⁶ ("paketet om cirkulär ekonomi"). I mars 2015 beslutade kommissionen dock att [dra tillbaka](#) sitt förslag, efter att det kritiserats för sitt fokus på avfallspolitik och avfallslagstiftning snarare än på specifika förslag för att förbättra produkternas hela livscykel, och särskilt för att förebygga avfall.

³ Kommissionens strategi för smart och hållbar tillväxt för alla, [KOM\(2010\) 2020 slutlig](#).

⁴ Kommissionens färdplan för ett resurseffektivt Europa, [KOM\(2011\) 571](#).

⁵ Kommissionens förslag till ett direktiv om avfall, [COM\(2014\) 397 final](#).

⁶ *Mot ett kretsloppssamhälle: Program för ett avfallsfritt Europa*, [COM\(2014\) 398 final](#).

05 EU har antagit en rad olika direktiv om cirkulär ekonomi. Ekodesigndirektivet från 2009⁷ är den viktigaste rättsakten när det gäller krav på cirkulär design av energirelaterade produkter. Mellan 2015 och 2019 antog unionslagstiftarna ett antal direktiv⁸ som främjar principerna om en cirkulär ekonomi, däribland förebyggande av avfall och ett varsamt, effektivt och rationellt utnyttjande av naturresurser. Tre av dessa direktiv hade att göra med cirkulär produktdesign:

- Direktivet om begränsning av farliga ämnen från 2015.
- Direktivet om förpackningar och förpackningsavfall från 2018.
- Direktivet om engångsplast från 2019.

06 Medlemsstaterna höll fortfarande på att införliva dessa direktiv i sin nationella lagstiftning (se [bilaga I](#)).

07 Sedan 2020 har kommissionen systematiskt börjat harmonisera hållbarhetskraven för cirkulära produkter och cirkulär produktion genom exempelvis

- ett förslag om en politik för hållbara produkter⁹,
- ett förslag inom ramen för kretsloppsinitiativet för elektronik om en lösning för en gemensam laddare och ett belöningsystem för konsumenter som återlämnar sina gamla produkter¹⁰,

⁷ Direktiv 2009/125/EG om krav på ekodesign för energirelaterade produkter.

⁸ **1)** Direktiv (EU) 2015/863 om begränsning av farliga ämnen, **2)** direktiv (EU) 2018/849 om uttjänta fordon, (förbrukade) batterier och ackumulatorer och avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning, **3)** direktiv (EU) 2018/850 om deponering av avfall, **4)** direktiv (EU) 2018/851 om avfall, **5)** direktiv (EU) 2018/852 om förpackningar och förpackningsavfall, **6)** direktiv (EU) 2019/771 om vissa aspekter på avtal om försäljning av varor, **7)** direktiv (EU) 2019/883 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg och **8)** direktiv (EU) 2019/904, det s.k. direktivet om engångsplast.

⁹ Kommissionens förslag till förordning om krav på ekodesign för hållbara produkter, COM(2022) 142 final.

¹⁰ Kommissionens förslag till direktiv om harmonisering av lagstiftningen om marknaden för radioutrustning, COM(2021) 547 final.

- o ett förslag om en översyn av direktivet om industriutsläpp¹¹, inbegripet integrering av den cirkulära ekonomins principer i de kommande referensdokumenten om bästa tillgängliga teknik (Bref-dokument),
- o en översyn av 2011 års direktiv om begränsning av farliga ämnen¹² samt vägledning för att klargöra dess kopplingar till 2006 års förordning om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach)¹³ och ekodesignkrav.

08 Med undantag för ett nytt direktiv som rör gemensamma laddare¹⁴ och börjar gälla i december 2024, var arbetet med att anta denna lagstiftning fortfarande pågående i slutet av 2022. I februari 2023 offentliggjorde kommissionen sin industriplan i den gröna given, som tillsammans med handlingsplanen för den cirkulära ekonomin utgör en ram för omställningen av EU:s industri till nettonollåldern¹⁵.

Kommissionens handlingsplaner för den cirkulära ekonomin

09 Handlingsplanerna för den cirkulära ekonomin är en del av kommissionens strategiska ram för den cirkulära ekonomin (se [figur 2](#)). Planerna omfattar följande fyra typer av åtgärder:

- o Åtgärder för att se till att rätt regelverk införs (t.ex. direktiv och genomförandeförordningar).
- o Övergripande åtgärder för att fastställa politiska riktlinjer (nedan kallade *möjliggörande åtgärder*) på områden såsom innovation och investeringar (t.ex. utveckling av övergripande testprogram) som ska stimulera övergången till en cirkulär ekonomi.

¹¹ Kommissionens förslag om direktivet om industriutsläpp, [COM\(2022\) 156 final](#).

¹² [Direktiv 2011/65/EU](#) om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning.

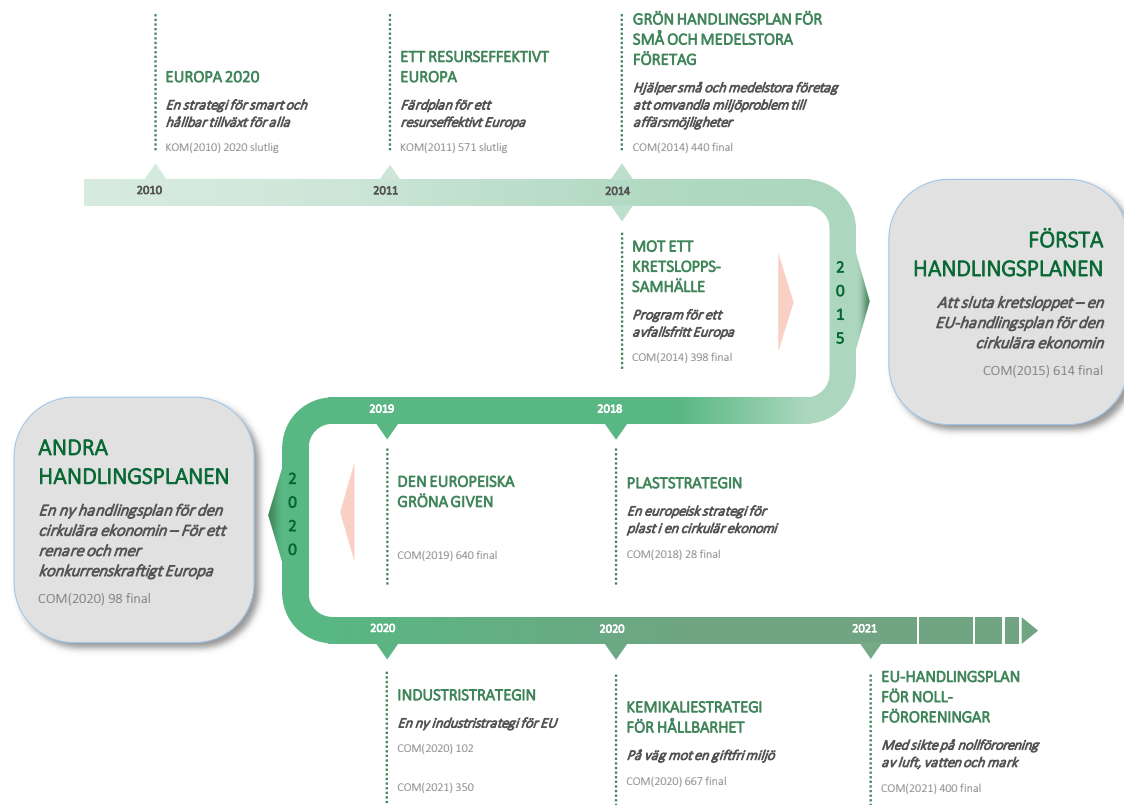
¹³ [Förordning \(EG\) nr 1907/2006](#) om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) och om inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet.

¹⁴ [Direktiv \(EU\) 2022/2380](#) om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om marknaden för radioutrustning.

¹⁵ *En industriplan i den gröna given för nettonollåldern*, [COM\(2023\) 62 final](#).

- Åtgärder för att tilldela EU-finansiering till projekt som påskyndar övergången till cirkularitet.
- Åtgärder för att övervaka framstegen mot en cirkulär ekonomi i EU.

Figur 2 – EU:s strategiska ram för den cirkulära ekonomin



Källa: Revisionsrätten.

10 År 2015 utfärdade kommissionen sin första handlingsplan för den cirkulära ekonomin (*den första handlingsplanen*)¹⁶ med 54 specifika åtgärder. Efter lanseringen av den europeiska gröna given¹⁷ utfärdade kommissionen en andra handlingsplan för den cirkulära ekonomin (*den andra handlingsplanen*)¹⁸ 2020. Den bygger på den första handlingsplanen och omfattar ytterligare 35 åtgärder till stöd för en mer cirkulär ekonomi. I den andra handlingsplanen fastställs också ett ambitiöst mål om att fördubbla EU:s "cirkulära materialanvändning" (dvs. andelen material som återvinns och återförs till ekonomin) fram till 2030.

¹⁶ Kommissionens första handlingsplan för den cirkulära ekonomin, [COM\(2015\) 614 final](#).

¹⁷ *Den europeiska gröna given*, [COM\(2019\) 640 final](#).

¹⁸ Kommissionens andra handlingsplan för den cirkulära ekonomin, [COM\(2020\) 98 final](#).

11 Både den första och den andra handlingsplanen stöder övergången till en cirkulär ekonomi genom att främja hållbar produktion, konsumtion och resurseffektivitet till fördel för både företag och medborgare. I handlingsplanerna fastställs mål för cirkulär design av produkter och produktionsprocesser (nedan kallade *handlingsplanernas mål*, se [figur 3](#)). Nästan en fjärdedel (21) av de 89 åtgärderna i de två handlingsplanerna är inriktade på design- och produktionsfaserna och omfattar samtliga fyra åtgärdstyper som anges i punkt [09](#) ovan. I [bilaga II](#) finns en mer detaljerad beskrivning.

Figur 3 – De två handlingsplanernas mål för cirkulär design och EU:s övergång till en cirkulär ekonomi



Källa: Revisionsrätten, på grundval av meddelandena om den första och den andra handlingsplanen.

12 I den första handlingsplanen angav kommissionen att sammanhållningspolitiken skulle finansiera lokala och regionala projekt som främjar avfallsförebyggande åtgärder. För perioden 2014–2020 tillgängliggjorde kommissionen över 10 miljarder euro i sammanhållningspolitiska medel för den cirkulära ekonomin. Medlen kom främst från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) men även från andra EU-fonder både under direkt förvaltning (t.ex. Horisont 2020, Life-programmet och EU:s program för företagets konkurrenskraft och små och medelstora företag (Cosme)) och

under indirekt förvaltning (t.ex. Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) och InnovFin – EU-finansiering för innovatörer).

13 Ansvar för att genomföra de två handlingsplanerna ligger uteslutande hos kommissionen. Generaldirektoratet för miljö och generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag samordnade och övervakade genomförandet av den första handlingsplanen, under överinseende av kommissionens generalsekretariat. När det gällde den andra handlingsplanen tog generaldirektoratet för miljö över ansvaret för samordning och övervakning.

14 Ingen av de två handlingsplanerna är bindande för medlemsstaterna, och det finns inget krav på att de ska ha egna nationella strategier för cirkulär ekonomi. Handlingsplanerna innehåller emellertid lagstiftningsförslag som, när de väl har genomförts, kommer att leda till bindande villkor. Kommissionen har konstaterat följande: "Att förverkliga den cirkulära ekonomin kommer [...] att kräva ett långsiktigt engagemang på alla nivåer, från medlemsstater, regioner och städer till företag och privatpersoner."¹⁹

¹⁹ Den första handlingsplanen för den cirkulära ekonomin, s. 3.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

15 Vid vår revision bedömde vi huruvida kommissionens handlingsplaner för den cirkulära ekonomin, och i synnerhet åtgärderna för att göra produkter och produktionsprocesser cirkulära (nedan kallat *cirkulär design*), på ett ändamålsenligt sätt hade påverkat medlemsstaternas arbete för en cirkulär ekonomi. Vi undersökte framför allt om

- arbetet för att skapa en cirkulär ekonomi hade intensifierats i medlemsstaterna sedan 2015,
- de åtgärder i den första handlingsplanen som skulle möjliggöra cirkulär design hade främjat medlemsstaternas övergång till en cirkulär ekonomi på ett ändamålsenligt sätt,
- kommissionen på ett ändamålsenligt sätt hade mobiliserat EU-medel till stöd för målen i de två handlingsplanerna, särskilt dem som rör design och produktion.

16 Revisionen omfattar perioden 2014–2022. Vi inriktade oss särskilt på den första handlingsplanen, eftersom det var för tidigt att bedöma åtgärderna i den andra handlingsplanen då vi genomförde vår revision. Vi granskade elva av den första handlingsplanens totalt 21 åtgärder för cirkulär design (se [figur 4](#) och [bilaga II](#)). Vi granskade emellertid inte de åtgärder i handlingsplanen som syftade till att se till att rätt regleringar införs, eftersom ett antal viktiga lagstiftningsförslag fortfarande väntade på antagande vid tidpunkten för vår revision (se punkterna [07](#) och [08](#)).

Figur 4 – Åtgärder i den första handlingsplanen som omfattas av vår revision



Källa: Revisionsrätten.

17 Vi granskade dokumentation och intervjuade personal från dem av kommissionens generaldirektorat som deltog i genomförandet av handlingsplanerna samt Eurostat och Europeiska investeringsbanken (EIB). Vi intervjuade också relevanta aktörer på internationell nivå och på medlemsstatsnivå (däribland företrädare för företag) för att komplettera vår analys av dokumentation och information från medlemsstaterna.

18 Vad gäller de sammanhållningspolitiska fonderna fokuserade vi på Eruf, som är den huvudsakliga källan till finansiering för små och medelstora företag som vill delta i övergången till en cirkulär ekonomi. Vi valde ut tre medlemsstater – Irland, Nederländerna och Polen – och bedömde deras framsteg mot en cirkulär ekonomi, deras planerade Eruf-finansiering och deras strategiska prioriteringar. Vi grundade vårt urval på ländernas framsteg i riktning mot en cirkulär ekonomi (cirkularitetsgrad), deras planerade Eruf-finansiering och huruvida de hade en nationell strategi för cirkulär ekonomi. Målet var att uppnå en lämplig blandning för vart och ett av dessa kriterier. Vi granskade ländernas nationella strategier, policydokument och genomförandeplaner liksom deras program för perioden 2014–2020 och (när så fanns att tillgå) deras Eruf-program för 2021–2027 samt deras nationella återhämtnings- och resiliensplaner. Vi genomförde intervjuer online med myndigheter i medlemsstaterna och med stödmottagare i de utvalda projekten.

19 Vi valde ut fem Eruf-projekt från den projektförteckning som de utvalda medlemsstaternas förvaltande myndigheter tillhandahöll. Dessa projekt hade enligt vår mening stor potential att bidra till cirkulär design (två vardera i Nederländerna och Polen och ett i Irland). Vi undersökte också tre Horisont 2020-projekt, tre Cosme-projekt, ett Life-projekt och ett Efsi-projekt. Vårt mål var att bedöma hur relevanta dessa projekt var och i vilken utsträckning de bidrog till både handlingsplanernas övergripande mål och målen för cirkulär design.

20 När vi förberedde vår revision skickade vi ut en enkät till alla myndigheter i EU som deltar i förvaltningen av Eruf, för att få information om den sammanhållningspolitiska finansieringen till stöd för cirkulär ekonomi. Resultaten av denna enkät bildade underlag till en uppföljande analys av Eruf-utgifterna i de tre utvalda medlemsstaterna. Vi använde även slutsatserna i vår särskilda rapport om ekodesign och energimärkning från 2020²⁰, vår särskilda rapport om synergier mellan Horisont 2020 och de sammanhållningspolitiska fonderna från 2022²¹ och vår översikt av EU:s åtgärder för att komma till rätta med farligt avfall från 2023²². När vi utarbetade våra rekommendationer beaktade vi även slutsatserna i vår särskilda rapport från 2021 om prestationsbaserad finansiering inom sammanhållningspolitiken²³.

21 Denna rapport är avsedd att bidra till EU:s pågående arbete för att minska den ekonomiska verksamhetens miljöpåverkan. Den bör hjälpa kommissionen att förbättra sin övervakning av övergången till en cirkulär ekonomi och att rikta EU-medel bättre mot åtgärder för cirkulär design – vilket är det effektivaste sättet att ställa om till en cirkulär ekonomi.

²⁰ [Särskild rapport 01/2020](#) EU:s åtgärder när det gäller ekodesign och energimärkning: ett viktigt bidrag till ökad energieffektivitet som begränsats på grund av stora förseningar och bristande efterlevnad.

²¹ [Särskild rapport 23/2022](#) Synergier mellan Horisont 2020 och de europeiska struktur- och investeringsfonderna: Den fulla potentialen utnyttjas ännu inte

²² [Översikt 02/2023](#) EU:s åtgärder för att komma till rätta med den ökande mängden farligt avfall.

²³ [Särskild rapport 24/2021](#) Prestationsbaserad finansiering inom sammanhållningspolitiken: ambitiösa förändringar, men hinder för förverkligandet kvarstod under perioden 2014–2020.

Iakttagelser

Medlemsstaterna lägger alltmer fokus på den cirkulära ekonomin, men arbetet går långsamt och övervakningen är problematisk

22 Vi granskade följande:

- De framsteg som medlemsstaterna gjort i övergången till en cirkulär ekonomi och huruvida deras arbete hade påskyndats efter offentliggörandet av den första handlingsplanen 2015.
- Om kommissionens två handlingsplaner, i synnerhet åtgärderna för cirkulär produktdesign, hade lett till att nationella strategier och planer anpassats mer till EU:s prioriteringar.
- Om kommissionen, för att underlätta planeringen av framtida EU-politik, hade infört ett fullständigt och heltäckande övervakningssystem för att mäta medlemsstaternas framsteg i riktning mot en cirkulär ekonomi.

Medlemsstaternas övergång till en cirkulär ekonomi går långsamt

23 En av åtgärderna i den första handlingsplanen gick ut på att kommissionen skulle utarbeta en övervakningsram för att mäta EU:s övergång till en cirkulär ekonomi (se åtgärd 15 i *bilaga II*). För ramen användes befintliga uppgifter från Eurostat och andra officiella källor. Övervakningsramen färdigställdes 2018 och omfattade en indikator för graden av cirkulär materialanvändning (se även punkterna [29–32](#)).

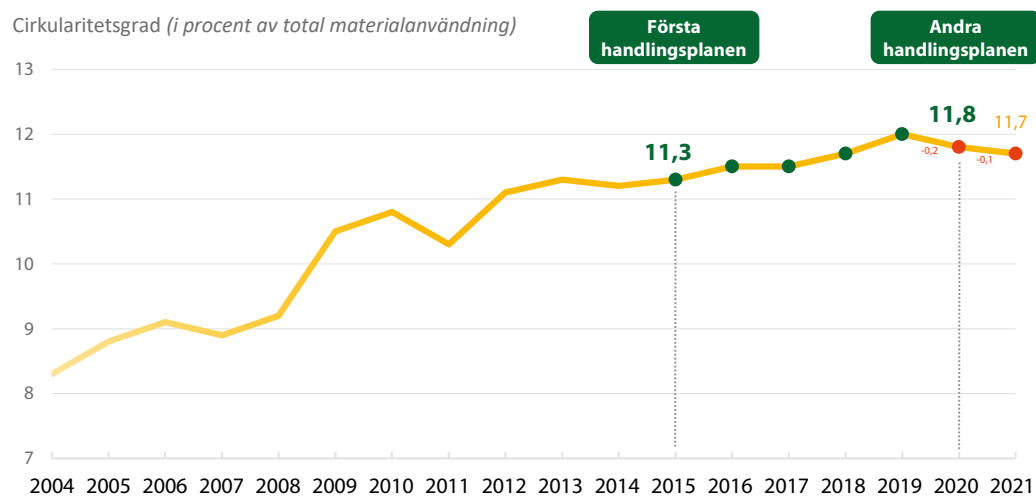
24 Denna indikator, som även kallas cirkularitetsgrad, mäter andelen material som återvinns och återförs till ekonomin. Vissa internationella organisationer²⁴ och nationella myndigheter ser detta som ett mått på ländernas övergripande framsteg mot en cirkulär ekonomi. Kommissionen använde själv denna indikator för att fastställa den andra handlingsplanens mål för 2030 (se punkt [10](#)) och inkluderade den i sina årliga landsrapporter som ett sätt att visa hur väl medlemsstaterna hade uppnått målen för övergången till cirkularitet.

²⁴ T.ex. *The OECD Inventory of Circular Economy indicators*, OECD, 2021, och FN:s ekonomiska kommission för Europa (Unece).

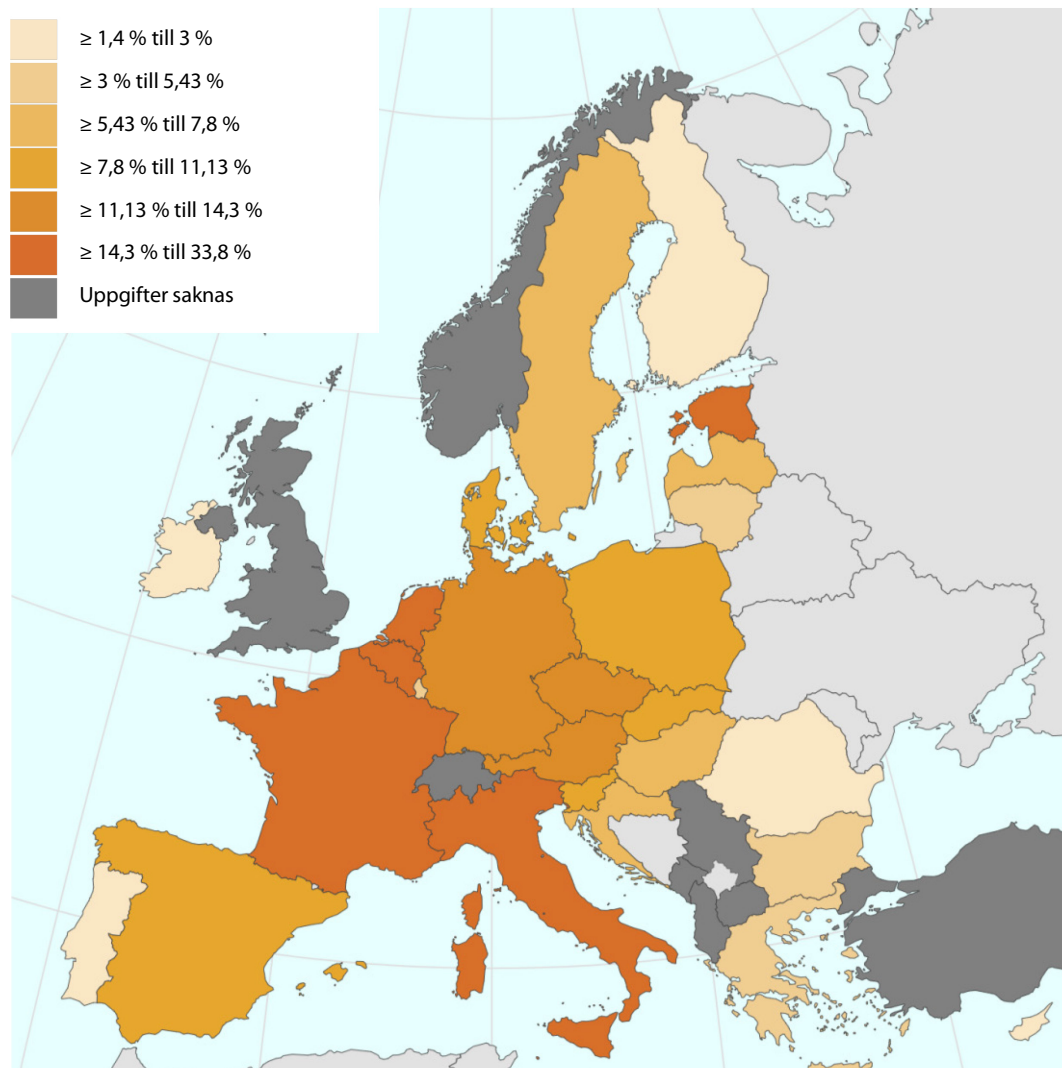
25 Eurostat har sammanställt statistik över EU:s cirkularitetsgrad sedan 2018 och även lyckats beräkna den i efterhand för åren 2004 och framåt. Av [figur 5](#) framgår att den genomsnittliga cirkularitetsgraden för samtliga EU-medlemsstater ("EU-27") bara ökade med 0,4 procentenheter mellan 2015 och 2021. I den andra handlingsplanen har kommissionen satt som mål att fördubbla 2020 års cirkularitetsgrad fram till 2030, men den faktiska cirkularitetsgraden har minskat något sedan 2019. År 2021 hade EU en cirkularitetsgrad på 11,7 %, vilket är högre än den senaste globala cirkularitetsgraden, som ligger på 7,6 % jämfört med 9,1 % 2018²⁵.

²⁵ [The circularity gap report 2023](#), Amsterdam: Circle Economy.

Figur 5 – Framsteg mot en cirkulär ekonomi i EU-27



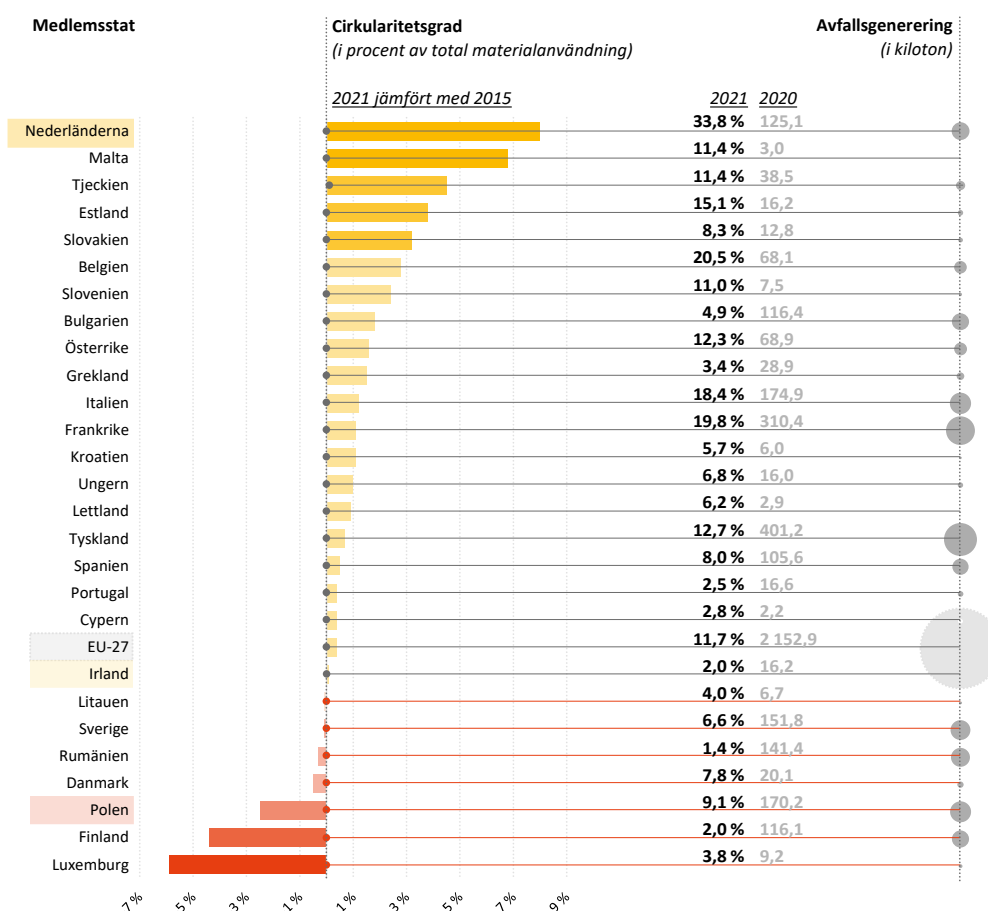
2021



Källa: Revisionsrätten, baserat på Eurostats information om graden av cirkulär materialanvändning. Kartor från Eurostat.

26 *Figur 5* visar också att cirkularitetsgraden varierar stort mellan medlemsstaterna – vissa använder mångfalt mer återvunnet material än andra. *Figur 6* visar de framsteg som gjorts av varje medlemsstat mellan 2015 och 2021 och den mängd avfall som genererats. Sju medlemsstater – däribland en av dem som vi analyserade mer i detalj (Polen) – försämrade sina resultat under denna period.

Figur 6 – Medlemsstaternas framsteg mot en cirkulär ekonomi 2015–2021



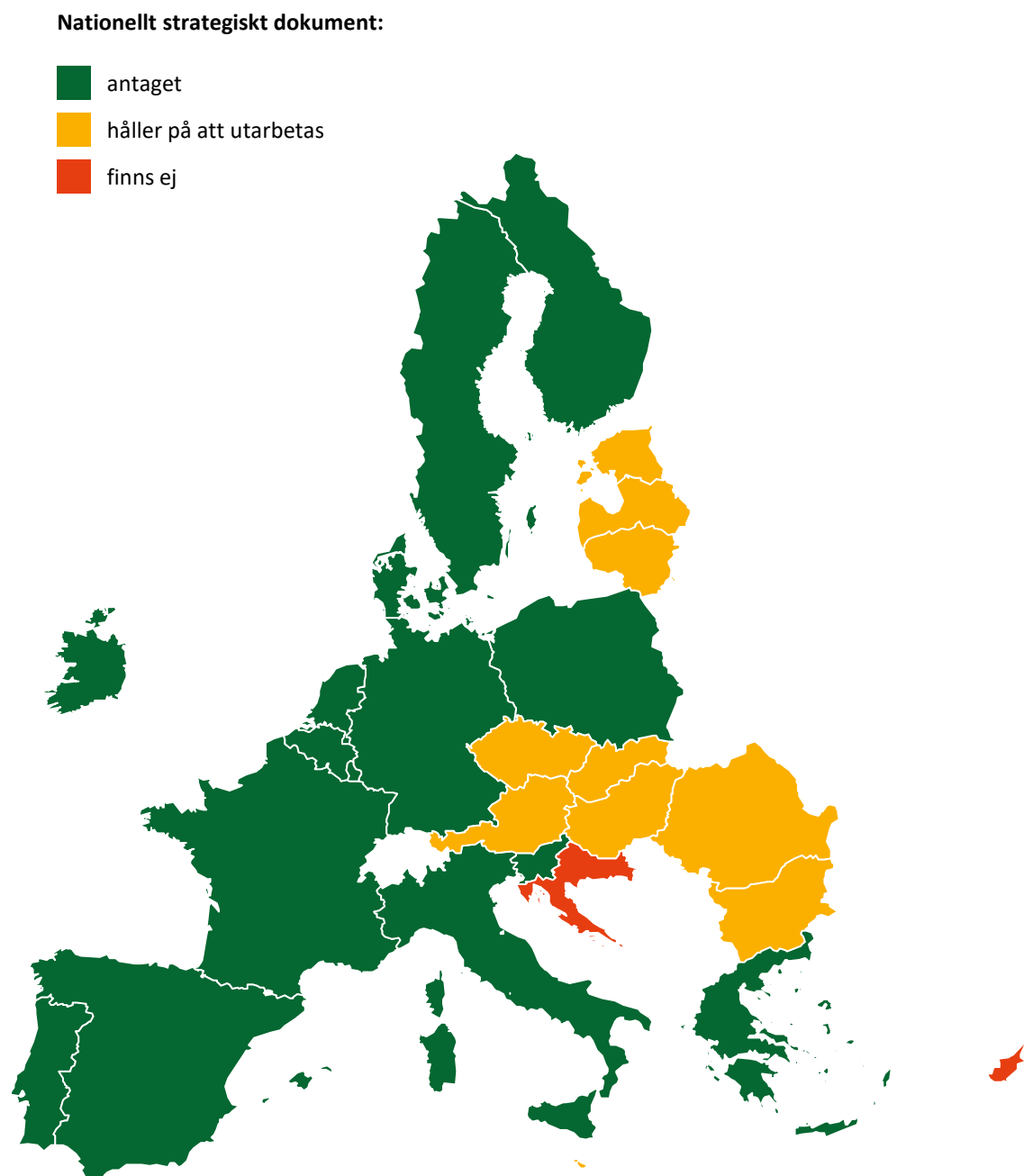
Källa: Revisionsrätten, baserat på Eurostats information om graden av cirkulär materialanvändning och om avfallsgenerering.

Den första handlingsplanen hade en inverkan på medlemsstaternas strategier för cirkulär ekonomi

27 Den första handlingsplanen innehöll inget krav på att medlemsstaterna skulle utarbeta en strategi för cirkulär ekonomi. Kommissionen uppmuntrade emellertid medlemsstaterna att fastställa och anta åtgärder och/eller strategier för att komplettera och bidra till den första handlingsplanen. Vi undersökte om medlemsstaternas övergång till en cirkulär ekonomi hade påskyndats i linje med rådets

förväntningar på den första handlingsplanen²⁶. I juni 2022 hade nästan alla EU-medlemsstater tagit fram, eller höll på att ta fram, en nationell strategi för cirkulär ekonomi (se [figur 7](#)). De flesta av dessa antogs efter 2016. Vissa medlemsstater hade även tagit fram strategier för regioner eller städer.

Figur 7 – Nationella strategiska dokument om cirkulär ekonomi i EU-27



Källa: Revisionsrättens analys baserad på information från kommissionen i juni 2022.

²⁶ Punkt 2 i rådets [pressmeddelande 367/16](#) Council conclusions on the EU action plan for the circular economy.

28 I **ruta 1** beskrivs strategierna för cirkulär ekonomi i de tre medlemsstater som vi granskade mer ingående. Tidpunkten för ländernas antagande av sina strategier varierade avsevärt. Innehållet och detaljerna i de strategiska dokumenten skilde sig också åt. Alla områden som ingick hade en koppling till cirkulär design. Vissa lade dock tonvikten på mindre verkningsfulla faser av produkters livscykel, till exempel materialåtervinning eller andra former av avfallsbehandling. Alla beslutsfattare som vi intervjuade uppgav emellertid att både den första och den andra handlingsplanen hade haft en inverkan på deras strategier och de underliggande åtgärderna.

Ruta 1

Irlands, Nederländernas och Polens strategier för cirkulär ekonomi

I Nederländernas strategi, som antogs hösten 2016, fastställdes målen att användningen av primära råvaror skulle minska med 50 % fram till 2030 och att ekonomin skulle vara helt cirkulär senast 2050. Strategin omfattar aspekter av alla faser i en cirkulär ekonomi, inbegripet cirkulär design, och hänvisar direkt till den första handlingsplanen.

Polen utfärdade en *färdplan för den cirkulära ekonomin* 2019. Den innehöll åtgärder som rör design- och produktionsfaserna i den cirkulära ekonomin, och byggde vidare på den första handlingsplanen. I juli 2022 antog den polska regeringen sin nya *produktivitetsstrategi*, som ska vägleda det framtida stödet för Polens övergång till en cirkulär ekonomi. För att mäta framstegen beslutade regeringen att övervaka andra indikatorer än dem som kommissionen använder (t.ex. resursproduktivitet).

År 2020 antog den irländska regeringen en handlingsplan för avfall i den cirkulära ekonomin, *Waste Action Plan for Circular Economy*, som fungerar som en färdplan för planering och hantering av avfall. Dess huvudsakliga mål var att flytta fokus till att avlägsna skadligt avfall eller utesluta det helt genom design samt att förlänga livslängden för produkter och varor genom att återanvända dem och förhindra att avfall uppstår över huvud taget. I december 2021 antog regeringen sin strategi *Whole of Government Circular Economy Strategy*, där det fastställdes ett mål om att öka Irlands cirkularitetsgrad så att den hamnar över EU-genomsnittet senast 2030.

Kommissionens övervakningsram har vissa brister

29 Syftet med åtgärd 15 i den första handlingsplanen var att upprätta en ram för att övervaka de huvudsakliga trenderna och mönstren för att förstå hur de olika beståndsdelarna av den cirkulära ekonomin utvecklas över tid, hjälpa till att urskilja framgångsfaktorer i medlemsstaterna och bedöma om tillräckliga åtgärder har vidtagits.

30 Kommissionen tog fram den första versionen av övervakningsramen i januari 2018 och har uppdaterat den regelbundet sedan dess. Övervakningsramen består av tio indikatorer (se *[bilaga III](#)*) som mäter framstegen inom följande fyra områden: 1) produktion och konsumtion, 2) avfallshantering, 3) returråvaror och 4) konkurrenskraft och innovation. Vi konstaterade att det saknas specifika indikatorer för cirkulär produktdesign.

31 Avsaknaden av specifika designrelaterade indikatorer påtalades också av institutionella intressenter, till exempel Europaparlamentet²⁷ och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén²⁸. Europeiska miljöbyrån har noterat²⁹ att övervakningsramen saknar indikatorer som mäter bibehållandet av produktvärde. Sedan 2020³⁰ har byrån undersökt nya sätt att bedöma design, inklusive användning av indikatorer, genom sitt initiativ *[Circularity Metrics Lab](#)*. De tre medlemsstater som vi intervjuade framhöll också vikten av att inkludera indikatorer för produktdesign. De ansåg att övervakningsramen var inriktad på avfall och därmed återspeglade en linjär snarare än en cirkulär ekonomi.

32 Vid tidpunkten för vår revision höll kommissionen på att se över sin övervakningsram för den cirkulära ekonomin. De nya indikatorerna i utkastet som vi fick ta del av under revisionen är dock inte fullt inriktade på de brister som vi noterade gällande cirkulär produktdesign. Dessutom har generaldirektoratet för forskning och innovation valt ut ett forskningsprojekt som finansieras av Horisont Europa för att utveckla och testa alternativa indikatorer som kan mäta framstegen i riktning mot en cirkulär ekonomi. Detta projekt, som tilldelats 850 000 euro i EU-finansiering, är

²⁷ Punkt 3 i parlamentets utkast till förslag till resolution i enlighet med artikel 133 i arbetsordningen om en övervakningsram för den cirkulära ekonomin, [B8-0000/2018](#).

²⁸ Punkt 3.3 i Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande över en övervakningsram för den cirkulära ekonomin, [NAT/722-EESC-2018-00464](#).

²⁹ Europeiska miljöbyråns briefing om övervakningen av den cirkulära ekonomin, [23/2021](#).

³⁰ *[Bellagio Declaration – Circular Economy Monitoring Principles](#)*, 2020.

utformat för att samla de senaste kunskaperna inom miljöstatistik för att spåra cirkularitet på alla nivåer och fastställa riktmärken för politiken, inklusive finansiering. Kommissionen har börjat undersöka möjligheter till synergier med sin nuvarande övervakningsram.

Begränsade belägg för att de möjliggörande åtgärderna i den första handlingsplanen har främjat medlemsstaternas övergång till en cirkulär ekonomi effektivt

33 Bland de elva åtgärder i den första handlingsplanen som ingick i vår revision fanns sex möjliggörande åtgärder som ska stödja cirkulär design (se förteckningen över åtgärder i *[bilaga II](#)*). Kommissionen planerade att

- bedöma möjligheterna för ett oberoende testprogram för planerat åldrande (åtgärd 5),
- utveckla en bättre kunskapsbas och stöd till små och medelstora företag för att byta ut farliga ämnen som inger mycket stora betänkligheter (åtgärd 6),
- upprätta ett öppet alleuropeiskt nätverk för teknisk infrastruktur för små och medelstora företag så att avancerad tillverkningsteknik kan integreras i deras produktionsprocesser (åtgärd 7),
- vägleda den cirkulära ekonomin i EU med hjälp av referensdokument för bästa tillgängliga teknik (Bref-dokument) (åtgärd 8),
- undersöka hur EU:s miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas) och pilotprogrammet om verifiering av miljöteknik kan göras mer effektiva och användas mer (åtgärd 9),
- samverka med berörda aktörer vid genomförandet av den första handlingsplanen via befintliga forum i strategiska sektorer (åtgärd 10).

34 Vi bedömde var och en av dessa åtgärder för att fastställa om de var i linje med den första handlingsplanens mål för cirkulär design och om de ledde till output som bidrog till medlemsstaternas övergång till en cirkulär ekonomi. För den fjärde och den femte åtgärden utfördes en gemensam bedömning.

Kommissionen drog slutsatsen att det inte var möjligt att upptäcka planerat åldrande

35 Planerat åldrande kallas det när en produkts användningstid förkortas på konstgjord väg redan på designstadiet, så att den blir föråldrad efter en förutbestämd period. När dessa produkter ersätts förbrukas ytterligare resurser, energi och så vidare. Att eliminera planerat åldrande är helt klart i linje med den första handlingsplanens mål för cirkulär produktdesign. Som svar på rådets och Europaparlamentets fortsatta intresse fastställde kommissionen en tidsfrist (2018) för sitt arbete med att bedöma möjligheten att inrätta ett oberoende testprogram för att upptäcka och motverka planerat åldrande.

36 Under 2017 drog kommissionen slutsatsen att inget program för testning i efterhand kunde fastställa att en produkts åldrande varit avsiktligt. I stället beslutade man att utveckla ett annat system för att upptäcka "förtida" snarare än "planerat" åldrande (dvs. ett system som inte var inriktat på tillverkarnas onda uppsåt), vilket tilldelades 5 miljoner euro inom Horisont 2020. En förslagsinfordran resulterade i två förslag, varav ett valdes ut för att utforma testprogrammet. EU:s planerade bidrag till projektet uppgick till 5 miljoner euro.

37 Vi undersökte dokumentationen från projektet och intervjuade stödmottagaren. Vid tidpunkten för vår revision pågick projektet fortfarande, och slutförandet var planerat till april 2023. Vi kunde konstatera att det planerade testprogrammet skulle omfatta faktorer för cirkulär produktdesign, exempelvis hållbarhet och möjlighet till reparation, anpassning och uppgradering, inom fyra produktgrupper (tvättmaskiner, diskmaskiner, smarta tv-apparater och mobiltelefoner). I programmet ingick dock inte att fastställa huruvida tillverkarna haft ont uppsåt, vilket innebär att programmet inte skulle uppfylla syftet med den relaterade åtgärden i den första handlingsplanen som gick ut på att "utarbete ett oberoende testprogram inom Horisont 2020 för att upptäcka problem med eventuellt planerat åldrande".

Det var oklart i vilken grad stödet för att byta ut farliga ämnen hade utnyttjats

38 Mängden farligt avfall som genereras i EU har ökat stadigt sedan 2004³¹.

Kommissionen finansierade två projekt inom ramen för Cosmeprogrammet (med ett EU-bidrag på 346 000 euro) i syfte att genomföra den första handlingsplanens åtgärd för att hjälpa små och medelstora företag att byta ut sådana farliga ämnen. Konceptet för båda projekten var i linje med handlingsplanernas mål att skapa säkrare produkter. De syftade till att underlätta och sprida bästa praxis om hur vissa kemikalier kan bytas ut, genom att förbättra databasen över partnerskapsmöjligheter, som förvaltas av kommissionens *Enterprise Europe Network*. Kommissionen identifierade också sju andra Life-finansierade enskilda projekt (med ett EU-bidrag på 8,2 miljoner euro) som rörde utbyte av farliga ämnen, däribland tre (med ett EU-bidrag på 4,3 miljoner euro) som inleddes efter det att den första handlingsplanen hade offentliggjorts (se punkt 77 och [ruta 5](#)).

39 Stödmottagarna inom dessa Cosme-projekt rapporterade att alla planerade resultat hade uppnåtts. Vid tidpunkten för vår revision såg vi dock inga bevis för att projektens rekommendationer om närmare samarbete hade genomförts eller lett till att små och medelstora företag eller andra berörda parter i större utsträckning använde databasen för att tillhandahålla säkrare produkter.

Projekt för ökad tillgång till avancerad tillverkningsteknik gav ett begränsat bidrag

40 Enligt den första handlingsplanen skulle kommissionen hjälpa små och medelstora företag att få tillgång till innovativ teknik. Den finansierade två projekt för att genomföra detta. Båda projekten gällde onlineplattformar och stöd till små och medelstora företag för uppgradering av deras produktionsprocesser. Det första projektet finansierades genom Horisont 2020-programmet (med ett EU-bidrag på 4,9 miljoner euro) och det andra projektet finansierades genom ett tjänsteavtal inom ramen för Cosme (med ett EU-bidrag på 2 miljoner euro). Båda projekten slutfördes som planerat och alla deras planerade resultat rapporterades ha uppnåtts.

³¹ [Översikt 02/2023](#) EU:s åtgärder för att komma till rätta med den ökande mängden farligt avfall.

41 Båda projekten omfattade den typ av teknik som stöder målen i den första handlingsplanen om cirkulär design av produktionsprocesser. Trots att projekten inte var kopplade till cirkulär produktdesign rörde både det första projektets rena teknik och det andra projektets avancerade tillverkningsteknik aspekter på hållbar resursförbrukning och minimering av avfallsgenerering genom produktionsprocesser.

42 De två projekten gällde dock endast ett litet antal små och medelstora företag, och de föreslagna tekniska lösningarna har genomförts i begränsad skala. Horisont 2020-projektet stödde endast 53 små och medelstora företag. I Cosme-projektet var det endast 22 av de 102 små och medelstora företag som ursprungligen fick stöd som beslutade sig för att gå vidare till den slutliga genomförandefasen, och bara 85 av de 356 föreslagna innovativa lösningarna förverkligades.

Bref-dokumentet, Emas och programmet om verifiering av miljöteknik hade en blygsam inverkan på produktionsprocessernas hållbarhet

43 Bland de möjliggörande åtgärderna i den första handlingsplanen ingick två ytterligare åtgärder som syftade till att öka resurseffektiviteten och minska avfallsgenereringen, i enlighet med handlingsplanens mål för cirkulär design av produktionsprocesser. För en av dessa åtgärder (åtgärd 8 i [bilaga II](#)) beslutade kommissionen att använda Bref-dokument för att främja bästa praxis inom en rad industrisektorer från 2016 och framåt (se [ruta 2](#)).

Ruta 2

Referensdokument för ”bästa tillgängliga teknik” (Bref-dokument) och slutsatser

Bref-dokument är utformade så att man ska kunna dra slutsatser om ”bästa tillgängliga teknik” för industriprocesser som kommissionen sedan offentliggör i sina genomförandebeslut. Syftet med dem är att förebygga och kontrollera utsläpp och föroreningar från industrin. Slutsatserna är rättsligt bindande, och nationella myndigheter måste ta hänsyn till dem när de fastställer miljöprestandanivåer för en del industrianläggningar och utfärdar tillstånd för detta.

Bref-dokument och deras slutsatser hade redan använts för att genomföra 2010 års direktiv om industriutsläpp³².

44 Vi konstaterade dock att kommissionen under perioden för den första handlingsplanen (2015–2019) endast inkluderade ytterligare vägledning om den cirkulära ekonomin i åtta Bref-dokument. Resterande 15 Bref-dokument som skulle ses över under samma period uppdaterades inte. Vägledningen var inte systematisk, eftersom endast två av de åtta bästa tillgängliga teknikerna omfattade relevanta kvantitativa mål.

45 I den andra handlingsplanen hade kommissionen för avsikt att tillhandahålla den rättsliga grunden för en mer systematisk inkludering och analys av cirkulär ekonomi i Bref-dokument. Kommissionen lade fram denna rättsliga grund i sitt förslag till ett nytt direktiv om industriutsläpp³³.

46 I den andra åtgärden undersöktes hur man kan göra EU:s miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas) och pilotprogrammet om verifiering av miljöteknik mer effektiva och sprida användningen av dem (åtgärd 9 i [bilaga II](#)). Emas, som infördes 1993,³⁴ är ett frivilligt miljöledningssystem för EU som gör det möjligt för organisationer att utvärdera, rapportera och förbättra sin miljöprestanda. Emas är relevant för den cirkulära ekonomin eftersom ordningen främjar resurseffektivitet.

³² [Direktiv 2010/75/EU](#) om industriutsläpp.

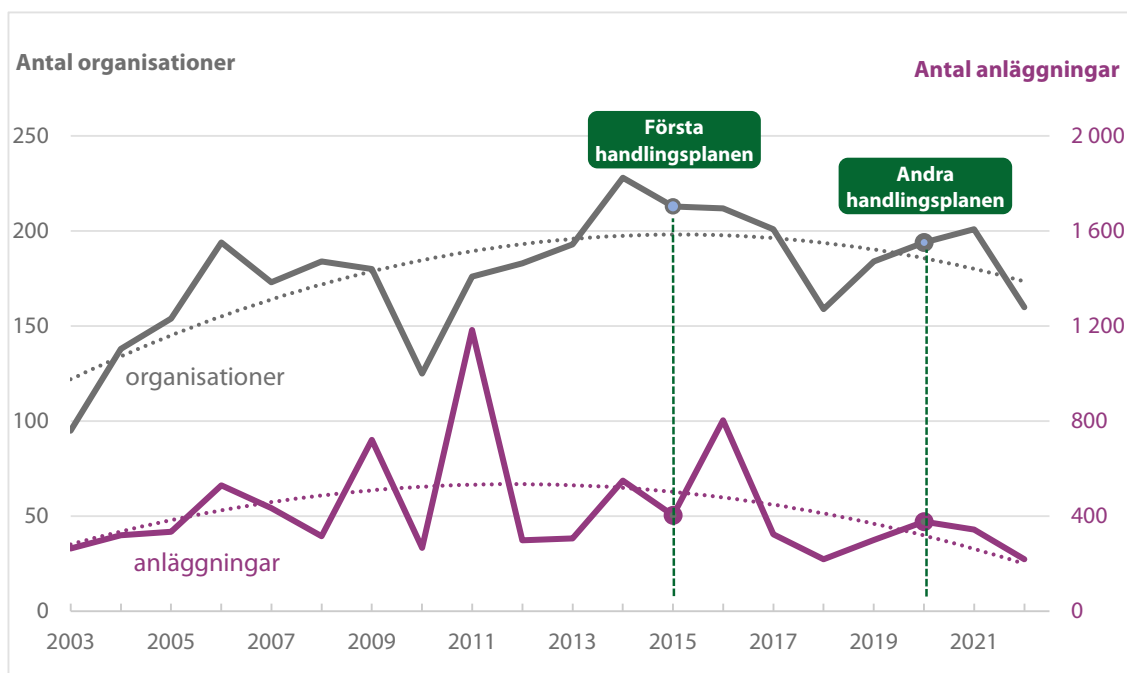
³³ Kommissionens förslag till direktiv om ändring av direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp, [COM\(2022\) 156 final](#).

³⁴ [Förordning \(EEG\) nr 1836/93](#) (Emas), ändrad genom [förordning \(EG\) nr 761/2001](#) (Emas II) och [förordning \(EG\) nr 1221/2009](#) (Emas III).

Systemet infördes visserligen genom en EU-förordning, men det står organisationer fritt om de vill registrera sig eller inte.

47 I den första handlingsplanen angav kommissionen att den avsåg att öka användningen av Emas. Mellan 2016 och 2018 samt efter 2020 minskade dock antalet nya registreringar (se [figur 8](#)). I december 2022 uppgick antalet aktiva anläggningar tillhörande organisationer som var registrerade i Emas till 14 000, jämfört med de 23 000 som man ursprungligen beräknade 2015³⁵. Trots att de registrerade organisationerna i allmänhet gynnades av Emas i miljöhänseende hade de problem med att minska sin avfallsgenerering och materialförbrukning, vilken till och med ökade i vissa fall³⁶.

Figur 8 – Nya Emas-registreringar 2003–2022



Källa: Revisionsrätten, på grundval av kommissionens [Emas-register](#).

³⁵ Kommissionens förslag till ändring av Emas-förordningen, [KOM\(2008\) 402 slutlig](#), s. 5.

³⁶ Punkt 7.2.1 i kommissionens kontroll av Emas-förordningens ändamålsenlighet, [SWD\(2017\) 253 final](#), s. 29.

48 Programmet om verifiering av miljöteknik är ett frivilligt EU-program som ska se till att innovativ miljöteknik får tillträde till marknaden. Programmet lanserades av kommissionen 2011³⁷, inledde sin verksamhet 2013 och var tänkt att fortsätta fram till 2016 (men förlängdes senare till 2017). Det gjorde det möjligt för små och medelstora företag att verifiera den tekniska och miljömässiga prestandan hos ny teknik som de hade utvecklat och få den certifierad genom ett ”kontrollintyg”.

49 I den första handlingsplanen angav kommissionen att man skulle undersöka hur programmet om verifiering av miljöteknik kunde göras mer effektivt och hur dess användning kunde spridas. I sin utvärdering 2020 konstaterade kommissionen att systemet skulle kunna förenklas och att man kunde göra mer för att informera marknaden om det. Sammantaget inleddes 123 verifikationer inom programmet och kontrollintyg delades ut till 47 olika tekniska lösningar, däribland 15 tekniker som omfattade aspekter på materialeffektivitet som var relevanta för den cirkulära ekonomin. Vi fann inga bevis för att någon av dessa faktiskt tillämpades i produktionsprocesser. Efter en intern bedömning beslutade kommissionen i november 2022 att avbryta sitt arbete med programmet om verifiering av miljöteknik.

Kommissionen samverkade med berörda aktörer via befintliga forum

50 I mars 2017 inrättade kommissionen och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Europeiska plattformen för berörda aktörer inom den cirkulära ekonomin. Avsikten var att samverka med berörda aktörer via befintliga forum. Plattformen syftade till att förbättra samverkan mellan berörda aktörer när det gäller kunskap, samarbete, expertis, kartläggning av hinder och främjande av politisk dialog om den cirkulära ekonomin. I verksamheten ingick en politisk dialog vid årliga tvådagarskonferenser och en egen webbplats med information om den cirkulära ekonomin.

51 Kommissionen höll fem årliga konferenser (utom 2021 på grund av covid-19-pandemin) och betraktade dessa som sitt årliga flaggskeppsevenemang för berörda aktörer. Vi deltog i det evenemang som hölls i Bryssel i mars 2022 och noterade att det hade en tydlig inriktning mot hållbara produkter och framhöll vikten av cirkulär design och de kommande lagändringarna (se punkterna **07** och **08**). När denna lagstiftning väl har antagits måste den tillämpas i medlemsstaterna, med verkställande och riktad EU-finansiering, för att uppnå den avsedda effekten. När det gäller webbplatsen

³⁷ KOM(2011) 899 slutlig, Meddelande från kommissionen, *Innovation för en hållbar framtid – Handlingsplanen för miljöinnovation*.

kontrollerade vi om informationen om den strategiska ramen för de tre medlemsstaterna var aktuell. Så var inte fallet, delvis eftersom kommissionen var beroende av frivillig återkoppling från medlemsstaterna för att kunna tillhandahålla denna information.

EU erbjöd finansiering för att stödja övergången till en cirkulär ekonomi men bara en liten del användes för cirkulär design

52 Vi undersökte om EU-finansieringen för perioden 2014–2020 hade gått till projekt för cirkulär design som skulle kunna främja övergången till en cirkulär ekonomi. Vi undersökte också om kommissionen främjade användningen av de tillgängliga medlen (under direkt, delad eller indirekt förvaltning) och om de projekt som fick stöd var relevanta. Slutligen undersökte vi om kommissionen kunde spåra finansieringen till sådana projekt och hur projekten bidrog till de övergripande målen i den första handlingsplanen och till målen för cirkulär design.

53 I EU:s avfallslagstiftning³⁸ betonas att "[f]örebyggande av avfall är det effektivaste sättet att förbättra resurseffektiviteten och minska miljöpåverkan från avfall". Medlemsstaterna bör använda EU:s investeringar på ett bra sätt genom att prioritera förebyggande åtgärder (t.ex. genom cirkulär design), i enlighet med EU:s avfallshierarki. I den första handlingsplanen angavs att sammanhållningspolitiken bör finansiera projekt på lokal och regional nivå för att främja förebyggande av avfall. Vi anser att samma prioritering bör gälla för de medel som förvaltas direkt och indirekt av kommissionen.

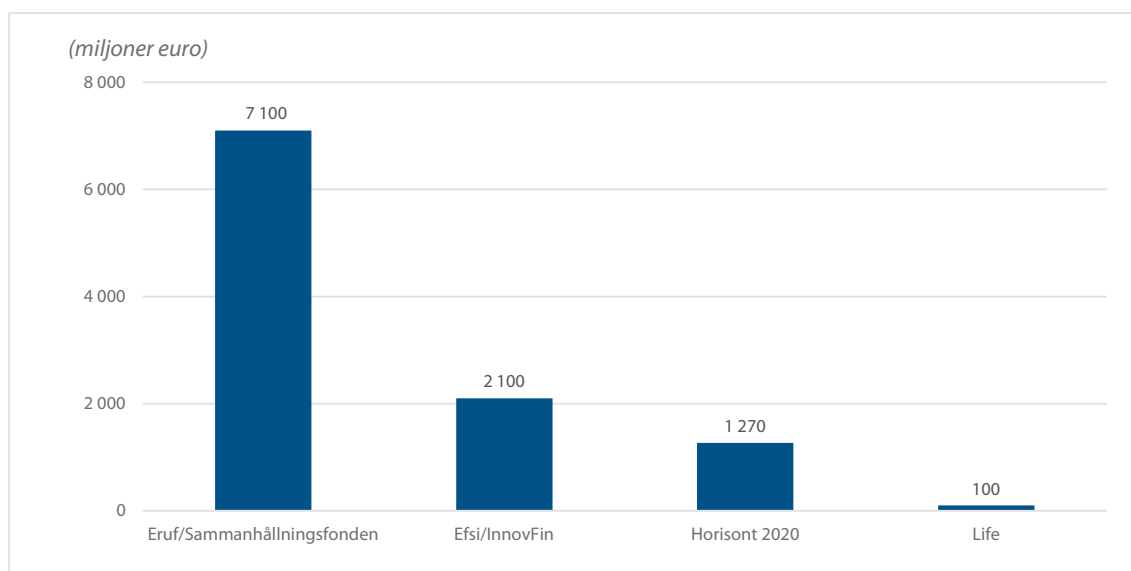
Kommissionen planerade omfattande EU-finansiering för den cirkulära ekonomin

54 Kommissionen åtog sig att främja användningen av olika typer av EU-finansiering (se punkt 12) genom att inkludera åtgärder i den första handlingsplanen för riktad uppsökande verksamhet för de sammanhållningspolitiska fonderna och Efsi, samt att främja innovation genom Horisont 2020 inom ramen för initiativet "Industri 2020" – se åtgärderna 11–14 i [bilaga II](#).

³⁸ Direktiv (EU) 2018/851 om avfall och direktiv (EU) 2018/852 om förpackningar och förpackningsavfall.

55 Enligt 2019 års genomföranderapport om den första handlingsplanen³⁹ planerade EU att tillhandahålla mer än 10 miljarder euro för att finansiera övergången till en cirkulär ekonomi (för investeringar i innovation och stöd till anpassning av industribasen) mellan 2016 och 2020. Merparten av dessa medel kom från de sammanhållningspolitiska fonderna (Eruf och Sammanhållningsfonden – se [figur 9](#) och [figur 10](#)). Sammanhållningsfonden finansierade i allmänhet miljöprojekt som rörde hållbar utveckling och energi, främst infrastruktur för avfallshantering, medan Eruf stödde forskning och innovation och miljövänliga produktionsprocesser. Vi inriktade därför vår analys på Eruf.

Figur 9 – Planerad EU-finansiering för den cirkulära ekonomin fram till 2020



Källa: Revisionsrätten, på grundval av kommissionens genomföranderapport om den första handlingsplanen från 2019.

De sammanhållningspolitiska medlen användes endast i begränsad utsträckning för projekt för cirkulär design

56 I den första handlingsplanen betonades viktiga möjligheter till finansiering av forskning och innovation för den cirkulära ekonomin inom sammanhållningspolitiken, och det angavs att man skulle hjälpa medlemsstaterna och regioner att öka användningen av EU-medel (åtgärd 11 i [bilaga II](#)).

³⁹ [COM\(2019\) 190 final](#), kommissionens meddelande om genomförandet av den första handlingsplanen.

57 De sammanhållningspolitiska fonderna förvaltas gemensamt av kommissionen och medlemsstaterna. De regleras av förordningen om gemensamma bestämmelser. I denna förordning, som antogs 2013 för perioden 2014–2020⁴⁰, nämns inte den cirkulära ekonomin specifikt. Enligt Eruf-förordningen⁴¹ var dock två av dess prioriteringar särskilt relevanta för investeringar som bidrar till övergången till en cirkulär ekonomi: 1 b ”främjande av investering i produkt- och tjänsteutveckling” och 6 g ”stödja industriell omställning till en resurseffektiv ekonomi, främja grön tillväxt, miljöinnovation och miljöledning i den offentliga och den privata sektorn”.

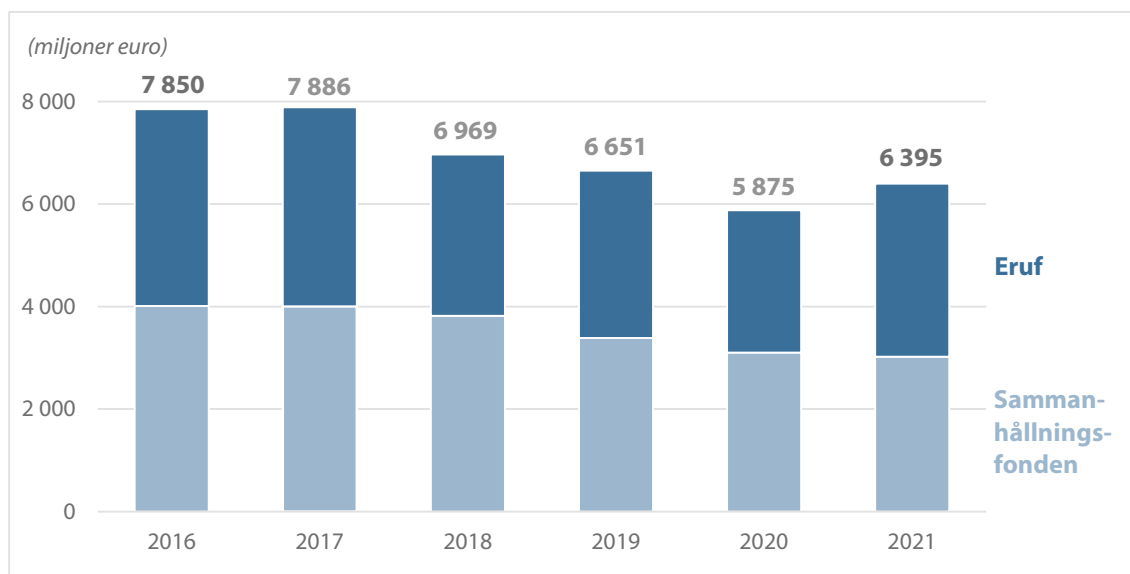
58 Kommissionen hade dock inte korrekt information om hur stor andel av utgifterna inom dessa två (eller andra) investeringsprioriteringar som gått till investeringar i cirkulär ekonomi (eller ens de specifika faserna), eftersom reglerna inte krävde att medlemsstaterna skulle tillhandahålla uppgifter om de finansiella anslagen till dessa investeringsprioriteringar. Det finns ingen särskild åtgärdskategori (”insatsområde”) för detta. Det innebär att kommissionen inte heller har möjlighet att bedöma om de planerade Eruf-utgifterna för den cirkulära ekonomin har ökat till följd av åtgärder som vidtagits enligt den första handlingsplanen.

59 Enligt kommissionens genomföranderapport om den första handlingsplanen från 2019 användes 75 % av de 7,1 miljarder euro i sammanhållningspolitiska medel som enligt planen skulle gå till den cirkulära ekonomin för att genomföra EU:s avfallslagstiftning. Vi analyserade de fyra insatsområden som kommissionen använde i sin genomföranderapport för att identifiera åtgärder som var relevanta för den cirkulära ekonomin. Analysen visade att medlemsstaternas planerade utgifter för perioden 2014–2020 minskade med 19 % efter den första handlingsplanen, med en minskning på 1,5 miljarder euro mellan 2016 och 2021 (se [figur 10](#)).

⁴⁰ Förordning (EU) nr 1303/2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Eruf, ESF, Sammanhållningsfonden, Ejflu och EHFF.

⁴¹ Förordning (EU) nr 1301/2013 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om särskilda bestämmelser för målet Investering för tillväxt och sysselsättning.

Figur 10 – Årlig uppdatering av sammanhållningspolitikens planerade utgifter för cirkulär ekonomi under 2014–2020¹



¹ Utgångsåret är 2016, vilket är det första året efter att den första handlingsplanen offentliggjordes och stämmer överens med informationen om investeringar i kommissionens genomföranderapport om den första handlingsplanen från 2019.

Källa: Revisionsrättens analys av medlemsstaternas planering, baserad på [uppgifter från kommissionen](#).

60 År 2018⁴² uppmanade Europaparlamentet medlemsstaterna att bättre integrera den cirkulära ekonomin i sina operativa program och uppmanade kommissionen att hjälpa medlemsstaterna med detta. Under vår revision bekräftade kommissionen att den hade informerat om möjligheten att använda sammanhållningspolitiska medel på detta sätt, men att den inte uttryckligen främjade inkludering av sådana investeringar i medlemsstaternas program. Detta bekräftades också av de förvaltande myndigheterna i de tre medlemsstater som vi granskade. Deras operativa program antogs innan den första handlingsplanen offentliggjordes, och med vissa undantag i Nederländerna omfattade de inte några ansökningsomgångar med direkt anknytning till cirkulär ekonomi.

⁴² Punkterna 1 och 33 i Europaparlamentets resolution om sammanhållningspolitiken och den cirkulära ekonomin, [P8_TA\(2018\)0254](#).

61 Mot denna bakgrund hade vi svårt att avgöra vilka Eruf-finansierade projekt som hade en koppling till cirkulär design. I de tre medlemsstater som vi granskade mer ingående identifierade vi, tillsammans med de förvaltande myndigheterna, över 1 000 projekt inom tio operativa program som rörde cirkulär ekonomi. De flesta av dessa projekt ingick inte i något av de fyra insatsområden som kommissionen använde för att övervaka utgifterna för den cirkulära ekonomin (se punkt [59](#)). 2021 var det totala Eruf-bidrag (27 miljoner euro) som hade anslagits till projekten vid tidpunkten för vår revision och som vi identifierade i de tre utvalda medlemsstaterna betydligt lägre (omkring 38 %) än det planerade EU-bidraget (71 miljoner euro) till de operativa program som kommissionen identifierade (med hjälp av samma fyra insatsområden).

62 Vi fann också att varken kommissionen eller myndigheterna i de utvalda medlemsstaterna hade någon information om hur dessa drygt 1 000 projekt hade bidragit till målen i den första handlingsplanen. Vår analys av projekten visade att 206 av dem gällde investeringar i cirkulär design och hade ett planerat Eruf-bidrag på 130 miljoner euro. Vi analyserade fem av dessa 206 projekt (två i Polen, två i Nederländerna och ett i Irland) och fann att endast ett rörde cirkulär produktdesign. Det projektet avbröts dock, och de övriga fyra projektens potential att bidra till den cirkulära ekonomin förverkligades inte i slutändan (se [ruta 3](#)).

Ruta 3

Projekt för cirkulär ekonomi som vi granskade i medlemsstaterna

Det första polska projekt som vi granskade gällde uppförandet av ett modulärt lägenhetssystem med användning av containrar som tidigare använts för sjötransport – en ny typ av cirkulärt designad produkt. Eruf hjälpte stödmottagaren att utarbeta sin ansökan om finansiering för denna idé, som skickades in till en ansökningsomgång inom Horisont 2020. Ansökan godtogs inte och projektet avbröts. Det andra projektet gällde lansering av en ny massproduktionsprocess och produkt och en lösning för att återanvända avfall från tillverkningsprocessen. Vi fann dock att stödmottagaren nu faktiskt genererade mer plastavfall på grund av den nya produktionslinjens större kapacitet, och att denne fortsatt skickade avfall till förbränning.

Det första granskade projektet i Nederländerna rörde ett sätt att påskynda övergången till cirkularitet i byggsektorn genom att använda förnybara råvaror, minska sektorns konsumtionsavtryck och göra den självförsörjande på energi. Projektet avbröts dock på grund av miljörelaterade invändningar mot bygglovet. I det andra projektet skulle man utveckla en innovativ teknik och en tillhörande produktionslinje för att omvandla gamla däck till högkvalitativ kimrök (en i det närmaste ren form av kol som vanligtvis produceras genom ofullständig förbränning av fossila bränslen) och energi, med mindre energiförbrukning och föroreningar. Projektet stötte på flera problem under genomförandet, däribland en brand på anläggningen, och vid tidpunkten för vår revision hade uppförandet av den nya anläggningen pausats.

Det projekt som vi granskade i Irland stödde forskningssamverkan mellan företag och akademiker om innovativa projekt, bland annat genom investeringar i miljöinnovation. Projektet levererade de planerade resultaten – testning av och försök med återvunna råvaror. Projektets mål var dock begränsat till att patentera den nya tekniken och omfattade inte kommersialisering eller spridning av studiens resultat.

63 I den andra handlingsplanen uppgav kommissionen att den skulle säkerställa att alla regioner får fördelar av omställningen till en cirkulär ekonomi, genom att hjälpa dem att genomföra sina strategier och projekt genom sammanhållningsfonderna, mekanismen för en rättvis omställning och initiativen för stadsområden (åtgärd 19 i *bilaga II*). I förordningen om gemensamma bestämmelser för 2021–2027⁴³ fastställs fem politiska mål, varav de två första också hänvisar till övergången till en cirkulär ekonomi. Dessutom anges specifika mål för varje fond: Eruf och

⁴³ Bilaga I till [förordning \(EU\) 2021/1060](#) om fastställande av gemensamma bestämmelser för de sammanhållningspolitiska fonderna.

Sammanhållningsfonden stöder övergången till en cirkulär ekonomi genom två specifika mål. Övervakningsindikatorerna och de nödvändiga villkoren för perioden 2021–2027, som fastställs i förordningen om gemensamma bestämmelser och stödjande lagstiftning, är dock begränsade till insamling och behandling av avfall. Övervakningssystemet innehåller ingen specifik information om cirkulär design och kräver inte heller att de sammanhållningspolitiska medlen ska gå till relevanta investeringar⁴⁴.

64 Samtliga fyra förvaltande myndigheter som vi intervjuade i Polen bekräftade att utkasten till deras program för perioden efter 2020 innehöll åtgärder för cirkulär ekonomi, inbegripet specifika åtgärder för ekodesign och resurseffektivitet. I Nederländerna uppgav två av de fyra förvaltande myndigheter som vi intervjuade att de anslog EU-medel till åtgärder för cirkulär ekonomi, dock inte specifikt för design- och produktionsfaserna. Båda förvaltande myndigheter i Irland som vi intervjuade uppgav att de vid tidpunkten för vår revision inte planerade att inkludera åtgärder för cirkulär ekonomi i sina program. Information om det specifika belopp som anslagits för övergången till en cirkulär ekonomi finns ännu inte att tillgå, eftersom programplaneringsförhandlingarna för de sammanhållningspolitiska fonderna för 2021–2027 ännu pågick då vår revision gjordes.

65 Kommissionen bekräftade också att den hade uppmuntrat medlemsstaterna att utnyttja faciliteten för återhämtning och resiliens för att stödja övergången till en cirkulär ekonomi i förhandlingarna om de nationella återhämtnings- och resiliensplanerna. Vår analys av de tre granskade medlemsstaternas nationella återhämtnings- och resiliensplaner visade att Polen och Nederländerna hade inkluderat åtgärder för att stödja övergången till en cirkulär ekonomi medan Irland inte hade gjort detta. Ingen av de tre nationella återhämtnings- och resiliensplanerna omfattade stöd för cirkulär design.

⁴⁴ Bilaga I till [förordning \(EU\) 2021/1058](#) om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden och bilaga I till [förordning \(EU\) 2021/1060](#) om fastställande av gemensamma bestämmelser för de sammanhållningspolitiska fonderna.

Kommissionen mobiliserade Horisont 2020-finansiering för den cirkulära ekonomin, men effekten i medlemsstaterna var begränsad

66 Horisont 2020 var EU:s finansieringsprogram för forskning och innovation för perioden 2014–2020, med en budget på nästan 80 miljarder euro. I åtgärd 13 i den första handlingsplanen identifierades Horisont 2020 som en potentiell finansieringskälla för övergången till en cirkulär ekonomi, med tanke på dess fokus på innovation.

67 I arbetsprogrammet för Horisont 2020 för åren 2016–2017 ingick fokusområdet ”Industri 2020 i kretsloppsekonomin”, vilket var en fortsättning på ett tidigare initiativ kopplat till avfall. Efter antagandet av den första handlingsplanen, och inom ramen för detta initiativ för 2016–2017, tilldelade kommissionen över 650 miljoner euro till innovativa demonstrationsprojekt som stödde EU:s mål om cirkulär ekonomi och en konkurrenskraftig industri. Initiativet utformades för att omfatta ett brett utbud av industri- och tjänsteverksamhet samt ett nytt sätt att hjälpa innovatörer som hindras av olika regleringar.

68 Vi fann att mindre än hälften av de totala Horisont 2020-investeringarna inom detta fokusområde i praktiken gällde projekt för cirkulär ekonomi: 327 miljoner euro till 54 projekt (se [ruta 4](#) för ett exempel på ett av dessa projekt) av totalt 704 miljoner euro till 127 projekt. De underliggande ansökningsomgångarna tog även upp andra ämnen än cirkulär ekonomi. Enligt kommissionens studie om lärdomar från Horisont 2020⁴⁵ begränsade detta den generella synligheten för de projekt för cirkulär ekonomi som finansierades inom detta fokusområde. Det påverkade även synergier med andra delar av programmet.

⁴⁵ Europeiska kommissionen, Bening, J., Bergmans, J., Bieszczad, S., m.fl., *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.

Ruta 4

Horisont 2020-projekt om en cirkulär produktmodell för fordons-, möbel- och byggsektorerna

Ett Horisont 2020-projekt som vi granskade var inriktat på processer för ekodesignade produkter och fick ett EU-bidrag på 9,6 miljoner euro. Det övergripande målet var att uppnå större återanvändning, uppgradering, renovering och materialåtervinning av produkter, delar och material för att öka resurseffektiviteten och minska avfallet.

Projektet avslutades i november 2021. Kommissionen ansåg att projektet hade uppnått de flesta av sina mål genom att utveckla nya produkter med en blandning av material från avfall och ett stort antal prototyper. Kommissionen uppgav också att det arbete som utförts hade effekt för små och medelstora företag, eftersom det skulle göra det möjligt för dem att träda in på marknader utan finansiella risker, med tidigare omöjliga innovationer.

Vi anser dock att de flesta av de förväntade resultaten inte uppnåddes. Vi såg inga bevis på att projektet uppnådde den planerade materialåtervinningsgraden (80 %), det finns ingen direkt beräkning av hur stor andel produktdelar som återanvändes i slutändan (målet var 65 %) och minskningen på 60 % av restavfallet kunde inte verifieras på grund av brist på referensuppgifter.

Projektet avslutades med installation av prototyper, men den planerade storskaliga spridningen skedde aldrig, vare sig när det gällde utvecklingen av lösningar eller slutkundernas storskaliga acceptans av prototyper och material. I kommissionens studie om lärdomar betonades även det bristande utnyttjandet som en central fråga som måste beaktas i Horisont Europa-programmet efter 2020.

69 I arbetsprogrammet för 2018–2020 införde kommissionen ett nytt fokusområde för cirkulär ekonomi: "Koppla samman ekonomiska och miljömässiga framsteg – den cirkulära ekonomin". Detta fokusområde hade en öronmärkt extrabudget på 941 miljoner euro, som senare ökades till 994 miljoner euro.

70 Vi fann att bristen på systematisk övervakning av Horisont 2020-finansieringen och projektens bidrag till den cirkulära övergången gjorde det svårt att bedöma deras ändamålsenlighet. Efter en engångsåtgärd i samband med vår revision tillhandahöll kommissionen vägledande information om hur stor del av Horisont 2020 finansieringen som hade gått till den cirkulära ekonomin (se punkterna [68](#) och [69](#)), utan att ange hur stor andel av detta som gällde cirkulär design. Vår analys av dessa projekt med anknytning till cirkulär ekonomi visade att omkring 50 % av Horisont 2020-finansieringen bidrog till cirkulär design.

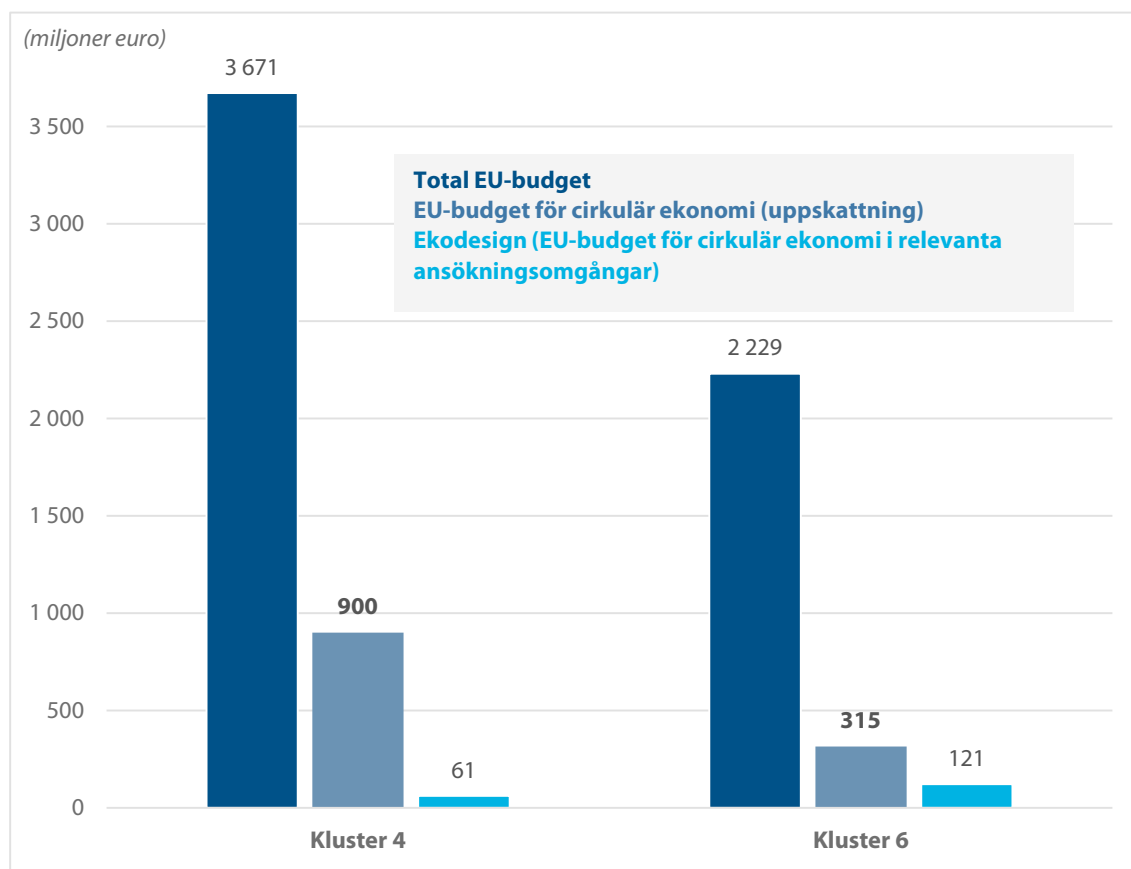
71 Kommissionens halvtidsöversyn från 2017⁴⁶ innehöll endast en preliminär slutsats om de övergripande framstegen mot det allmänna målet för Horisont 2020, där resurseffektivitet ingår. De projekt som hade slutförts när denna utvärdering gjordes stod endast för 0,6 % av de medel som anslagits för programmets tre första år. Den slutliga genomföranderapporten hade ännu inte offentliggjorts vid tidpunkten för vår revision.

72 Efterföljaren till Horisont 2020 för perioden 2021–2027 är Horisont Europa, som har en budget på 95,5 miljarder euro. Det hänvisas, direkt eller indirekt, till den cirkulära ekonomin i fyra av Horisont Europas sex teman eller ”kluster” (kluster 1 ”Hälsa”, kluster 4 ”Digitala frågor, industri och rymden”, kluster 5 ”Klimat, energi och mobilitet” och kluster 6 ”Livsmedel, bioekonomi, naturresurser, jordbruk och miljö”). Cirkulär design ingår huvudsakligen i kluster 4, med förväntade resultat såsom ekodesignade produkter och tjänster och avancerade material och tekniker som är utformade för att vara hållbara.

73 När vi granskade arbetsprogrammet för Horisont Europa för perioden 2021–2022 kunde vi konstatera att omkring 25 % (900 miljoner euro) av den slutliga budgeten för kluster 4 och omkring 14 % (315 miljoner euro) av den slutliga budgeten för kluster 6 bidrar till den cirkulära ekonomin. Detta tvååriga arbetsprogram omfattar därför nästan lika stora investeringar i cirkulär ekonomi (1 215 miljoner euro) som hela Horisont 2020-programmet (1 332 miljoner euro).

74 Kommissionen gav oss en förteckning över specifika ansökningsomgångar inom dessa två kluster där aspekter på cirkulär design ingick (men som inte var särskilt inriktade på cirkulär design). Dessa ansökningsomgångar stod för endast 3,1 % av de två klustrens sammanlagda budget enligt Horisont Europas arbetsprogram för 2021–2022 (se [figur 11](#)).

⁴⁶ *Interim Evaluation of Horizon 2020*, arbetsdokument från kommissionens avdelningar, 2017.

Figur 11 – Horisont Europas arbetsprogram 2021–2022

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

75 I den strategiska planen för Horisont Europa för 2021–2024⁴⁷ tar man upp frågan om storskalig spridning av EU-finansierade forskningslösningar, vilket tas upp mer i detalj i [ruta 4](#). Lösningar för cirkulär produktdesign behöver dock ofta utvecklas ytterligare, på grund av sin relativa omognad och de ytterligare investeringar som krävs innan de kan användas av företag. Lösningarna kan också påverkas av de begränsningar i synergierna nedströms mellan Horisont 2020 och sammanhållningspolitikens program som vi upptäckte under vår nyligen genomförda revision (se punkt [20](#)).

⁴⁷ *Horizon Europe Strategic Plan (2021 – 2024)*, Europeiska kommissionen, 2021.

Life finansierade projekt för cirkulär ekonomi, men det är okänt hur stor andel av dem som gällde cirkulär design

76 Life-programmet är EU:s finansieringsinstrument för miljö och klimatpolitik, med en ursprunglig planerad budget på 3,4 miljarder euro. Med undantag för åtgärder som rör farliga ämnen (se punkterna **38** och **39**) omfattade den första handlingsplanen inga särskilda åtgärder för Life-investeringar i projekt för cirkulär ekonomi. Enligt kommissionens genomföranderapport om den första handlingsplanen från 2019 investerade Life-programmet minst 100 miljoner euro i fler än 80 projekt som bidrog till den cirkulära ekonomin under åren 2016–2020.

77 För perioden 2014–2020 identifierade vi två Life-delprogram och 249 projekt med koppling till cirkulär ekonomi. Dessa hade en finansiering på totalt 421 miljoner euro, eller 12 % av det totala Life-anslaget för den perioden. Life-programmets övervaknings- och utvärderingssystem kräver inte att kommissionen tillhandahåller information om hur många av dessa projekt som rörde cirkulär design.

78 Vi granskade ett av dessa 249 projekt, som rörde utbyte av farliga ämnen och hade en finansiering på 1,4 miljoner euro inom arbetsprogrammet för Life 2014–2017. Även om det inte fanns några tydliga indikationer på att projektet hade lett till minskad resursförbrukning stödde det den första handlingsplanens mål om säkrare produkter, som också ingår i den andra handlingsplanen (se [ruta 5](#)).

Ruta 5

Life-projekt för att byta ut farliga ämnen i målarfärg

Projektet gäller forskning om och utveckling av 16 nya färgberedningar, där giftiga kemikalier har ersatts med naturliga fyllosilikater som kallas "organoclay".

I projektet ingår utveckling av en onlineplattform där yrkesverksamma (inklusive små och medelstora företag) och allmänheten kan hämta de nya färgberedningarna och använda dem gratis under det första året.

Vi noterade att detta projekt saknade prestationsindikatorer för resurseffektivitet. Eftersom det förnybara materialet väger tre gånger mer än den giftiga biocid som ersätts, skulle tillhandahållandet av en säkrare produkt i detta fall inte bidra till en minskning av resurser mätt i vikt för det råmaterial som används.

79 På samma sätt som med Horisont 2020-projekten fann vi att bristen på systematisk övervakning av Life-finansieringen och projektens bidrag till den cirkulära ekonomin gjorde det svårt att bedöma hur väl de bidrog till handlingsplanens mål om cirkulär design (se punkt **77** om bristen på information från kommissionen om projekt med koppling till cirkulär design). Till exempel innehöll den ansökningsomgång där projektet i *ruta 5* valdes ut en hänvisning till en indikator om minskad förbrukning av andra resurser än energi, vilket är klart relevant för målen i den första handlingsplanen. Denna indikator användes dock inte för detta specifika projekt och togs bort under arbetet med ansökningsomgången. Kommissionen ersatte den med två andra indikatorer, en om förberedelse för återanvändning och en om materialåtervinning, vilka är mindre relevanta när det gäller resurseffektivitet.

80 Life-programmet för 2021–2027 ska komplettera offentlig och privat finansiering av innovationer för övergången till en cirkulär ekonomi. Life-delprogrammet Cirkulär ekonomi och livskvalitet, som framför allt, men inte enbart, finansierar projekt för cirkulär ekonomi, har en sammanlagd budget på 1 345 miljoner euro, varav 700 miljoner euro har anslagits för perioden fram till 2024. Life-arbetsprogrammet för 2021–2024⁴⁸ innehåller ytterligare information om de projekt som ska stödjas inom detta delprogram. Tonvikten ligger på projekt som är utformade för att vara säkra och hållbara, på cirkulär och hållbar produktion och konsumtion samt på åtgärder för att öka reparation, återanvändning, återtillverkning och återvinning av material och produkter.

81 Vi kunde konstatera att de prioriterade ämnena för 2021 och 2022 och de relaterade ansökningsomgångarna inom detta delprogram omfattade investeringar med koppling till cirkulär design (dvs. genomförande av ekodesignlösningar, även cirkulär design, för att öka beständigheten och möjligheten att reparera, återanvända, uppgradera och materialåtervinna produkter samt öka andelen återvunnet innehåll i nya produkter).

⁴⁸ *Commission implementing decision on the adoption of the multiannual work programme for the years 2021-2024 for the LIFE programme, C(2021) 4997 final.*

Cosmeprogrammet gav begränsat stöd till cirkulär design

82 Cosme är EU:s program för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag för perioden 2014–2020, med en budget på 2,3 miljarder euro. Ett av dess allmänna mål – att stärka konkurrenskraften och hållbarheten hos små och medelstora företag – omfattade stöd för övergången till en cirkulär ekonomi. Målet för den motsvarande verkansindikatorn var att öka andelen små och medelstora företag som tillverkar miljövänliga (ekodesignade) produkter som använder färre resurser⁴⁹.

83 Enligt 2019 års genomföranderapport om den första handlingsplanen anslåg kommissionen inte Cosme-finansiering till åtgärder för cirkulär ekonomi och/eller cirkulär design. När vi gjorde vår revision pekade kommissionen emellertid ut tre Cosme-projekt som är relevanta för de två möjliggörande åtgärderna i den första handlingsplanen (med ett EU-bidrag på 2,4 miljoner euro – se punkterna **38–42**).

84 I 2017 års halvtidsöversyn av Cosmeprogrammet⁵⁰ angavs det inte om programmet bidrog till att öka antalet små och medelstora företag som tillverkar ekodesignade produkter. Det gjordes inte heller någon hänvisning till den första handlingsplanen i avsnittet om anpassning till andra EU-initiativ. I avsnittet om potentiella förbättringar föreslogs att programmet skulle anpassas bättre till EU:s mål om hållbar tillväxt för alla, till exempel genom att främja den cirkulära ekonomin.

85 Vid tidpunkten för vår revision var den slutliga genomföranderapporten för Cosmeprogrammet för 2014–2020 ännu inte tillgänglig. För perioden 2021–2027 har Cosmeprogrammets komponenter för konkurrenskraft och entreprenörskap integrerats i programmet för den inre marknaden och fått budgetanslag på sammanlagt 1 miljard euro (jämfört med 920 miljoner euro inom Cosmeprogrammet) som del i ett bredare initiativ som ska få EU:s interna marknad att fungera bättre. I förordningen om programmet för den inre marknaden⁵¹ hänvisas till cirkulär ekonomi och ekodesign i förteckningen över stödberättigande åtgärder.

⁴⁹ Artikel 3 i [förordning \(EU\) nr 1287/2013](#) om Cosmeprogrammet.

⁵⁰ *Interim Evaluation of the COSME Programme, Final Report*, Europeiska kommissionen, 2017.

⁵¹ [Förordning \(EU\) 2021/690](#) om inrättande av ett program för den inre marknaden.

Efsis stöd till cirkulär design begränsades av efterfrågan

86 Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) inrättades 2015. Den var ett gemensamt initiativ från kommissionen och EIB som syftade till att frigöra 315 miljarder euro i investeringar genom att åtgärda marknadsbrister och mobilisera privat kapital. Fonden tillhandahöll återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd (i form av lån, garantier och kapitalinvesteringar) till ekonomiskt lönsamma projekt inom viktiga sektorer, bland annat projekt med en högre riskprofil än EIB:s vanliga verksamhet.

87 I den första handlingsplanen ägnade sig kommissionen, tillsammans med EIB och Europeiska centrumet för investeringsrådgivning (EIAH), åt riktad uppsökande verksamhet för att uppmuntra ansökningar om finansiering från Efsi och stöd till utveckling av projekt och investeringsplattformar som är viktiga för den cirkulära ekonomin (åtgärd 14 i *bilaga II*). Enligt kommissionens genomföranderapport om den första handlingsplanen från 2019 skulle man tillhandahålla 2,1 miljarder euro i finansiering genom Efsi och InnovFin mellan 2016 och 2020 för att påskynda övergången till en cirkulär ekonomi.

88 Trots att Efsi-förordningen⁵² gav möjlighet att stödja projekt med koppling till cirkulär ekonomi (inklusive cirkulär design), innehöll den inga specifika kriterier för cirkulär ekonomi som kunde ha använts för att prioritera projekt med anknytning till cirkulär design. Mellan 2016 och 2019 höll kommissionen och EIB dock en rad workshoppar om gröna investeringar (däribland om resurseffektivitet), som var relevanta för målen i den första handlingsplanen. Som ett led i den riktade uppsökande verksamheten inrättade EIAH tjänsten *Circular City Centre*⁵³ och gav ut en finansieringsvägledning för att öka medvetenheten om den cirkulära ekonomin och stödja utvecklingen av projekt på området.

89 Kommissionen krävde inte att EIB skulle övervaka eller rapportera specifikt om användningen av Efsi-finansiering för cirkulär ekonomi. Vår analys visade att av de 675 Efsi-projekt som undertecknats fram till juni 2022 till ett belopp av totalt 60 miljarder euro hade 29 projekt, med en sammanlagd Efsi-finansiering på 1,9 miljarder euro (3,1 %), en koppling till cirkulär ekonomi. Endast tre av dessa 29 projekt, med en total finansiering på 113 miljoner euro, gällde ekodesign. Enligt EIB berodde det begränsade antalet projekt för cirkulär design på Efsis efterfrågestyrda

⁵² Förordning (EU) 2015/1017 om Europeiska fonden för strategiska investeringar, Europeiska centrumet för investeringsrådgivning och portalen för investeringsprojekt på europeisk nivå, ändrad genom förordning (EU) 2017/2396.

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

karaktär. Varken EIB eller kommissionen kunde lämna någon information om hur dessa projekt bidrog till den första handlingsplanens mål om cirkulär design.

90 Vi granskade ett av dessa tre projekt. Det syftade till att öka den lokala användningen av pappersavfall och förnybara förpackningsmaterial, vilket är förenligt med EU:s avfallslagstiftning⁵⁴. Vi drog slutsatsen att projektet visserligen inte rörde cirkulär design av en viss produkt, men att det bidrog till den första handlingsplanens mål om resurseffektiva produktionsprocesser.

91 För perioden 2021–2027 har Efsi efterträtts av det nya InvestEU-programmet, som i den andra handlingsplanen anges som en källa till finansiering av projekt för cirkulär ekonomi. I InvestEU-förordningen⁵⁵ nämns cirkulär ekonomi som ett område för investeringar, och de viktiga sektorer som har störst potential för cirkularitet prioriteras. Trots att detta regelverk är mer specifikt än Efsis regler om stöd till projekt som rör design- och produktionsfaserna i den cirkulära ekonomin, är utnyttjandet av dessa instrument fortfarande avhängigt av efterfrågan på marknaden, vilken stimuleras av EIB:s och kommissionens riktade uppsökande och rådgivande verksamhet.

⁵⁴ Direktiv 2004/12/EG om förpackningar och förpackningsavfall.

⁵⁵ Förordning (EU) 2021/523 om InvestEU.

Slutsatser och rekommendationer

92 Vår allmänna slutsats är att det finns begränsade bevis för att kommissionens handlingsplaner för den cirkulära ekonomin, och särskilt åtgärderna för cirkulär design av produkter och produktionsprocesser, på ett effektivt sätt har påverkat medlemsstaternas arbete för cirkulär ekonomi.

93 Medlemsstaternas regeringar har intensifierat sina åtgärder för den cirkulära ekonomin sedan den första handlingsplanen offentliggjordes 2015. Vid tidpunkten för vår revision hade nästan alla EU-medlemsstater utarbetat, eller höll på att utarbeta, en nationell strategi för cirkulär ekonomi med hänvisningar till handlingsplanerna för den cirkulära ekonomin och relaterad EU-politik, och dessa var i viss mån inriktade på cirkulär design. Men trots att EU-lagstiftningen ger incitament till EU-finansiering för cirkulär ekonomi ökade cirkularitetsgraden endast med 0,4 procentenheter mellan 2015 och 2021. Dessutom fanns det stora skillnader mellan de olika medlemsstaternas framsteg. Mot denna bakgrund ser det ut som om EU:s ambition att fördubbla cirkularitetsgraden fram till 2030 kommer att bli en rejäl utmaning (se punkterna [23–28](#)).

94 Kommissionens ram för att övervaka EU:s övergång till en cirkulär ekonomi täckte inte in alla centrala aspekter. Det saknades specifika indikatorer för cirkulär produktdesign som är den mest avgörande fasen för en produkts miljöpåverkan (se punkterna [29–32](#)).

Rekommendation 1 – Förbättra övervakningen av medlemsstaternas övergång till en cirkulär ekonomi

Kommissionen bör analysera hur den bättre kan beakta alla centrala aspekter av den cirkulära ekonomin, särskilt cirkulär produktdesign, för att förbättra övervakningen av medlemsstaternas framsteg mot en cirkulär ekonomi och göra det lättare att fatta välgrundade beslut om nya strategier, initiativ och åtgärder.

Måldatum för genomförande: 2024.

95 Den första handlingsplanen omfattade en rad möjliggörande åtgärder, som var utformade för att underlätta medlemsstaternas övergång till en cirkulär ekonomi genom att fastställa politiska riktlinjer på områden såsom innovation och investeringar. Vi fann endast begränsade belägg för att dessa åtgärder hade bidragit till medlemsstaternas övergång till en cirkulär ekonomi på ett ändamålsenligt sätt. I bästa fall hade de en blygsam effekt. Trots det starka intresset från andra EU-institutioner när det gäller att upptäcka planerat åldrande drog kommissionen slutsatsen att ett testprogram för att upptäcka ont uppsåt från tillverkarnas sida inte skulle vara genomförbart (se punkterna [35–51](#)).

96 Under 2014–2020 användes de sammanhållningspolitiska medlen främst för avfallshantering, som har mindre potential än cirkulär design att minska miljöpåverkan. Trots tillgången till EU-medel och det övergripande stödet för övergången till en cirkulär ekonomi riktade kommissionen och medlemsstaterna inte på ett ändamålsenligt sätt in finansieringen mot investeringar i cirkulär design. Visserligen lades större tonvikt på den cirkulära ekonomin i programplaneringen för perioden 2021–2027, men medlemsstaterna kan fortfarande välja att lägga betydande EU-medel på avfallshantering i stället för på åtgärder som förebygger avfall genom cirkulär design (se punkterna [52–65](#)).

97 Av de medel som förvaltades direkt av kommissionen under 2014–2020 var Horisont 2020 den största bidragsgivaren till initiativ för cirkulär ekonomi. Trots att Horisont 2020 beviljade EU-finansiering till projekt med koppling till cirkulär design hade de forskningslösningar som levererades en relativt låg mognadsgrad, vilket gjorde det svårt för företagen i medlemsstaterna att direkt tillämpa dem. Ett annat hinder för utnyttjandet av lösningarna var de begränsade synergierna mellan Horisont 2020 och de sammanhållningspolitiska programmen (se punkterna [66–75](#)).

98 Life-programmet finansierade ett antal projekt om cirkulär ekonomi, men programmets övervaknings- och utvärderingssystem kräver inte att kommissionen identifierar vilka projekt som rör cirkulär design. EU:s program för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag tillhandahöll mycket lite relevant finansiering, och stödet till cirkulär design från Europeiska fonden för strategiska investeringar påverkades av en begränsad efterfrågan på marknaden (se punkterna [76–91](#)).

Rekommendation 2 – Analysera orsakerna till det låga utnyttjandet av EU-finansiering för cirkulär design och undersök möjligheten att skapa fler incitament

Med tanke på den inverkan cirkulär design kan ha på miljön bör kommissionen analysera varför inte EU-finansiering under vare sig delad eller direkt förvaltning har resulterat i fler projekt med fokus på cirkulär design. Som en del av denna analys bör kommissionen undersöka möjligheten att tillhandahålla fler incitament för utveckling av projekt som är inriktade på cirkulär produktdesign inom ramen för sammanhållningspolitiken.

Måldatum för genomförande: 2024.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Annemie Turtelboom som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 10 maj 2023.

För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Införlivande av EU-direktiv som är relevanta för den cirkulära ekonomin och som antagits under den första handlingsplanens löptid

Direktiv	Tidsfrist för införlivande	Kommissionens kontroll av genomförande och tidsfrist	
		Status	Förteckning över medlemsstater
2018/849 om uttjänta fordon, förbrukade batterier och ackumulatorer samt avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning	5.7.2020	24 färdiga	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 försenade (4 pågående överträdelseförfaranden)	<u>AT</u> <u>BE</u> , <u>HR</u> – partiellt <u>LU</u> – under granskning
2018/850 om deponering av avfall	5.7.2020	24 färdiga	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 försenade (3 pågående överträdelseförfaranden)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – partiellt <u>LU</u> – under granskning
2018/851 om avfall	5.7.2020	23 färdiga	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL , PL , PT, RO, SE, SK

Direktiv	Tidsfrist för införlivande	Kommissionens kontroll av genomförande och tidsfrist	
		Status	Förteckning över medlemsstater
		4 försenade (<u>4</u> pågående överträdelseförfaranden)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – partiellt <u>LU</u> , <u>SI</u> – under granskning
2018/852 om förpackningar och förpackningsavfall	5.7.2020	24 färdiga	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 försenade (<u>3</u> pågående överträdelseförfaranden)	<u>ES</u> , <u>HR</u> – partiellt <u>LU</u> – under granskning
2019/771 om vissa aspekter på avtal om försäljning av varor	1.7.2021	21 färdiga	AT, BE, BG, CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL , PT, RO, SE
		6 försenade (<u>6</u> pågående överträdelseförfaranden)	<u>CZ</u> , <u>EL</u> , IE , PL , <u>SI</u> , <u>SK</u>
2019/883 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg	28.6.2021	12 färdiga	EL, CY, ES, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PT, RO, SK
		15 försenade (<u>16</u> pågående överträdelseförfaranden)	<u>BG</u> – partiellt <u>BE</u> , <u>DE</u> , <u>FI</u> , <u>SE</u> , <u>SI</u> , PL – partiellt och under granskning <u>AT</u> , <u>CY</u> , <u>CZ</u> , <u>DK</u> , <u>EE</u> , <u>FR</u> , IE , <u>LV</u> , NL – under granskning

Direktiv	Tidsfrist för införlivande	Kommissionens kontroll av genomförande och tidsfrist	
		Status	Förteckning över medlemsstater
2019/904 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön	3.7.2021	13 färdiga	AT, BG, CY, DE, EL, ES, HU, IT, LT, NL , RO, SE, SK
		14 försenade (<u>12</u> pågående överträdelseförfaranden)	<u>BE</u> , <u>CZ</u> , <u>FI</u> , <u>HR</u> , <u>LV</u> , <u>MT</u> , <u>PT</u> , <u>SI</u> – partiellt <u>EE</u> , <u>IE</u> , <u>LU</u> , <u>PL</u>
SAMMANLAGT sju direktiv	passerade tidsfrister	141 färdiga 46 försenade (25 %) 48 pågående överträdelseförfaranden	

Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen i juli 2022.

Bilaga II – Förteckning över den första och den andra handlingsplanens åtgärder med koppling till cirkulär design¹

Nr	Åtgärd	Medansvarigt generaldirektorat	Åtgärdsområde enligt handlingsplanerna	Granskade projekt
<i>Första handlingsplanen</i>				
1	Fokus på produktkrav som är relevanta för den cirkulära ekonomin enligt direktivet om ekodesign (flera sektorer) och förslag till genomförandeförordning om tv-apparater och skärmar	GD ENV, GROW, ENER	Produktion	-
2	Arbetsplan för ekodesign 2015–2017 och begäran om standarder för materialeffektivitet, inklusive ekodesignkrav om produkters hållbarhet, reparerbarhet och återvinningsbarhet	GD GROW, ENER	Produktion	-
3	Analys av möjligheten att inom arbetet för ekodesign föreslå horisontella krav på att information om reparationer ska tillhandahållas	GD ENV, GROW, ENER	Konsumtion	-
4	Undersöka olika alternativ och åtgärder för mer enhetliga förutsättningar för de olika komponenterna i arbetet med produktåtgärder och hur det bidrar till den cirkulära ekonomin	GD ENV, GROW, ENER	Produktion	-
<u>5</u>	Bedömning av möjligheterna för ett oberoende testprogram för planerat åldrande	GD ENV, RTD, JUST	Konsumtion	1 x H2020
<u>6</u>	Utveckla en bättre kunskapsbas och stöd till små och medelstora företag för att byta ut farliga ämnen som inger mycket stora betänkligheter	GD GROW	Produktion	1 x Life 2 x Cosme

Nr	Åtgärd	Medansvarigt generaldirektorat	Åtgärdsområde enligt handlingsplanerna	Granskade projekt
<u>7</u>	Upprätta ett öppet alleuropeiskt nätverk för teknisk infrastruktur för små och medelstora företag så att avancerad tillverkningsteknik kan integreras i deras produktionsprocesser	GD GROW	Produktion	1 x H2020 1 x Cosme
<u>8</u>	Vägledning om den cirkulära ekonomin i EU:s referensdokument för bästa tillgängliga teknik (Bref-dokument) för flera industrisektorer (flera sektorer)	GD ENV	Produktion	-
<u>9</u>	Undersöka hur EU:s miljölednings- och miljörevisionsordning (Emas) och pilotprogrammet om verifiering av miljöteknik kan göras mer effektiva och användas mer	GD ENV	Produktion	-
<u>10</u>	Medverkan från berörda aktörer vid genomförandet av handlingsplanen via befintliga forum i strategiska sektorer	GD ENV, GROW	Innovation och investeringar	-
<u>11</u>	Riktad uppsökande verksamhet och kommunikation för att bistå medlemsstaterna och regioner för utnyttjandet av fonderna för sammanhållningspolitiken för den cirkulära ekonomin	GD REGIO	Innovation och investeringar	5 x Eruf
<u>12</u>	Stöd till medlemsstaterna och regioner för att öka innovationen för den cirkulära ekonomin genom smart specialisering	GD REGIO	Innovation och investeringar	-
<u>13</u>	Initiativet "Industri 2020 i kretsloppsekonomin" inom Horisont 2020	GD GROW, RTD	Innovation och investeringar	1 x H2020
<u>14</u>	Riktad uppsökande verksamhet för att uppmuntra ansökningar om finansiering från Efsi och stöd till utveckling av projekt och investeringsplattformar som är viktiga för den cirkulära ekonomin	GD ENV, GROW	Innovation och investeringar	1 x Efsi

Nr	Åtgärd	Medansvarigt generaldirektorat	Åtgärdsområde enligt handlingsplanerna	Granskade projekt
<u>15</u>	Utarbeta regler för bevakningen av den cirkulära ekonomin	GD ENV, GROW, ESTAT	Bevakning	-
<i>Andra handlingsplanen</i>				
16	Lagstiftningsförslag för ett policyinitiativ för hållbara produkter	GD ENV, GROW, ENER	En policyram för hållbara produkter	-
17	Kretsloppsinitiativet för elektronik, en lösning för gemensam laddare och belöningsystem för återlämning av gamla produkter	GD CNECT, GROW, ENER	Viktiga produktvärdekedjor	-
18	Översyn av direktivet om industriutsläpp, inbegripet integrering av den cirkulära ekonomins principer i kommande Bref-dokument	GD ENV	En policyram för hållbara produkter	-
19	Stödja omställningen till en cirkulär ekonomi genom sammanhållningsfonder, mekanismen för en rättvis omställning och initiativen för stadsområden	GD REGIO	En cirkulär ekonomi som fungerar för människor, regioner och städer	-
20	Översyn av direktivet om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter samt vägledning för att klargöra dess kopplingar till Reach och ekodesignkrav	GD ENV	Viktiga produktvärdekedjor	-
21	Uppdatera övervakningsramen för den cirkulära ekonomin för att avspegla nya politiska prioriteringar och ta fram ytterligare indikatorer för resursanvändning, inbegripet konsumtions- och materialfotavtryck	GD ENV, ESTAT	Övervakning av framstegen	-

¹ Färgerna i tabellen återspeglar revisionsrättens klassificering av olika typer av åtgärder inom handlingsplanerna: **reglering**, **möjliggörande åtgärder**, **tilldelning av medel** och **övervakning av framstegen i EU** (se **figur4**).

Källa: Revisionsrätten, på grundval av den första och den andra handlingsplanen.

Bilaga III – Övervakningsramen för den cirkulära ekonomin

Nr	Indikator (grupp)	Relevans	EU:s lagstiftning och politik (exempel)
Produktion och konsumtion			
1	EU:s självförsörjningsgrad för råvaror	Den cirkulära ekonomin bör medverka till att minska de försörjningsrisker som är förknippade med råvaror, i synnerhet med råvaror av avgörande betydelse.	Råmaterialinitiativet, färdplanen för resurseffektivitet
2	Miljöanpassad offentlig upphandling	Den offentliga upphandlingen svarar för en stor del av konsumtionen och kan driva på den cirkulära ekonomin.	Strategin för offentlig upphandling, EU:s stödsystem och frivilliga kriterier för miljöanpassad offentlig upphandling
3 a–c	Avfallsproduktion	I en cirkulär ekonomi är avfallsproduktionen minimal.	Ramdirektivet om avfall, direktiven om specifika avfallsflöden, strategin för plast
4	Livsmedelsavfall	Livsmedel som kastas får negativa konsekvenser för miljön, klimatet och ekonomin.	Den allmänna livsmedelslagstiftningen, ramdirektivet om avfall, olika initiativ (t.ex. EU-plattformen om livsmedelsförluster och livsmedelsslöseri)
Avfallshantering			
5 a–b	Sammantagna återvinningsgrader	Ökad återvinning är en del av övergången till en cirkulär ekonomi.	Ramdirektivet om avfall
6 a–f	Återvinningsgrader för specifika avfallsflöden	Denna återspeglar framstegen med att återvinna viktiga avfallsflöden.	Ramdirektivet om avfall, direktivet om deponering av avfall, direktiv om specifika avfallsflöden

Nr	Indikator (grupp)	Relevans	EU:s lagstiftning och politik (exempel)
Returråvaror			
7 a–b	De återvunna materialens bidrag till efterfrågan på råvaror (inbegripet graden av cirkulär materialanvändning)	I en cirkulär ekonomi används returråvaror ofta för att tillverka nya produkter.	Ramdirektivet om avfall, ekodesigndirektivet, EU:s miljömärke, Reach, initiativet om gränssnittet mellan politikområdena kemikalier, produkter och avfall, strategin för plast, kvalitetsnormer för returråvaror
8	Handel med återvinningsbara råvaror	Handeln med återvinningsbara råvaror återspeglar vikten av den inre marknaden och global medverkan i den cirkulära ekonomin.	Politiken för den inre marknaden, förordningen om transport av avfall, handelspolitiken
Konkurrenskraft och innovation			
9 a–c	Privata investeringar, arbetstillfällen och bruttoförelägningsvärde	Denna återspeglar den cirkulära ekonomins bidrag till att skapa arbetstillfällen och tillväxt.	Investeringsplanen för Europa, struktur- och investeringsfonder, InnovFin, plattformen som stöder finansieringen av den cirkulära ekonomin, strategin för hållbara finanser, initiativet för grön sysselsättning, en ny kompetensagenda för Europa, politiken för den inre marknaden
10	Patent	Innovativ teknik som sammanhänger med den cirkulära ekonomin ökar EU:s globala konkurrenskraft.	Horisont 2020

Källa: Revisionsrätten, baserat på [COM\(2018\) 29 final](#).

Förkortningar

Bref-dokument: referensdokument för bästa tillgängliga teknik.

Cosme: EU:s program för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag.

Efsi: Europeiska fonden för strategiska investeringar.

EIAH: Europeiska centrumet för investeringsrådgivning.

EIB: Europeiska investeringsbanken.

Emas: EU:s miljölednings- och miljörevisionsordning.

Eruf: Europeiska regionala utvecklingsfonden.

ESTAT: Eurostat.

GD ENER: generaldirektoratet för energi.

GD ENV: generaldirektoratet för miljö.

GD GROW: generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag.

GD JUST: generaldirektoratet för rättsliga frågor och konsumentfrågor.

GD REGIO: generaldirektoratet för regional- och stadspolitik.

GD RTD: generaldirektoratet för forskning och innovation.

Reach: förordningen om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier.

Ordförklaringar

cirkulär ekonomi: ett ekonomiskt system som bygger på återanvändning, delning, reparation, renovering, återtillverkning och materialåtervinning för att minimera resursanvändning, avfall och utsläpp, särskilt genom cirkulär design av produkter och produktionsprocesser.

de europeiska struktur- och investeringsfonderna: de fem viktigaste EU-fonderna som tillsammans stödde den ekonomiska utvecklingen i EU under perioden 2014–2020: Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden.

den europeiska gröna given: EU:s tillväxtstrategi som antogs 2019 med syftet att göra EU klimatneutralt till 2050.

ekodesign (cirkulär design): en designstrategi som minimerar miljöpåverkan i alla skeden av en produkts livscykel.

Europeiska centrumet för investeringsrådgivning: en plattform som kombinerar alla investeringsrådgivningstjänster och tekniskt stöd till sökande av stöd från Efsi.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén: ett rådgivande EU-organ som fungerar som ett forum för det civila samhällets organisationer.

Europeiska investeringsbanken: EU:s bank som ägs av medlemsstaterna och tillhandahåller finansiering av projekt till stöd för EU:s politik, främst inom men även utanför EU.

Europeiska regionala utvecklingsfonden: en EU-fond som ska stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i EU genom att finansiera investeringar som minskar obalanser mellan regioner.

faciliteten för återhämtning och resiliens: EU:s finansiella stödmekanism för att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenserna av covid-19-pandemin och stimulera återhämtning, samtidigt som en grön och digital omställning främjas.

Horisont 2020: EU:s finansieringsprogram för forskning och innovation för perioden 2014–2020.

InnovFin-rådgivningstjänsten: en tjänst vid EIB som ger rådgivning om hur forsknings- och innovationsprojekt ska struktureras i syfte att förbättra tillgången till finansiering.

InvestEU: en mekanism för att mobilisera privata investeringar i projekt av strategisk betydelse för EU.

Life: ett finansieringsinstrument som stöder genomförandet av EU:s miljö- och klimatpolitik genom att medfinansiera projekt i medlemsstaterna.

mekanismen för en rättvis omställning: ett EU-instrument som främjar övergången till en klimatneutral ekonomi och stöder de samhällen och regioner som drabbas hårdast ekonomiskt av omställningen.

planerat åldrande: bruket att designa produkter så att deras livslängd begränsas och konsumenterna måste köpa nya produkter.

produkters livscykel: de olika stadierna i en produkts liv, från förvärv av de råvaror som behövs för att tillverka dem till det slutliga bortskaffandet i slutet av produkternas nyttjandeperiod.

programmet för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag: ett EU-program som hjälper småföretag att få tillträde till nya marknader.

returråvaror: återvunnet material som kan användas i tillverkningsprocesser i stället för eller tillsammans med nya eller oanvända material (s.k. **primära råvaror**).

Sammanhållningsfonden: en EU-fond som ska minska ekonomiska och sociala skillnader i EU genom att finansiera investeringar i medlemsstater där bruttonationalinkomsten per invånare är mindre än 90 % av genomsnittet i EU.

små och medelstora företag: en storleksdefinition som tillämpas på företag och andra organisationer, baserad på antalet anställda och vissa ekonomiska kriterier; små företag har färre än 50 anställda och en årsomsättning eller balansomslutning som inte överstiger 10 miljoner euro; medelstora företag har färre än 250 anställda, en årsomsättning på högst 50 miljoner euro eller en balansomslutning på högst 43 miljoner euro.

Kommissionens svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning II Investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering, där ledamoten Annemie Turtelboom är ordförande. Revisionen leddes av revisionsrättens ledamot Iliana Ivanova, med stöd av James Verity (kanslichef), Ivan Genchev (attaché), Niels-Erik Brokopp (förstachef), Rafal Gorajski (uppgiftsansvarig) samt Agota Krenusz, Paloma Munoz Mula, Dieter Böckem, Joanna Laskowska och Katarzyna Solarek (revisorer). Michael Pyper gav språkligt stöd.



Från vänster: Paloma Munoz Mula, James Verity, Iliana Ivanova, Rafal Gorajski och Agota Krenusz.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2023

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvanska den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna:

Figurerna 1, 3 och 4 – ikoner: Dessa har tagits fram med hjälp av resurser från [flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Med ensamrätt.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-849-0592-8	ISSN 1977-5830	doi: 10.2865/832773	QJ-AB-23-022-SV-N
HTML	ISBN 978-92-849-0572-0	ISSN 1977-5830	doi: 10.2865/842561	QJ-AB-23-022-SV-Q

I en cirkulär ekonomi bibehåller man värdet av produkter, material och resurser och minimerar avfall. Omkring 80 % av en produkts miljöpåverkan avgörs av hur den är designad. Vi fann endast begränsade bevis för att kommissionens två handlingsplaner för den cirkulära ekonomin, särskilt åtgärderna för cirkulär design av produkter och produktionsprocesser, hade inverkat ändamålsenligt på arbetet för cirkulär ekonomi i EU. Vi rekommenderar att kommissionen analyserar orsakerna till medlemsstaternas låga utnyttjande av EU-finansiering för cirkulär design och undersöker hur fler incitament kan skapas för detta ändamål samt förbättrar sin övervakning av medlemsstaternas övergång till en cirkulär ekonomi.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors