

Eriaruanne

Ringmajandus

Liikmesriikide üleminek on vaatamata ELi meetmetele aeglane



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–X
Sissejuhatus	01–14
Ringmajandus	01–02
ELi õigusaktide üha suurem rõhuasetus ringmajandusele	03–08
Komisjoni ringmajanduse tegevuskavad	09–14
Auditi ulatus ja käsitusviis	15–21
Tähelepanekud	22–91
Liikmesriigid keskenduvad üha enam ringmajandusele, kuid edusammud on aeglased ja seires esineb probleeme	22–32
Liikmesriikide edusammud ringmajanduse suunas liikumisel on aeglased	23–26
Liikmesriikide ringmajanduse strateegiaid mõjutas esimene ringmajanduse tegevuskava	27–28
Komisjoni seireraamistikus on puudusi	29–32
Tõendid selle kohta, et esimese ringmajanduse tegevuskava võimaldavad meetmed olid liikmesriikide ringmajandusele ülemineku edendamisel tõhusad, on piiratud	33–51
Komisjon jõudis järeldusele, et kavandatud vananemist ei ole võimalik tuvastada	35–37
Ohtlike ainete asendamise toetuse kasutamise ulatus oli ebaselge	38–39
Täiustatud tootmistehnoloogiatele juurdepääsu toetavate projektide panus oli piiratud	40–42
PVT-viitedokumentidel, EMASil ja keskkonnatehnoloogia kontrollil oli tootmisprotsesside kestlikkusele tagasihoidlik mõju	43–49
Komisjon suhtles sidusrühmadega olemasolevate foorumite kaudu	50–51
Ringmajandusele ülemineku toetamiseks oli võimalik saada ELi rahalisi vahendeid, kuid ringmajandust toetava disaini jaoks kasutati neid vähe	52–91
Komisjon kavandas ringmajandusele märkimisväärseid ELi rahalisi vahendeid	54–55

Ühtekuuluvuspoliitika vahendite piiratud kasutamine ringmajandust toetava disaini projektide jaoks	56–65
Komisjon mobiliseeris programmi „Horisont 2020“ raames ringmajanduse jaoks rahalisi vahendeid, kuid selle mõju liikmesriikides oli piiratud	66–75
Programmi LIFE raames rahastati ringmajanduse projekte, kuid nende osakaal ringmajandust toetava disaini valdkonnas ei ole teada	76–81
COSME toetas vähe ringmajandust toetava disaini eesmärke	82–85
EFSI toetust ringmajandust toetavale disainile piiras turunõudlus	86–91
Järeldused ja soovitused	92–98

Lisad

I lisa. Esimese ringmajanduse tegevuskava kehtivusajal vastu võetud ringmajandusega seotud ELi direktiivide ülevõtmine

II lisa. Loetelu komisjoni esimese ja teise ringmajanduse tegevuskava meetmetest, mis on seotud ringmajandust toetava disainiga

III lisa. Ringmajanduse seireraamistik

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajatelg

Auditirühm

Kokkuvõte

I Traditsiooniliselt kaldub majandus järgima lineaarset „võta-tarbi-viska ära“ tsükli. Ringmajandus aga säilitab toodete, materjalide ja ressursside väärtuse nii kauaks kui võimalik ning vähendab jäätmeid. Inimeste jaoks tähendab see tooteid, mis kestavad kauem ja/või mida on lihtsam parandada, uuendada, ümbertöödelda, taaskasutada või ringlusse võtta. Ettevõtete jaoks pakub see potentsiaali ressursitõhususe suurendamiseks.

II Toote disain määrab umbes 80% selle keskkonnamõjust. Keskkonnamõju minimeerimiseks tuleb tooted ja tootmisprotsessid ümber kujundada vastavalt ringmajanduse põhimõtetele, mis on kooskõlas ELi prioriteediga vältida jäätmeteket.

III Ressursitõhusus on olnud ELi poliitilises tegevuskavas juba üle kümne aasta. Ringmajanduse tegevuskavad on osa komisjoni ringmajanduse strateegiatest. 2015. aastal avaldas komisjon oma esimese ringmajanduse tegevuskava, mis sisaldab meetmeid toetava õigusraamistiku ja poliitilise suuna kehtestamiseks, ELi rahaliste vahendite eraldamiseks ja ELi ringmajandusele ülemineku jälgimiseks. 2020. aastal avaldas komisjon vastusena Euroopa rohelisele kokkuleppele uue tegevuskava, mis tugineb eelmisele ja milles seatakse kõrgelennuline eesmärk kahekordistada 2030. aastaks ELi ringlussevõetud ja majandusse tagasi suunatavate materjalide osakaalu.

IV Meie auditis hinnati, kas komisjoni meetmed on olnud ringmajandusega seotud tegevuste mõjutamisel liikmesriikides tulemuslikud. Keskendusime komisjoni esimese, 2015. aasta tegevuskava meetmetele, mis olid seotud disaini ja tootmisega. Uurisime liikmesriikide ringmajandusele ülemineku tempot, seda üleminekut toetavate komisjoni meetmete tõhusust ja ELi vahendite erinevatest allikatest kasutuselevõtmist ringmajanduse jaoks. Meie aruande eesmärk on kaasa aidata ELis käimasolevatele püüdlustele vähendada majandustegevuse keskkonnamõju. See peaks aitama komisjonil parandada ringmajandusele ülemineku seiret ning suunata paremini ELi rahalisi vahendeid ringmajandust toetavasse toote- ja tootmisprotsesside disaini, mis on kõige tõhusam viis ringmajandusele üleminekuks.

V Kokkuvõttes jõudsime järeldusele, et on vaid piiratud tõendeid selle kohta, et ringmajanduse tegevuskavad, eelkõige ringmajandust toetava toote- ja tootmisprotsesside disainiga seotud meetmed, on mõjutanud ringmajandusega seotud tegevust liikmesriikides.

VI Positiivne on see, et alates esimese tegevuskava avaldamisest on liikmesriikide valitsused suurendanud ringmajandusega seotud tegevusi. Sellest hoolimata on edusammude tempo endiselt aeglane. ELi eesmärki kahekordistada 2030. aastaks ringlussevõetud ja majandusse tagasi suunatavate materjalide osakaalu on väga keeruline täita.

VII Komisjoni raamistik ELi ringmajandusele ülemineku jälgimiseks ei hõlmanud täielikult kõiki olulisi aspekte, kuna selles puudusid spetsiaalselt ringmajandust toetava tootedisainiga seotud näitajad. Leidsime, et kuigi seireraamistik oli auditi ajal läbivaatamisel, ei võimaldanud komisjoni näitajad põhjalikult jälgida üldist üleminekuprotsessi.

VIII Leidsime vaid piiratud tõendeid selle kohta, et tegevuskava võimaldavad meetmed, mille eesmärk on hõlbustada liikmesriikide üleminekut ringmajandusele, kehtestades poliitilise suuna sellistes valdkondades nagu innovatsioon ja investeeringud, olid tõhusad. Koosõlas ELi õigusaktidega peaksid liikmesriigid kasutama ELi investeeringuid usaldusväärselt, seades esikohale jäätmetekke vältimise.

IX Aastatel 2014–2020 kavandas EL ringmajandusele ülemineku rahastamiseks üle 10 miljardi euro. Vaatamata ELi vahendite kättesaadavusele ja ringmajanduse üldisele toetamisele ei suunanud komisjon ja liikmesriigid rahastamist tõhusalt investeeringutele, mis keskenduvad ringmajandust toetavale toote- ja tootmisprotsesside disainile. ELi rahalisi vahendeid kasutati suures osas jäätmekäitluseks, millel on väiksem potentsiaal keskkonnamõju vähendamiseks. Kuigi 2021.–2027. aasta programmitöös pandi rohkem rõhku ringmajandusele, võivad liikmesriigid siiski otsustada kulutada märkimisväärse osa ELi rahalisi vahendeid jäätmete käitlemisele, selle asemel et neid ringmajandust toetava disaini abil ennetada.

X Soovitame komisjonil

- parandada seiret liikmesriikide ringmajandusele ülemineku üle, et hõlbustada teadlike otsuste tegemist uue poliitika, algatuste ja meetmete kohta ning
- analüüsida põhjuseid, miks on ELi vahendeid ringmajandust toetava disaini jaoks vähe kasutusele võetud, ja kaaluda võimalusi suuremate stiimulite loomiseks.

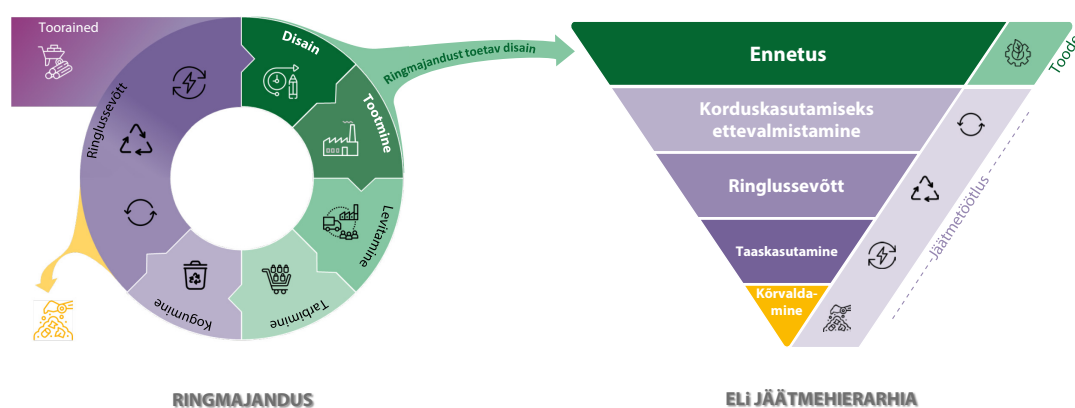
Sissejuhatus

Ringmajandus

01 Mõiste „ringmajandus“ viitab kontseptsioonile säilitada toodete, materjalide ja ressursside väärtust nii kaua kui võimalik ja vähendada jäätmeid. See lähenemisviis erineb traditsioonilisest „võta-tarbi-viska ära“ tsüklist ja sellel on kestlikkuse seisukohalt märkimisväärsed eelised. Inimeste jaoks tähendab see tooteid, mis kestavad kauem ja/või mida on lihtsam parandada, uuendada, ümbertöödelda, taaskasutada või ringlusse võtta. Ettevõtetele pakub see mitmeid potentsiaalseid eeliseid, sealhulgas suuremat ressursitõhusust ja väiksemat hindade kõikumist.

02 Ringmajandus hõlmab toote kogu olelusringi. Kuid nagu komisjon rõhutab¹: „Ringmajandus algab juba toote olelusringi alguses. Nii toote kavandamise etapp kui ka tootmisprotsessid mõjutavad materjalide hankimist, ressursside kasutamist ja jäätmete tekitamist toote kogu olelusringi jooksul.“ Keskkonnamõju minimeerimiseks tuleb tooted ja tootmisprotsessid ümber kujundada vastavalt ringmajanduse põhimõtetele, mis on kooskõlas ELi prioriteediga vältida jäätmeteket (vt [joonis 1](#)). Umbes 80% toote keskkonnamõjust sõltub toote disainist².

Joonis 1. Ringmajanduse etapid vs. ELi jäätmetekke vältimine



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes Euroopa Komisjoni dokumendile ühtekuuluvuspoliitika toetuse kohta ringmajandusele (2016. aasta juunist), ja [jäätmete raamdirektiivile](#).

¹ Komisjoni ringmajanduse tegevuskava, COM(2015) 614.

² „Ecodesign your future: how ecodesign can help the environment by making products smarter“, Euroopa Komisjon, 2014.

ELi õigusaktide üha suurem rõhuasetus ringmajandusele

03 Ressursitõhusus on olnud ELi poliitilises tegevuskavas juba üle kümne aasta. 2010. aasta märtsis võttis komisjon vastu strateegia „Euroopa 2020“³, mis sisaldas ressursitõhusama, loodussäästlikuma ja konkurentsivõimelisema majanduse edendamise prioriteeti. 2011. aastal avaldas komisjon juhtalgatuse „Ressursitõhus Euroopa“⁴, mis on tegevuskava majanduskasvu jätkusuutlikuks muutmiseks, kaotades selle seose ressursside kasutamiselega.

04 2014. aasta juulis avaldas komisjon seadusandliku ettepaneku jätmete vähendamist käsitleva direktiivi kohta⁵, millele oli lisatud teatis ringmajanduse kohta⁶ (ringmajanduse pakett). 2015. aasta märtsis otsustas komisjon siiski oma ettepaneku tagasi võtta, kuna seda kritiseeriti selle eest, et selles keskenduti pigem jäätmepoliitikale ja -õigusaktidele kui konkreetsetele ettepanekutele toodete kogu olelusringi parandamiseks ja eelkõige jäätmetekke vältimiseks.

³ Komisjoni aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia, [COM\(2010\) 2020](#).

⁴ Komisjoni ressursitõhusa Euroopa tegevuskava, [KOM\(2011\) 571](#).

⁵ Komisjoni ettepanek jäätmedirektiivi kohta, [COM\(2014\) 397](#).

⁶ „Ringmajanduse suunas: jäätmevaba Euroopa kava“, ([COM\(2014\) 398](#)).

05 EL võttis vastu terve rea ringmajandust käsitlevaid direktiive. 2009. aasta ökodisaini direktiiv⁷ on oluline õigusakt energiamõjuga toodete kohta, mis puudutab nõudeid ringmajandust toetavale tootedisainile. Aastatel 2015–2019 võtsid ELi seadusandjad vastu hulga direktiive⁸, millega edendatakse ringmajanduse põhimõtteid, sealhulgas jäätmetekke vältimist ning loodusvarade mõistlikku, tõhusat ja ratsionaalset kasutamist. Kolm neist direktiividest käsitlesid ringmajandust toetavat tootedisaini:

- o 2015. aasta ohtlike ainete piiramise direktiiv;
- o 2018. aasta pakendite ja pakendijäätmete direktiiv; ja
- o 2019. aasta ühekordsete plasttoodete direktiiv.

06 Liikmesriikides oli veel käimas nende direktiivide ülevõtmine liikmesriigi õigusesse (vt *lisa*).

⁷ Direktiiv 2009/125/EÜ energiamõjuga toodete ökodisaini nõuete kohta.

⁸ **1)** Direktiiv (EL) 2015/863 ohtlike ainete kasutamise kohta; **2)** 2018/849 kasutuselt kõrvaldatud sõidukite, patareide ja akude (patarei- ja akujäätmete) ning elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmete kohta; **3)** 2018/850 prügilate kohta; **4)** 2018/851 jäätmete kohta; **5)** 2018/852 pakendite ja pakendijäätmete kohta; **6)** 2019/771 kaupade müügilepingute teatavate aspektide kohta; **7)** 2019/883 sadama vastuvõtuseadmete kohta laevajäätmete üleandmiseks; **8)** 2019/904 ühekordsete plasttoodete direktiiv.

07 Alates 2020. aastast on komisjon hakanud süstemaatiliselt integreerima ringmajandusel põhineva toote- ja tootmisdisaini kestlikkusnõudeid oma seadusandlikesse ettepanekutesse, nagu:

- o ettepanek kestliku tootepoliitika algatuse kohta⁹;
- o elektroonikaseadmete ringkasutuse algatuse raames ettepanek ühise laadimislahenduse ja süsteemi kohta, millega premeeritakse tarbijaid vanade seadmete tagastamise eest¹⁰;
- o ettepanek tööstusheidete direktiivi¹¹ läbivaatamiseks, sealhulgas ringmajanduse tavade lisamine tulevastesse parima võimaliku tehnika viitedokumentidesse; ja
- o 2011. aasta ohtlike ainete kasutamise piiramise direktiivi¹² läbivaatamine ja suunised, et selgitada selle seoseid kemikaalide registreerimise, hindamise, autoriseerimise ja piiramise 2006. aasta määrusega (REACH)¹³ ja ökodisaini nõuetega.

08 2022. aasta lõpu seisuga oli neid algatusi reguleerivate õigusaktide vastuvõtmine veel pooleli, välja arvatud uus direktiiv, mis käsitleb ühiseid laadimisseadmeid¹⁴ ja mida hakatakse kohaldama alates 2024. aasta detsembrist. 2023. aasta veebruaris avaldas komisjon roheline kokkuleppe tööstuskava, milles viidatakse ringmajanduse tegevuskavale seoses nende ühise eesmärgiga luua raamistik ELi tööstuse ümberkujundamiseks kliimaneutraalsuse ajastul¹⁵.

⁹ Komisjoni ettepanek võtta vastu määrus kestlike toodete ökodisaininõuete kohta, [COM\(2022\) 142](#).

¹⁰ Komisjoni ettepanek võtta vastu direktiiv raadioseadmete turul kättesaadavaks tegemist käsitlevate õigusaktide ühtlustamise kohta, [COM\(2021\) 547](#).

¹¹ Komisjoni ettepanek tööstusheidete direktiivi kohta, [COM\(2022\) 156](#).

¹² [Direktiiv 2011/65/EL](#) teatavate ohtlike ainete kasutamise piiramise kohta elektri- ja elektroonikaseadmetes.

¹³ [Määrus \(EÜ\) nr 1907/2006](#), mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) ja millega asutatakse Euroopa Kemikaalide Agentuur.

¹⁴ [Direktiiv \(EL\) 2022/2380](#) raadioseadmete turul kättesaadavaks tegemist käsitlevate õigusaktide ühtlustamise kohta.

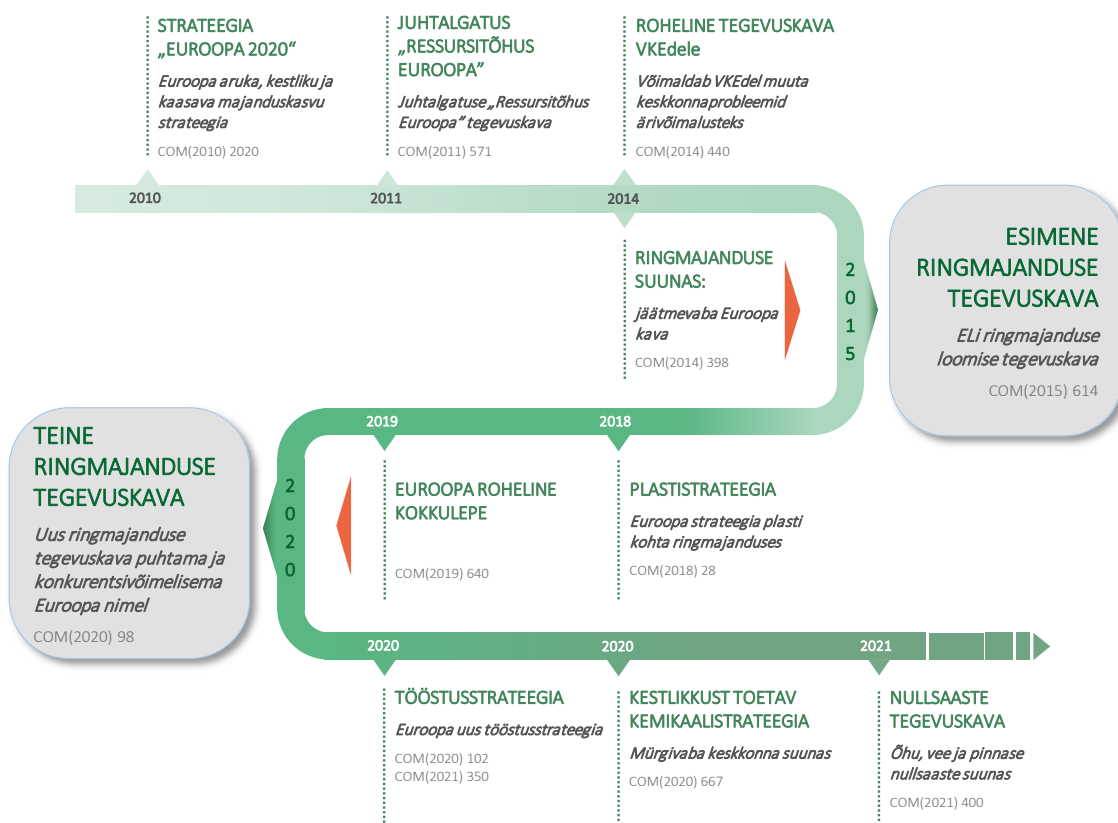
¹⁵ Rohelise kokkuleppe tööstuskava kliimaneutraalsuse ajastuks, [COM\(2023\) 62](#).

Komisjoni ringmajanduse tegevuskavad

09 Ringmajanduse tegevuskavad on osa komisjoni ringmajanduse strateegilisest raamistikust (vt [joonis 2](#)). Need kavad hõlmavad nelja liiki meetmeid:

- õige õigusraamistiku tagamine (nt direktiivid, rakendusmäärused);
- valdkondadevahelised meetmed, millega kehtestatakse poliitilised suunised (käesolevas aruandes nimetatakse neid võimaldavateks meetmeteks) sellistes valdkondades nagu innovatsioon ja investeeringud (nt horisontaalsete testimiskavade väljatöötamine), et stimuleerida üleminekut ringmajandusele;
- ELi rahaliste vahendite eraldamine projektidele, mis kiirendavad ringmajanduse suunas liikumist; ja
- ELi ringmajanduse suunas tehtavate edusammude jälgimine.

Joonis 2. ELi ringmajanduse strateegiline raamistik



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

10 2015. aastal avaldas komisjon esimese ringmajanduse tegevuskava¹⁶, mis sisaldas 54 konkreetset meetet. 2020. aastal avaldas komisjon vastusena Euroopa rohelinele kokkuleppele¹⁷ teise ringmajanduse tegevuskava¹⁸. See kava tugineb esimesele ringmajanduse tegevuskavale ja sisaldab veel 35 meetet, millega toetatakse ringmajandust. Teises tegevuskavas seatakse ka kõrgelennuline eesmärk kahekordistada 2030. aastaks ELi ringlussevõetavate materjalide kasutamise määra (st ringlussevõetud ja majandusse tagasi suunatud materjalide osakaalu).

11 Nii esimene kui ka teine ringmajanduse tegevuskava toetavad üleminekut ringmajandusele, edendades kestlikku tootmist, tarbimist ja ressursitõhusust ettevõtete ja inimeste hüvanguks. Tegevuskavades on sätestatud ringmajandust toetava toote- ja tootmisprotsesside disaini eesmärgid (käesolevas aruandes nimetatakse neid ringmajanduse tegevuskava eesmärkideks, vt *joonis 3*). Ligi veerand (21) kahes tegevuskavas sisalduvast 89 meetmest on suunatud kujundus- ja tootmisetappidele ning hõlmab kõiki nelja liiki meetmeid, millele on viidatud punktis *09. II lisas* on esitatud üksikasjalikum kirjeldus.

¹⁶ Komisjoni ringmajanduse tegevuskava, COM(2015) 614.

¹⁷ Euroopa roheline kokkulepe, COM(2019) 640.

¹⁸ Komisjoni teine ringmajanduse tegevuskava, COM(2020) 98.

Joonis 3. Ringmajandust toetava disaini ja ELi ringmajandusele ülemineku eesmärgid esimese ja teise ringmajanduse tegevuskava põhjal



Allikas: Euroopa Kontrollikoda esimese ja teise ringmajanduse tegevuskava teatiste põhjal.

12 Esimeses ringmajanduse tegevuskavas täpsustas komisjon, et ühtekuuluvuspoliitika kaudu tuleks rahastada kohaliku ja piirkondliku tasandi projekte, et edendada jäätmetekke vältimist. Ajavahemikul 2014–2020 eraldas komisjon ringmajandusele üle 10 miljardi euro ulatuses ELi rahalisi vahendeid ühtekuuluvuspoliitika fondidest, peamiselt Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERF), samuti muudest ELi fondidest nii otsese eelarve täitmise (nt programm „Horisont 2020“, programm LIFE ja ELi ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programm (COSME)) kui ka kaudse eelarve täitmise raames (nt Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI) ja rahastamisalgatus novaatoritele (InnovFin)).

13 Esimese ja teise ringmajanduse tegevuskava rakendamise eest vastutab ainult komisjon. Esimese ringmajanduse tegevuskava rakendamise koordineerimise ja seire eest vastutasid komisjoni peasekretariaadi järelevalve all keskkonna peadirektoraat ning siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat. Teise ringmajanduse tegevuskava puhul võttis vastutuse koordineerimise ja seire eest üle keskkonna peadirektoraat.

14 Ei esimene ega teine ringmajanduse tegevuskava ei ole liikmesriikidele siduvad ning neil ei ole kohustust luua riiklikke ringmajandusstrateegiaid. Tegevuskavad sisaldavad siiski seadusandlikke ettepanekuid, mis pärast rakendamist loovad siduvad tingimused. Komisjon on seisukohal, et „ringmajanduse elluviimine eeldab pikaajalist kaasatust kõikidel tasanditel, alates liikmesriikidest, piirkondadest ja linnadest, ettevõtjate ja kodanike kaasamiseni“¹⁹.

¹⁹ ELi ringmajanduse tegevuskava, lk 3.

Auditi ulatus ja käsitusviis

15 Meie auditi käigus hinnati, kas komisjoni ringmajanduse tegevuskavad ja eelkõige ringmajandust toetava toote- ja tootmisprotsesside disainiga seotud meetmed on olnud tõhusad liikmesriikide ringmajanduslike tegevuste mõjutamisel. Uurisime eelkõige, kas:

- o ringmajandusega seotud tegevus on liikmesriikides alates 2015. aastast suurenenud;
- o esimese ringmajanduse tegevuskava ringmajandust toetava disaini võimaldavad meetmed on olnud tõhusad, et edendada liikmesriikide üleminekut ringmajandusele;
- o komisjon on tõhusalt mobiliseerinud ELi vahendeid, et toetada ringmajanduse eesmärkide saavutamist, eelkõige seoses disaini ja tootmisega.

16 Audit hõlmab ajavahemikku 2014–2022. Keskendusime esimesele ringmajanduse tegevuskavale, kuna meie auditi ajal oli liiga vara hinnata teise ringmajanduse tegevuskava meetmeid. Audit hõlmas 11 meetet esimese ringmajanduse tegevuskava 21 meetmest, mis on seotud ringmajandust toetava disainiga (vt [joonis 4](#) ja [II lisa](#)). Jätsime välja ringmajanduse tegevuskava meetmed, mis olid seotud õige õigusraamistiku tagamisega, kuna ettepanekud mitme olulise õigusakti kohta olid auditi ajal veel vastu võtmata (vt punktid [07–08](#)).

Joonis 4. Auditiga hõlmatud esimese ringmajanduse tegevuskava meetmed



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

17 Uurisime dokumente ja küsitlesime komisjoni peadirektoraatide ringmajanduse tegevuskavade rakendamisega seotud töötajaid, Eurostati ja Euroopa Investeerimispanka (EIP) töötajaid. Samuti küsitlesime asjaomaseid sidusrühmi rahvusvahelisel ja liikmesriikide tasandil (sealhulgas ettevõtete esindajaid), et saada kinnitust liikmesriikide esitatud dokumentide ja teabe analüüsile.

18 Ühtekuuluvuspoliitika fondidest keskendusime ERFile, mis on väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEde) ringmajandusele ülemineku peamine rahastamisallikas. Valisime välja kolm liikmesriiki – Iirimaa, Madalmaad ja Poola –, et hinnata nende edusamme ringmajanduse suunas liikumisel, nende kavandatud ERFi rahastamist ja strateegilisi prioriteete. Tuginesime valiku tegemisel nende edusammudele ringmajandusele üleminekul (ringluse määr), ERFi kavandatud rahastamisele ja sellele, kas neil oli olemas riiklik ringmajanduse strateegia, mille eesmärk oli saavutada iga nimetatud kriteeriumi osas sobiv kombinatsioon. Vaatasime läbi nende riiklikud strateegiad, poliitikadokumendid ja rakenduskavad ning 2014.–2020. aasta strateegiad, samuti (olemasolu korral) ERFi 2021.–2027. aasta programmid ning riiklikud taaste- ja vastupidavuskavad. Korraldasime veebipõhiseid vestlusi liikmesriikide ametiasutuste ja valitud projektide toetusesaajatega.

19 Valitud liikmesriikide korraldusasutuste esitatud projektide loetelust valisime välja viis ERFi projekti, millel oli meie arvates suur potentsiaal aidata kaasa ringmajandust toetavale disainile (kaks Madalmaades ja Poolas ning üks Iirimaa). Uurisime ka kolme programmi „Horisont 2020“ projekti, kolme COSME programmi projekti, ühte programmi LIFE projekti ja ühte EFSI projekti. Meie eesmärk oli hinnata nende projektide asjakohasust ja seda, mil määral nad aitasid kaasa nii ringmajanduse tegevuskavade üldiste eesmärkide kui ka ringmajandust toetava disainiga seotud eesmärkide saavutamisele.

20 Auditi ettevalmistamisel korraldasime kõigi ELi ERFi korraldusasutuste seas küsitluse, mis käsitles ühtekuuluvuspoliitika rahastamist ringmajanduse eesmärgil. Küsitluse tulemusi kasutasime kolme valitud liikmesriigi ERFi kulutuste järelanalüüsiks. Tuginesime ka oma 2020. aasta ökodisaini ja energiamärgistuse eriaruande²⁰ järeldustele, meie 2022. aasta eriaruandele programmi „Horisont 2020“ ja ühtekuuluvuspoliitika fondide koostoime kohta²¹ ning meie 2023. aasta ülevaatele ohtlike jätmetega seotud ELi meetmete kohta²². Soovituste koostamisel võtsime arvesse ka meie 2021. aasta eriaruande järeldusi tulemuspõhise rahastamise kohta ühtekuuluvuspoliitikas²³.

21 Meie aruande eesmärk on aidata kaasa ELis käimasolevatele püüdlustele vähendada majandustegevuse keskkonnamõju. See peaks aitama komisjonil parandada ringmajandusele ülemineku seiret ning suunata paremini ELi rahalisi vahendeid ringmajandust toetavasse disaini, mis on kõige tõhusam viis ringmajandusele üleminekuks.

²⁰ Eriaruanne 01/2020: „ELi tegevus ökodisaini ja energiamärgistuse valdkonnas: oluline panus energiatõhususe suurendamisse, mida vähendavad märkimisväärsed viivitused ja nõuete mittetäitmine“.

²¹ Eriaruanne 23/2022: „Programmi „Horisont 2020“ ning Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahelist sünergiat ei ole veel täielikult ära kasutatud“.

²² Ülevaade 02/2023: „ELi meetmed ohtlike jätmete suureneva kogusega võitlemiseks“.

²³ Eriaruanne 24/2021: „Tulemuspõhine rahastamine ühtekuuluvuspoliitikas: eesmärgid on asjakohased, kuid perioodil 2014–2020 jäid püsima mitmed puudused“.

Tähelepanekud

Liikmesriigid keskenduvad üha enam ringmajandusele, kuid edusammud on aeglased ja seires esineb probleeme

22 Uurisime

- o liikmesriikide edusamme ringmajanduse suunas ja seda, kas need on pärast esimese ringmajanduse tegevuskava avaldamist 2015. aastal kiirenenud;
- o seda, kas komisjoni ringmajanduse tegevuskavad ja eelkõige ringmajandust toetava tootedisainiga seotud meetmed on mõjutanud riiklike strateegiaid ja kavasid, et viia need kooskõlla ELi prioriteetidega;
- o seda, kas komisjon on ELi tulevaste poliitikameetmete kavandamise hõlbustamiseks loonud tervikliku ja kõikehõlmava seiresüsteemi, et mõõta liikmesriikide edusamme ringmajandusele üleminekul.

Liikmesriikide edusammud ringmajanduse suunas liikumisel on aeglased

23 Ringmajanduse esimene tegevuskava sisaldas komisjoni meedet, mille eesmärk oli välja töötada seireraamistik, et mõõta ELi üleminekut ringmajandusele (vt [II lisa](#), meede 15). Selles raamistikus kasutati Eurostati ja muude ametlike allikate olemasolevaid andmeid. See esitati 2018. aastal ja sisaldas ringlussevõetavate materjalide kasutamise määra näitajat (vt ka punktid [29–32](#)).

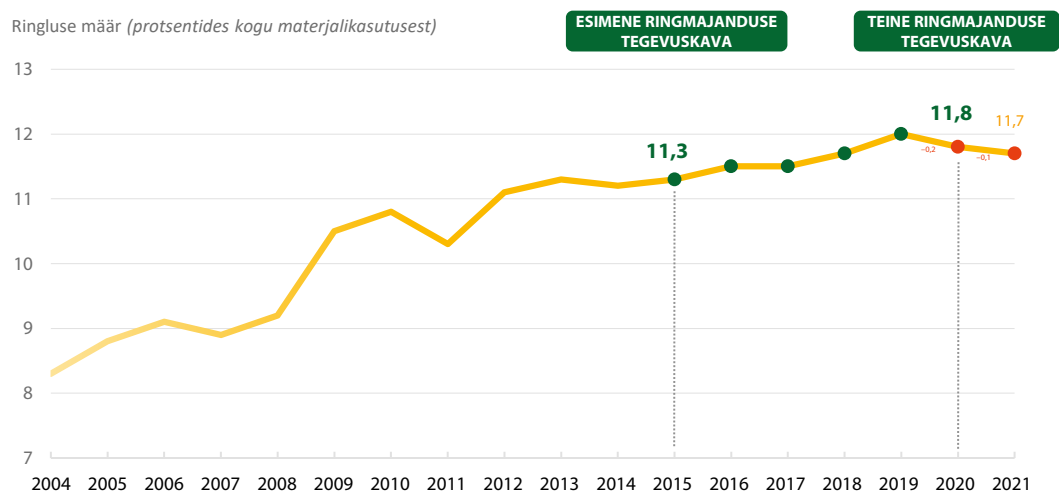
24 See näitaja, mida tuntakse ka ringluse määrana, mõõdab ringlussevõetud ja majandusse tagasi suunatud materjalide osakaalu. Mõned rahvusvahelised organisatsioonid²⁴ ja riiklikud asutused hindavad selle näitaja abil riikide üldist edasiminekut ringmajanduse suunas. Komisjon ise kasutas seda näitajat teise ringmajanduse tegevuskava 2030. aasta eesmärgi seadmisel (vt punkt [10](#)) ja oma igaaastastes riikide aruannetes, et näidata liikmesriikide edu ringmajandusele ülemineku eesmärkide saavutamisel.

²⁴ Nt „The OECD Inventory of Circular Economy indicators“, OECD, 2021; ÜRO Euroopa Majanduskomisjon (UNECE).

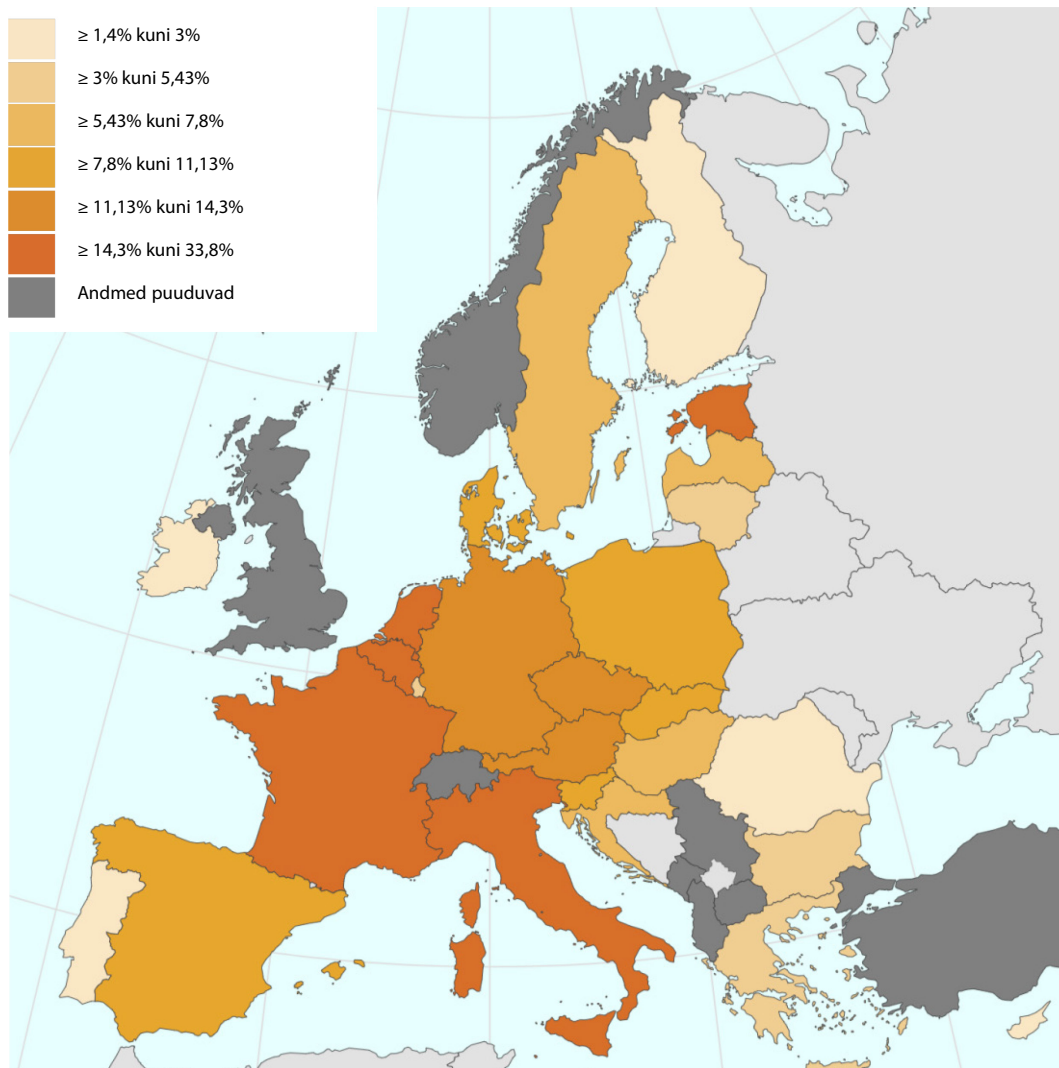
25 Eurostat on koostanud ELi ringluse määra alates 2018. aastast ja sai määra tagasiulatuvalt alates 2004. aastast välja arvutada. *Jooniselt 5* nähtub, et aastatel 2015–2021 suurenes kõigi ELi liikmesriikide (EL 27) keskmine ringluse määr vaid 0,4 protsendipunkti võrra. Kuigi komisjoni teise ringmajanduse tegevuskava eesmärk on 2020. aasta ringluse määra 2030. aastaks kahekordistada, on tegelik ringluse määr alates 2019. aastast veidi vähenenud. 2021. aasta ELi ringluse määr, 11,7%, on kõrgem kui viimane ülemaailmne ringluse määr, mis on 7,6% (2018. aastal oli see 9,1%)²⁵.

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

Joonis 5. EL 27 edusammud ringmajanduse suunas



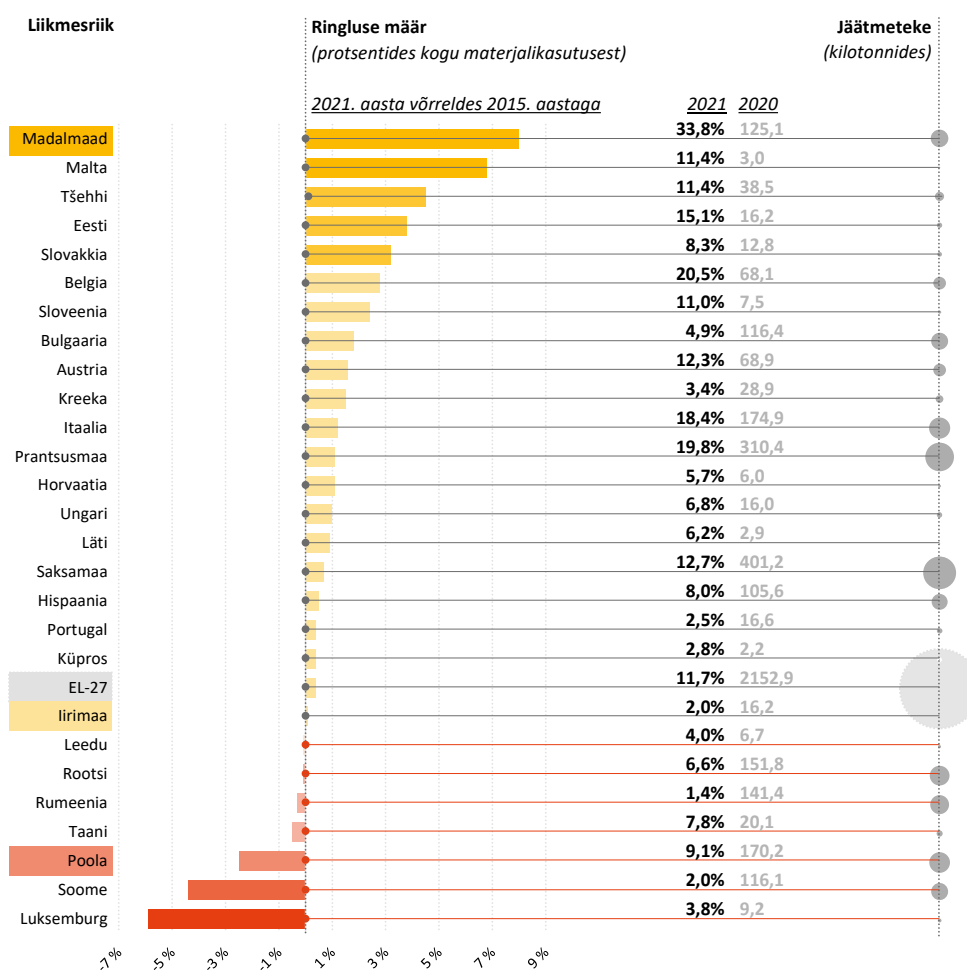
2021



Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes dokumendile „Eurostat – circular material use rate“. Kaartide kujundus: Eurostat.

26 Jooniselt 5 nähtub ka, et ringluse määrad on liikmesriigiti märkimisväärselt erinevad – mõned kasutavad ringlussevõetud materjale mitu korda rohkem kui teised. **Joonisel 6** on näidatud iga liikmesriigi edusammud aastatel 2015–2021 ja tekkinud jäätmete kogus. Seitse liikmesriiki, sealhulgas üks, mida me üksikasjalikumalt analüüsisime (Poola), on selle perioodi jooksul taandarenenud.

Joonis 6. Liikmesriikide edusammud ringmajanduse suunas aastatel 2015–2021



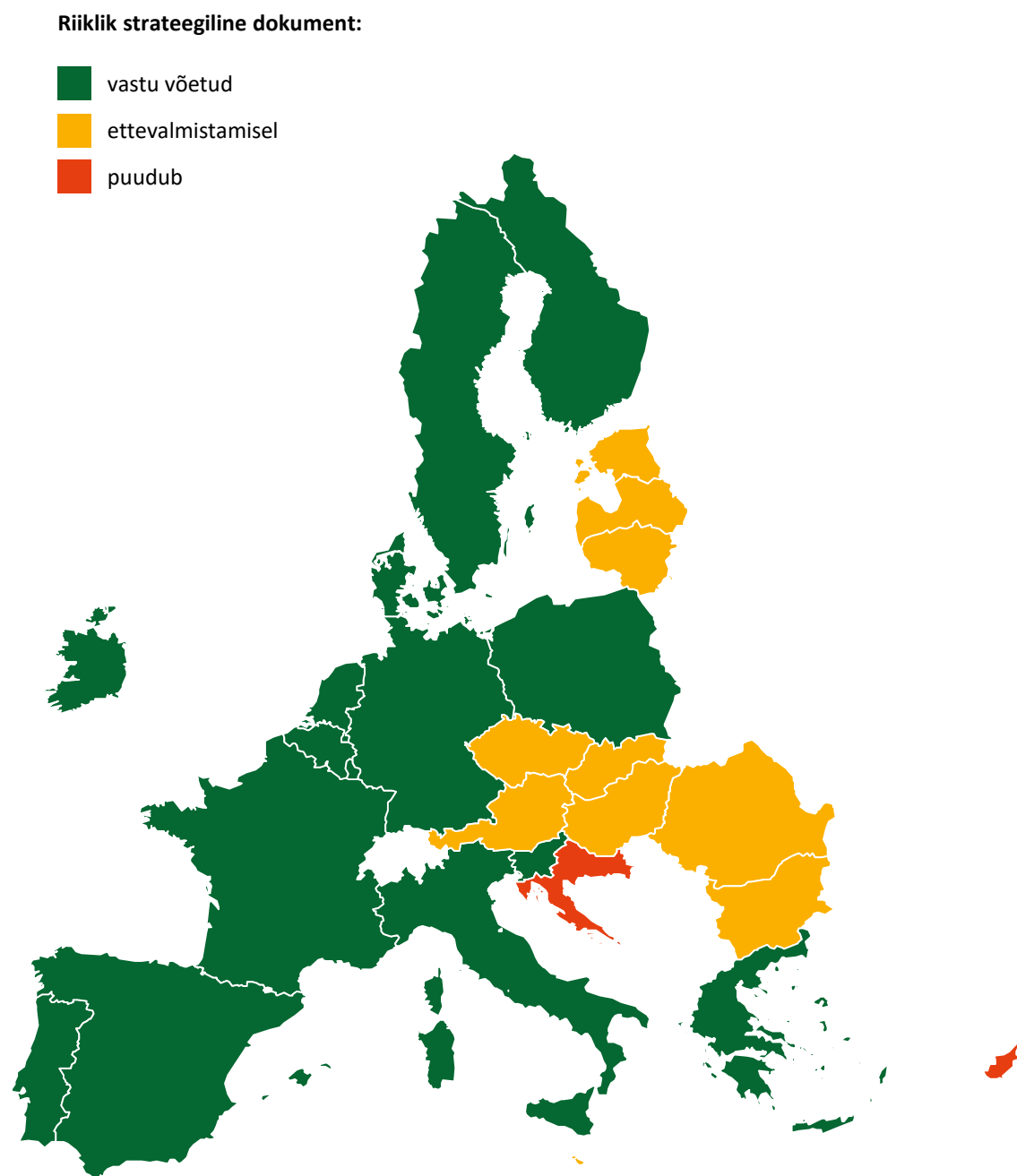
Allikas: Euroopa Kontrollikoda, tuginedes dokumentidele „Eurostat – circular material use rate“ ja „Generation of waste“.

Liikmesriikide ringmajanduse strateegiaid mõjutas esimene ringmajanduse tegevuskava

27 Esimese ringmajanduse tegevuskavaga ei kaasnenud nõuet, et liikmesriigid koostaksid ringmajanduse strateegia. Komisjon julgustas liikmesriike siiski kehtestama ja vastu võtma meetmeid ja/või strateegiaid, mis täiendaksid esimest ringmajanduse tegevuskava ja toetaksid selle elluviimist. Uurisime, kas liikmesriikide üleminek ringmajandusele oli kiirenenud kooskõlas nõukogu ootustega esimesele ringmajanduse tegevuskavale²⁶. 2022. aasta juuniks olid peaaegu kõik ELi liikmesriigid välja töötanud või välja töötamas riiklikku ringmajanduse strateegiat (vt [joonis 7](#)). Enamik neist võeti vastu pärast 2016. aastat. Mõni liikmesriik oli välja töötanud isegi piirkondliku või linna tasandi strateegiaid.

²⁶ „Council conclusions on the EU action plan for the circular economy“, [pressiteade 367/16](#), punkt 2.

Joonis 7. EL 27 riiklikud strateegilised dokumendid ringmajanduse kohta



Allikas: Euroopa Kontrollikoja analüüs, mis põhineb Euroopa Komisjoni andmetel 2022. aasta juuni seisuga.

28 **1. selgituses** kirjeldatakse üksikasjalikumalt kolme uuritud liikmesriigi ringmajanduse strateegiaid. Riikide strateegiate vastuvõtmise ajastus oli väga erinev. Samuti erinesid strateegiliste dokumentide sisu ja üksikasjad. Kõik lisatud elemendid olid seotud ringmajandust toetava disainiga, kuid mõnes neist rõhutati toote olelusringi vähem mõjusaid etappe, näiteks ringlussevõttu või muid jäätmekäitlusviise. Kõik küsitletud poliitikakujundajad tunnistasid siiski, et nii esimene kui ka teine ringmajanduse tegevuskava on mõjutanud nende strateegiaid ja nende aluseks olevaid meetmeid.

1. selgitus

Lirimaa, Madalmaade ja Poola ringmajanduse strateegiad

2016. aasta sügisel vastu võetud Madalmaade strateegias seati eesmärgiks vähendada 2030. aastaks esmaste toorainete kasutamist 50% ja saavutada täielik ringmajandus 2050. aastaks. See hõlmab ringmajanduse kõigi etappide aspekte, sealhulgas ringmajandust toetavat disaini, ning selles on otsesed viited esimesele ringmajanduse tegevuskavale.

Poolas sisaldas 2019. aasta ringmajanduse tegevuskava ringmajanduse kavandamise ja tootmise etapiga seotud meetmeid, mis tuginesid esimesele ringmajanduse tegevuskavale. 2022. aasta juulis võttis Poola valitsus vastu uue tootlikkusstrateegia, mille eesmärk on suunata tulevikus toetusi ringmajandusele üleminekuks Poolas. Ülemineku mõõtmiseks otsustas valitsus jälgida komisjoni kasutatavatest näitajatest erinevaid näitajaid (nt loodusvarade tootlikkus).

Lirimaa valitsus võttis 2020. aastal vastu tegevuskava „Waste Action Plan for Circular Economy“, mis käsitleb jäätmeplaneerimist ja -käitlust. Selle põhieesmärk oli suunata tähelepanu kahjulike jäätmete kõrvaldamisele või ümbertöötlemisele ning toodete ja kaupade olelusaja pikendamisele nende taaskasutamise kaudu ja eelkõige jäätmete tekkimise vältimisele. 2021. aasta detsembris võttis valitsus vastu strateegia „Whole of Government Circular Economy Strategy“, mis sisaldab eesmärki suurendada Lirimaa ringluse määra 2030. aastaks üle ELi keskmise.

Komisjoni seireraamistikus on puudusi

29 Esimese ringmajanduse tegevuskava meetme nr 15 eesmärk oli luua raamistik peamiste suundumuste ja mustrite jälgimiseks, et mõista ringmajanduse erinevaid elemente ajalisel kontekstis, aidata kindlaks teha edutegureid liikmesriikides ja hinnata, kas on võetud piisavalt meetmeid.

30 Komisjon esitas seireraamistiku esimese versiooni 2018. aasta jaanuaris ja on seda järjepidevalt ajakohastanud. See sisaldab kümmet näitajat (vt *III lisa*), mis mõõdavad edusamme neljas valdkonnas: 1) tootmine ja tarbimine, 2) jäätmekäitlus, 3) teisene toore ning 4) konkurentsivõime ja innovatsioon. Leidsime, et ringmajandust toetava tootedisaini kohta spetsiaalseid näitajaid ei ole.

31 Spetsiaalselt disainile suunatud näitajate puudumisele juhtisid tähelepanu ka institutsioonilised sidusrühmad, nagu Euroopa Parlament²⁷ ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee²⁸. Euroopa Keskkonnaamet on märkinud²⁹, et raamistikul puuduvad toote väärtuse säilitamise näitajad. Alates 2020. aastast³⁰ on amet oma algatuse „Circularity Metrics Lab“ raames uurinud disaini hindamise uusi viise, sealhulgas näitajate kasutamist. Ka kolm küsitletud liikmesriiki rõhutasid tootedisainiga seotud näitajate lisamise tähtsust. Nende arvates keskendus raamistik jäätmetele, kajastades pigem lineaarset kui ringmajandust.

32 Meie auditi ajal oli komisjonil pooleli ringmajanduse seireraamistiku ülevaatamine. Auditi käigus meile esitatud kavandi uued näitajad ei kõrvalda aga täielikult puudusi, mida me seoses ringmajandust toetava tootedisainiga täheldasime. Lisaks on teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat välja valinud ühe programmi „Euroopa horisont“ raames rahastatava teadusprojekti, et töötada välja ja katsetada alternatiivseid näitajaid, millega mõõdetakse ringmajandusele üleminekul tehtud edusamme. See projekt, mida EL rahastab 850 000 euroga, on kavandatud koondama keskkonnastatistika uusimaid mõtteviise, et jälgida ringlust kõigil tasanditel ja kehtestada võrdlusalused, sealhulgas rahastamise jaoks. Komisjon on hakanud uurima koostoimevõimalusi oma praeguse seireraamistikuga.

²⁷ Euroopa Parlamendi resolutsiooni ettepaneku projekt vastavalt kodukorra artiklile 133 ringmajanduse seireraamistiku kohta, [B8-0000/2018](#), lõige 3.

²⁸ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni ringmajanduse seireraamistik“, [NAT/722-EESC-2018-00464](#), punkt 3.3.

²⁹ Euroopa Keskkonnaamet, „Monitoring the circular economy using emerging data streams“, [23/2021](#).

³⁰ „Bellagio Declaration Circular Economy Monitoring Principles“, 2020.

Tõendid selle kohta, et esimese ringmajanduse tegevuskava võimaldavad meetmed olid liikmesriikide ringmajandusele ülemineku edendamisel tõhusad, on piiratud

33 Meie auditiga hõlmatud 11 esimese ringmajanduse tegevuskava meetet hõlmasid kuut ringmajandust toetava disaini meetet (vt *II lisas* esitatud meetmete loetelu). Komisjon kavatses

- hinnata sõltumatu testimisprogrammi võimalikkust seoses kavandatud vananemisega (meede nr 5),
- töötada välja parema teadmistebaasi ja toetada VKEsid väga ohtlike ainete asendamisel (meede nr 6),
- luua avatud üleeuroopalise tehnoloogiataristute võrgustiku VKEde jaoks, et nad saaksid oma tootmisprotsessides kasutada kõrgtehnoloogiat (meede nr 7),
- suunata ringmajandust ELis, kasutades parima võimaliku tehnika viitedokumente (meede nr 8),
- kaaluda, kuidas parandada keskkonnajuhtimis- ja -auditeerimissüsteemi (EMAS) ja keskkonnatehnoloogia kontrollimise katseprogrammi tõhusust ja kasutuselevõttu (meede nr 9) ning
- kaasata sidusrühmi ringmajanduse esimese tegevuskava rakendamisse peamiste sektorite olemasolevate foorumite kaudu (meede nr 10).

34 Hindasime kõiki neid meetmeid, koondades neljanda ja viienda meetme kokku, et kindlaks teha, kas need on kooskõlas esimese ringmajanduse tegevuskava ringmajandust toetava disaini eesmärkidega ja kas need annavad tulemusi, mis aitavad kaasa liikmesriikide ringmajandusele üleminekule.

Komisjon jõudis järeldusele, et kavandatud vananemist ei ole võimalik tuvastada

35 Kavandatud vananemine on toote kasutusaja kunstlik piiramine kavandamise etapis, nii et toode vananeb kindlaksmääratud aja möödudes. Selliste toodete asendamiseks kulub täiendavaid ressursse, energiat jne. Kavandatud vananemisest loobumine on selgelt kooskõlas esimese ringmajanduse tegevuskava eesmärkidega, mis käsitlevad ringmajandust toetavat tootedisaini. Vastuseks nõukogu ja Euroopa Parlamendi jätkuvalle huvile määras komisjon endale 2018. aastaks tähtaja, et hinnata võimalust luua sõltumatu testimisprogramm kavandatud vananemise tuvastamiseks ja tõkestamiseks.

36 Komisjon jõudis 2017. aastal järeldusele, et ükski järeltestimiskava ei suuda tuvastada toodete tahtlikku vananemist. Selle asemel otsustas komisjon välja töötada teistsuguse kava, et tuvastada pigem enneaegset kui kavandatud vananemist (st kava ei oleks suunatud tootjate halbade kavatsuste väljaselgitamisele), mille jaoks eraldati programmi „Horisont 2020“ raames 5 miljonit eurot. Kahest ettepanekust valiti kõnealuse testimiskava elluviimiseks välja üks projekt, mille jaoks on ette nähtud 5 miljoni euro suurune ELi toetus.

37 Uurisime projekti dokumentatsiooni ja küsitlesime selle toetusesaajat. Auditi tegemise ajal oli projekt pooleli ja see pidi valmima 2023. aasta aprillis. Täheldasime, et kavandatud testimiskava hõlmaks nelja tooterühma (pesumasinad, nõudepesumasinad, nutitelerid ja mobiiltelefonid) ringmajandust toetava disaini tegureid, nagu vastupidavus, parandatavus, kohandatavus ja uuendatavus. See ei tuvastaks aga tootja halba kavatsust, mistõttu ei ole selle abil võimalik täita sellega seotud esimese ringmajanduse tegevuskava meetme eesmärki valmistada ette sõltumatu testimisprogramm programmi „Horisont 2020“ raames, et aidata tuvastada võimaliku kavandatud vananemisega seotud probleeme.

Ohtlike ainete asendamise toetuse kasutamise ulatus oli ebaselge

38 ELis tekkivate ohtlike jäätmete kogus on alates 2004. aastast pidevalt suurenenud³¹. Seoses selliste ohtlike ainete asendamisega rahastas komisjon kahte COSME programmi projekti (ELi toetusega 346 000 eurot), et viia ellu kõnealust esimese ringmajanduse tegevuskava meedet, millega toetatakse VKEsid. Mõlema projekti kontseptsioon oli kooskõlas esimese ringmajanduse tegevuskava eesmärgiga pakkuda ohutumaid tooteid. Nende eesmärk oli hõlbustada ja levitada teatavate keemiliste ainete asendamise parimaid tavasid, parandades komisjoni ettevõtlusvõrgustiku hallatavat partnerlusvõimaluste andmebaasi. Komisjon tegi kindlaks ka seitse programmi LIFE rahastatud üksikprojekti (ELi toetus 8,2 miljonit eurot), mis olid seotud ohtlike ainete asendamisega, sealhulgas kolm projekti (ELi toetus 4,3 miljonit eurot), mis käivitati pärast esimese ringmajanduse tegevuskava avaldamist (vt punkt 77 ja 5. selgitus).

39 Nende COSME projektide toetusesaajad teatasid, et kõik eesmärgid on saavutatud. Siiski ei saanud me auditi ajal tõendeid selle kohta, et projektide soovitusi tihedama koostöö kohta oleks rakendatud või et VKEd või muud huvitatud isikud oleksid kasutanud andmebaasi laialdasemalt, et pakkuda ohutumaid tooteid.

Täiustatud tootmistehnoloogiatele juurdepääsu toetavate projektide panus oli piiratud

40 Esimese ringmajanduse tegevuskava raames kavatses komisjon toetada VKEde juurdepääsu uuenduslikele tehnoloogiatele. Selle esimese ringmajanduse tegevuskava meetme elluviimiseks rahastati kaht projekti, mis olid seotud nii veebiplatvormide kui ka VKEde toetamisega nende tootmisprotsesside ajakohastamisel. Esimest projekti rahastati programmi „Horisont 2020“ raames (ELi toetus 4,9 miljonit eurot) ja teist projekti COSME teenuslepingu kaudu (ELi toetus 2 miljonit eurot). Mõlemad projektid viidi lõpule kavakohaselt ja kõik nende eesmärgid tunnistati saavutatuks.

41 Mõlemad projektid hõlmasid selliseid tehnoloogiaid, mis toetavad ringmajanduse esimese tegevuskava eesmärke ringmajandust toetavas tootmisprotsesside disainis. Kuigi need ei olnud seotud ringmajandust toetava tootedisainiga, käsitlesid nii puhtad tehnoloogiad (esimese projekti raames) kui ka täiustatud tootmistehnoloogiad (teise projekti raames) kestliku loodusvarade tarbimise ja tootmisprotsesside kaudu tekkivate jäätmete minimeerimise aspekte.

³¹ Ülevaade 02/2023: „ELi meetmed ohtlike jäätmete suureneva kogusega võitlemiseks“.

42 Need kaks projekti hõlmasid siiski vaid väikest arvu VKEsid ning kavandatud tehnoloogiliste lahenduste rakendamise ulatus oli samuti piiratud. Programmi „Horisont 2020“ projektiga toetati ainult 53 VKEd ning COSME projektis otsustas 102-st algselt toetatud VKEst vaid 22 jätkata lõpliku rakendusetapiga, algatades 356-st pakutud uuenduslikust lahendusest vaid 85.

PVT-viitedokumentidel, EMASil ja keskkonnatehnoloogia kontrollil oli tootmisprotsesside kestlikkusele tagasihoidlik mõju

43 Esimese ringmajanduse tegevuskava võimaldavate meetmete hulka kuulusid kaks lisameedet, mille eesmärk oli suurendada ressursitõhusust ja vähendada jäätmeteket kooskõlas esimese ringmajanduse tegevuskava eesmärkidega, mis käsitlevad ringmajandust toetavat tootmisprotsesside disaini. Neist ühe meetmena (*II lisa*, meede nr 8) otsustas komisjon alates 2016. aastast kasutada PVT-viitedokumente parimate tavade edendamiseks erinevates tööstussektorites (vt *2. selgitus*).

2. selgitus

Parima võimaliku tehnika (PVT) viitedokumendid ja järeldused

PVT-viitedokumente arendatakse eesmärgiga teha järeldusi tööstusprotsesside parima võimaliku tehnika kohta, mille komisjon seejärel oma rakendusotsustena avaldab. Nende eesmärk on vältida ja kontrollida tööstusheidet ja saastet. Need järeldused on õiguslikult siduvad ja riiklikud ametiasutused peavad neid arvesse võtma mõningate tööstuskäitiste keskkonnatoime taseme kehtestamisel ja vastavate lubade väljastamisel.

Neid PVT-viitedokumente ja järeldusi kasutati juba 2010. aasta tööstusheidete direktiivi³² rakendamisel.

44 Leidsime aga, et esimese ringmajanduse tegevuskava (2015–2019) raames lisas komisjon ringmajandust käsitlevad täiendavad suunised ainult kaheksasse PVT-viitedokumenti. Ülejäänud 15 PVT-viitedokumenti, mis tuli sel perioodil läbi vaadata, ei ajakohastatud. Suunised ei olnud järjepidevad, sest ainult kaks kaheksast PVT-st sisaldasid asjakohaseid kvantitatiivseid eesmärke.

³² Direktiiv (EL) 2010/75 tööstusheidete kohta.

45 Teise ringmajanduse tegevuskava raames kavatses komisjon luua õigusliku aluse ringmajanduse süstemaatiliseks hõlmamiseks ja analüüsimiseks PVT-viitedokumentides. Komisjon esitas selle õigusliku aluse uue tööstusheidete direktiivi ettepaneku kaudu³³.

46 Teise meetme raames uuriti, kuidas parandada keskkonnajuhtimis- ja -auditeerimissüsteemi (EMAS) ja keskkonnatehnoloogia kontrollimise programmi tõhusust ja kasutuselevõttu (*II lisa*, meede 9). EMAS, mis võeti kasutusele 1993. aastal³⁴, on vabatahtlik ELi keskkonnajuhtimissüsteem, mis võimaldab organisatsioonidel hinnata oma keskkonnategevuse tulemuslikkust, sellest aru anda ja seda parandada. Ringmajanduse kontekstis edendab see ressursitõhusust. Kuigi süsteem kehtestati ELi määrusega, on registreerimine organisatsioonidele vabatahtlik.

47 Esimese ringmajanduse tegevuskava raames kavatses komisjon suurendada EMASi kasutuselevõttu. Aastatel 2016–2018 ja pärast 2020. aastat uute registreerimiste arv siiski vähenes (vt *joonis 8*). 2022. aasta detsembris oli EMASis registreeritud organisatsioonide aktiivsete tegevuskohtade arv 14 000, samas kui algselt kavandati 2015. aastaks 23 000 tegevuskohta³⁵. Kuigi registreeritud organisatsioonid said EMASist üldiselt keskkonnavalaselt kasu, oli neil raskusi jäätmetekke ja materjalitarbimise vähendamise, mis mõnel juhul isegi suurenes³⁶.

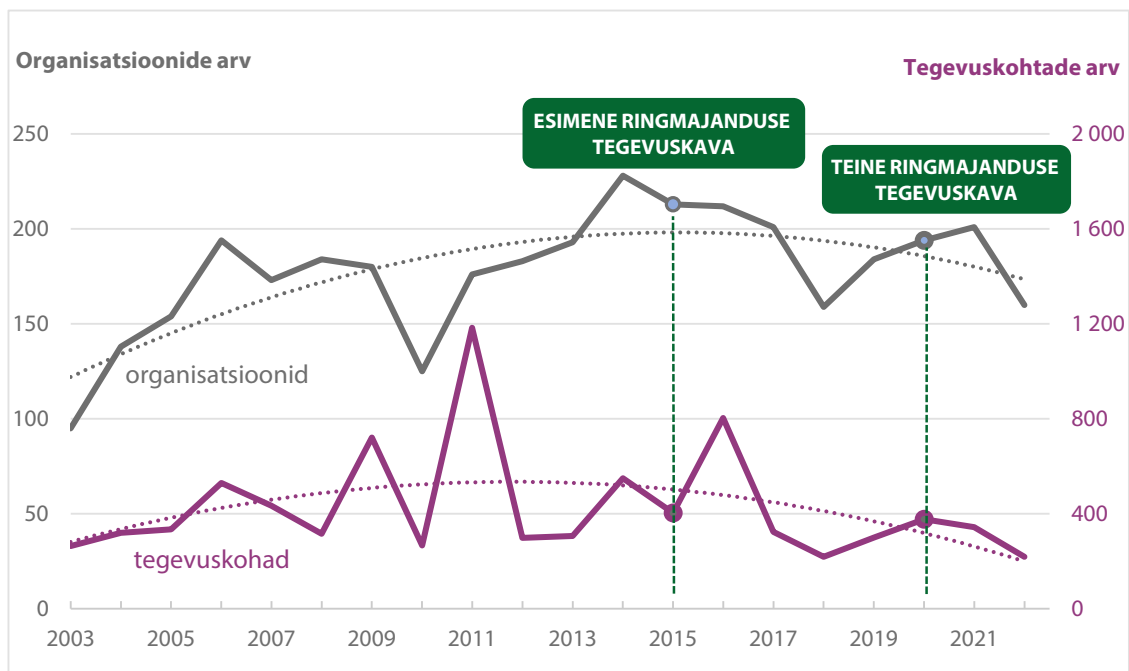
³³ Komisjoni ettepanek võtta vastu direktiiv, millega muudetakse 2010. aasta direktiivi (EL) 2010/75 tööstusheidete kohta, [COM\(2022\) 156](#).

³⁴ Määrus (EMÜ) nr 1836/93 (EMAS), mida on muudetud määrusega (EÜ) nr 761/2001 (EMAS II) ja määrusega (EÜ) nr 1221/2009 (EMAS III).

³⁵ Komisjoni ettepanek EMASi määruse muutmiseks, [KOM\(2008\) 402](#), lk 5.

³⁶ Komisjoni EMASi määruse toimivuskontroll, [SWD\(2017\) 253](#), lk 29, punkt 7.2.1.

Joonis 8. Uute EMASi registreerimiste arv ajavahemikul 2003–2022



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni EMAS registri andmete põhjal.

48 Keskkonnatehnoloogia kontroll on ELi vabatahtlik teenusprogramm, mille eesmärk on aidata uuenduslikel keskkonnatehnoloogiatel turule pääseda. Komisjon käivitas selle 2011. aastal³⁷, see alustas tegevust 2013. aastal ja pidi jätkuma 2016. aastani (hiljem pikendati seda 2017. aastani). See võimaldas VKEdel kontrollida nende poolt välja töötatud uute tehnoloogiate tehnilist ja keskkonnatoimet ning lasta need kontrollitõendi abil sertifitseerida.

49 Esimese ringmajanduse tegevuskava raames kavatses komisjon uurida, kuidas parandada keskkonnatehnoloogia kontrolli katseprogrammi tõhusust ja kasutuselevõttu. Oma 2020. aasta hinnangus tegi komisjon kindlaks võimalused kava lihtsustamiseks ja turu teavitamiseks. Kokku algatati 123 keskkonnatehnoloogia kontrolli ja kontrollitõend väljastati 47 tehnoloogiale, sealhulgas 15 tehnoloogiale, mis sisaldasid ringmajandusega seotud materjalitõhususe aspekte. Me ei leidnud tõendeid selle kohta, et mõnda neist oleks tootmisprotsessides tegelikult rakendatud. 2022. aasta novembris otsustas komisjon pärast sisehindamist lõpetada töö keskkonnatehnoloogia kontrolli programmiga.

³⁷ COM(2011) 899, Euroopa Komisjoni teatis „Innovatsioon säästva tuleviku rajamiseks - ökoinnovatsiooni tegevuskava“.

Komisjon suhtles sidusrühmadega olemasolevate foorumite kaudu

50 Sidusrühmade kaasamiseks olemasolevate foorumite kaudu asutasid komisjon ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 2017. aasta märtsis Euroopa ringmajanduse sidusrühmade platvormi. Platvormi eesmärk oli parandada sidusrühmade vahelist suhtlust teadmiste, koostöö, eksperditeadmiste, tõkete tuvastamise ja ringmajanduse teemalise poliitilise dialoogi edendamise osas. Selle tegevus hõlmas poliitilist dialoogi iga-aastaste kahepäevaste konverentside ja oma veebisaidi kaudu, mis sisaldas teavet ringmajanduse kohta.

51 Komisjon korraldas viis iga-aastast konverentsi (v.a COVID-19 pandeemia tõttu 2021. aastal) ja pidas neid oma sidusrühmade iga-aastaste ürituste lipulaevaks. Osalesime 2022. aasta märtsis Brüsselis toimunud üritusel ja leidsime, et see oli selgelt keskendunud kestlikele toodetele, rõhutades ringmajandust toetava disaini ja eelseisvate seadusandlike muudatuste tähtsust (vt punktid **07–08**). Kui need õigusaktid on vastu võetud, tuleb neid liikmesriikides kohaldada, tagades nende jõustamise ja sihtotstarbelise ELi rahastamise, et saavutada nende kavandatud mõju. Seoses veebisaidiga kontrollisime, kas teave kolme liikmesriigi strateegilise raamistiku kohta oli ajakohane. See ei olnud nii, muu hulgas ka seetõttu, et komisjon sõltus selle teabe esitamisel liikmesriikide vabatahtlikust tagasisidest.

Ringmajandusele ülemineku toetamiseks oli võimalik saada ELi rahalisi vahendeid, kuid ringmajandust toetava disaini jaoks kasutati neid vähe

52 Uurisime, kas perioodil 2014–2020 oli ELi rahalisi vahendeid eraldatud ringmajandust toetava disaini projektidele, mis võiksid kaasa aidata ringmajandusele üleminekule. Samuti uurisime, kas komisjon edendas olemasolevate vahendite kasutamist (kas otsese, jagatud või kaudse eelarve täitmise raames) ja kas toetatud projektid olid asjakohased. Lõpuks uurisime, kas komisjon suutis jälgida selliste projektide rahastamist ning nende projektide panust esimese ringmajanduse tegevuskava üldistesse eesmärkidesse ja ringmajandust toetava disainiga seotud eesmärkidesse.

53 ELi jäätmealastes õigusaktides³⁸ rõhutatakse, et jäätmetekke vältimine on kõige tõhusam viis ressursitõhususe parandamiseks ja jäätmete keskkonnamõju vähendamiseks. Liikmesriigid peaksid koosõlas ELi jäätmehierarhiaga kasutama ELi investeeringuid mõistlikult, seades esikohale jäätmetekke vältimise (nt ringmajandust toetava disaini abil). Esimeses ringmajanduse tegevuskavas on täpsustatud, et ühtekuuluvuspoliitika peaks rahastama kohaliku ja piirkondliku tasandi projekte, et edendada jäätmetekke vältimist. Meie arvates peaks sama prioriteet kehtima ka vahendite suhtes, mille eelarvet täidab komisjon otse või kaudselt.

Komisjon kavandas ringmajandusele märkimisväärseid ELi rahalisi vahendeid

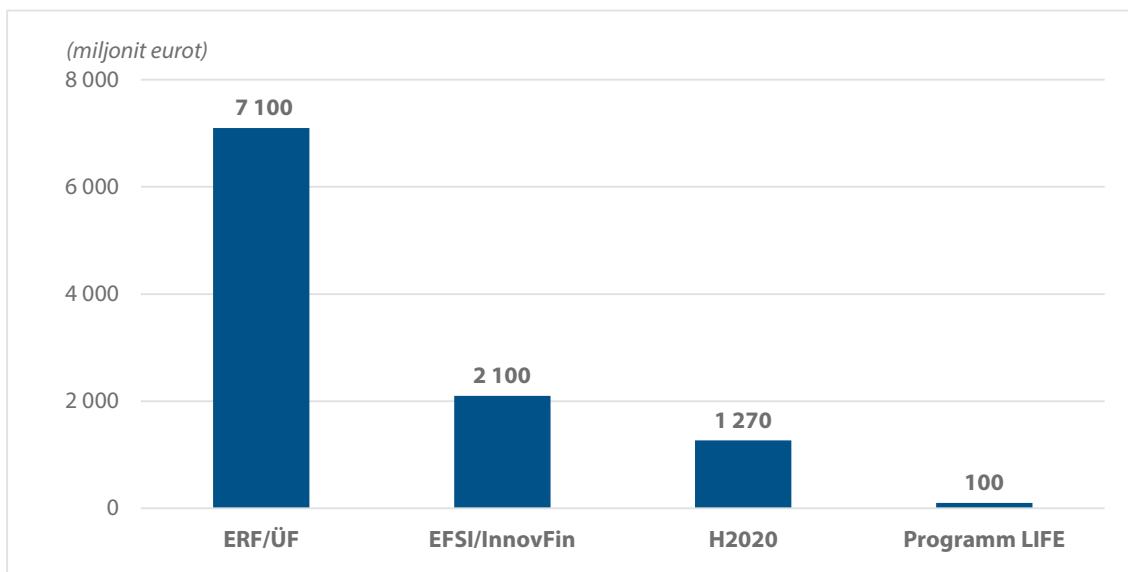
54 Komisjon võttis endale kohustuse edendada ELi rahaliste vahendite kasutamist (vt punkt 12), lisades esimesse ringmajanduse tegevuskavva meetmed, mis on seotud ühtekuuluvuspoliitika fondide ja EFSI sihipärase teavitustegevusega ning innovatsiooni edendamisega programmi „Horisont 2020“ kaudu teema „Tööstus 2020“ raames – vt *II lisa*, meetmed nr 11–14.

55 Vastavalt 2019. aasta esimese ringmajanduse tegevuskava rakendusaruandele³⁹ kavandas EL ajavahemikul 2016–2020 rohkem kui 10 miljardit eurot ringmajandusele ülemineku rahastamiseks (et investeerida innovatsiooni ja toetada tööstusbaasi kohandamist). Suurem osa neist vahenditest eraldati ühtekuuluvuspoliitika fondide (ERF ja Ühtekuuluvusfond – vt *joonis 9* ja *joonis 10*) kaudu. Ühtekuuluvusfondist rahastati üldiselt kestliku arengu ja energiaga seotud keskkonnaprojekte, peamiselt jäätmekäitluse taristut, samas kui ERFist toetati teadusuuringuid ja innovatsiooni ning keskkonnasõbralikke tootmisprotsesse. Seetõttu keskendusime oma analüüsis ERFile.

³⁸ Direktiiv 2018/851 jäätmete kohta ning direktiiv 2018/852 pakendite ja pakendijäätmete kohta.

³⁹ COM(2019) 190, Euroopa Komisjoni teatis esimese ringmajanduse tegevuskava rakendamise kohta.

Joonis 9. Ringmajandusele kavandatud ELi vahendid aastani 2020



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni 2019. aasta esimese ringmajanduse tegevuskava rakendusaruande põhjal.

Ühtekuuluvuspoliitika vahendite piiratud kasutamine ringmajandust toetava disaini projektide jaoks

56 Esimeses ringmajanduse tegevuskavas rõhutati teadusuuringute ja innovatsiooni võimaluste tähtsust ringmajanduse jaoks ühtekuuluvuspoliitika raames ning kavatseti aidata liikmesriikidel ja piirkondadel suurendada ELi vahendite kasutamist (*II lisa*, meede nr 11).

57 Ühtekuuluvuspoliitika vahendeid haldavad komisjon ja liikmesriigid jagatud eelarve täitmise raames. Neid reguleeritakse ühissätete määrusega. 2013. aastal vastu võetud ühissätete määruks perioodi 2014–2020 kohta⁴⁰ ei ole ringmajandust konkreetselt mainitud. ERFi määruse⁴¹ kohaselt olid aga kaks selle prioriteeti eriti olulised investeeringuteks, mis aitavad kaasa ringmajandusele ülemineku: 1.b „investeeringute edendamine toodete ja teenuste arendamisse“ ja 6.g „tööstuses ressursitõhusale majandusele ülemineku toetamine ning keskkonnasäästliku majanduskasvu, ökoinnovatsiooni ja keskkonnatoime juhtimise edendamine avalikus ja erasektoris“.

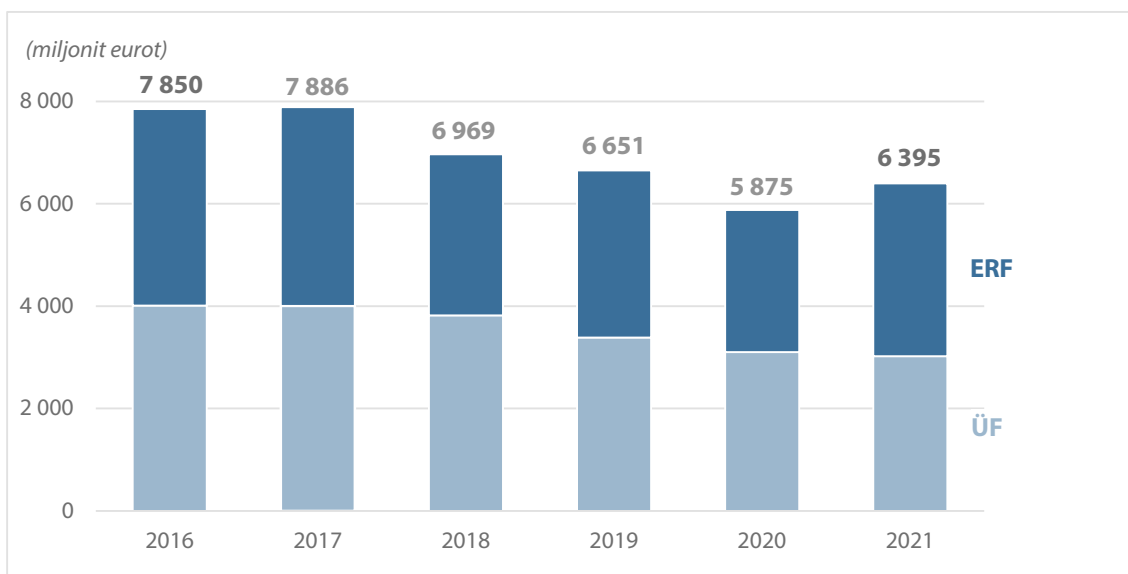
58 Komisjonil ei olnud aga täpset teavet selle kohta, kui suur osa nende kahe investeerimisprioriteedi (või muude investeerimisprioriteetide) raames tehtud kulutustest on eraldatud ringmajanduse eesmärgil tehtavatele investeeringutele (või isegi konkreetsetele etappidele), kuna määrustes ei nõutud liikmesriikidelt finantsteabe esitamist nendele investeerimisprioriteetidele tehtavate eraldiste kohta. Sellega seotud konkreetne meetmete kategooria (sekkumisvaldkond) puudub. Sellest tulenevalt ei ole ka võimalik hinnata, kas ERFi ringmajandusele kavandatud kulutused on esimese ringmajanduse tegevuskava meetme tulemusel suurenenud.

59 Komisjoni 2019. aasta esimese ringmajanduse tegevuskava rakendusaruande kohaselt oli 75% ühtekuuluvuspoliitika fondide kavandatud 7,1 miljardi euro suurustest ringmajandusele tehtavatest kulutustest seotud ELi jäätmealaste õigusaktide rakendamisega. Analüüsisime nelja sekkumisvaldkonda, mida komisjon kasutas oma rakendamisaruandes, et teha kindlaks ringmajanduse seisukohalt olulised meetmed. Analüüs näitas, et liikmesriikide kavandatud kulutused perioodiks 2014–2020 vähenesid pärast esimest ringmajanduse tegevuskava 19%, kusjuures ajavahemikul 2016–2021 vähenesid need 1,5 miljardi euro võrra (vt [joonis 10](#)).

⁴⁰ Määrus (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta.

⁴¹ Määrus (EL) nr 1301/2013, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi ja majanduskasvu ja tööhõivesse investeerimise eesmärgiga seonduvaid erisätteid.

Joonis 10. 2014.–2020. aastaks kavandatud ühtekuuluvuspoliitika kulutuste iga-aastane ajakohastamine seoses ringmajandusega¹



¹ Iga-aastase ajakohastamise algusaasta on 2016 – esimene aasta pärast esimese ringmajanduse tegevuskava avaldamist ja kooskõlas komisjoni 2019. aasta esimese ringmajanduse tegevuskava rakendusaruandes esitatud teabega investeringute kohta.

Allikas: Euroopa Kontrollikoja analüüs liikmesriikide planeerimise kohta, mis põhineb Euroopa Komisjoni andmetel.

60 2018. aastal⁴² kutsus Euroopa Parlament liikmesriike üles integreerima ringmajandust paremini oma rakenduskavadesse ja kutsus komisjoni üles neid selles osas aitama. Auditi käigus kinnitas komisjon meile, et ta on teatanud võimalusest kasutada ühtekuuluvuspoliitika vahendeid sellisel viisil, kuid ei ole konkreetselt edendanud selliste investeringute kaasamist liikmesriikide programmidesse. Seda tunnistasid ka meie uuritud kolme liikmesriigi korraldusastutused. Nende rakenduskavad võeti vastu enne esimese ringmajanduse tegevuskava avaldamist ning mõne erandiga Madalmaades ei sisaldanud need otseselt ringmajandusega seotud projektikonkursse.

⁴² Euroopa Parlamendi resolutsioon ühtekuuluvuspoliitika ja ringmajanduse kohta, P8_TA(2018)0254, punktid 1 ja 33.

61 Seetõttu ei olnud meil võimalik hõlpsasti tuvastada ERFist rahastatavaid ringmajandust toetava disainiga seotud projekte. Neis kolmes liikmesriigis, mida me üksikasjalikumalt uurisime, tuvastasime koos korraldusasutustega 10 rakenduskava raames üle 1000 ringmajandusega seotud projekti. Enamik neist projektidest ei kuulunud nelja sekkumisvaldkonna alla, mida komisjon kasutas ringmajandusele tehtavate kulutuste jälgimiseks (vt punkt 59). 2021. aastal oli neile projektidele, mille me kolmes valitud liikmesriigis tuvastasime, auditi toimumise ajani ERFist eraldatud kogupanus (27 miljonit eurot) oluliselt (ligikaudu 38%) väiksem kui kavandatud ELi toetus (71 miljonit eurot) nendesse komisjoni poolt kindlaks määratud rakenduskavadesse (kasutades sama nelja sekkumisvaldkonda).

62 Leidsime ka, et ei komisjonil ega valitud liikmesriikide ametiasutustel ei olnud teavet selle kohta, kui palju kõnealused enam kui 1000 projekti on kaasa aidanud esimese ringmajanduse tegevuskava eesmärkide saavutamisele. Meie analüüs näitas, et 206 neist projektidest olid seotud investeringutega ringmajandust toetavasse disaini, kusjuures ERFi kavandatud toetus oli 130 miljonit eurot. Analüüsisime neist 206 projektist viit (kaht Poolas, kaht Madalmaades ja üht Iirimaa), kusjuures ainult üks projekt oli seotud ringmajandust toetava tootedisainiga. See projekt aga katkestati ja ülejäänud neli ei kasutanud oma potentsiaali ringmajandusele kaasa aidata (vt [3. selgitus](#)).

3. selgitus

Liikmesriikides uuritud ringmajanduse projektid

Esimene projekt, mida me Poolas uurisime, hõlmas moodulkorterite süsteemi ehitamist kasutatud merekaubakonteineritest, mis on uut tüüpi ringmajandust toetav disain. ERF aitas toetusesaajat rahastamistaotluse ettevalmistamisel, et rakendada tema ideed programmi „Horisont 2020“ projektikonkursi raames. Taotlust ei rahuldatud ja projekt lõpetati. Teine projekt hõlmas uue masstootmisprotsessi ja toote ning tootmisjäätmete taaskasutamise lahenduse käivitamist. Leidsime siiski, et toetusesaaja tekitab nüüd tegelikult rohkem plastijäätmeid, kuna uue tootmisliini võimsus on suurem, ning jätkab jäätmete saatmist põletamisele.

Esimene projekt, mida me Madalmaades uurisime, hõlmas ehitussektori ringmajandusele ülemineku kiirendamist, kasutades taastuvaid tooraineid, vähendades sektori tarbimisjalajälge ja muutes selle energiasõltumatuks. Kuid projekt lõpetati, kuna keskkonnakaitse esitas vastuväiteid ehitusloa suhtes. Teine projekt hõlmas uuendusliku tehnoloogia ja sellega seotud tootmisliini arendamist, et vanad rehvid ümber töödelda kvaliteetseks tahmaks (süsiniku peaaegu puhas vorm, mis tavaliselt tekib fossiilkütuste mittetäielikul põletamisel) ja energiaks, mis vähendab energiatarbimist ja saastet. Projekti elluviimisel esines mitmeid probleeme, sealhulgas tulekahju tehases, ning meie auditi ajal oli uue tehase ehitamine peatatud.

lirimaal uuritud projekti raames toetati ettevõtete ja akadeemiliste ringkondade koostööd innovaatiliste projektide alal, sealhulgas ökoinnovatsiooni investeerimise kaudu. Projektiga saavutati kavandatud tulemused – ringlussevõetud toorainete testimine ja katsetamine. Projekti eesmärgid piirdusid aga uue tehnoloogia patenteerimisega ega laienenud uuringutulemuste turustamisele ja levitamisele.

63 Teises ringmajanduse tegevuskavas kinnitas komisjon oma kavatsust tagada, et kõik piirkonnad saaksid ringmajandusele üleminekust kasu, pakkudes neile ühtekuuluvuspoliitika fondide, uue õiglase ülemineku mehhanismi ja linnaalgatuste kaudu toetust nende strateegiate ja projektide elluviimiseks (*II lisa*, meede nr 19). Aastate 2021–2027 ühissätete määruses⁴³ on sätestatud viis poliitikaeesmärki, millest kaks esimest on samuti seotud ringmajandusele üleminekuga. Lisaks sellele on igal fondil alaeesmärgid: ERF ja Ühtekuuluvusfond toetavad ringmajandusele üleminekut kahe alaeesmärgi raames. Siiski piirduvad ühissätete määruses ja seda toetavates õigusaktides sätestatud seirenäitajad ja eeltingimused ajavahemikuks 2021–2027 jätmete kogumise ja töötlemisega; seiresüsteem ei anna konkreetset teavet ringmajandust toetava disaini kohta ega nõua, et ühtekuuluvuspoliitika rahastamine oleks suunatud asjaomastele investeeringutele⁴⁴.

64 Poolas kinnitasid kõik neli küsitletud korraldusasutust, et nende 2020. aasta järgsete programmide projektid sisaldasid ringmajanduse meetmeid, sealhulgas ökodisaini ja ressursitõhususega seotud erimeetmeid. Madalmaades teatas neljast küsitletud korraldusasutusest kaks, et nad eraldavad ELi rahalisi vahendeid ringmajanduse meetmetele, kuid mitte konkreetselt disaini- ja tootmisetappidele. Irimaal märkisid mõlemad küsitletud korraldusasutused, et meie auditi ajal ei olnud neil kavas oma programmidesse ringmajanduse meetmeid lisada. Teave ringmajandusele üleminekuks eraldatud konkreetse summa kohta ei ole veel kättesaadav, kuna meie auditi ajal olid läbirääkimised 2021–2027. aasta ühtekuuluvuspoliitika fondide kavandamise üle veel pooleli.

65 Samuti kinnitas komisjon meile, et ta on julgustanud liikmesriike kasutama taaste- ja vastupidavusrahastut, et toetada üleminekut ringmajandusele riiklike taaste- ja vastupidavuskavade üle peetavatel läbirääkimistel. Meie auditiga hõlmatud kolme liikmesriigi riiklike taaste- ja vastupidavuskavade analüüs näitas, et Poola ja Madalmaad olid lisanud ringmajandusele ülemineku toetamise meetmed, Irimaa aga mitte, ning ükski kolmest riiklikust taaste- ja vastupidavuskavast ei sisaldanud vahendeid ringmajandust toetavale disainile.

⁴³ Määruse (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted ühtekuuluvuspoliitika fondide kohta, I lisa.

⁴⁴ Määruse (EL) 2021/1058, mis käsitleb ERFi ja Ühtekuuluvusfondi, I lisa. Määruse (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted ühtekuuluvuspoliitika fondide kohta, I lisa.

Komisjon mobiliseeris programmi „Horisont 2020“ raames ringmajanduse jaoks rahalisi vahendeid, kuid selle mõju liikmesriikides oli piiratud

66 Programm „Horisont 2020“ oli ELi teadusuuringute ja innovatsiooni rahastamisprogramm aastateks 2014–2020, mille eelarve oli peaaegu 80 miljardit eurot. Esimese ringmajanduse tegevuskava meetmes nr 13 määratleti programmi „Horisont 2020“ kui võimalikku rahastamisallikat ringmajandusele ülemineku jaoks, mis on kooskõlas selle keskendumisega innovatsioonile.

67 Programmi „Horisont 2020“ tööprogramm aastateks 2016–2017 hõlmas sihtvaldkonda „Tööstus 2020 ja ringmajandus“, mis on jätkuks eelmisele jätmetega seotud algatusele. Pärast esimest ringmajanduse tegevuskava eraldas komisjon selle 2016–2017. aasta algatuse raames üle 650 miljoni euro uuenduslikele näidisprojektidele, millega toetati ELi ringmajanduse ja tööstuse konkurentsivõime eesmärke. Algatuse eesmärk oli hõlmata suurt hulka tööstus- ja teenindustegevusi, samuti katseprojektide lähenemisviisi, et aidata uuendajaid, kes seisavad silmitsi regulatiivsete takistustega.

68 Leidsime, et praktikas taotleti vähem kui poolt programmi „Horisont 2020“ koguinvesteeringutest selles sihtvaldkonnas ringmajandusega seotud projektidele: 327 miljonit eurot 54 projektile (vt [4. selgituses](#) näidet ühe sellise projekti kohta) kokku 127 projektile eraldatud 704 miljonist eurost. Vastavad projektikonkursid hõlmasid ka muid teemasid peale ringmajanduse. Vastavalt komisjoni uuringule programmist „Horisont 2020“⁴⁵ saadud kogemuste kohta piiras see selles sihtvaldkonnas rahastatud ringmajanduse projektide üldist nähtavust ning mõjutas ka koostoimet programmi muude osadega.

⁴⁵ Euroopa Komisjon, Bening, J., Bergmans, J., Bieszczad, S. jt, „[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.

4. selgitus

Programmi „Horisont 2020“ projekt, mis käsitleb auto-, mööbli- ja ehitussektori toodete ringmajandusmudelit

Ühes programmi „Horisont 2020“ projektis, mida me uurisime, keskenduti ökodisainitud toodete protsessidele, mille ELi toetus oli 9,6 miljonit eurot. Üldine eesmärk oli saavutada toodete, komponentide ja materjalide suurem korduvkasutamine, ajakohastamine, taastamine ja ringlussevõtt, et suurendada ressursitõhusust ja vähendada jäätmete hulka.

Projekt viidi lõpule 2021. aasta novembris. Komisjon leidis, et projektiga saavutati enamik selle eesmärke, arendades välja uusi tooteid jäätmematerjalide segust ja mitmesugustest prototüüpidest. Komisjon märkis ka, et tehtud töö avaldas mõju VKEdele, sest see võimaldab neil ilma finantsriskideta turule siseneda uuendustega, mis varem ei olnud võimalikud.

Leiame siiski, et enamikku oodatud tulemusi ei saavutatud. Puudusid tõendid selle kohta, et projekt oleks saavutanud materjali taaskasutamise kavandatud taseme (80%); puuduvad otsesed arvutused selle kohta, kui suurt osa detailidest lõpuks taaskasutati (eesmärk oli 65%); ning jäätmejääkide 60%-list vähenemist ei olnud lähteandmete puudumise tõttu võimalik kontrollida.

Projekt lõppes prototüüpide paigaldamisega, kuid kavandatud suuremahulist kasutuselevõttu ei õnnestunud saavutada ei lahenduste väljatöötamisel ega prototüüpide ja materjalide laialdasel aktsepteerimisel lõpptarbivate poolt. Komisjoni hinnangus saadud kogemustele toodi esile ka vahendite vähesus kui põhiprobleem, mida tuleb 2020. aasta järgses programmis „Euroopa horisont“ käsitleda.

69 Tööprogrammis aastateks 2018–2020 võttis komisjon kasutusele uue, ringmajandusele pühendatud põhivaldkonna: „Majandusliku ja keskkonnavalde kasu ühendamine – ringmajandus“. Selle sihtvaldkonna lisaelarve oli 941 miljonit eurot, mida hiljem suurendati 994 miljoni euroni.

70 Leidsime, et süstemaatilise järelevalve puudumine programmi „Horisont 2020“ rahastamise ja projektide panuse üle ringmajandusele üleminekusse raskendas nende tõhususe hindamist. Pärast meie auditiga seotud ühekordset hindamist esitas komisjon esialgse teabe selle kohta, kui suur osa programmi „Horisont 2020“ rahastamisest võiks olla seotud ringmajandusega (vt punktid [68–69](#)), täpsustamata seejuures, kui suur osa sellest peaks olema seotud ringmajandust toetava disainiga. Meie analüüs ringmajandusega seotud projektide kohta näitas, et ligikaudu 50% programmi „Horisont 2020“ rahastamisest oli seotud ringmajandust toetava disainiga.

71 Komisjoni 2017. aasta vahehindamise aruandes⁴⁶ esitati ainult esialgne järeldus programmi „Horisont 2020“ üldise eesmärgi, sealhulgas ressursitõhususe saavutamisel tehtud üldiste edusammude kohta. Hindamise ajal lõpule viidud projektid moodustasid ainult 0,6% programmi kolmeks esimeseks aastaks eraldatud vahenditest. Lõplikku rakendusaruannet ei olnud auditi toimumise ajaks veel avaldatud.

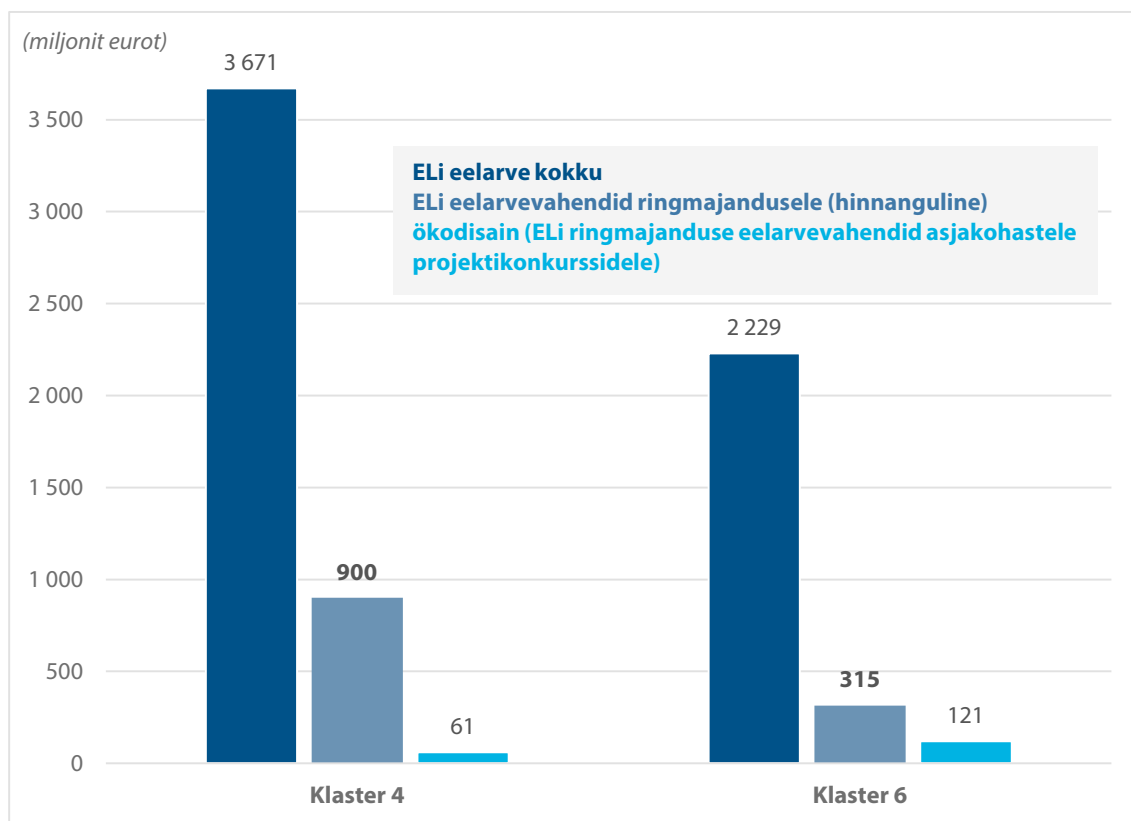
72 Programmi „Horisont 2020“ järeltulija ajavahemikuks 2021–2027 on programm „Euroopa horisont“, mille eelarve on 95,5 miljardit eurot. Ringmajandusele on otseselt või kaudselt viidatud neljas programmi „Euroopa horisont“ kuuest teemavaldkonnast või klastrist (klaster 1 „Tervis“, klaster 4 „Digi, tööstus ja kosmos“, klaster 5 „Kliima, energia ja transport“ ning klaster 6 „Toit, biomajandus, loodusvarad, põllumajandus ja keskkond“). Ringmajandust toetav disain kuulub peamiselt klastrisse 4, mille eeldatav mõju hõlmab ökodisainitud tooteid ja teenuseid ning täiustatud kestlikke materjale ja tehnoloogiaid.

73 Programmi „Euroopa horisont“ 2021.–2022. aasta tööprogrammis leidsime, et ligikaudu 25% (900 miljonit eurot) klasteri 4 lõplikust eelarvest ja ligikaudu 14% (315 miljonit eurot) klasteri 6 lõplikust eelarvest aitavad kaasa ringmajandusele. Selles kaheaastases tööprogrammis on seega ette nähtud peaaegu sama palju investeeringuid ringmajandusse (1,215 miljardit eurot) kui kogu programmis „Horisont 2020“ (1,332 miljardit eurot).

74 Komisjon esitas meile loetelu nende kahe klasteri projektikonkurssidest, mis hõlmasid ringmajandust toetava disaini aspekte (kuid ei olnud suunatud konkreetselt ringmajandust toetavale disainile). Need projektikonkursid moodustasid programmi „Euroopa horisont“ 2021.–2022. aasta tööprogrammi kahe klasteri kogueelarvest ainult 3,1% (vt [joonis 11](#)).

⁴⁶ „Interim Evaluation of Horizon 2020“, Euroopa Komisjoni talituste töödokument, 2017.

Joonis 11. Programmi „Euroopa horisont“ 2021.–2022. aasta tööprogramm



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

75 Programmi „Euroopa horisont“ strateegilises kavas aastateks 2021–2024⁴⁷ viidatakse ELi rahastatavate teaduslahenduste ulatusliku kasutuselevõtu küsimusele, mida on kirjeldatud **4. selgituses**. Ringmajandust toetava tootedisainiga seotud lahendused võivad siiski sageli vajada edasist arendamist, sest need on suhteliselt ebaküpsed ja enne nende kasutuselevõttu ettevõtetes on vaja teha täiendavaid investeeringuid. Lahendusi võivad mõjutada ka programmi „Horisont 2020“ ja ühtekuuluvuspoliitika programmide vahelise koostoime piirangud, mida oma hiljutises auditis täheldasime (vt punkt **20**).

⁴⁷ „Horizon Europe Strategic Plan (2021 – 2024)“, Euroopa Komisjon, 2021.

Programmi LIFE raames rahastati ringmajanduse projekte, kuid nende osakaal ringmajandust toetava disaini valdkonnas ei ole teada

76 Programm LIFE on ELi keskkonna- ja kliimameetmete rahastamisvahend, mille esialgne kavandatud eelarve oli 3,4 miljardit eurot. Välja arvatud ohtlike ainete seotud meetmed (vt punktid [38–39](#)), ei sisaldanud esimene ringmajanduse tegevuskava ühtegi konkreetset meetet, mis oleks pühendatud programmi LIFE investeeringutele ringmajanduse projektidesse. Komisjoni 2019. aasta esimese ringmajanduse tegevuskava rakendusaruande kohaselt investeeriti aastatel 2016–2020 programmi LIFE raames vähemalt 100 miljonit eurot enam kui 80-sse ringmajandusse panustavasse projekti.

77 Perioodi 2014–2020 puhul tegime kindlaks kaks programmi LIFE alamprogrammi ja 249 ringmajandusega seotud projekti, mida rahastatakse kokku 421 miljoni euro ulatuses, mis moodustab 12% kogu programmi LIFE eraldistest kõnealusel perioodil. Programmi LIFE seire- ja hindamissüsteem ei eelda komisjonilt teabe esitamist selle kohta, kui paljud neist projektidest olid seotud ringmajandust toetava disainiga.

78 Uurisime ühte neist 249 projektist, mis on seotud ohtlike ainete asendamisega ja mille rahastamine aastatel 2014–2017 programmi LIFE tööprogrammi raames oli 1,4 miljonit eurot. Kuigi selle projekti tulemuseks ei olnud selge ressursside tarbimise vähenemine, toetas see esimese ringmajanduse tegevuskava eesmärke ohutumate toodete osas, mida edendatakse ka teise ringmajanduse tegevuskava raames (vt [5. selgitus](#)).

5. selgitus

Programmi LIFE projekt ohtlike materjalide asendamiseks värvides

Projekt hõlmab teadus- ja arendustegevust seoses 16 uue värviseguga, milles toksilised kemikaalid asendatakse loodusliku orgaanilise saviga. See hõlmab sellise veebiplatvormi väljatöötamist, mille kaudu saavad spetsialistid (sealhulgas VKEd) ja üldsus uusi värvisegusid hankida ja kasutada neid esimese aasta jooksul tasuta.

Märkisime, et sellel projektil puudusid ressurssitõhususe tulemusnäitajad. Kuna kasutatava taastuva materjali kaal on kolm korda suurem kui asendatava mürgise biotsiidi kaal, ei aitaks antud juhul ohutuma toote tootmine kaasa ressursside vähenemisele, mida mõõdetakse kasutatud tooraine massi alusel.

79 Nagu ka programmi „Horisont 2020“ puhul, leidsime, et kuna programmi LIFE kaudu rahastamist ja projektide panust ringmajandusse ei jälgita süstemaatiliselt, on raske hinnata nende tulemuslikkust ringmajanduse tegevuskava ringmajandust toetava disaini eesmärkidele kaasa aitamisel (vt punkt 77 komisjoni teabe puudumise kohta seoses ringmajandust toetava disaini projektidega). Näiteks projektikonkursil, mille raames valiti välja 5. selgituses kirjeldatud projekt, viidati vähendatud ressursitarbimise (v.a energia) näitajale, mis on selgelt seotud esimese ringmajanduse tegevuskava eesmärkidega. Näitajat selle konkreetse projekti puhul siiski ei kasutatud ja projektikonkursi käigus sellest loobuti. Komisjon asendas selle kahe muu näitajaga: korduskasutamiseks ettevalmistamine ja ringlussevõtt, mis on ressursitõhususe seisukohast vähem olulised.

80 2021.–2027. aasta programmi LIFE eesmärk on täiendada avaliku ja erasektori poolset innovatsiooni rahastamist ringmajandusele üleminekuks. Selle allprogrammi „Ringmajandus ja elukvaliteet“, millest rahastatakse konkreetselt (kuid mitte ainult) ringmajanduse projekte, kogueelarve on 1,345 miljardit eurot, millest 700 miljonit eurot on eraldatud kuni 2024. aastani. Programmi LIFE tööprogrammis aastateks 2021–2024⁴⁸ on esitatud täiendavad üksikasjad selle allprogrammi raames toetatavate projektide kohta, keskendudes turvalistele ja kestlikele projektidele, ringmajandusele ja kestlikule tootmisele ja tarbimisele ning meetmetele, mille eesmärk on suurendada materjalide ja toodete parandamist, korduskasutamist, ümbertöötlemist ja ringlussevõttu.

81 Leidsime, et 2021. ja 2022. aasta prioriteetsed teemad ning sellega seotud projektikonkursid kõnealuse allprogrammi raames hõlmasid investeringuid, mis on seotud ringmajandust toetava disainiga (st ökodisaini lahenduste rakendamine, sealhulgas ringmajandust toetav disain, et parandada vastupidavust, parandatavust, korduskasutatavust, uuendatavust, ringlussevõttu ja ringlussevõetud materjali kasutamist uutes toodetes).

⁴⁸ Komisjoni rakendusotsus programmi LIFE mitmeaastase tööprogrammi vastuvõtmise kohta aastateks 2021–2024, C(2021) 4997.

COSME toetas vähe ringmajandust toetava disaini eesmärke

82 COSME on ELi programm VKEde konkurentsivõime edendamiseks aastatel 2014-2020, mille eelarve on 2,3 miljardit eurot. Üks selle üldeesmärkidest, milleks on VKEde konkurentsivõime ja kestlikkuse suurendamine, hõlmas ka toetust ringmajandusele üleminekuks. Vastava mõjunäitaja eesmärk oli suurendada selliste VKEde osakaalu, kes toodavad keskkonnasõbralikke (ökodisainitud) tooteid, milles kasutatakse vähem ressursse⁴⁹.

83 2019. aasta esimese ringmajanduse tegevuskava rakendusaruande kohaselt ei eraldanud komisjon COSME programmi vahendeid ringmajandusega ja/või ringmajandust toetava disainiga seotud meetmetele. Meie auditi käigus tuvastas komisjon aga kolm COSME projekti, mis olid seotud kahe esimest ringmajanduse tegevuskava toetava meetmega (ELi toetus 2,4 miljonit eurot – vt punktid **38–42**).

84 COSME 2017. aasta vahehindamise aruandes⁵⁰ ei käsitletud seda, kas programm aitas suurendada ökodisaini tooteid tootvate VKEde arvu; samuti ei viidatud esimesele ringmajanduse tegevuskavale aruande jaotises, mis käsitleb kooskõlastamist teiste ELi algatustega. Programmi võimalikke parandusi käsitlevas osas „Outlook“ tehti ettepanek muuta programm paremini vastavaks ELi kestliku ja kaasava majanduskasvu eesmärkidele, näiteks ringmajanduse edendamise kaudu.

85 Meie auditi ajal ei olnud perioodi 2014–2020 COSME programmi lõplik rakendusaruanne veel kättesaadav. Ajavahemikuks 2021–2027 on COSME konkurentsivõime ja ettevõtlusega seotud osad integreeritud ühtse turu programmi, mille kogueelarve on 1 miljard eurot (COSME raames oli eelarve 920 miljonit eurot), moodustades osa laiemast algatusest, mille eesmärk on parandada ELi siseturu toimimist. Ühtse turu programmi määrus⁵¹ sisaldab rahastamiskõlblike meetmete loetelus viiteid ringmajandusele ja ökodisainile.

⁴⁹ Määrus (EL) nr 1287/2013 COSME programmi kohta, artikkel 3.

⁵⁰ „Interim Evaluation of the COSME Programme, Final Report“, Euroopa Komisjon, 2017.

⁵¹ Määrus (EL) 2021/690, millega luuakse ühtse turu programm.

EFSI toetust ringmajandust toetavale disainile piiras turunõudlus

86 Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond (EFSI) käivitati 2015. aastal. See oli komisjoni ja EIP ühisalgatus, mille eesmärk oli vabastada 315 miljardi euro ulatuses investeeringuid, kõrvaldades turupuudujäägid ja kaasates erakapitali. Fond andis tagasimakstavat rahalist toetust (laenude, tagatiste ja omakapitaliinvesteeringute vormis) majanduslikult elujõulistele projektidele olulistes sektorites, sealhulgas projektidele, mille riskiprofiil on kõrgem kui EIP tavapärase tegevuse puhul.

87 Esimese ringmajanduse tegevuskava raames viis komisjon koos EIP ja Euroopa investeerimisnõustamise keskusega läbi sihipäraseid teavitustegevusi, et ergutada EFSI rahastamisaotluste esitamist ning toetada ringmajandusega seotud projektide ja investeerimisplatvormide arendamist (*II lisa*, meede nr 14). Komisjoni 2019. aasta esimese ringmajanduse tegevuskava rakendusaruande kohaselt planeeriti aastatel 2016–2020 EFSI ja InnovFini kaudu eraldada 2,1 miljardi euro ulatuses rahalisi vahendeid, et kiirendada üleminekut ringmajandusele.

88 Kuigi EFSI määrus⁵² sisaldas võimalust toetada ringmajandusega (sealhulgas ringmajandust toetava disainiga) seotud projekte, ei sisaldanud see konkreetseid ringmajanduse kriteeriume, mida oleks saanud kasutada ringmajandust toetava disainiga seotud projektide valimiseks eelisjärjekorras. Aastatel 2016–2019 korraldasid komisjon ja EIP siiski rea seminare keskkonnahoidlike investeeringute (sealhulgas ressursitõhususe) teemal, mis olid esimese ringmajanduse tegevuskava eesmärkidega seotud. Sihipärase teavitustegevuse raames käivitas Euroopa investeerimisnõustamise keskus programmi „Circular City Centre“⁵³ koos rahastamisjuhistega, mille eesmärk on tõsta teadlikkust ringmajandusest ja toetada ringmajanduse projektide arendamist.

⁵² Määrus (EL) 2015/1017, mis käsitleb Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi, Euroopa investeerimisnõustamise keskust ja Euroopa investeerimisprojektide portaali, muudetud määrusega (EL) 2017/2396.

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

89 Komisjon ei nõudnud, et EIP jälgiks konkreetselt EFSI rahastamise kasutamist ringmajanduses või annaks selle kohta eraldi aru. Meie analüüsis leiti, et kuni 2022. aasta juunini allkirjastatud 675-st EFSI projektist, mille kogusumma oli 60 miljardit eurot, oli 29 projekti, mille EFSI rahastus oli kokku 1,9 miljardit eurot (3,1%), seotud ringmajandusega. Ainult kolm neist 29 projektist, mille rahastamise kogumaht oli 113 miljonit eurot, oli seotud ökodisainiga. EIP põhjendas ringmajandust toetava disaini projektide väikest arvu EFSI nõudluspõhise olemusega. EIP-l ega komisjonil ei olnud mingit teavet selle kohta, kuidas need projektid aitasid kaasa esimese ringmajanduse tegevuskava ringmajandust toetava disaini eesmärkide saavutamisele.

90 Uurisime neist kolmest projektist ühte, millega edendati paberijäätmete ja taaskasutatavate pakendimaterjalide suuremat kohalikku kasutamist kooskõlas ELi jäätmealaste õigusaktidega⁵⁴. Jõudsime järeldusele, et kuigi see projekt ei olnud seotud konkreetse toote ringmajandust toetava disainiga, aitas see kaasa ringmajanduse esimese tegevuskava ressursitõhusate tootmisprotsesside eesmärgi saavutamisele.

91 Perioodil 2021–2027 järgnes EFSI-le uus programm „InvestEU“, mida teises ringmajanduse tegevuskavas mainitakse ringmajanduse projektide rahastamisallikana. Programmi „InvestEU“ määruses⁵⁵ viidatakse ringmajandusele kui investeerimisvaldkonnale, seades eelkõige esikohale peamised sektorid, millel on kõige suurem ringmajanduse potentsiaal. Kuigi see õigusraamistik on konkreetsem kui EFSI raamistik ringmajanduse kavandamis- ja tootmisetappidega seotud projektide toetamise kohta, sõltub nende vahendite kasutuselevõtt endiselt turunõudlusest, mida stimuleerib EIP ja komisjoni sihipärane teavitamis- ja nõustamistegevus.

⁵⁴ Direktiiv 2004/12/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta.

⁵⁵ Määrus (EL) 2021/523 programmi „InvestEU“ kohta.

Järeldused ja soovitused

92 Kokkuvõttes järeldame, et on vähe tõendeid selle kohta, et komisjoni ringmajanduse tegevuskavad ning eelkõige ringmajandust toetava toote- ja tootmisprotsesside disainiga seotud meetmed olid liikmesriikides ringmajandusega seotud tegevuste mõjutamisel tõhusad.

93 Alates esimese ringmajanduse tegevuskava avaldamisest 2015. aastal on liikmesriikide valitsused suurendanud ringmajandusega seotud tegevusi. Auditi ajal olid peaaegu kõik ELi liikmesriigid välja töötanud või välja töötamas riiklikku ringmajandusstrateegiat, milles viidati ringmajanduse tegevuskavale ja sellega seotud ELi poliitikale ning mis hõlmas teataval määral ringmajandust toetavat disaini. Hoolimata ELi õigusaktidest, millega stimuleeritakse ELi vahendite suunamist ringmajandusse, suurenes ringluse määr aastatel 2015–2021 siiski vaid 0,4 protsendipunkti võrra. Lisaks olid edusammud liikmesriigiti väga erinevad. Seda arvesse võttes tundub ELi eesmärk kahekordistada ringluse määra 2030. aastaks väga keeruline (vt punktid [23–28](#)).

94 Komisjoni raamistik ELi ringmajandusele ülemineku jälgimiseks ei hõlmanud kõiki olulisi aspekte. Sellel puudusid konkreetsed näitajad ringmajandust toetava tootedisaini jaoks, mis on etapp, mis määrab suurema osa toote keskkonnamõjust (vt punktid [29–32](#)).

1. soovitus. Parandada liikmesriikide ringmajandusele ülemineku järelevalvet

Komisjon peaks analüüsima, kuidas võtta paremini arvesse ringmajanduse põhiaspekte, eelkõige ringmajandust toetavat tootedisaini, et parandada järelevalvet liikmesriikide edusammude üle ringmajandusele üleminekul ning hõlbustada teadlike otsuste tegemist uue poliitika, algatuste ja meetmete kohta.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2024.

95 Esimene ringmajanduse tegevuskava sisaldas mitmeid võimaldavaid meetmeid, mille eesmärk oli hõlbustada liikmesriikide üleminekut ringmajandusele, kehtestades poliitilised suunised sellistes valdkondades nagu innovatsioon ja investeeringud. Leidsime piiratud tõendeid selle kohta, et need meetmed aitasid tõhusalt kaasa liikmesriikide üleminekule ringmajandusele. Parimal juhul oli neil vaid tagasihoidlik mõju. Kuigi teised ELi institutsioonilised sidusrühmad olid väga huvitatud kavandatud vananemise tuvastamisest, leidis komisjon, et testimiskava tootja halva kavatsuse tuvastamiseks ei ole teostatav (vt punktid [35–51](#)).

96 Aastatel 2014–2020 kasutati ühtekuuluvuspoliitika fondide vahendeid peamiselt jäätmekäitluseks, millel on keskkonnamõju vähendamiseks ringmajandust toetavast disainist väiksem potentsiaal. Hoolimata ELi rahaliste vahendite kättesaadavusest ja üldisest toetusest ringmajandusele üleminekuks, ei ole komisjon ja liikmesriigid suunanud rahastamist tõhusalt investeeringutele, mis keskenduvad ringmajandust toetavale disainile. Kuigi 2021.–2027. aasta programmitöös pandi rohkem rõhku ringmajandusele, võivad liikmesriigid siiski otsustada kulutada märkimisväärses koguses ELi rahalisi vahendeid jäätmete käitlemisele, selle asemel et neid ringmajandust toetava disaini abil ennetada (vt punktid [52–65](#)).

97 Nendest vahenditest, mille eelarvet täitis komisjon aastatel 2014–2020 otse, oli programm „Horisont 2020“ ringmajanduse algatuste suurim toetaja. Kuigi EL rahastas ringmajandust toetava disainiga seotud projekte, olid selle raames pakutavad teaduslahendused suhteliselt ebaküpsed, mis takistas nende kohest rakendamist liikmesriikide ettevõtetes. Teine takistus nende rakendamisel oli programmi „Horisont 2020“ ja ühtekuuluvuspoliitika programmide piiratud koostoime (vt punktid [66–75](#)).

98 Programmi LIFE raames rahastati mitut ringmajanduse projekti, kuid selle seire- ja hindamissüsteem ei eelda komisjonilt ringmajandust toetava disainiga seotud projektide kindlakstegemist. ELi ettevõtete ja VKEde konkurentsivõime programmi raames rahastati vähe asjakohaseid projekte ning Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi toetust ringmajandust toetavale disainile mõjutas vähene turunõudlus (vt punktid [76–91](#)).

2. soovitus. Analüüsida põhjuseid, miks ringmajandust toetava disaini jaoks mõeldud ELi vahendeid vähe kasutatakse, ja kaaluda võimalusi suuremate stiimulite loomiseks

Võttes arvesse ringmajandust toetava disaini võimalikku mõju keskkonnale, peaks komisjon analüüsima, miks ei ole ELi rahastamine nii jagatud kui ka otsese eelarve täitmise raames toonud kaasa rohkem projekte, mis keskenduvad ringmajandust toetavale disainile. Selle analüüsi raames peaks komisjon kaaluma võimalusi pakkuda rohkem stiimuleid ringmajandust toetavale disainile suunatud projektide arendamiseks ühtekuuluvuspoliitika raames.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2024.

II auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Annemie Turtelboom, võttis käesoleva aruande vastu 10. mai 2023. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

Tony Murphy
president

Lisad

I lisa. Esimese ringmajanduse tegevuskava kehtivusajal vastu võetud ringmajandusega seotud ELi direktiivide ülevõtmine

Direktiiv	Ülevõtmise tähtaeg	Komisjonipoolne õigeaegsuse ja terviklikkuse kontrollimine	
		Seis	Liikmesriikide loetelu
2018/849 kasutuselt kõrvaldatud sõidukite, patareide ja akude (samuti nende jäätmete) ning elektroonikaromude kohta	5.7.2020	24 lõpetatud	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 hilinenud (4 aktiivset rikkumismenetlust)	<u>AT</u> <u>BE</u> , <u>HR</u> – osaliselt <u>LU</u> – läbivaatamisel
2018/850 prügilate kohta	5.7.2020	24 lõpetatud	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 hilinenud (3 aktiivset rikkumismenetlust)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – osaliselt <u>LU</u> – läbivaatamisel
2018/851 jäätmete kohta	5.7.2020	23 lõpetatud	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL, PL , PT, RO, SE, SK
		4 hilinenud (4 aktiivset rikkumismenetlust)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – osaliselt <u>LU</u> , <u>SI</u> – läbivaatamisel

Direktiiv	Ülevõtmise tähtaeg	Komisjonipoolne õigeaegsuse ja terviklikkuse kontrollimine	
		Seis	Liikmesriikide loetelu
2018/852 pakendite ja pakendijäätmete kohta	5.7.2020	24 lõpetatud	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 hilinenud (<u>3</u> aktiivset rikkumismenetlust)	<u>ES</u> , <u>HR</u> – osaliselt <u>LU</u> – läbivaatamisel
2019/771 kaupade müügilepingute teatavate aspektide kohta	1.7.2021	21 lõpetatud	AT, BE, BG, CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL , PT, RO, SE
		6 hilinenud (<u>6</u> aktiivset rikkumismenetlust)	<u>CZ</u> , <u>EL</u> , IE , PL , <u>SI</u> , <u>SK</u>
2019/883 sadama vastuvõtuseadmete kohta laevajäätmete üleandmiseks	28.6.2021	12 lõpetatud	EL, CY, ES, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PT, RO, SK
		15 hilinenud (<u>16</u> aktiivset rikkumismenetlust)	<u>BG</u> – osaliselt <u>BE</u> , <u>DE</u> , <u>FI</u> , <u>SE</u> , <u>SI</u> , PL – osaliselt ja läbivaatamisel <u>AT</u> , <u>CY</u> , <u>CZ</u> , <u>DK</u> , <u>EE</u> , <u>FR</u> , IE , <u>LV</u> , NL – läbivaatamisel
2019/904 teatavate plasttoodete keskkonnamõju vähendamise kohta	3.7.2021	13 lõpetatud	AT, BG, CY, DE, EL, ES, HU, IT, LT, NL , RO, SE, SK
		14 hilinenud (<u>12</u> aktiivset rikkumismenetlust)	<u>BE</u> , <u>CZ</u> , <u>FI</u> , <u>HR</u> , <u>LV</u> , <u>MT</u> , <u>PT</u> , <u>SI</u> – osaliselt <u>EE</u> , IE , <u>LU</u> , PL
KOKKU seitse direktiivi	tähtaeg ületatud	141 lõpetatud 46 hilinenud (25%) 48 aktiivset rikkumismenetlust	

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni 2022. aasta juuli andmete põhjal.

II lisa. Loetelu komisjoni esimese ja teise ringmajanduse tegevuskava meetmetest, mis on seotud ringmajandust toetava disainiga¹

#	Meede	Kaasvastutav peadirektoraat	Meetmete rühm vastavalt ringmajanduse tegevuskavale	Uuritud projektid
<i>Esimene ringmajanduse tegevuskava</i>				
1	Keskendumine ringmajandusega seotud tootenõuetele vastavalt ökodisaini direktiivile (mitut sektorit hõlmav) ja rakendusmääruse ettepanekule (sh televiisorid ja kuvarid)	DG ENV-DG GROW-DG ENER	Tootmine	-
2	Ökodisaini töökava aastateks 2015–17 ning taotlus materjalitõhususe standardite, sealhulgas toodete vastupidavuse, parandatavuse ja ringlussevõetavuse ökodisaini nõuete kohta	DG GROW-DG ENER	Tootmine	-
3	Analüüsida võimalust esitada horisontaalsed nõuded parandamisteavet käsitleva sätte kohta seoses ökodisainiga	DG ENV-DG GROW-DG ENER	Tarbimine	-
4	Uurida võimalusi ja meetmeid sidusama poliitikaraamistiku väljatöötamiseks ELi tootepoliitika eri suundade jaoks seoses nende osatähtsusega ringmajanduses	DG ENV-DG GROW-DG ENER	Tootmine	-
5	Hinnata võimalust luua sõltumatu kontrollikava kavandatud vananemise kindlakstegemiseks	DG ENV-DG RTD-DG JUST	Tarbimine	1 x H2020
6	Töötada välja paremad alusteadmised ja abi VKEdele väga ohtlike ainete asendamiseks	DG GROW	Tootmine	1 x LIFE 2 x COSME

#	Meede	Kaasvastutav peadirektooraat	Meetmete rühm vastavalt ringmajanduse tegevuskavale	Uuritud projektid
<u>7</u>	Luua avatud üleeuroopaline tehnoloogiataristu võrk VKEde jaoks, et ühendada kõrgetasemeline toomistehnoloogia tootmisprotsessidega	DG GROW	Tootmine	1 x H2020 1 x COSME
<u>8</u>	Ringmajanduse suunised ELi parima võimaliku tehnika viitedokumentides (PVT) mitme tööstussektori jaoks (mitut sektorit hõlmav)	DG ENV	Tootmine	-
<u>9</u>	Analüüsida, kuidas parandada ELi keskkonnajuhtimis- ja auditeerimissüsteemi ning keskkonnatehnoloogia kontrollimise katseprogrammi tõhusust ja rakendamist	DG ENV	Tootmine	-
<u>10</u>	Kaasata sidusrühmad käesoleva tegevuskava rakendamisse, kasutades peamistes sektorites olemasolevaid foorumeid	DG ENV-DG GROW	Innovatsioon ja investeeringud	-
<u>11</u>	Sihipärane teavitustegevus, et aidata liikmesriikidel ja piirkondadel võtta kasutusele ühtekuuluvuspoliitika vahendeid ringmajanduse edendamiseks	DG REGIO	Innovatsioon ja investeeringud	5 x ERF
<u>12</u>	Toetada liikmesriike ja piirkondi, et tugevdada innovatsiooni aruka spetsialiseerumise kaudu ringmajanduse edendamiseks	DG REGIO	Innovatsioon ja investeeringud	-
<u>13</u>	Algatus „Tööstus 2020. aastal ja ringmajandus“ programmi „Horisont 2020“ raames	DG GROW-DG RTD	Innovatsioon ja investeeringud	1 x H2020
<u>14</u>	Sihipärane teavitustegevus, et innustada taotluste esitamist rahastuse saamiseks EFSI vahenditest, ning ringmajandust edendavate projektide ja investeerimisplatvormide arendamise toetamine	DG ENV-DG GROW	Innovatsioon ja investeeringud	1 x EFSI

#	Meede	Kaasvastutav peadirektooraat	Meetmete rühm vastavalt ringmajanduse tegevuskavale	Uuritud projektid
<u>15</u>	Ringmajanduse seireraamistiku väljatöötamine	DG ENV-DG GROW-ESTAT	Seire	-
<i>Teine ringmajanduse tegevuskava</i>				
16	Seadusandlik ettepanek, millega nähakse ette kestliku tootepoliitika algatus	DG ENV-DG GROW-DG ENER	Kestliku tootepoliitika raamistik	-
17	Elektroonikaseadmete ringkasutuse algatus, ühtne laadimissüsteem ja vanade seadmete tagastamise preemiasüsteem	DG CNECT-DG GROW-DG ENER	Oluliste toodete väärtusahelad	-
18	Tööstusheidete direktiivi läbivaatamine, sh ringmajandustavade lisamine tulevastesse PVT-viitedokumentidesse	DG ENV	Kestliku tootepoliitika raamistik	-
19	Ringmajandusele ülemineku toetamine ühtekuuluvuspoliitika fondide, õiglase ülemineku mehhanismi ja linnaarengu algatuste kaudu	DG REGIO	Ringmajanduse toimimise edendamine inimeste, piirkondade ja linnade hüvanguks	-

#	Meede	Kaasvastutav peadirektooraat	Meetmete rühm vastavalt ringmajanduse tegevuskavale	Uuritud projektid
20	Teatavate ohtlike ainete kasutamise piiramist elektri- ja elektroonikaseadmetes käsitleva direktiivi läbivaatamine ning suunised, milles selgitatakse kõnealuse direktiivi seost kemikaalimäärusega REACH ja ökodisaininõuetega	DG ENV	Oluliste toodete väärtusahelad	-
21	Ringmajanduse seireraamistiku ajakohastamine, et see kajastaks uusi poliitilisi prioriteete, ning ressursikasutuse näitajate, sealhulgas tarbimise ja materjali jalajälje näitajate täiustamine	DG ENV-ESTAT	Edusammude jälgimine	-

¹ Tabelis kasutatud värvid kajastavad Euroopa Kontrollikoja ringmajanduse tegevuskava meetmete eri liike: õigusraamistik, võimaldavad meetmed, rahaliste vahendite eraldamine ja ELi edusammude jälgimine (vt *joonis 4*).

Allikas: Euroopa Kontrollikoda esimese ja teise ringmajanduse tegevuskava põhjal.

III lisa. Ringmajanduse seireraamistik

#	Näitaja (rühm)	Asjakohasus	ELi õigusaktid ja poliitika (näited)
Tootmine ja tarbimine			
1	ELi omavarustus toorainetega	Ringmajandus peaks aitama vähendada toorainete, eelkõige kriitilise tähtsusega toorainete tarnega seotud riske.	Tooraineid käsitlev algatus; ressursitõhususe tegevuskava
2	Keskkonnahoidlikud riigihanked	Riigihanked moodustavad suure osa tarbimisest ning võivad soodustada ringmajandust.	Riigihangete strateegia; riigihangetega seotud ELi toetuskavad ja vabatahtlikud kriteeriumid
3a-c	Jäätmete	Ringmajanduses on jäätmete minimaalne.	Jäätmete raamdirektiiv; konkreetseid jäätmevoogusid käsitlevad direktiivid; plastistrateegia
4	Toidujäätmed	Toidu äraviskamisel on halb mõju keskkonnale, kliimale ja majandusele.	Üldiste toidualaste õigusnormide määrus; jäätmete raamdirektiiv; mitmesugused algatused (nt ELi toidukao ja toidujäätmete platvorm)
Jäätmekäitlus			
5a-b	Üldine ringlussevõtu määr	Ringlussevõtu suurendamine on osa üleminekust ringmajandusele.	Jäätmete raamdirektiiv
6a-f	Konkreetsete jäätmevoogude ringlussevõtu määrad	Need näitavad edasiminekut peamiste jäätmevoogude ringlussevõtul.	Jäätmete raamdirektiiv; prügiladirektiiv; konkreetseid jäätmevoogusid käsitlevad direktiivid
Teisene toore			
7a-b	Ringlussevõetud materjalide osatähtsus toorainenõudluse täitmisel (sealhulgas ringluspõhise materjali kasutamise määr)	Ringmajanduses kasutatakse uute toodete valmistamisel tavaliselt teisest tooret.	Jäätmete raamdirektiiv; ökodisaini direktiiv; ELi ökomärgis; REACH; kemikaale, jäätmeid ja tooteid käsitlevate poliitikameetmete vahelise seosega seotud algatus; plastistrateegia; teisese toorme suhtes kehtivad kvaliteedinormid

#	Näitaja (rühm)	Asjakohasus	ELi õigusaktid ja poliitika (näited)
8	Ringlussevõetavate toorainetega kauplemine	Ringlussevõetavate materjalidega kauplemine kajastab siseturu tähtsust ning ringmajanduse üleilmset haaret.	Siseturupoliitika; jäätmesaadetiste määrus; kaubanduspoliitika
Konkurentsivõime ja innovatsioon			
9a-c	Erainvesteeringud, töökohad ja kogulisandväärtus	See kajastab ringmajanduse panust töökohtade loomisse ja majanduskasvu suurendamisse.	Euroopa investeerimiskava; struktuuri- ja investeerimisfondid; InnovFin; ringmajanduse rahastamise tugiplatvorm; kestlik rahastamisstrateegia; roheline tööhõive algatus; Euroopa uus oskuste tegevuskava; siseturupoliitika
10	Patendid	Ringmajandusega seotud innovaatiline tehnoloogia suurendab ELi konkurentsivõimet maailmas.	Programm „Horisont 2020“

Allikas: Euroopa Kontrollikoda COM(2018) 029 alusel.

Lühendid

COSME: ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate ELi programm

DG ENER: energeetika peadirektooraat

DG ENV: keskkonna peadirektooraat

DG GROW: siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektooraat

DG JUST: õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektooraat

DG REGIO: regionaal- ja linnapoliitika peadirektooraat

DG RTD: teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektooraat

EFSI: Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond

EIAH: Euroopa investeerimisnõustamise keskus

EIP: Euroopa Investeerimispank

EMAS: keskkonnajuhtimis- ja keskkonnaauditeerimissüsteem

ERF: Euroopa Regionaalarengufond

ESTAT: Eurostat

PVT-viitedokumendid: parima võimaliku tehnika viitedokumendid

REACH: kemikaalide registreerimine, hindamine, autoriseerimine ja piiramine

VKE: väike ja keskmise suurusega ettevõtja

Mõisted

Ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate

programm: ELi programm, mille eesmärk on aidata väikeettevõtjatel pääseda uutele turgudele.

Euroopa investeerimisnõustamise keskus: platvorm, mis ühendab kõiki investeerimisalaseid nõustamisteenuseid ja tehnilist abi EFSI toetuse taotlejatele.

Euroopa Investeerimispank: liikmesriikidele kuuluv ELi pank, mis rahastab ELi poliitikat toetavaid projekte peamiselt ELis, kuid ka väljaspool liitu.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee: ELi nõuandev organ, mis tegutseb kodanikuühiskonna organisatsioonide foorumina.

Euroopa Regionaalarengufond: ELi majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust tugevdav fond, millest rahastatakse investeeringuid piirkondadevahelise tasakaalustamatuse vähendamiseks.

Euroopa roheline kokkulepe: 2019. aastal vastu võetud ELi arengustrateegia, mille eesmärk on muuta EL aastaks 2050 kliimaneutraalseks.

Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid: viis peamist ELi fondi, mis üheskoos toetavad majanduse arengut kogu ELis perioodil 2014–2020: Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Sotsiaalfond, Ühtekuuluvusfond, Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfond.

InnovFini nõustamisteenistus: EIP teenistus, mis annab nõu teadus- ja innovatsiooniprojektide koostamiseks nii, et neil oleks parem juurdepääs rahastamisele.

InvestEU: mehhanism, mille eesmärk on kaasata erasektori investeeringuid ELi jaoks strateegilise tähtsusega projektidesse.

Kavandatud vananemine: tava kujundada tooteid piiratud kasutusajaga, nii et tarbijad peavad ostma uusi tooteid.

Programm „Horisont 2020“: ELi teadusuuringute ja innovatsiooni programm perioodiks 2014–2020.

Programm LIFE: rahastamisvahend, millega toetatakse ELi keskkonna- ja kliimapoliitika rakendamist projektide kaasrahastamise kaudu liikmesriikides.

Ringmajandus: majandussüsteem, mis põhineb materjalide korduskasutamisel, jagamisel, parandamisel, taastamisel, ümbertöötlemisel ja ringlussevõtul, et vähendada ressursside kasutamist, jäätmeid ja heitkoguseid, eelkõige ringmajandust toetava toote- ja tootmisprotsesside disaini kaudu.

Taaste- ja vastupidavusraha: ELi rahalise toetuse mehhanism COVID-19 pandeemia majandusliku ja sotsiaalse mõju leevendamiseks ning taastumise kiirendamiseks, edendades samal ajal rohe- ja digipööret.

Teisene toore: ringlussevõetud materjalid, mida saab kasutada tootmisprotsessides uute või kasutamata materjalide asemel või nende kõrval (tuntud kui **esmane toore**).

Toote olelusring: toote olelusringi etapid alates selle valmistamiseks vajaliku tooraine hankimisest kuni selle võimaliku kõrvaldamiseni selle kasuliku eluea lõpus.

Väike ja keskmise suurusega ettevõtja: ettevõtete ja muude organisatsioonide suurust kirjeldav määratlus, mis põhineb töötajate arvul ja teatavatel finantskriteeriumidel. Väikeettevõtjate puhul on töötajate arv alla 50 ning käive või bilansimaht ei ületa 10 miljonit eurot. Keskmise suurusega ettevõtjate puhul on töötajate arv alla 250 ja käive kuni 50 miljonit eurot või bilansimaht kuni 43 miljonit eurot.

Õiglase ülemineku mehhanism: ELi mehhanism, millega edendatakse kliimaneutraalsele majandusele üleminekut ja toetatakse üleminekust rahaliselt kõige enam mõjutatud kogukondi ja piirkondi.

Ökodesain (ringmajandust toetav disain): toote kujundamisel kasutatav lähenemisviis, mis minimeerib keskkonnamõju toote olelusringi kõigis etappides.

Ühtekuuluvusfond: ELi-siseste majanduslike ja sotsiaalsete erinevuste vähendamiseks loodud ELi fond, millest rahastatakse selliste liikmesriikide investeeringuid, mille kogurahvatulu elaniku kohta jääb alla 90% ELi keskmisest.

Komisjoni vastused

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

Ajatelg

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

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade haldamisega seotud teemasid. Audititülesannete valimisel ja kavandamisel püüab kontrollikoda maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi ühtekuuluvusvaldkonna investeringute, majanduskasvu ja kaasamise kuluvaldkondade eest vastutav II auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Annemie Turtelboom. Auditit juhtis kontrollikoja liige Iliana Ivanova, keda toetasid kabinetiülem James Verity ja kabineti nõunik Ivan Genchev, valdkonnajuht Niels-Erik Brokopp, auditijuht Rafal Gorajski ning audiitorid Agota Krenusz, Paloma Munoz Mula, Dieter Böckem, Joanna Laskowska ja Katarzyna Solarek. Keelealast abi osutas Michael Pyper.



Vasakult paremale: Paloma Munoz Mula, James Verity, Iliana Ivanova, Rafal Gorajski, Agota Krenusz.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2023

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6-2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetnes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlema täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Joonised 1, 3 ja 4, ikoonid: nende jooniste kujundamisel on kasutatud [Flaticon.com](#) ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

PDF	ISBN 978-92-849-0583-6	ISSN 1977-5652	doi: 10.2865/420202	QJ-05-23-190-ET-N
HTML	ISBN 978-92-849-0599-7	ISSN 1977-5652	doi: 10.2865/221833	QJ-05-23-190-ET-Q

Ringmajandus säilitab toodete, materjalide ja ressursside väärtuse ning vähendab jäätmeid. Toote disain määrab umbes 80% selle keskkonnamõjust. Leidsime vähe tõendeid selle kohta, et komisjoni kaks ringmajanduse tegevuskava olid (eelkõige ringmajandust toetava toote- ja tootmisprotsesside disaini seisukohast) liikmesriikides ringmajandusega seotud tegevuste mõjutamisel tõhusad. Soovitame komisjonil analüüsida põhjuseid, miks liikmesriigid kasutavad ringmajandust toetavale disainile suunatud ELi rahalisi vahendeid vähe, ning kaaluda, kuidas pakkuda selleks rohkem stiimuleid ning parandada seiret liikmesriikide ringmajandusele ülemineku üle.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors