

Zvláštní zpráva

Oběhové hospodářství

Pomalý přechod členských států navzdory opatřením EU



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–X
Úvod	01–14
Oběhové hospodářství	01–02
Rostoucí důraz kladený právními předpisy EU na oběhové hospodářství	03–08
Akční plány Komise pro oběhové hospodářství	09–14
Rozsah a koncepce auditu	15–21
Připomínky	22–91
Rostoucí zaměření členských států na oběhové hospodářství, ale pomalý pokrok a problémy s monitorováním	22–32
Pokrok členských států směrem k oběhovému hospodářství je pomalý	23–26
Strategie členských států pro oběhové hospodářství byly ovlivněny prvním akčním plánem pro oběhové hospodářství	27–28
Rámec Komise pro monitorování má nedostatky	29–32
Omezené důkazy, že podpůrná opatření prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství byla účinná při podpoře přechodu členských států na oběhové hospodářství	33–51
Komise dospěla k závěru, že určit plánované zastarávání není proveditelné	35–37
Míra využívání podpory pro nahrazení nebezpečných látek byla nejasná	38–39
Příspěvek projektů podporujících přístup k pokročilým výrobním technologiím byl omezený	40–42
Referenční dokumenty o nejlepších dostupných technikách, systém EMAS a ověřování environmentálních technologií měly na udržitelnost výrobních postupů malý dopad	43–49
Komise spolupracovala se zainteresovanými stranami prostřednictvím stávajících fór	50–51

Finanční prostředky EU byly k dispozici na podporu přechodu na oběhové hospodářství, byly však jen málo využívány na oběhový návrh	52–91
Komise plánovala významné finanční prostředky EU na oběhové hospodářství	54–55
Omezené využívání fondů politiky soudržnosti na projekty v oblasti oběhového návrhu	56–65
Komise mobilizovala finanční prostředky z programu Horizont 2020 na oběhové hospodářství, ale s omezeným dopadem v členských státech	66–75
Program LIFE financoval projekty oběhového hospodářství, jejich podíl týkající se oběhového návrhu však není znám	76–81
Program COSME poskytl jen malou podporu pro cíle oběhového návrhu	82–85
Podpora fondu EFSI pro oběhový návrh byla omezena tržní poptávkou	86–91
Závěry a doporučení	92–98

Přílohy

Příloha I – Provedení směrnic EU významných pro oběhové hospodářství a přijatých během prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství do vnitrostátních právních předpisů

Příloha II – Seznam opatření prvního a druhého akčního plánu Komise pro oběhové hospodářství týkajících se oběhového návrhu

Příloha III – Rámec pro monitorování oběhového hospodářství

Použité zkratky

Glosář

Odpovědi Komise

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

I Hospodářství mají tradičně sklon řídit se lineárním cyklem spotřeby „vzít – vyrobit – vyhodit“. Oběhové hospodářství naopak zachovává hodnotu výrobků, materiálů a zdrojů po co nejdelší dobu a minimalizuje odpad. Pro občany to znamená výrobky, které vydrží delší dobu anebo které lze snáze opravit, modernizovat, repasovat, opětovně použít nebo recyklovat. Podnikům pak nabízí potenciál účinnějšího využívání zdrojů.

II Návrh výrobku určuje okolo 80 % jeho dopadu na životní prostředí. Aby se minimalizoval dopad na životní prostředí, je třeba výrobky a výrobní postupy přepracovat podle zásad oběhového hospodářství, v souladu s prioritou EU předcházení vzniku odpadů.

III Efektivní využívání zdrojů je na politickém programu EU již více než deset let. Akční plány pro oběhové hospodářství jsou součástí strategií Komise v oblasti oběhového hospodářství. V roce 2015 Komise zveřejnila svůj první akční plán pro oběhové hospodářství, který je tvořen opatřeními za účelem vytvoření podpůrného regulačního rámce a politické orientace, přidělení finančních prostředků EU a monitorování přechodu EU na oběhové hospodářství. V roce 2020 Komise v reakci na Zelenou dohodu pro Evropu předložila nový akční plán, který vychází z předchozího plánu a jenž stanoví ambiciózní cíl zdvojnásobit do roku 2030 podíl EU týkající se materiálu, který byl recyklován a vrácen zpět do hospodářství.

IV Náš audit posuzoval, zda byla opatření Komise účinná při ovlivňování činností oběhového hospodářství v členských státech. Zaměřili jsme se na opatření Komise související s návrhem a výrobou počínaje jejím prvním akčním plánem z roku 2015. Zkoumali jsme tempo přechodu členských států na oběhové hospodářství, účinnost podpůrných opatření Komise navržených na podporu tohoto přechodu a mobilizaci finančních prostředků EU ze škály různých zdrojů na oběhové hospodářství. Naše zpráva má přispět k řešení přetrvávající výzvy v rámci EU, kterou je snížení dopadu hospodářských činností na životní prostředí. Měla by Komisi pomoci zlepšit její monitorování přechodu na oběhové hospodářství a lépe zacílit finanční prostředky EU na oběhový návrh výrobků a výrobních postupů – což je nejúčinnější způsob posunu k oběhovému hospodářství.

V Celkově jsme došli k závěru, že existují jen omezené důkazy toho, že akční plány pro oběhové hospodářství a zejména opatření týkající se oběhového návrhu výrobků a výrobních postupů měly vliv na činnosti oběhového hospodářství v členských státech.

VI Pozitivní je, že od zveřejnění prvního akčního plánu došlo k nárůstu činností oběhového hospodářství vlád členských států. Tempo pokroku nicméně zůstává pomalé. Cíl EU zdvojnásobit do roku 2030 svůj podíl týkající se materiálu, který byl recyklován a vrácen zpět do hospodářství, se zdá být velmi náročný.

VII Rámec Komise pro monitorování přechodu EU na oběhové hospodářství plně nezachytil všechny klíčové aspekty a neobsahoval specifické ukazatele týkající se oběhového návrhu výrobků. Zjistili jsme, že ačkoli byl rámec pro monitorování v době našeho auditu přezkoumáván, ukazatele Komise nemonitorovaly komplexně celkový pokrok přechodu.

VIII Nalezli jsme jen omezené důkazy toho, že opatření na podporu akčního plánu navržená k usnadnění přechodu členských států na oběhové hospodářství pomocí ustavení politické orientace v oblastech, jako jsou inovace a investice, byla účinná. V souladu s legislativou EU by členské státy měly investice EU využívat řádně tím, že upřednostní předcházení vzniku odpadů.

IX V letech 2014–2020 plánovala EU vynaložit finanční prostředky ve výši více než 10 miliard EUR na přechod na oběhové hospodářství. Navzdory dostupnosti finančních prostředků EU a celkové podpoře pro oběhové hospodářství Komise a členské státy prostředky účinně nezacílily na investice zaměřené na oběhový návrh výrobků a výrobních postupů. Financování z EU bylo do velké míry použito na nakládání s odpady, které má menší potenciál snížit dopad na životní prostředí. Ačkoli při programování období 2021–2027 byl na oběhové hospodářství kladen větší důraz, členské státy se stále mohou rozhodnout vynaložit značnou částku z finančních prostředků EU na nakládání s odpady spíše než na předcházení jejich vzniku pomocí oběhového návrhu výrobků.

X Doporučujeme jsme Komisi, aby:

- zlepšila své monitorování přechodu členských států na oběhové hospodářství s cílem usnadnit informované rozhodování o nové politice, iniciativách a opatřeních a
- analyzovala důvody nízké míry využívání financování z EU na oběhový návrh výrobků a zvažila rozsah pro stanovení větších pobídek.

Úvod

Oběhové hospodářství

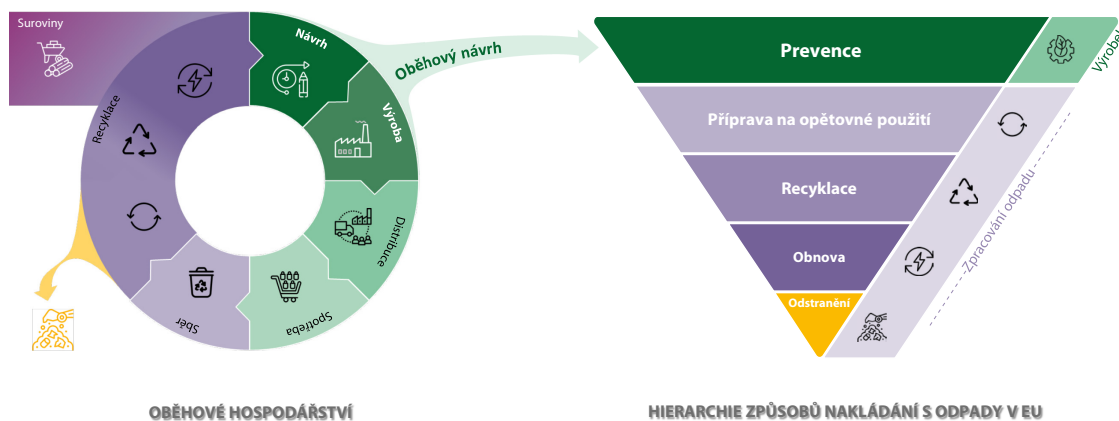
01 Pojem „oběhové hospodářství“ se rozumí koncepcí zachování hodnoty výrobků, materiálů a zdrojů po co nejdelší dobu a minimalizace odpadu. Tento přístup se liší od tradičního cyklu spotřeby „vzít – vyrobit – vyhodit“ a má značné výhody z hlediska udržitelnosti. Pro občany to znamená výrobky, které vydrží delší dobu anebo které lze snáze opravit, modernizovat, repasovat, opětovně použít nebo recyklovat. Podnikům to nabízí řadu potenciálních výhod, včetně účinnějšího využívání zdrojů a nižšího vystavení kolísání cen.

02 Oběhové hospodářství pokrývá celý životní cyklus výrobku. Jak však zdůrazňuje Komise¹: „Oběhové hospodářství začíná na samém počátku životního cyklu výrobku. Fáze návrhu i výrobní postupy mají dopad na získávání zdrojů, jejich využívání a vznik odpadu po celou dobu životnosti výrobku.“ Aby se minimalizoval dopad na životní prostředí, je třeba výrobky a výrobní postupy přepracovat podle zásad oběhového hospodářství, v souladu s prioritou EU předcházení vzniku odpadů (viz [obrázek 1](#)). Přibližně 80 % dopadu výrobku na životní prostředí je určeno jeho návrhem².

¹ Akční plán Komise pro oběhové hospodářství, COM(2015) 614.

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

Obrázek 1 – Fáze oběhového hospodářství versus předcházení vzniku odpadů v EU



Zdroj: EÚD na základě dokumentu Komise *Cohesion policy support for the circular economy*, červen 2016, a *rámčové směrnice o odpadech*.

Rostoucí důraz kladený právními předpisy EU na oběhové hospodářství

03 Účinné využívání zdrojů je na politickém programu EU již více než deset let. V březnu 2010 Komise přijala svou strategii Evropa 2020³, jejíž součástí byla priorita „podporovat konkurenceschopnější a ekologičtější ekonomiku méně náročnou na zdroje“. V roce 2011 Komise zveřejnila stěžejní iniciativu „Evropa účinněji využívající zdroje“⁴, což je plán, jak zajistit udržitelnost hospodářského růstu pomocí jeho oddělení od využívání zdrojů.

04 V červenci 2014 Komise zveřejnila legislativní návrh směrnice o snižování odpadu⁵, který doprovázelo sdělení o oběhovém hospodářství⁶ („balíček opatření týkajících se oběhového hospodářství“). V březnu 2015 se nicméně Komise rozhodla **stáhnout** svůj návrh, který byl kritizován za to, že se zaměřuje na politiky a právní předpisy v oblasti odpadu spíše než na konkrétní návrhy, jak zlepšit celý životní cyklus výrobků a zejména zabraňovat vzniku odpadů.

³ Strategie Komise pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění, [COM\(2010\) 2020](#).

⁴ Plán Komise pro Evropu účinněji využívající zdroje – [COM\(2011\) 571](#).

⁵ Návrh Komise na směrnici o odpadu, [COM\(2014\) 397](#).

⁶ Směrem k oběhovému hospodářství: program nulového odpadu pro Evropu, [COM\(2014\) 398](#).

05 EU přijala širokou škálu směrnic o oběhovém hospodářství. Směrnice o ekodesignu⁷ z roku 2009 je hlavním prvkem legislativy pro výrobky spojené se spotřebou energie, pokud jde o stanovení požadavků na návrh výrobků oběhového hospodářství. Mezi lety 2015 a 2019 schválili normotvůrci EU několik směrnic⁸ podporujících zásady oběhového hospodářství, včetně předcházení vzniku odpadů a opatrného, účinného a racionálního využívání přírodních zdrojů. Tři z těchto směrnic byly významné pro návrh výrobků oběhového hospodářství:

- směrnice o omezení používání některých nebezpečných látek z roku 2015,
- směrnice o obalech a obalových odpadech z roku 2018 a
- směrnice o plastech na jedno použití z roku 2019.

06 Členské státy byly stále v procesu provádění těchto směrnic do svých vnitrostátních právních předpisů (viz [příloha I](#)).

07 Od roku 2020 začala Komise ve svých legislativních návrzích systematicky zjednodušovat požadavky na udržitelnost pro výrobky oběhového hospodářství a výrobní návrhy. Patří sem například:

- návrh iniciativy v oblasti udržitelné výrobní politiky⁹,
- v rámci iniciativy pro elektroniku v oběhovém hospodářství návrh řešení v podobě jednotné nabíječky a systému odměňování spotřebitelů za vrácení starých zařízení¹⁰,

⁷ Směrnice 2009/125/ES o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie.

⁸ **1)** Směrnice (EU) 2015/863 o nahrazení nebezpečných látek; **2)** 2018/849 o vozidlech s ukončenou životností, bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o odpadních elektrických a elektronických zařízeních; **3)** 2018/850 o skládkách odpadů; **4)** 2018/851 o odpadech; **5)** 2018/852 o obalech a obalových odpadech; **6)** 2019/771 o některých aspektech smluv o prodeji zboží a **7)** 2019/883 o přístavních zařízeních pro příjem odpadu z lodí; **8)** 2019/904 směrnice o plastech na jedno použití.

⁹ Návrh Komise na nařízení o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign udržitelných výrobků, COM(2022) 142.

¹⁰ Návrh Komise na směrnici o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání rádiových zařízení na trh, COM(2021) 547.

- o návrh na přezkum směrnice o průmyslových emisích¹¹, včetně začlenění postupů oběhového hospodářství do připravovaných referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách a
- o přezkum směrnice o omezení používání některých nebezpečných látek¹² z roku 2011 a příslušných pokynů s cílem upřesnit její souvislost s nařízením z roku 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (REACH)¹³ a požadavky na ekodesign.

08 Na konci roku 2022 byly právní předpisy, kterými se tyto iniciativy řídí, stále v procesu přijímání, s výjimkou nové směrnice týkající se jednotných nabíječek¹⁴, která má být uplatňována od prosince 2024. V únoru 2023 Komise zveřejnila průmyslový plán Zelené dohody pro Evropu, který odkazuje na akční plán pro oběhové hospodářství v souvislosti s jejich společným cílem stanovit rámec pro transformaci průmyslu EU pro věk s nulovými čistými emisemi¹⁵.

Akční plány Komise pro oběhové hospodářství

09 Akční plány pro oběhové hospodářství jsou součástí strategického rámce Komise pro oběhové hospodářství (viz [obrázek 2](#)). Tyto plány zahrnují čtyři typy opatření:

- o zajištění správného regulačního rámce (např. směrnice, prováděcí nařízení),
- o průřezová opatření ustavující orientaci politiky (v této zprávě označovaná jako „podpůrná opatření“) v oblastech, jako jsou inovace a investice (jako je vytvoření horizontálních schémat testování), za účelem podnícení přechodu na oběhové hospodářství,

¹¹ Návrh Komise na směrnici o průmyslových emisích, [COM\(2022\) 156](#).

¹² [Směrnice 2011/65/EU](#) o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních.

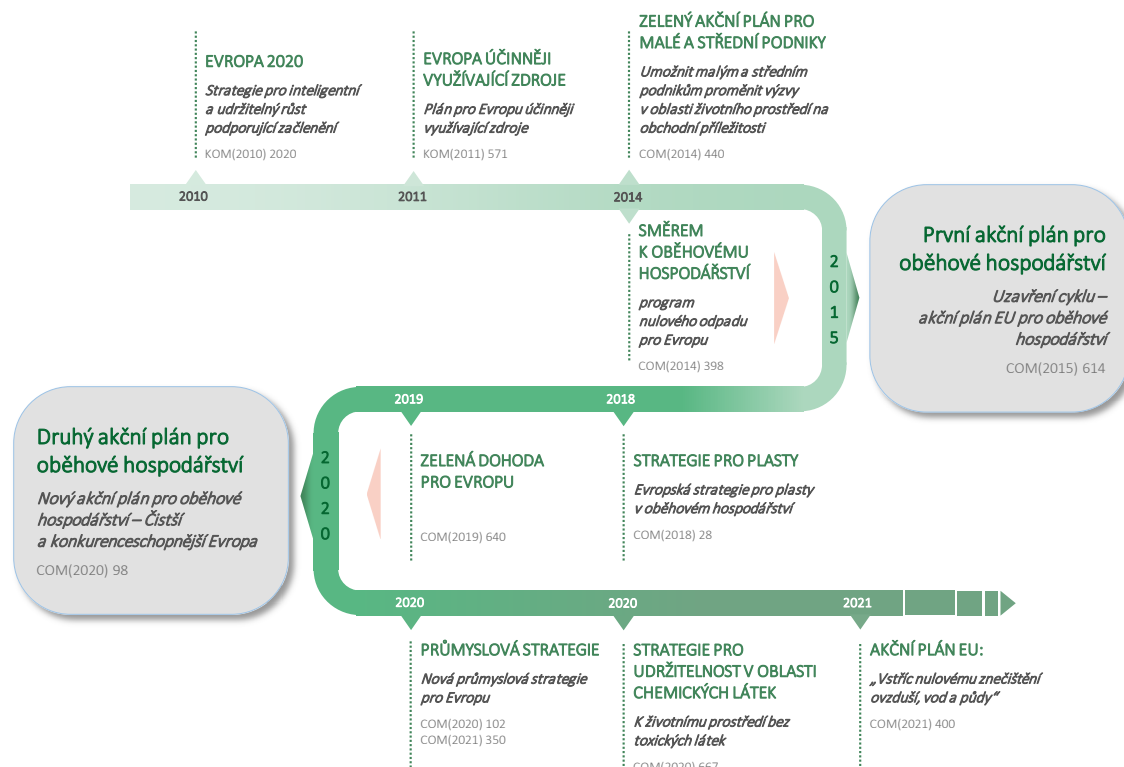
¹³ [Nařízení \(ES\) č. 1907/2006](#) o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek a o zřízení Evropské agentury pro chemické látky.

¹⁴ [Směrnice \(EU\) 2022/2380](#) o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání rádiových zařízení na trh.

¹⁵ Průmyslový plán Zelené dohody pro věk s nulovými čistými emisemi, [COM\(2023\) 62](#).

- o přidělení finančních prostředků EU na projekty, které urychlí pokrok směrem k oběhovosti, a
- o sledování pokroku EU na cestě k oběhovému hospodářství.

Obrázek 2 – Strategický rámec EU pro oběhové hospodářství



Zdroj: EÚD.

10 V roce 2015 Komise předložila svůj první akční plán pro oběhové hospodářství¹⁶, který zahrnuje 54 konkrétních opatření. V roce 2020 Komise v reakci na Zelenou dohodu pro Evropu¹⁷ předložila druhý akční plán pro oběhové hospodářství¹⁸. Tento plán, který navazuje na první akční plán pro oběhové hospodářství, sestává z dalších 35 opatření na podporu více oběhového hospodářství. Druhý akční plán rovněž stanoví ambiciózní cíl zdvojnásobit do roku 2030 „míru využití oběhového materiálu“ v EU (tj. podíl materiálu, který byl recyklován a vrácen zpět do hospodářství).

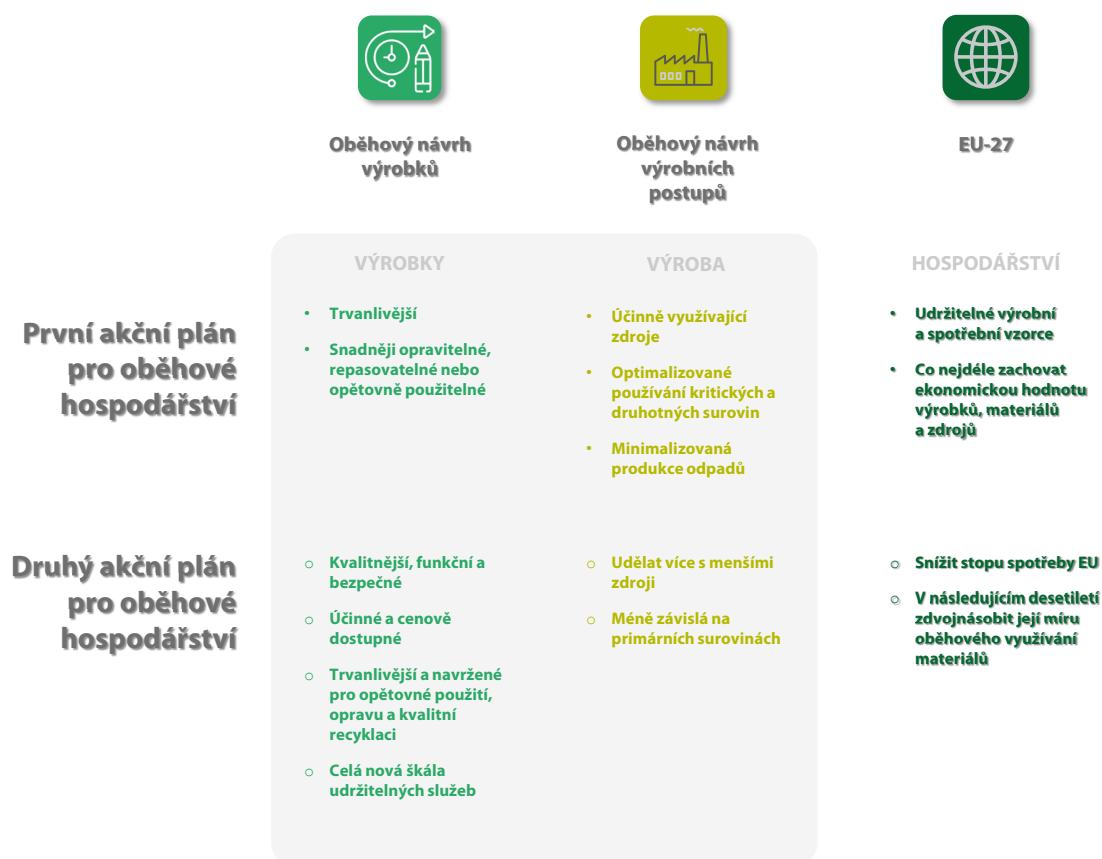
¹⁶ Akční plán Komise pro oběhové hospodářství, COM(2015) 614.

¹⁷ Zelená dohoda pro Evropu, COM(2019) 640.

¹⁸ Nový akční plán Komise pro oběhové hospodářství, COM(2020) 98.

11 První i druhý akční plán pro oběhové hospodářství podporují přechod na oběhové hospodářství tím, že prosazují udržitelnou výrobu, spotřebu a účinné využívání zdrojů ve prospěch podniků a občanů. Akční plány stanoví cíle pro oběhový návrh výrobků a výrobních postupů (v této zprávě označované jako „cíle akčních plánů pro oběhové hospodářství“, viz **obrázek 3**). Téměř čtvrtina (21) z 89 opatření obsažených v uvedených dvou akčních plánech je zaměřena na fáze návrhu a výroby a pokrývá všechny čtyři typy opatření uvedené výše v bodě **09**. Podrobnější popis je uveden v **příloze II**.

Obrázek 3 – Cíle pro oběhový návrh a přechod na oběhové hospodářství EU z prvního a druhého akčního plánu pro oběhové hospodářství



Zdroj: EÚD na základě sdělení o prvním a druhém akčním plánu pro oběhové hospodářství.

12 V prvním akčním plánu pro oběhové hospodářství Komise upřesnila, že politika soudržnosti by měla financovat projekty na místní a regionální úrovni za účelem podpory předcházení vzniku odpadů. Na období 2014–2020 dala Komise k dispozici finanční prostředky na oběhové hospodářství ve výši více než 10 miliard EUR z fondů politiky soudržnosti, především Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), jakož i z dalších fondů EU v rámci jak přímého řízení (jako je program Horizont 2020, program LIFE a Program pro konkurenceschopnost podniků a malé a střední podniky (COSME), tak nepřímého řízení (jako je Evropský fond pro strategické investice (EFSI) a program InnovFin – finanční prostředky EU pro inovátory).

13 Odpovědnost ze provádění prvního a druhého akčního plánu pro oběhové hospodářství má výhradně Komise. Za koordinaci a sledování provádění prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství neslo odpovědnost Generální ředitelství pro životní prostředí (GŘ ENV) a Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky (GŘ GROW) pod dohledem generálního sekretariátu Komise. V případě druhého akčního plánu pro oběhové hospodářství převzalo odpovědnost za koordinaci a monitorování GŘ ENV.

14 První ani druhý akční plán pro oběhové hospodářství nejsou pro členské státy závazné a neexistuje požadavek, aby členské státy měly své vlastní vnitrostátní strategie pro oběhové hospodářství. Akční plány nicméně obsahují legislativní návrhy, které poté, co budou provedeny, vytvoří závazné podmínky. Jak uvádí Komise, „aby se oběhové hospodářství stalo skutečností, bude [...] nutné dlouhodobé zapojení na všech úrovních, ze strany členských států, regionů a měst, podniků i občanů“¹⁹.

¹⁹ První akční plán pro oběhové hospodářství, s. 3.

Rozsah a koncepce auditu

15 Náš audit posuzoval, zda akční plány Komise pro oběhové hospodářství a zejména opatření týkající se oběhového návrhu výrobků a výrobních postupů (v této zprávě označovaného jako „oběhový návrh“) byly účinné při ovlivňování činností oběhového hospodářství v členských státech. Konkrétně jsme zkoumali, zda:

- o došlo v členských státech od roku 2015 k nárůstu činností oběhového hospodářství,
- o byla podpůrná opatření prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství týkající se oběhového návrhu účinná při podpoře přechodu členských států na oběhové hospodářství,
- o byla Komise účinná při mobilizaci finančních prostředků EU na podporu dosahování cílů akčních plánů pro oběhové hospodářství, zejména těch, které se týkají návrhu a výroby.

16 Náš audit zahrnuje období od roku 2014 do roku 2022. Zaměřili jsme se na první akční plán pro oběhové hospodářství, neboť v době našeho auditu bylo příliš brzy na posouzení opatření druhého akčního plánu pro oběhové hospodářství. Zabývali jsme se 11 z celkových 21 opatření prvního akčního plánu týkajících se oběhového návrhu (viz [obrázek 4](#) a [příloha II](#)). Vyloučili jsme opatření akčních plánů pro oběhové hospodářství spojená s aspektem „zajištění správného regulačního rámce“, neboť právní předpisy pro několik klíčových návrhů v době našeho auditu stále čekaly na přijetí (viz body [07–08](#)).

Obrázek 4 – Opatření prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství spadající do rozsahu našeho auditu



Zdroj: EÚD.

17 Prostudovali jsme dokumentaci a provedli jsme rozhovory se zaměstnanci generálních ředitelství Komise zapojených do provádění akčních plánů pro oběhové hospodářství, Eurostatu a Evropské investiční banky (EIB). Provedli jsme také rozhovory s příslušnými zúčastněnými stranami na mezinárodní úrovni a na úrovni členských států (včetně zástupců podniků) s cílem podepřít naši analýzu dokumentů a informací poskytnutých členskými státy.

18 V rámci fondů politiky soudržnosti jsme se zaměřili na EFRR coby hlavní zdroj financování přechodu na oběhové hospodářství pro malé a střední podniky (MSP). Vybrali jsme tři členské státy – Irsko, Nizozemsko a Polsko – za účelem posouzení jejich pokroku směrem k oběhovému hospodářství, jejich plánovaného financování z EFRR a jejich strategických priorit. Náš výběr byl založen na jejich pokroku při přechodu na oběhové hospodářství (míra oběhovosti), jejich plánovaném financování z EFRR a na tom, zda měly vnitrostátní strategie pro oběhové hospodářství, přičemž jsme se snažili dosáhnout vhodné kombinace z hlediska každého z těchto kritérií. Prozkoumali jsme jejich vnitrostátní strategie, dokumenty o politikách a prováděcí plány, jakož i jejich programy EFRR na období 2014–2020 a (pokud byly k dispozici) na období 2021–2027 a národní plány pro oživení a odolnost. Provedli jsme online rozhovory s orgány členských států a příjemci vybraných projektů.

19 Ze seznamu projektů, který poskytly řídicí orgány ve vybraných členských státech, jsme zvolili pět projektů fondu EFRR, o nichž se domníváme, že mají velký potenciál přispět k oběhovému návrhu výrobků (dva v Nizozemsku, dva v Polsku a jeden v Irsku). Přezkoumali jsme také tři projekty z programu Horizont 2020, tři projekty v rámci programu COSME, jeden z programu LIFE a jeden projekt fondu EFSI. Naším cílem bylo posoudit relevantnost těchto projektů a míru, do jaké přispěly k celkovým cílům akčních plánů pro oběhové hospodářství i k cílům týkajícím se oběhového návrhu.

20 Při přípravě našeho auditu jsme provedli průzkum u všech řídicích orgánů EFRR v EU na téma financování politiky soudržnosti pro účely oběhového hospodářství. Výsledky tohoto průzkumu jsme použili k následné analýze výdajů z EFRR ve třech vybraných členských státech. Vycházeli jsme rovněž ze zjištění našich zvláštních zpráv z roku 2020 o ekodesignu a označování energetickými štítky²⁰ a z roku 2022 o synergiích mezi programem Horizont 2020 a fondy politiky soudržnosti²¹ a z našeho přezkumu z roku 2023 týkajícího se opatření EU za účelem řešení nebezpečného odpadu²². Při přípravě doporučení jsme zohlednili také závěry naší zvláštní zprávy z roku 2021 o financování v rámci politiky soudržnosti založeném na výkonnosti²³.

21 Naše zpráva má přispět k řešení přetrvávající výzvy v rámci EU, kterou je snížení dopadu hospodářských činností na životní prostředí. Měla by Komisi pomoci zlepšit její monitorování přechodu na oběhové hospodářství a lépe zacílit finanční prostředky EU na oběhový návrh výrobků – což je nejučinnější způsob posunu k oběhovému hospodářství.

²⁰ Zvláštní zpráva 01/2020: „Opatření EU v oblasti ekodesignu a označování energetickými štítky: důležitý příspěvek k větší energetické účinnosti, který je však omezován značnými zpožděními a nedodržováním právních předpisů“.

²¹ Zvláštní zpráva 23/2022: „Synergie mezi programem Horizont 2020 a evropskými strukturálními a investičními fondy: potenciál těchto synergií není dosud plně využíván“.

²² Přezkum 02/2023: „Opatření EU proti rostoucímu množství nebezpečného odpadu“.

²³ Zvláštní zpráva 24/2021: „Financování v rámci politiky soudržnosti založené na výkonnosti: hodnotné ambice, ale překážky v období 2014–2020 přetrvávaly“.

Připomínky

Rostoucí zaměření členských států na oběhové hospodářství, ale pomalý pokrok a problémy s monitorováním

22 Zkoumali jsme:

- o pokrok, kterého členské státy dosáhly směrem k oběhovému hospodářství, a zda se zrychlil po zveřejnění prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství v roce 2015,
- o zda akční plány Komise (první a druhý akční plán pro oběhové hospodářství) a zejména opatření týkající se návrhu výrobků oběhového hospodářství ovlivnily vnitrostátní strategie a plány s cílem uvést je do souladu s prioritami a
- o zda Komise v zájmu usnadnění plánování budoucích politik EU zavedla úplný a komplexní systém monitorování s cílem měřit pokrok členských států při jejich přechodu na oběhové hospodářství.

Pokrok členských států směrem k oběhovému hospodářství je pomalý

23 První akční plán pro oběhové hospodářství zahrnoval opatření, aby Komise vytvořila rámec pro monitorování s cílem měřit přechod EU na oběhové hospodářství (viz opatření 15 z *přílohy II*). Tento rámec používal stávající údaje od Eurostatu a z dalších oficiálních zdrojů. Byl dokončen v roce 2018 a zahrnoval ukazatel „míru využití oběhového materiálu“ (viz také body *29–32*).

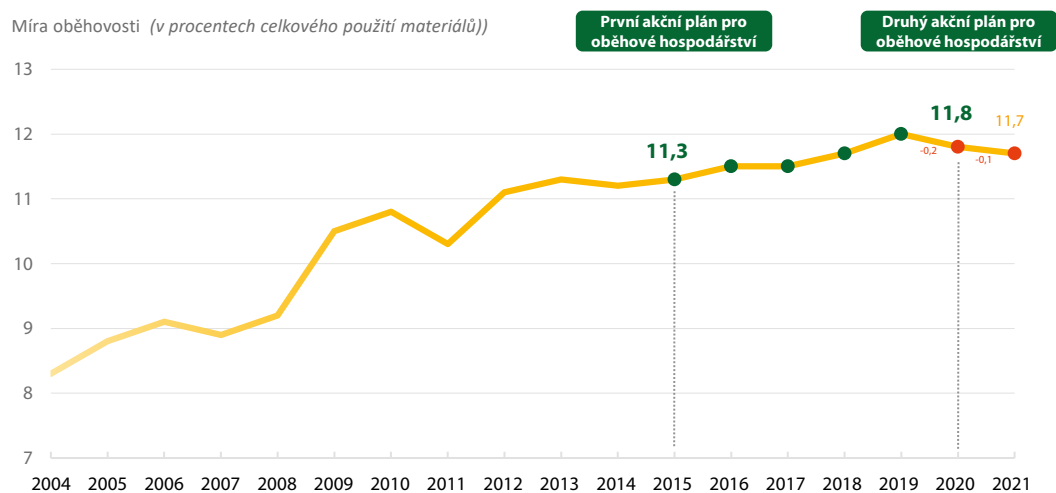
24 Tento ukazatel označovaný také jako míra oběhovosti měří podíl materiálu, který byl recyklován a vrácen zpět do hospodářství. Některé mezinárodní organizace²⁴ a vnitrostátní orgány jej považují za zástupný indikátor pro celkový pokrok zemí směrem k oběhovému hospodářství. Komise sama tento ukazatel použila ke stanovení cíle druhého akčního plánu pro oběhové hospodářství pro rok 2030 (viz bod *10*) a ve svých výročních zprávách o jednotlivých zemích, aby ukázala úspěch členských států při dosahování cílů přechodu na oběhové hospodářství.

²⁴ Např. *The OECD Inventory of Circular Economy indicators*, OECD, 2021, a Evropská hospodářská komise OSN (EHK OSN).

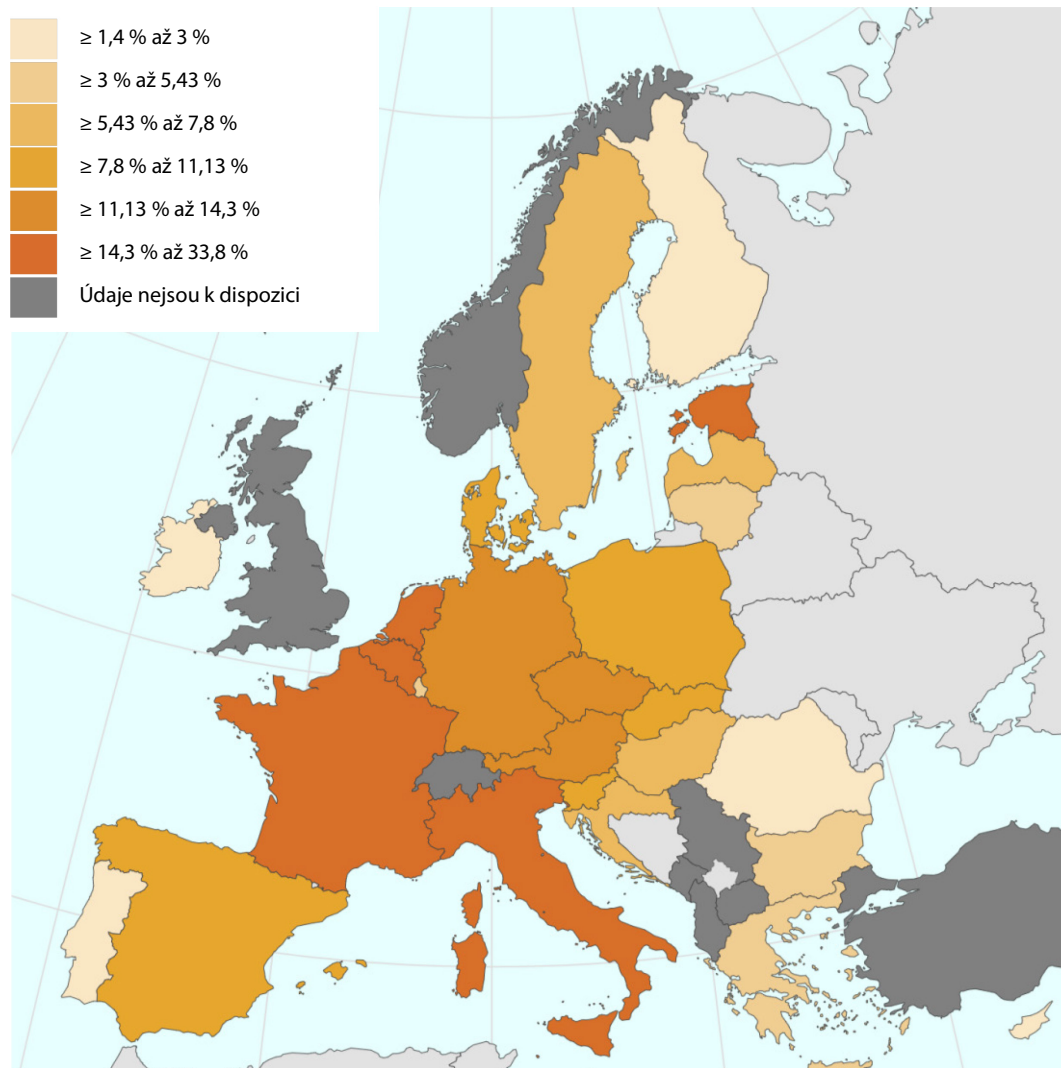
25 Eurostat vypracovává míru oběhovosti EU od roku 2018 a tuto míru byl schopen zpětně vypočítat počínaje rokem 2004. **Obrázek 5** ukazuje, že v letech 2015 až 2021 se průměrná míra oběhovosti pro všechny členské státy EU (EU-27) zvýšila jen o 0,4 procentního bodu. I když cílem druhého akčního plánu Komise pro oběhové hospodářství je zdvojnásobit do roku 2030 míru oběhovosti z roku 2020, současná míra oběhovosti se od roku 2019 mírně snížila. Míra oběhovosti v EU za rok 2021 dosahující výše 11,7 % je vyšší než nejnovější globální míra oběhovosti, která dosahuje výše 7,6 %, přičemž se snížila z 9,1 % v roce 2018²⁵.

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

Obrázek 5 – Pokrok EU-27 na cestě k oběhovému hospodářství



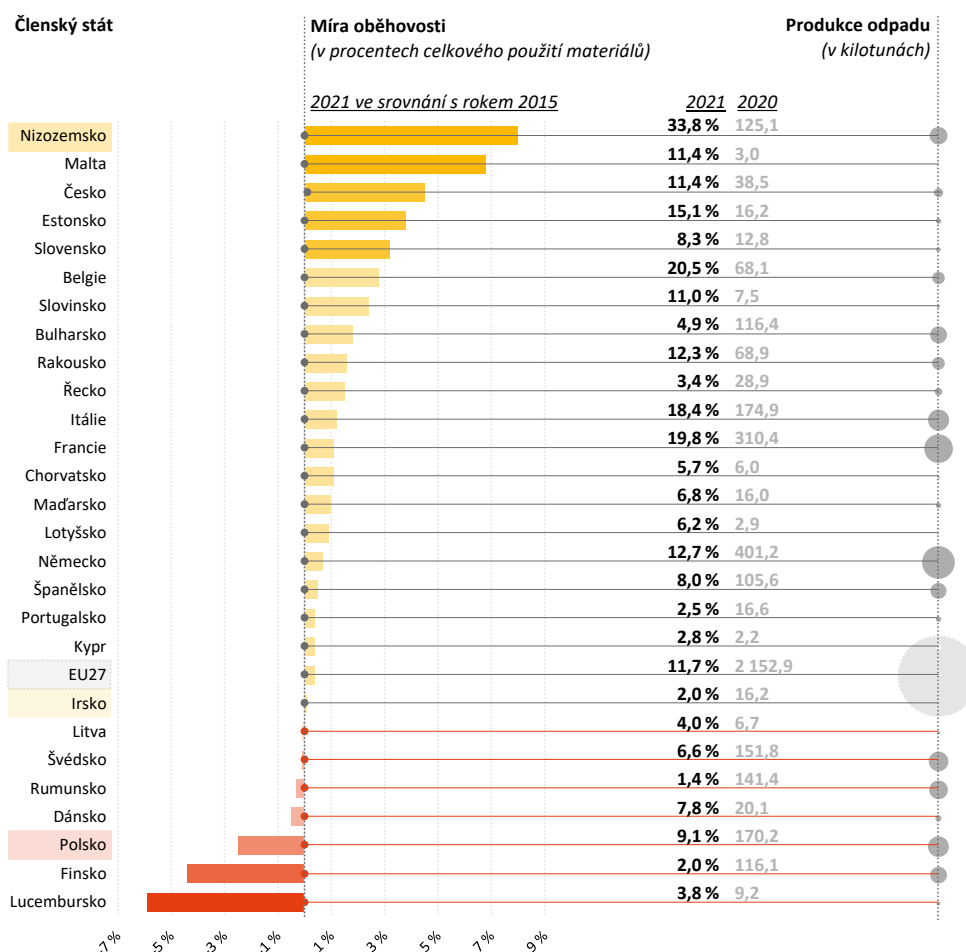
2021



Zdroj: EÚD na základě dokumentu Eurostatu *Circular material use rate*. Návrh map: Eurostat.

26 *Obrázek 5* také ukazuje, že existují významné rozdíly v míře oběhovosti mezi jednotlivými členskými státy – některé používají mnohonásobně více recyklovaných materiálů než ostatní. *Obrázek 6* ukazuje pokrok dosažený jednotlivými členskými státy v letech 2015 až 2021 a množství vytvořeného odpadu. Sedm členských států – včetně jednoho, který jsme analyzovali podrobněji (Polsko) – v tomto období zaznamenalo zhoršení.

Obrázek 6 – Pokrok členských států směrem k oběhovému hospodářství v letech 2015–2021



Zdroj: EÚD na základě dokumentů *Eurostat circular material use rate* a *Generation of waste*.

Strategie členských států pro oběhové hospodářství byly ovlivněny prvním akčním plánem pro oběhové hospodářství

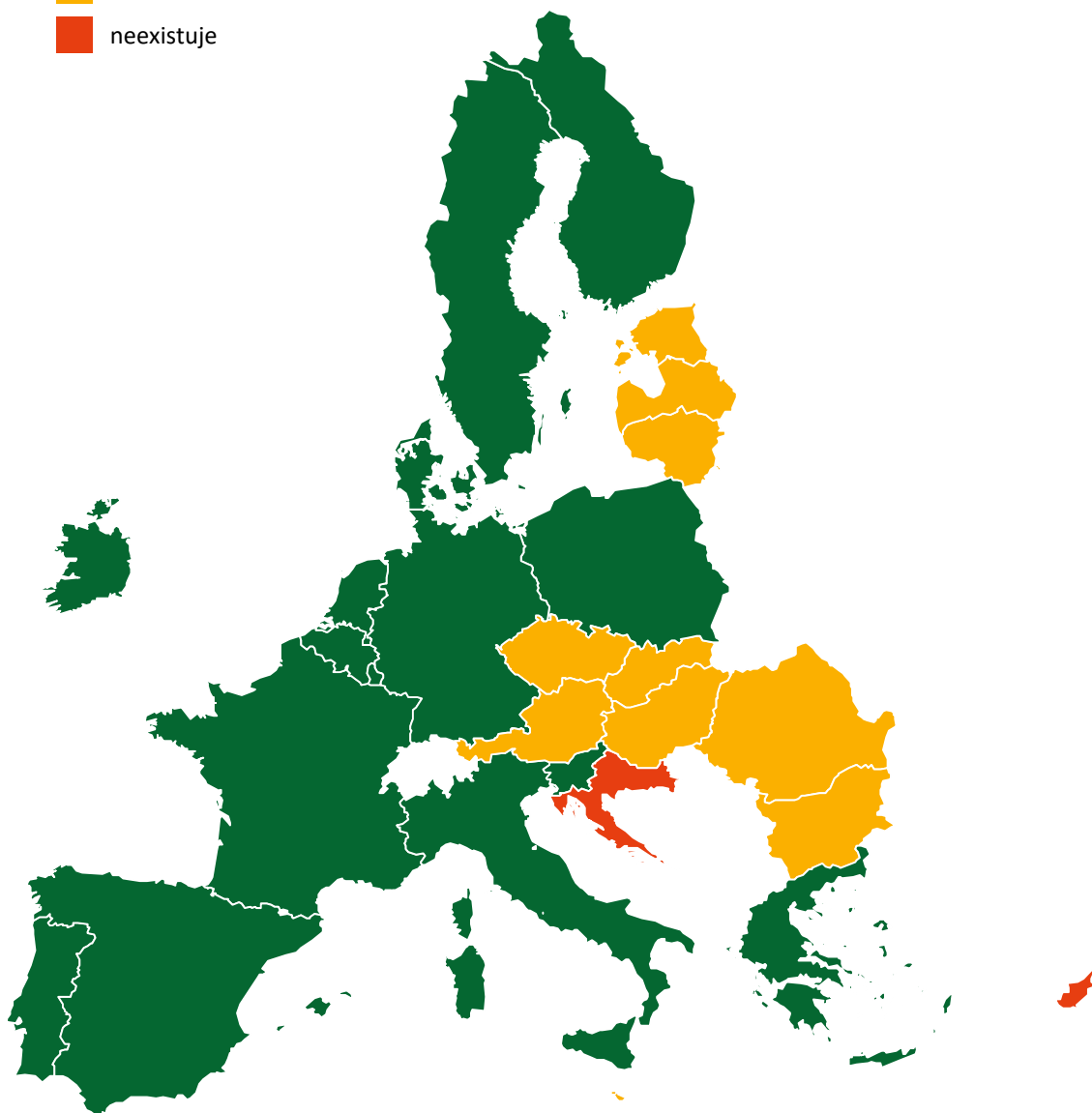
27 První akční plán pro oběhové hospodářství nevyžadoval, aby členské státy vypracovaly strategii pro oběhové hospodářství. Komise nicméně členské státy vybídla, aby vypracovaly a přijaly opatření a/nebo strategie s cílem doplnit první akční plán pro oběhové hospodářství a přispívat k němu. Zkoumali jsme, zda se přechod členských států na oběhové hospodářství zrychlil v souladu s očekáváními Rady ohledně prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství²⁶. V červnu 2022 měly téměř všechny členské státy vypracovanou vnitrostátní strategii pro oběhové hospodářství nebo ji připravovaly (viz [obrázek 7](#)). Většina z nich byla přijata po roce 2016. Některé členské státy vypracovaly dokonce strategie na úrovni regionů či měst.

²⁶ „Závěry Rady k akčnímu plánu EU pro oběhové hospodářství“, [tisková zpráva 367/16](#), odstavec 2.

Obrázek 7 – Národní strategické dokumenty EU-27 o oběhovém hospodářství

Národní strategické dokumenty:

- přijato
- připravuje se
- neexistuje



Zdroj: EÚD, analýza na základě informací Komise k červnu 2022.

28 **Rámeček 1** popisuje strategie pro oběhové hospodářství tří členských států, které jsme podrobněji zkoumali. Mezi zeměmi byly značné rozdíly v načasování přijetí strategie. Lišily se také obsah a podrobnost strategických dokumentů. Všechny obsažené prvky se týkaly oběhového návrhu; některé však kladly důraz na fáze životního cyklu výrobku s menším dopadem, jako je recyklace nebo jiné formy zpracování odpadu. Všichni tvůrci politik, s nimiž jsme vedli rozhovory, nicméně uznali, že první i druhý akční plán pro oběhové hospodářství měly vliv na jejich strategie a základní opatření.

Rámeček 1

Strategie pro oběhové hospodářství Irska, Nizozemska a Polska

Strategie Nizozemska, jež byla přijata na podzim 2016, stanoví cíle 50 % snížení používání primárních surovin do roku 2030 a plně oběhového hospodářství do roku 2050. Pokrývá aspekty všech fází oběhového hospodářství, včetně oběhového návrhu, a přímo odkazuje na první akční plán pro oběhové hospodářství.

V Polsku *plán pro oběhové hospodářství* z roku 2019 zahrnoval opatření významná pro fázi návrhu a výroby oběhového hospodářství a vycházel z prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství. V červenci 2022 přijala polská vláda novou *strategii produktivity* navrženou jako vodítko pro budoucí podporu pro přechod na oběhové hospodářství v Polsku. Za účelem měření přechodu se vláda rozhodla monitorovat různé ukazatele z těch, které používá Komise (např. „produktivitu zdrojů“).

V roce 2020 přijala irská vláda *akční plán pro oběhové hospodářství v oblasti odpadu*, což je plán pro plánování v oblasti odpadů a nakládání s nimi. Jeho hlavní cíle spočívaly v posunu zaměřením k odstranění škodlivého odpadu nebo jeho vyloučení v rámci návrhu a prodloužení životnosti výrobků a zboží pomocí jejich opětovného využití a především předcházení vzniku odpadů. V prosinci 2021 přijala vláda svou *strategii pro oběhové hospodářství v rámci celého veřejného sektoru*, včetně cíle zvýšit do roku 2030 míru oběhovosti Irska nad průměr EU.

Rámec Komise pro monitorování má nedostatky

29 Cílem opatření 15 prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství bylo vytvořit rámec pro monitorování hlavních trendů a vzorců s cílem pochopit různé prvky oběhového hospodářství během doby, pomoci určit faktory úspěchu v členských státech a posoudit, zda byla přijata dostatečná opatření.

30 Komise předložila první verzi rámce pro monitorování a od té doby ho pravidelně aktualizuje. Součástí rámce je deset ukazatelů (viz [příloha III](#)), které měří pokrok ve čtyřech oblastech: 1) výroba a spotřeba, 2) nakládání s odpady, 3) druhotné suroviny a 4) konkurenceschopnost a inovace. Zjistili jsme, že neexistují žádné specifické ukazatele týkající se oběhového návrhu výrobků.

31 Na absenci specifických ukazatelů souvisejících s návrhem výrobků poukázaly také zúčastněné strany z řad institucí, jako je Evropský parlament²⁷ a Evropský hospodářský a sociální výbor²⁸. Evropská agentura pro životní prostředí upozornila²⁹, že rámec neobsahuje ukazatele týkající se zachování hodnoty výrobku. Agentura od roku 2020³⁰ zkoumá nové způsoby posuzování návrhu výrobků, včetně využití ukazatelů, v rámci své iniciativy [Circularity Metrics Lab](#). Tři členské státy, v nichž jsme vedli rozhovory, rovněž zdůraznily, že je důležité zahrnout ukazatele týkající se návrhu výrobků. Vyjádřily názor, že rámec se zaměřuje na odpad a odráží nikoli oběhové, ale lineární hospodářství.

32 V době našeho auditu Komise přezkoumávala svůj rámec pro monitorování oběhového hospodářství. Nové ukazatele z návrhu Komise, které nám byly v průběhu auditu předloženy, však plně neřeší nedostatky, na které jsme v souvislosti s návrhem výrobků oběhového hospodářství upozornili. Kromě toho GŘ RTD zvolilo výzkumný projekt financovaný z programu Horizont Evropa pro vytvoření a testování alternativních ukazatelů měřících pokrok dosažený při přechodu na oběhové hospodářství. Tento projekt s financováním z EU ve výši 850 000 EUR je navržen s cílem sdružit nejnovější názorové trendy v oblasti environmentálních statistik za účelem sledování oběhovosti na všech úrovních a stanovení referenčních hodnot pro politiku, včetně financování. Komise začala zkoumat možnosti synergie se svým stávajícím monitorovacím rámcem.

²⁷ Návrh usnesení Evropského parlamentu předložený v souladu s článkem 133 jednacího řádu o rámci pro sledování oběhového hospodářství, [B8-0000/2018](#), bod 3.

²⁸ Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k rámci Komise pro sledování oběhového hospodářství, [NAT/722-EESC-2018-00464](#), bod 3.3.

²⁹ Informační dokument Evropské agentury pro životní prostředí o monitorování oběhového hospodářství, [23/2021](#).

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

Omezené důkazy, že podpůrná opatření prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství byla účinná při podpoře přechodu členských států na oběhové hospodářství

33 Jedenáct opatření prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství zahrnutých do rozsahu našeho auditu obsahovalo šest podpůrných opatření týkajících se oběhového návrhu (viz seznam opatření v *příloze II*). Komise plánovala:

- o posoudit možnost programu nezávislého testování k plánovanému zastarávání (opatření 5),
- o vytvořit lepší znalostní základnu a podporovat malé a střední podniky, pokud jde o nahrazení nebezpečných látek vzbuzujících mimořádné obavy (opatření 6),
- o vytvořit otevřenou celoevropskou síť technologických infrastruktur pro malé a střední podniky s cílem začlenit pokročilé výrobní technologie do jejich výrobních postupů (opatření 7),
- o vymezit orientaci oběhového hospodářství v EU za využití referenčních dokumentů o „nejlepších dostupných technikách“ (opatření 8),
- o zvážit možnosti zlepšení účinnosti a využívání systému pro environmentální řízení podniků a audit (EMAS) a pilotního programu týkajícího se ověřování environmentálních technologií (ETV) (opatření 9) a
- o zapojit zúčastněné strany do provádění prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství prostřednictvím stávajících fór v klíčových odvětvích (opatření 10).

34 Posoudili jsme každé z těchto opatření, přičemž čtvrté a páté jsme spojili dohromady, abychom zjistili, zda jsou v souladu s cíli prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství pro oběhový návrh a zda přinesla výsledky, jež přispěly k přechodu členských států na oběhové hospodářství.

Komise dospěla k závěru, že určit plánované zastarávání není proveditelné

35 Plánované zastarávání je postup spočívající v umělém omezování životnosti výrobku ve fázi návrhu, tak aby po předem stanovené době zastaral. K nahrazení těchto výrobků jsou třeba dodatečné zdroje, energie atd. Odstranění plánovaného zastarávání je jasně v souladu s cíli prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství týkajícími se návrhu výrobků oběhového hospodářství. V reakci na pokračující zájem Rady a Evropského parlamentu si Komise stanovila rok 2018 jako lhůtu pro posouzení možnosti programu nezávislého testování s cílem odhalit plánované zastarávání a bojovat proti němu.

36 V roce 2017 Komise došla k závěru, že žádné schéma testování *ex post* nemůže přesně určit záměrné zastarávání výrobku. Namísto toho se rozhodla vypracovat odlišné schéma, jehož účelem bylo odhalit „předčasné“ zastarávání spíše než „plánované“ zastarávání (tj. takové, které nebylo zaměřeno na špatný úmysl ze strany výrobce) a na které bylo přiděleno 5 milionů EUR z programu Horizont 2020. Ze dvou návrhů byl v rámci příslušné výzvy týkající se zajištění tohoto schématu testování vybrán jeden projekt, a to s plánovaným příspěvkem EU ve výši 5 milionů EUR.

37 Prozkoumali jsme dokumentaci tohoto projektu a provedli jsme rozhovory s jeho příjemcem. V době našeho auditu tento projekt probíhal a jeho dokončení bylo naplánováno na duben 2023. Zaznamenali jsme, že zamýšlené schéma testování by pokrylo faktory návrhu výrobků oběhového hospodářství, jako je trvanlivost, opravitelnost, adaptabilita a modernizovatelnost čtyř skupin výrobků (pračky, myčky nádobí, inteligentní televizory a mobilní telefony). Neodhalilo by však špatný úmysl ze strany výrobce, a tudíž by nesplnilo záměr souvisejícího opatření prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství připravit v rámci programu Horizont 2020 „nezávislý program testování za účelem pomoci při identifikaci otázek spojených s možným plánovaným zastaráváním“.

Míra využívání podpory pro nahrazení nebezpečných látek byla nejasná

38 Objem nebezpečného odpadu vyprodukovaného v EU se od roku 2004 nepřetržitě zvyšuje³¹. Pokud jde o nahrazení těchto nebezpečných látek, Komise financovala dva projekty v rámci programu COSME (s příspěvkem EU ve výši 346 000 EUR) s cílem provést toto opatření prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství podporující malé a střední podniky. Koncepce obou projektů byla v souladu s cíli akčního plánu pro oběhové hospodářství zajistit bezpečnější výroby. Projekty usilovaly o usnadnění výměny a šíření osvědčených postupů ohledně nahrazení určitých chemických látek pomocí zlepšení databáze příležitostí k partnerství spravované sítí Komise Enterprise Europe Network. Komise také určila sedm dalších individuálních projektů financovaných z programu LIFE (s příspěvkem EU ve výši 8,2 milionu EUR) týkajících se nahrazení nebezpečných látek, včetně tří (s příspěvkem EU ve výši 4,3 milionu EUR), které byly zahájeny po zveřejnění prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství (viz bod 77 a [rámeček 5](#)).

39 Příjemci těchto projektů v rámci programu COSME uvedli, že bylo dosaženo všech cílů. V době našeho auditu jsme však nezískali žádný důkaz toho, že doporučení projektů týkající se užší spolupráce byla provedena nebo vedla k větší míře využívání databáze ze strany malých a středních podniků či dalších zúčastněných stran za účelem zajištění bezpečnějších výrobků.

Příspěvek projektů podporujících přístup k pokročilým výrobním technologiím byl omezený

40 V rámci prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství Komise plánovala podpořit přístup malých a středních podniků k inovativním technologiím. Za účelem provedení tohoto opatření prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství financovala dva projekty, které se oba týkaly online platformy a podpory pro malé a střední podniky při modernizaci jejich výrobních postupů. První projekt byl financován z programu Horizont 2020 (s příspěvkem EU ve výši 4,9 milionu EUR) a druhý projekt prostřednictvím zakázky na služby v rámci projektu COSME (s příspěvkem EU ve výši 2 milionu EUR). Oba projekty byly dokončeny podle plánu a všechny jejich cíle byly vykázány jako splněné.

³¹ [Přezkum 02/2023](#): „Opatření EU proti rostoucímu množství nebezpečného odpadu“.

41 Oba projekty pokrývaly typ technologií, který podporuje cíle prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství pro oběhový návrh výrobních postupů. Aspekty udržitelné spotřeby zdrojů a minimalizace vzniku odpadů prostřednictvím výrobních postupů byly řešeny jak čistými technologiemi (v prvním projektu), tak pokročilými výrobními technologiemi (v druhém projektu), ačkoli nesouvisejí s návrhem výrobků oběhového hospodářství.

42 Tyto dva projekty nicméně pokryly jen malý počet malých a středních podniků a míra provedení navrhovaných technologických řešení byla rovněž omezená. Projekt Horizont 2020 podpořil jen 53 malých a středních podniků a v rámci programu COSME se jen 22 ze 102 malých a středních podniků, jež byly původně podpořeny, rozhodlo pokračovat až do fáze konečného provedení, přičemž z 356 navržených inovativních řešení jich zahájily pouze 85.

Referenční dokumenty o nejlepších dostupných technikách, systém EMAS a ověřování environmentálních technologií měly na udržitelnost výrobních postupů malý dopad

43 Podpůrná opatření prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství zahrnovala dvě dodatečná opatření zaměřená na účinnější využívání zdrojů a snížení vzniku odpadů v souladu s cíli prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství pro oběhový návrh výrobních postupů. Jedním z těchto opatření (opatření 8 z [přílohy II](#)) bylo rozhodnutí Komise využívat od roku 2016 referenční dokumenty o nejlepších dostupných technikách k podpoře osvědčených postupů v řadě průmyslových odvětví (viz [rámeček 2](#)).

Rámeček 2

Referenční dokumenty o nejlepších dostupných technikách a závěry

Vypracování referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách má za cíl vyvození závěrů ohledně „nejlepších dostupných technik“ pro průmyslové postupy, které pak Komise zveřejní coby prováděcí rozhodnutí. Jejich cílem je předcházet průmyslovým emisím a průmyslovému znečištění a regulovat je. Tyto závěry jsou právně závazné a vnitrostátní orgány je musí zvažovat při stanovování úrovně environmentální výkonnosti pro některá průmyslová zařízení a vydávání příslušných povolení.

Tyto referenční dokumenty o nejlepších dostupných technikách a závěry již byly použity k provedení směrnice o průmyslových emisích z roku 2010³².

44 Zjistili jsme však, že během prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství (od roku 2015 do roku 2019) Komise zahrнула dodatečné počiny týkající se oběhového hospodářství pouze do osmi dokumentů o nejlepších dostupných technikách. Patnáct dalších dokumentů o nejlepších dostupných technikách, které měly být v tomto období revidovány, aktualizováno nebylo. Tyto pokyny nebyly systematické, neboť pouze dva z uvedených osmi dokumentů o nejlepších dostupných technikách obsahovaly příslušné kvantitativní cílové hodnoty.

45 V rámci druhého akčního plánu pro oběhové hospodářství Komise zamýšlela poskytnout právní základ pro systematictější pokrytí a analýzu oběhového hospodářství v referenčních dokumentech o nejlepších dostupných technikách. Komise tento právní základ předložila prostřednictvím svého návrhu nové směrnice o průmyslových emisích³³.

³² [Směrnice 2010/75/EU](#) o průmyslových emisích.

³³ Návrh Komise na směrnici, kterou se mění směrnice 2010/75/EU z roku 2010 o průmyslových emisích, [COM\(2022\) 156](#).

46 Druhé opatření se zabývalo tím, jak zlepšit účinnost a využívání systému pro environmentální řízení podniků a audit (EMAS) a programu týkajícího se ověřování environmentálních technologií (ETV) (opatření 9 z *přílohy II*). Systém EMAS zavedený v roce 1993³⁴ je dobrovolným systémem EU pro environmentální řízení, který organizacím umožňuje hodnotit a zlepšovat jejich environmentální výkonnost a podávat o ní zprávy. V kontextu oběhového hospodářství podporuje účinné využívání zdrojů. I když byl tento systém zaveden nařízením EU, registrace je pro organizace dobrovolná.

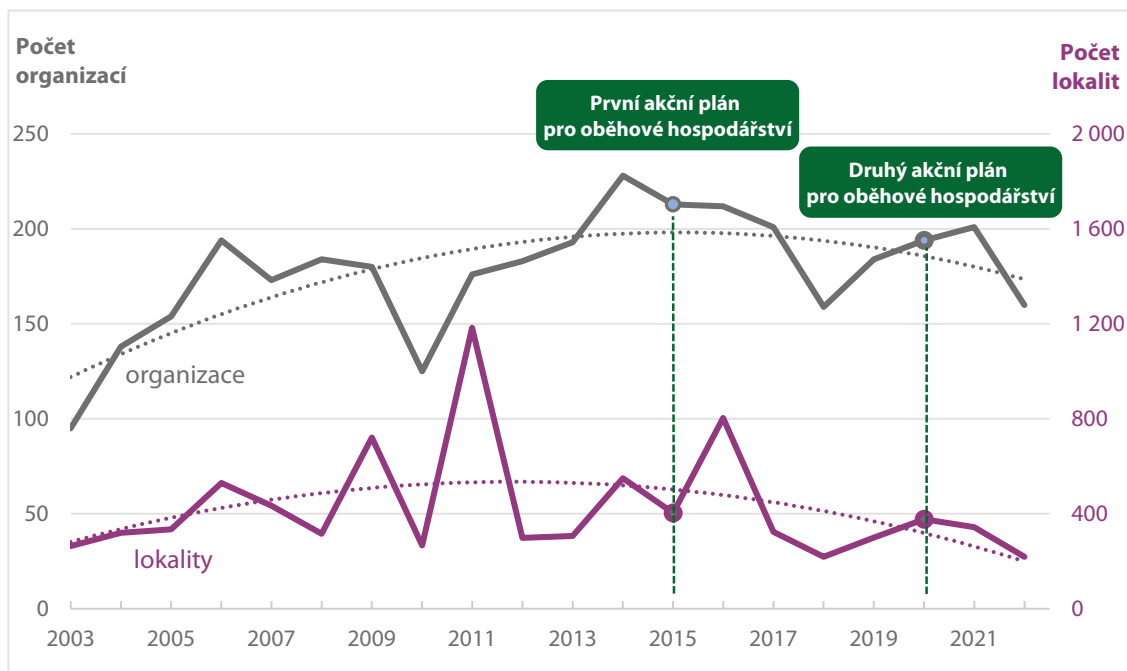
47 V rámci prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství Komise zamýšlela zvýšit využívání systému EMAS. Mezi lety 2016 a 2018 a po roce 2020 se však počet nových registrací snížil (viz *obrázek 8*). V prosinci 2022 dosahoval počet aktivních míst organizací registrovaných v systému EMAS 14 000 v porovnání s 23 000, jež byly původně plánovány na rok 2015³⁵. Ačkoli registrované organizace obecně ze systému EMAS z environmentálního hlediska těžily, bylo pro ně obtížné snížit množství jimi vytvářeného odpadu a spotřebovávaného materiálu, které se v některých případech dokonce zvýšily³⁶.

³⁴ Nařízení (EHS) č. 1836/93 „EMAS“, revidované nařízením (ES) č. 761/2001 „EMAS II“ a v nařízení (ES) č. 1221/2009 „EMAS III“.

³⁵ Návrh Komise na změnu nařízení EMAS, KOM(2008) 402, s. 5.

³⁶ Kontrola účelnosti nařízení EMAS ze strany Komise, SWD(2017) 253, s. 29, bod 7.2.1.

Obrázek 8 – Nové registrace v systému EMAS mezi lety 2003 a 2022



Zdroj: EÚD na základě rejstříku EMAS Komise.

48 Ověřování environmentálních technologií je dobrovolným programem EU v oblasti služeb navrženým s cílem pomoci inovativním environmentálním technologiím získat přístup na trh. Tento program byl zahájen Komisí v roce 2011³⁷, jeho provoz začal v roce 2013 a měl pokračovat do roku 2016 (později byl prodloužen do roku 2017). Umožňoval malým a středním podnikům ověřit technickou a environmentální výkonnost nových technologií, které vyvinuly, a certifikovat ji pomocí „prohlášení o ověření“.

49 V rámci prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství Komise plánovala prozkoumat, jak zlepšit účinnost a využívání pilotního programu týkajícího se ověřování environmentálních technologií (ETV). Ve svém hodnocení z roku 2020 Komise určila rozsah za účelem zjednodušení tohoto systému a vynaložení většího úsilí ohledně informování trhu v tomto směru. Celkově bylo zahájeno 123 ověření ETV a 47 technologií získalo prohlášení o ověření, včetně 15 technologií, jež měly aspekty materiálové účinnosti související s oběhovým hospodářstvím. Nenalezli jsme žádné důkazy toho, že by některé z nich byly skutečně uplatněny ve výrobních postupech. V listopadu 2022 Komise na základě interního posouzení rozhodla, že ukončí svou práci na programu týkajícím se ověřování environmentálních technologií.

³⁷ KOM(2011) 899, sdělení Komise „Inovace pro udržitelnou budoucnost – Akční plán pro ekologické inovace“.

Komise spolupracovala se zainteresovanými stranami prostřednictvím stávajících fór

50 Za účelem spolupráce se zainteresovanými stranami prostřednictvím stávajících fór vytvořily Komise a Evropský hospodářský a sociální výbor v březnu 2017 Evropskou platformu zainteresovaných stran pro oběhové hospodářství. Cílem platformy bylo zlepšit interakci mezi zainteresovanými stranami z hlediska znalostí, spolupráce, kvalifikace, určení překážek a podpory politického dialogu na téma oběhového hospodářství. Její aktivity zahrnovaly politický dialog prostřednictvím výročních dvoudenních konferencí a vlastní webové stránky s informacemi o oběhovém hospodářství.

51 Komise uspořádala pět výročních konferencí (s výjimkou roku 2021 kvůli pandemii COVID-19) a považovala je za své stěžejní výroční akce zainteresovaných stran. Zúčastnili jsme se akce konané v březnu 2022 v Bruselu a konstatovali jsme, že byla jasně zaměřena na udržitelné výrobky, přičemž zdůraznila význam oběhového návrhu a nadcházející legislativní změny (viz body **07–08**). Poté, co budou tyto právní předpisy přijaty, bude třeba je provést v členských státech, a to s prosazováním a cíleným financováním z EU, aby bylo dosaženo jejich zamýšleného dopadu. Pokud jde o webové stránky, zkontrolovali jsme, zda informace o strategickém rámci pro dané tři členské státy byly aktuální. Nebylo tomu tak, mimo jiné proto, že pokud jde o poskytnutí těchto informací, byla Komise závislá na dobrovolné zpětné vazbě od členských států.

Finanční prostředky EU byly k dispozici na podporu přechodu na oběhové hospodářství, byly však jen málo využívány na oběhový návrh

52 Zkoumali jsme, zda byly finanční prostředky EU během období 2014–2020 přidělovány na projekty v oblasti oběhového návrhu, které mohly přispět k přechodu na oběhové hospodářství. Zkoumali jsme také, zda Komise podporovala využívání dostupných finančních prostředků (ať už v rámci přímého, sdíleného nebo nepřímého řízení) a zda byly podpořené projekty relevantní. Dále jsme zkoumali, zda Komise byla schopna sledovat financování na podporu těchto projektů a příspěvek těchto projektů k celkovým cílům prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství a k jeho cílům týkajícím se oběhového návrhu.

53 Právní předpisy EU v oblasti odpadu³⁸ zdůrazňují, že „nejefektivnějším způsobem, jak zvýšit účinné využívání zdrojů a snížit dopad odpadů na životní prostředí, je předcházení vzniku odpadů“. Členské státy by měly investice EU využívat řádně tím, že v souladu s hierarchií EU týkající se odpadu upřednostní předcházení vzniku (např. pomocí oběhového návrhu). První akční plán pro oběhové hospodářství upřesnil, že politika soudržnosti by měla financovat projekty na místní a regionální úrovni za účelem podpory předcházení vzniku odpadů. Domníváme se, že tatáž priorita by měla platit pro finanční prostředky přímo a nepřímo spravované Komisí.

Komise plánovala významné finanční prostředky EU na oběhové hospodářství

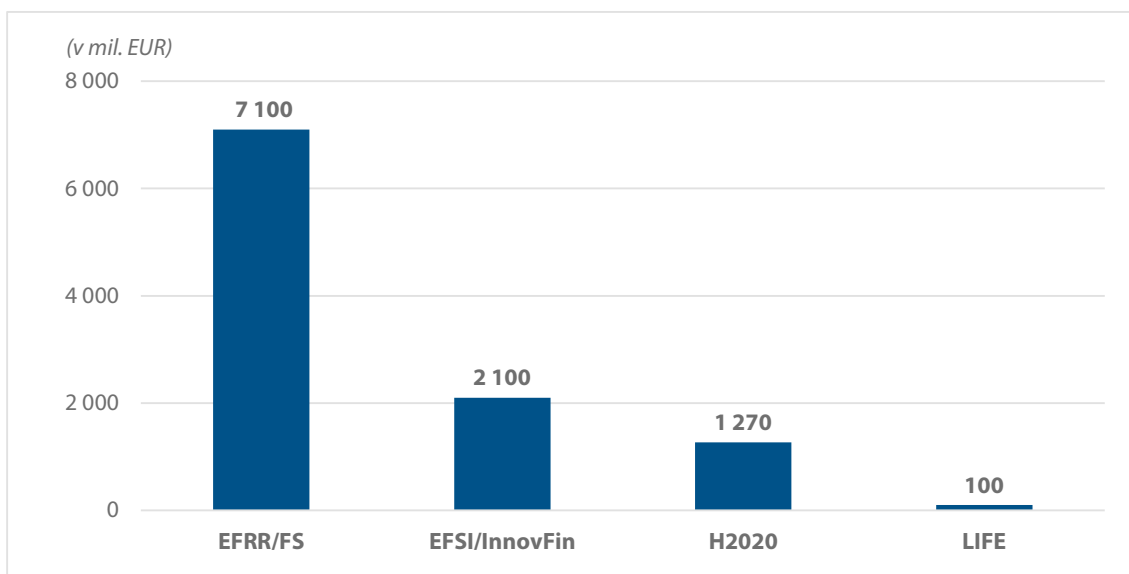
54 Komise se zavázala podporovat využívání škály finančních prostředků EU (viz bod **12**) tím, že do prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství zahrnula opatření související s cílenou komunikací ohledně fondů politiky soudržnosti a fondu EFSI a podpořila inovace prostřednictvím programu Horizont 2020 v rámci tématu „Průmysl 2020“ – viz opatření 11 až 14 z *přílohy II*.

55 Podle zprávy o provádění prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství z roku 2019³⁹ plánovala EU vyčlenit v období 2016 až 2020 financování ve výši více než 10 miliard EUR na přechod na oběhové hospodářství (investice do inovací a podpora přizpůsobení průmyslové základny). Většina těchto finančních prostředků byla poskytnuta prostřednictvím fondů politiky soudržnosti (EFRR a Fond soudržnosti – viz *obrázek 9* a *obrázek 10*). Fond soudržnosti obvykle financoval environmentální projekty týkající se udržitelného rozvoje a energií, zejména infrastrukturu pro nakládání s odpady, zatímco EFRR podporoval výzkum a inovace a výrobní procesy šetrné k životnímu prostředí. Zaměřili jsme tedy naši analýzu na EFRR.

³⁸ Směrnice [2018/851](#) o odpadech; a směrnice [2018/852](#) o obalech a obalových odpadech.

³⁹ [COM\(2019\) 190](#), Sdělení Komise o provádění prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství.

Obrázek 9 – Plánované finanční prostředky EU na oběhové hospodářství do roku 2020



Zdroj: EÚD, na základě zprávy Komise o provádění prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství z roku 2019.

Omezené využívání fondů politiky soudržnosti na projekty v oblasti oběhového návrhu

56 První akční plán pro oběhové hospodářství zdůraznil význam příležitostí v oblasti výzkumu a inovací pro oběhové hospodářství v rámci politiky soudržnosti a měl v plánu pomoci členským státům a regionům zvýšit využívání finančních prostředků EU (opatření 11 z *přílohy II*).

57 Na fondy politiky soudržnosti se vztahuje sdílené řízení Komise a členských států. Jsou řízeny nařízením o společných ustanoveních. Nařízení o společných ustanoveních na období 2014–2020⁴⁰, které bylo přijato v roce 2013, neobsahuje zvláštní zmínku o oběhovém hospodářství. Podle nařízení o EFRR⁴¹ však dvě z jeho priorit byly obzvláště významné pro investice napomáhající přechodu na oběhové hospodářství: 1b) „podpora investic v oblasti vývoje produktů a služeb“ a 6g) „podpora transformace průmyslu na zdrojově účinné hospodářství, podpora ekologického růstu, ekologických inovací a řízení dopadu činnosti na životní prostředí ve veřejném i soukromém sektoru“.

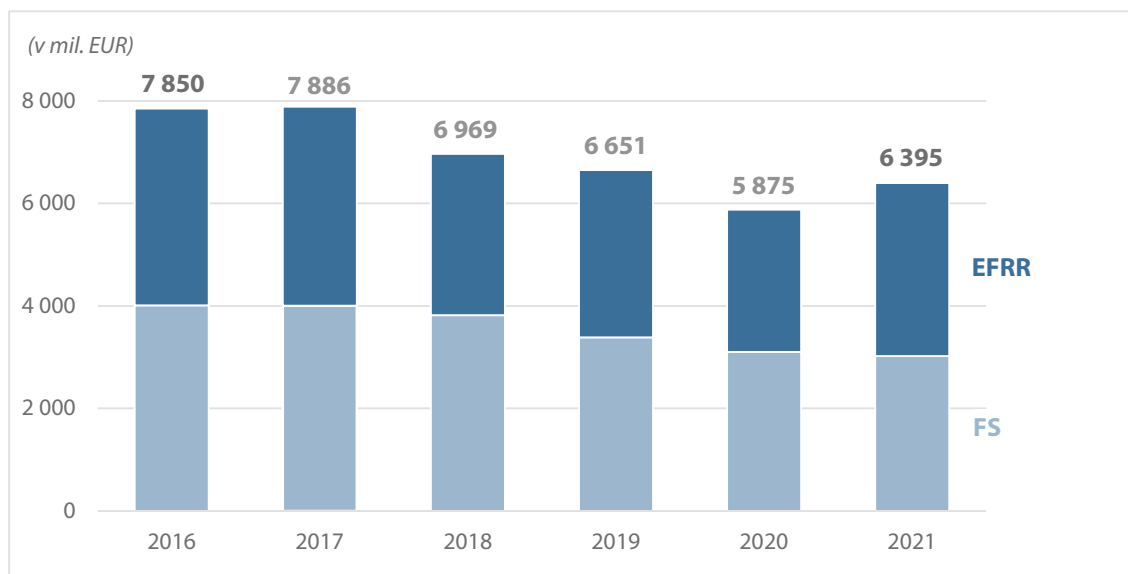
58 Komise však neměla přesné informace o tom, jaký podíl výdajů byl v rámci těchto dvou (nebo jiných) investičních priorit přidělen na investice pro účely oběhového hospodářství (nebo i na konkrétní fáze), neboť nařízení neukládají členským státům povinnost předkládat finanční informace o přidělech na tyto investiční priority. Neexistuje související specifická kategorie opatření („oblast intervence“). V důsledku toho rovněž nemá prostředky k posouzení, zda došlo na základě opatření prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství ke zvýšení plánovaných výdajů z EFRR na oběhové hospodářství.

59 Podle zprávy Komise o provádění prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství z roku 2019 se 75 % z částky 7,1 miliardy EUR plánované v rámci fondů politiky soudržnosti na oběhové hospodářství týkalo provádění právních předpisů EU o odpadech. Analyzovali jsme čtyři oblasti intervence, které Komise použila ve své zprávě o provádění, s cílem určit opatření významná pro oběhové hospodářství. Tato analýza ukázala, že výdaje plánované členskými státy na období 2014–2020 se po prvním akčním plánu pro oběhové hospodářství snížily o 19 %, přičemž mezi lety 2016 a 2021 došlo k poklesu o 1,5 miliardy EUR (viz [obrázek 10](#)).

⁴⁰ Nařízení (EU) č. 1303/2013 o společných ustanoveních o EFRR, ESF, Fondu soudržnosti, EZFRV a ENRF.

⁴¹ Nařízení (EU) č. 1301/2013 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zvláštních ustanoveních týkajících se cíle Investice pro růst a zaměstnanost.

Obrázek 10 – Každoroční aktualizace výdajů politiky soudržnosti plánovaných na období 2014–2020 v souvislosti s oběhovým hospodářstvím¹



¹ Každoroční aktualizace byla zahájena v roce 2016 – první rok po zveřejnění prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství a v souladu s informacemi o investicích předloženými ve zprávě Komise o provádění prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství z roku 2019.

Zdroj: analýza EÚD týkající se plánování členských států, na základě údajů Komise.

60 V roce 2018⁴² Evropský parlament vyzval členské státy, aby lépe začlenily oběhové hospodářství do svých operačních programů, a naléhavě vyzval Komisi, aby jim v tomto ohledu pomohla. Během našeho auditu nám Komise potvrdila, že informovala o možnosti využít fondy politiky soudržnosti tímto způsobem, ale že konkrétně neprosazovala zahrnutí těchto investic do programů členských států. To rovněž uznaly řídicí orgány ve třech členských státech, které jsme zkoumali. Jejich operační programy byly přijaty před zveřejněním prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství a až na několik výjimek v Nizozemsku nezahrnovaly výzvy přímo související s oběhovým hospodářstvím.

⁴² Usnesení Evropského parlamentu o politice soudržnosti a oběhovém hospodářství, P8_TA(2018)0254, body 1 a 33.

61 S ohledem na tyto skutečnosti jsme nemohli snadno určit projekty financované z EFRR týkající se oběhového návrhu. Ve třech členských státech, které jsme zkoumali podrobněji, jsme spolu s řídicími orgány určili v rámci 10 operačních programů více než 1 000 projektů, které se týkaly oběhového hospodářství. Většina z těchto projektů nespadala do čtyř oblastí intervencí, které Komise použila k monitorování výdajů na oběhové hospodářství (viz bod 59). Celkový příspěvek z EFRR v době našeho auditu (27 milionů EUR) přidělený do roku 2021 na tyto projekty, které jsme určili ve třech vybraných členských státech, byl podstatně (zhruba o 38 %) nižší než plánovaný příspěvek EU (71 milionů EUR) na tyto operační programy určené Komisí (za použití stejných čtyř oblastí intervence).

62 Zjistili jsme také, že Komise ani orgány ve vybraných členských státech neměly informace o příspěvku tohoto více než 1 000 projektů k cílům prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství. Naše analýza těchto projektů ukázala, že 206 z nich se týkalo investic do oběhového návrhu, a to s plánovaným příspěvkem z EFRR ve výši 130 milionů EUR. Analyzovali jsme pět z těchto 206 projektů (dva v Polsku, dva v Nizozemsku a jeden v Irsku): jen jeden se týkal návrhu výrobků oběhového hospodářství. Tento projekt byl nicméně ukončen a ostatní čtyři nakonec nevyužily svůj potenciál přispět k oběhovému hospodářství (viz [rámeček 3](#)).

Rámeček 3

Projekty oběhového hospodářství, které jsme zkoumali v členských státech

První projekt, který jsme zkoumali v Polsku, zahrnoval výstavbu systému modulárních bytů z použitých kontejnerů pro námořní přepravu – nový typ výrobku oběhového návrhu. EFRR podpořil příjemce při přípravě jeho žádosti o financování za účelem provedení jeho nápadu v rámci výzvy programu Horizont 2020. Tato žádost neuspěla a projekt byl ukončen. Druhý projekt zahrnoval zahájení nového postupu a výrobku hromadné výroby a řešení týkající se opětovného použití odpadu z výroby. Zjistili jsme však, že příjemce nyní ve skutečnosti vytvářel více plastového odpadu kvůli zvýšené kapacitě nové linky a nadále nechával odpad spalovat.

První projekt, který jsme zkoumali v Nizozemsku, zahrnoval zrychlení přechodu na oběhové hospodářství v odvětví stavebnictví pomocí používání obnovitelných surovin, snížení stopy spotřeby tohoto odvětví a zajištění jeho energetické soběstačnosti. Projekt byl však ukončen kvůli ekologickým námitkám proti stavebnímu povolení. Druhý projekt zahrnoval vytvoření inovativní technologie a související výrobní linky za účelem recyklace starých pneumatik a jejich přeměny na kvalitní saze (v podstatě čistou formu uhlí obvykle produkovanou nedokonalým spalováním fosilních paliv) a energii, a to se sníženou spotřebou energie a znečištěním. Tento projekt čelil během provádění různým problémům, včetně požáru v daném zařízení, a v době našeho auditu byla výstavba nového závodu pozastavena.

Projekt, který jsme zkoumali v Irsku, podporoval společný výzkum podniků a akademické obce týkající se inovativních projektů, mimo jiné prostřednictvím investic do ekologických inovací. Tento projekt dosáhl plánovaných výsledků – testování a zkoušení recyklovaných surovin. Jeho cíle však byly omezeny na patentování nové technologie a nedotýkaly se obchodního využití nebo šíření výsledků studie.

63 V druhém akčním plánu pro oběhové hospodářství Komise uvedla, že zajistí, aby měly všechny regiony přínos z přechodu na oběhové hospodářství tím, že jim poskytne podporu pro provedení jejich strategií a projektů prostřednictvím fondů politiky soudržnosti, nového mechanismu pro spravedlivou transformaci a městských iniciativ (opatření 19 z *přílohy II*). Nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027⁴³ stanoví pět politických cílů, přičemž první dva rovněž odkazují na přechod na oběhové hospodářství. Kromě toho existují specifické cíle pro jednotlivé fondy: EFRR a Fond soudržnosti podporují přechod na oběhové hospodářství v rámci dvou specifických cílů. Monitorovací ukazatele a základní podmínky na období 2021–2027, jak jsou stanoveny v nařízení o společných ustanoveních a podpůrných právních předpisech, jsou nicméně omezeny na sběr a zpracování odpadů; monitorovací systém neposkytuje žádné konkrétní informace o oběhovém návrhu ani nevyžaduje, aby bylo financování politiky soudržnosti zaměřeno na příslušné investice⁴⁴.

64 V Polsku všechny čtyři řídicí orgány, s nimiž jsme vedli rozhovory, potvrdily, že návrhy jejich programů na období po roce 2020 obsahují opatření v oblasti oběhového hospodářství, včetně specifických opatření týkajících se ekodesignu a účinného využívání zdrojů. V Nizozemsku dva ze čtyř řídicích orgánů, s nimiž jsme vedli rozhovory, uvedly, že přidělují finanční prostředky EU na opatření v oblasti oběhového hospodářství, i když ne konkrétně na fázi návrhu a výroby. V Irsku oba řídicí orgány, s nimiž jsme vedli rozhovory, uvedly, že v době našeho auditu neplánovaly zahrnout do svých programů opatření v oblasti oběhového hospodářství. Informace o konkrétní částce přidělené na přechod na oběhové hospodářství dosud nejsou k dispozici, neboť jednání o programech fondů politiky soudržnosti na období 2021–2027 v době našeho auditu stále probíhala.

65 Komise nám také potvrdila, že vyzvala členské státy, aby využily Nástroj pro oživení a odolnost na podporu přechodu na oběhové hospodářství při jednání o národních plánech pro oživení a odolnost. Naše analýza národních plánů pro oživení a odolnost tří členských států, na které se vztahoval náš audit, ukázala, že Polsko a Nizozemsko zahrnuly opatření na podporu přechodu na oběhové hospodářství, zatímco Irsko nikoli, a žádný ze tří národních plánů pro oživení a odolnost neobsahoval podporu pro oběhový návrh.

⁴³ Nařízení (EU) 2021/1060 o společných ustanoveních pro fondy politiky soudržnosti, příloha I.

⁴⁴ Nařízení (EU) 2021/1058 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o Fondu soudržnosti, příloha I. Nařízení (EU) 2021/1060 o společných ustanoveních pro fondy politiky soudržnosti, příloha I.

Komise mobilizovala finanční prostředky z programu Horizont 2020 na oběhové hospodářství, ale s omezeným dopadem v členských státech

66 Horizont 2020 byl program EU určený na financování výzkumu a inovací v období 2014–2020 s rozpočtem téměř 80 miliard EUR. Opatření 13 v prvním akčním plánu pro oběhové hospodářství určilo program Horizont 2020 v souladu s jeho zaměřením na inovace jako možný zdroj financování přechodu na oběhové hospodářství.

67 Pracovní program Horizont 2020 na období 2016–2017 zahrnoval oblast zájmu „Průmysl 2020 a oběhové hospodářství“, pokračování předchozí iniciativy týkající se odpadu. V návaznosti na první akční plán pro oběhové hospodářství Komise přidělila více než 650 milionů EUR v rámci této iniciativy na období 2016–2017 na „inovativní demonstrační projekty“, které podporovaly cíle EU v oblasti oběhového hospodářství a průmyslové konkurenceschopnosti. Iniciativa byla navržena tak, aby pokrývala širokou škálu průmyslových činností a služeb, jakož i pilotní přístup na pomoc inovátorům čelícím regulačním překážkám.

68 Zjistili jsme, že v praxi byla méně než polovina celkových investic v rámci programu Horizont 2020 v této oblasti zájmu požadována na projekty související s oběhovým hospodářstvím: 327 milionů EUR na 54 projektů (viz [rámeček 4](#) s příkladem jednoho z těchto projektů) z celkové částky 704 milionů na 127 projektů. Příslušné výzvy zahrnovaly jiná témata než oběhové hospodářství. Podle studie Komise o zkušenostech získaných na základě programu Horizont 2020⁴⁵ to omezilo celkovou viditelnost projektů oběhového hospodářství financovaných v této oblasti zájmu a mělo to dopad na synergie s ostatními částmi programu.

⁴⁵ Evropská komise, Bening, J., Bergmans, J., Bieszczad, S. a kol., *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.

Rámeček 4

Projekt Horizontu 2020 týkající se modelu oběhového hospodářství pro výrobky v automobilovém a nábytkářském průmyslu a ve stavebnictví

Jeden projekt programu Horizont 2020, který jsme prozkoumali, se zaměřoval na postupy pro výrobky s ekologickým návrhem, a to s příspěvkem EU ve výši 9,6 milionu EUR. Celkovým cílem bylo dosáhnout většího opětovného použití, modernizace, renovace a recyklace výrobků, součástí a materiálů, aby byly účinněji využívány zdroje a snížen odpad.

Projekt byl dokončen v listopadu 2021. Komise měla za to, že tento projekt dosáhl většiny svých cílů a vytvořil nové výrobky ze směsi odpadových materiálů a širokou škálu prototypů. Komise také uvedla, že provedená činnost měla dopad na malé a střední podniky, neboť jim umožní vstoupit na trhy, a to bez finančního rizika a s inovacemi, které dříve nebyly možné.

Domníváme se však, že většiny očekávaných výsledků dosaženo nebylo. Neexistují důkazy, že daný projekt dosáhl plánované úrovně materiálového znovuvyužití (80 %); neexistuje přímý výpočet podílu součástí, které byly nakonec opětovně použity (cílem bylo 65 %); a 60 % snížení zbytkového odpadu nemohlo být ověřeno kvůli chybějícím výchozím údajům.

Projekt byl ukončen instalací prototypů, ale k plánovanému rozsáhlému zavádění nedošlo, a to ani při vývoji řešení, ani při přijímání prototypů a materiálů ve velkém měřítku konečnými zákazníky. Studie Komise o získaných zkušenostech také zdůraznila nedostatečné využívání coby hlavní otázku, kterou je třeba se zabývat v programu Horizont Evropa po roce 2020.

69 V pracovním programu na období 2018–2020 Komise zavedla novou oblast zájmu věnovanou oběhovému hospodářství: „propojení hospodářských a environmentálních přínosů – oběhové hospodářství“. Tato oblast zájmu měla účelově vázaný dodatečný rozpočet ve výši 941 milionů EUR, který byl následně navýšen na 994 milionů EUR.

70 Zjistili jsme, že v důsledku absence systematického monitorování financování z programu Horizont 2020 a příspěvku projektů k přechodu na oběhové hospodářství bylo obtížné posoudit jejich účinnost. Po jednorázové akci v souvislosti s naším auditem Komise poskytla orientační informace o tom, jaká část finančních prostředků z programu Horizont 2020 mohla být přidělena na oběhové hospodářství (viz body 68–69), aniž by upřesnila, jaká část se týkala oběhového návrhu. Naše analýza těchto projektů týkající se oběhového hospodářství ukázala, že okolo 50 % finančních prostředků z programu Horizont 2020 přispělo k oběhovému návrhu.

71 Průběžná hodnotící zpráva Komise z roku 2017⁴⁶ poskytla pouze předběžné závěry ohledně celkového pokroku programu Horizont 2020 směrem k jeho obecnému cíli, včetně účinného využívání zdrojů. Projekty dokončené v době tohoto hodnocení představovaly jen 0,6 % finančních prostředků přidělených na první tři roky programu. V době našeho auditu dosud nebyla zveřejněna závěrečná zpráva o provádění.

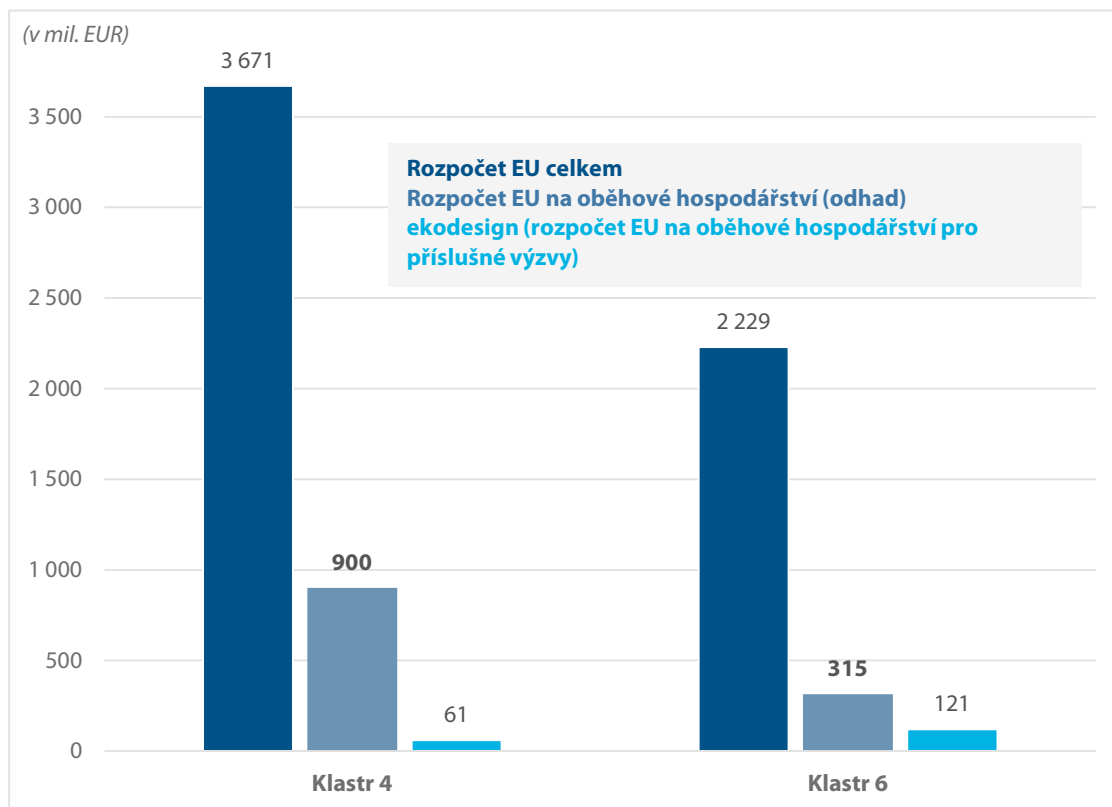
72 Programem navazujícím na Horizont 2020 je na období 2021–2027 program Horizont Evropa s rozpočtem 95,5 miliardy EUR. Oběhové hospodářství je přímo či nepřímo zmíněno ve čtyřech ze šesti témat či „klastřů“ programu Horizont Evropa (klastr 1 „Zdraví“, klastr 4 „Digitální oblast, průmysl a vesmír“, klastr 5 „Klima, energetika a mobilita“ a klastr 6 „Potraviny, biohospodářství, přírodní zdroje, zemědělství a životní prostředí“). Na oběhový návrh se vztahuje především klastr 4, přičemž očekávané dopady zahrnují výrobky a služby s ekologickým návrhem a pokročilé materiály a technologie udržitelné již ve fázi návrhu.

73 V pracovním programu Horizontu Evropa na období 2021–2022 jsme zjistili, že okolo 25 % (900 milionů EUR) konečného rozpočtu pro klastr 4 a okolo 14 % (315 milionů EUR) konečného rozpočtu pro klastr 6 přispívá k oběhovému hospodářství. Tento dvouletý pracovní program tedy zajišťuje téměř tolik investic do oběhového hospodářství (1 215 milionů EUR) jako celý program Horizont 2020 (1 332 milionů EUR).

74 Komise nám poskytla seznam konkrétních výzev z těchto dvou klastřů, které zahrnovaly aspekty oběhového hospodářství (nebyly však specificky určeny na oběhový návrh). Tyto výzvy představovaly jen 3,1 % kombinovaného rozpočtu dvou klastřů v rámci pracovního programu Horizontu Evropa na období 2021–2022 (viz [obrázek 11](#)).

⁴⁶ *Interim Evaluation of Horizon 2020, pracovní dokument útvarů Komise, 2017.*

Obrázek 11 – Pracovní program Horizontu Evropa na období 2021–2022



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

75 Strategický plán programu Horizont Evropa na období 2021–2024⁴⁷ zmiňuje otázku rozsáhlého zavádění výzkumných řešení financovaných EU zdůrazněnou v *rámečku 4*. Řešení týkající se návrhu výrobků oběhového hospodářství nicméně mohou často vyžadovat další rozvoj, neboť jsou poměrně nevyspělá a před tím, než je mohou využít podniky, potřebují dodatečné investice. Řešení mohou být také ovlivněna omezeními v synergiích navazujících činností mezi Horizontem 2020 a programy politiky soudržnosti, jež jsme zaznamenali v našem nedávném auditu (viz bod 20).

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

Program LIFE financoval projekty oběhového hospodářství, jejich podíl týkající se oběhového návrhu však není znám

76 Program LIFE je nástrojem EU pro financování opatření v oblasti životního prostředí a klimatu, jehož počáteční plánovaný rozpočet dosahuje výše 3,4 miliardy EUR. S výjimkou opatření týkajících se nebezpečných látek (viz body 38–39) nezahrnoval první akční plán pro oběhové hospodářství žádné specifické opatření zaměřené na investice z programu LIFE do projektů oběhového hospodářství. Podle zprávy Komise o provádění prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství z roku 2019 investoval program LIFE v letech 2016–2020 nejméně 100 milionů EUR do více než 80 projektů přispívajících k oběhovému hospodářství.

77 Na období 2014–2020 jsme určili dva podprogramy programu LIFE a 249 projektů týkajících se oběhového hospodářství s financováním v celkové výši 421 milionů EUR – tj. 12 % celkového přidělu programu LIFE na toto období. Monitorovací a hodnoticí systém pro program LIFE Komisi neukládá povinnost poskytnout informace o tom, kolik z těchto projektů se týkalo fáze oběhového návrhu.

78 Prozkoumali jsme jeden z těchto 249 projektů, který se týká nahrazení nebezpečných látek a na nějž bylo přiděleno 1,4 milionu EUR v rámci pracovního programu LIFE na období 2014–2017. I když tento projekt jasně nevedl ke snížení spotřeby zdrojů, podpořil cíle prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství týkající se bezpečnějších výrobků, které prosazuje rovněž druhý akční plán pro oběhové hospodářství (viz [rámeček 5](#)).

Rámeček 5

Projekt programu LIFE zaměřený na nahrazení nebezpečných materiálů v nátěrech

Tento projekt zahrnuje výzkum a vývoj 16 nových nátěrových hmot, ve kterých jsou toxické chemické látky nahrazovány přírodním organojílem. Jeho součástí je vytvoření online platformy, na které mohou odborníci (včetně malých a středních podniků) a veřejnost získat nové nátěrové hmoty a využít je první rok zdarma.

Zaznamenali jsme, že tento projekt postrádal ukazatele výkonnosti týkající se účinného využívání zdrojů. Protože hmotnost použitého obnovitelného materiálu bude třikrát vyšší než hmotnost nahrazovaného toxického biocidu, v tomto případě dodání bezpečnějšího výrobku nepřispěje ke snížení zdrojů měřených hmotností použité suroviny.

79 Stejně jako v případě programu Horizont 2020 jsme zjistili, že v důsledku absence systematického monitorování financování z programu LIFE a příspěvku projektů k oběhovému hospodářství bylo obtížné posoudit jejich účinnost z hlediska cílů akčního plánu pro oběhové hospodářství týkající se oběhového návrhu (viz bod 77 o chybějících informacích ze strany Komise o projektech týkajících se oběhového návrhu). Například výzva k podávání návrhů, v jejímž rámci byl vybrán projekt popsáný v [rámečku 5](#), zmiňovala ukazatel „snížená spotřeba zdrojů jiných než energie“, co je zjevně relevantní pro cíle prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství. Tento ukazatel nicméně nebyl pro tento konkrétní projekt použit a během provádění výzvy od něj bylo upuštěno. Komise jej nahradila dvěma jinými ukazateli, a sice „přípravou k opětovnému použití“ a „recyklací“, které jsou méně významné pro účinné využívání zdrojů.

80 Program LIFE na období 2021–2027 má doplnit veřejné a soukromé financování inovací pro přechod na oběhové hospodářství. Jeho podprogram „Oběhové hospodářství a kvalita života“, který je specificky (ale nikoli výhradně) určen na financování projektů oběhového hospodářství, má celkový rozpočet 1 345 milionů EUR, z čehož v na období do roku 2024 bylo přiděleno 700 milionů EUR. Pracovní program LIFE⁴⁸ na období 2021–2024 poskytuje další podrobnosti o projektech, které mají být podpořeny v rámci tohoto podprogramu, přičemž se zaměřuje na ty, „které jsou bezpečné a udržitelné již ve fázi návrhu, na oběhovou a udržitelnou výrobu a spotřebu a na opatření, která mají zvýšit opravu, opětovné použití, repasování a recyklaci materiálů a výrobků“.

81 Zjistili jsme, že prioritní témata pro roky 2021 a 2022 a související výzvy v rámci tohoto podprogramu zahrnovaly investice týkající se oběhového návrhu (tj. provádění řešení „návrhu pro životní prostředí“, včetně oběhového návrhu, s cílem zlepšit trvanlivost, opravitelnost, opětovnou použitelnost, modernizovatelnost, recyklaci a využívání recyklovaného obsahu v nových produktech).

⁴⁸ Prováděcí rozhodnutí Komise o přijetí víceletého pracovního programu na období 2021–2024 pro program LIFE, [C\(2021\) 4997](#).

Program COSME poskytl jen malou podporu pro cíle oběhového návrhu

82 COSME je program EU na období 2014–2020 zaměřený na konkurenceschopnost malých a středních podniků, jehož rozpočet dosahuje výše 2,3 miliardy EUR. Jeden z jeho obecných cílů, kterým je posílení konkurenceschopnosti a udržitelnosti malých a středních podniků, zahrnoval podporu pro přechod na oběhové hospodářství. Cílem pro odpovídající ukazatel dopadu bylo zvýšení podílu malých a středních podniků vyrábějících výrobky s ekologickým návrhem šetrné k životnímu prostředí, které využívají méně zdrojů⁴⁹.

83 Podle zprávy o provádění prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství z roku 2019 Komise nepřidělila finanční prostředky z programu COSME na opatření týkající se oběhového hospodářství anebo oběhového návrhu. Během našeho auditu Komise nicméně určila tři projekty z programu COSME významné pro dvě podpůrná opatření prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství (s příspěvkem EU ve výši 2,4 milionu EUR – viz body 38–42).

84 Průběžná hodnotící zpráva z roku 2017 týkající se programu COSME⁵⁰ se nezabývala tím, zda tento program napomáhal zvýšit počet malých a středních podniků vyrábějících výrobky s ekologickým návrhem; stejně tak oddíl zprávy věnovaný sladění s ostatními iniciativami EU neodkazoval na první akční plán pro oběhové hospodářství. Její oddíl „výhled“ věnovaný možným zlepšením navrhl zajistit, aby daný program více reagoval na cíle EU v oblasti udržitelného a inkluzivního růstu, například podporou oběhového hospodářství.

85 V době našeho auditu nebyla ještě k dispozici závěrečná zpráva o provádění programu COSME za období 2014–2020. Pro období 2021–2027 byly složky konkurenceschopnost a podnikání programu COSME začleněny do Programu pro jednotný trh, s celkovým rozpočtovým přidělem ve výši 1 miliardy EUR (ve srovnání s 920 miliony EUR v rámci programu COSME), jako součást širší iniciativy ke zlepšení fungování vnitřního trhu EU. Nařízení o Programu pro jednotný trh⁵¹ zahrnuje odkazy na oběhové hospodářství a ekodesign v seznamu způsobilých opatření.

⁴⁹ Nařízení (EU) č. 1287/2013 o programu COSME, článek 3.

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

⁵¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2021/690, kterým se zavádí Program pro jednotný trh.

Podpora fondu EFSI pro oběhový návrh byla omezena tržní poptávkou

86 Činnost Evropského fondu pro strategické investice (EFSI) byla zahájena v roce 2015. Šlo o společnou iniciativu Komise a EIB, jejímž cílem bylo uvolnit investice ve výši 315 miliard EUR řešením selhání trhu a mobilizací soukromého kapitálu. Tento fond poskytoval vratnou finanční podporu (v podobě půjček, záruk a kapitálových investic) na ekonomicky životaschopné projekty v klíčových odvětvích, a to i na projekty s vyšším rizikovým profilem, než jaký mají běžné činnosti EIB.

87 V rámci prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství Komise spolu s EIB a Evropským centrem pro investiční poradenství (EIAH) prováděla cílené informační činnosti s cílem podnítit podávání žádostí o financování z fondu EFSI a podpořit rozvoj projektů a investičních platforem významných pro oběhové hospodářství (opatření 14 v *příloze II*). Podle zprávy Komise o provádění prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství z roku 2019 bylo prostřednictvím fondu EFSI a produktu InnovFin plánováno v letech 2016–2020 financování ve výši 2,1 miliardy EUR na urychlení přechodu na oběhové hospodářství.

88 I když součástí nařízení o fondu EFSI⁵² byla možnost podpořit projekty týkající se oběhového hospodářství (včetně oběhového návrhu), nařízení nezahrnovalo specifická kritéria ohledně oběhového hospodářství, která by mohla být použita ke stanovení priorit výběru projektů souvisejících s oběhovým návrhem. Mezi lety 2016 a 2019 nicméně Komise a EIB uspořádaly řadu pracovních setkání na téma ekologických investic (včetně tématu účinného využívání zdrojů), která byla významná pro cíle prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství. Jako součást cílených informačních činností zahájilo Evropské centrum pro investiční poradenství provoz Centra pro oběhová města (Circular City Centre)⁵³ spolu s průvodcem financováním s cílem zvýšit informovanost o oběhovém hospodářství a podpořit rozvoj projektů oběhového hospodářství.

⁵² Nařízení (EU) 2015/1017 o Evropském fondu pro strategické investice, Evropském centru pro investiční poradenství a Evropském portálu investičních projektů, pozměněno nařízením (EU) 2017/2396.

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

89 Komise nepožadovala, aby EIB monitorovala využívání financování z fondu EFSI na oběhové hospodářství nebo o něm specificky podávala zprávy. Z naší analýzy vyplynulo, že ze 675 projektů fondu EFSI, pro které byly do června 2022 uzavřeny smlouvy v celkové výši 60 miliard EUR, se oběhového hospodářství týkalo 29 projektů s celkovým financováním z fondu EFSI dosahujícím výše 1,9 miliardy EUR (3,1 %). Pouze tři z těchto 29 projektů s celkovým financováním ve výši 113 milionů EUR se týkaly ekodesignu. EIB přičítá tento nízký počet projektů týkajících se oběhového návrhu povaze fondu EFSI určené poptávkou. EIB ani Komise neměly žádné informace o tom, jak tyto projekty přispěly k cílům prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství týkajícím se oběhového návrhu.

90 Prozkoumali jsme jeden z těchto tří projektů, který v souladu s právními předpisy EU o odpadech⁵⁴ podporoval vyšší místní používání papírového odpadu a obnovitelných obalových materiálů. Došli jsme k závěru, že ačkoli se tento projekt netýkal oběhového návrhu určitého výrobku, přispěl k cíli prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství týkajícímu se zdrojově účinných výrobních procesů.

91 V období 2021–2027 bude fond EFSI následován novým programem InvestEU, který je ve druhém akčním plánu pro oběhové hospodářství zmíněn jako zdroj financování na projekty oběhového hospodářství. Nařízení o Programu InvestEU⁵⁵ zmiňuje oběhové hospodářství jako oblast pro investice a jako prioritu stanovuje především klíčová odvětví, která mají největší potenciál z hlediska oběhovosti. I když je tento právní rámec oproti rámci fondu EFSI konkrétnější, pokud jde o podporu projektů týkajících se fází návrhu a výroby oběhového hospodářství, využívání těchto nástrojů stále závisí na tržní poptávce, která je podněcována cílenými informačními a poradenskými aktivitami EIB a Komise.

⁵⁴ Směrnice 2004/12/ES o obalech a obalových odpadech.

⁵⁵ Nařízení (EU) 2021/523 o Programu InvestEU.

Závěry a doporučení

92 Celkově jsme došli k závěru, že existují jen omezené důkazy toho, že akční plány Komise pro oběhové hospodářství a zejména opatření týkající se oběhového návrhu výrobků a výrobních postupů byly účinné při ovlivňování činností oběhového hospodářství v členských státech.

93 Od zveřejnění prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství v roce 2015 došlo k nárůstu činností oběhového hospodářství vlád členských států. V době našeho auditu měly téměř všechny členské státy EU vypracovanou či rozpracovanou vnitrostátní strategii pro oběhové hospodářství, která odkazovala na akční plán pro oběhové hospodářství a související politiku EU a zahrnovala do určité míry oběhový návrh. Navzdory právním předpisům EU podněcujícím přidělování finančních prostředků EU na oběhové hospodářství se však míra oběhovosti mezi lety 2015 a 2021 zvýšila jen o 0,4 procentního bodu. Kromě toho se pokrok dosažený jednotlivými členskými státy podstatně lišil. V této souvislosti se ambice EU zdvojnásobit do roku 2030 míru oběhovosti zdají být velmi náročné (viz body [23–28](#)).

94 Rámec Komise pro monitorování přechodu EU na oběhové hospodářství nepodchycoval všechny klíčové aspekty. Neobsahoval specifické ukazatele týkající se návrhu výrobků oběhového hospodářství, což je fáze, která nejvíce určuje environmentální dopad výrobku (viz body [29–32](#)).

Doporučení 1 – Zlepšit monitorování přechodu členských států na oběhové hospodářství

Komise by měla provést analýzu toho, jak by bylo možné lépe zohlednit klíčové aspekty oběhového hospodářství, a to zejména návrh výrobků oběhového hospodářství, aby tak zlepšila monitorování pokroku členských států při přechodu na oběhové hospodářství a usnadnila informované rozhodování o nové politice, iniciativách a opatřeních.

Cílové datum provedení: 2024.

95 První akční plán pro oběhové hospodářství zahrnoval škálu podpůrných opatření navržených k usnadnění přechodu členských států na oběhové hospodářství pomocí ustavení politické orientace v oblastech, jako jsou inovace a investice. Nalezli jsme omezené důkazy, že tato opatření účinně přispěla k přechodu členských států na oběhové hospodářství. V nejlepším případě měla skromný dopad. I když ostatní zúčastněné strany z řad institucí EU projevily silný zájem o odhalení plánovaného zastarávání, Komise dospěla k závěru, že schéma testování pro odhalování špatného úmyslu ze strany výrobce není proveditelné (viz body [35–51](#)).

96 V letech 2014–2020 bylo financování politiky soudržnosti použito zejména na nakládání s odpady, které má menší potenciál snížit dopad na životní prostředí než oběhový návrh. Navzdory dostupnosti finančních prostředků EU a celkové podpoře přechodu na oběhové hospodářství Komise a členské státy prostředky účinně nezacílily na investice zaměřené na oběhový návrh. Ačkoli při programování období 2021–2027 byl na oběhové hospodářství kladen větší důraz, členské státy se stále mohou rozhodnout vynaložit značnou částku z finančních prostředků EU na nakládání s odpady spíše než na předcházení jejich vzniku pomocí oběhového návrhu (viz body [52–65](#)).

97 Z finančních prostředků přímo spravovaných Komisí v období 2014–2020 k iniciativám v oblasti oběhového hospodářství nejvíce přispěl program Horizont 2020. Ačkoli poskytl finanční prostředky EU na projekty týkající se oběhového návrhu, výzkumná řešení, která přinesl, byla poměrně málo vyspělá, což bránilo jejich okamžitému uplatnění podniky v členských státech. Další překážkou jejich využití byly omezené synergie mezi programem Horizont 2020 a programy politiky soudržnosti (viz body [66–75](#)).

98 Program LIFE financoval řadu projektů týkajících se oběhového hospodářství, avšak monitorovací a hodnoticí systém tohoto programu Komisi neukládá povinnost určit ty, které souvisejí s oběhovým návrhem. Program EU pro konkurenceschopnost podniků a malé a střední podniky poskytl jen málo relevantních finančních prostředků a podpora pro oběhový návrh z Evropského fondu pro strategické investice byla ovlivněna omezenou tržní poptávkou (viz body [76–91](#)).

Doporučení 2 – Analyzovat důvody nízké míry využívání financování z EU na oběhový návrh výrobků a zvážit rozsah pro stanovení větších pobídek

Vzhledem k možnému dopadu oběhového návrhu výrobků na životní prostředí by Komise měla analyzovat, proč finanční prostředky EU v rámci jak sdíleného, tak přímého řízení nevedly k tomu, že by se více projektů zaměřilo na oběhový návrh výrobků. Jako součást této analýzy by měla zvážit rozsah pro poskytnutí více pobídek pro vytvoření takových projektů v rámci politiky soudržnosti zaměřených na návrh výrobků oběhového hospodářství.

Cílové datum provedení: 2024.

Tuto zprávu přijal senát II, jemuž předsedá Annemie Turtelboomová, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 10. května 2023.

Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda

Přílohy

Příloha I – Provedení směrnic EU významných pro oběhové hospodářství a přijatých během prvního akčního plánu pro oběhové hospodářství do vnitrostátních právních předpisů

Směrnice	Lhůta pro provedení	Kontrola včasnosti a úplnosti ze strany Komise	
		Status	Seznam členských států
2018/849 o vozidlech s ukončenou životností, o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o odpadních elektrických a elektronických zařízeních	5. 7. 2020	24 dokončeno	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 opožděny (4 aktivní řízení o nesplnění povinnosti)	<u>AT</u> <u>BE</u> , <u>HR</u> – částečně <u>LU</u> – zkoumá se
2018/850 o skládkách odpadů	5. 7. 2020	24 dokončeno	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 opožděny (3 aktivní řízení o nesplnění povinnosti)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – částečně <u>LU</u> – zkoumá se

Směrnice	Lhůta pro provedení	Kontrola včasnosti a úplnosti ze strany Komise	
		Status	Seznam členských států
2018/851 o odpadech	5. 7. 2020	23 dokončeno	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL , PL , PT, RO, SE, SK
		4 opozděny (4 aktivní řízení o nesplnění povinnosti)	<u>BE</u> , <u>HR</u> – částečně <u>LU</u> , <u>SI</u> – zkoumá se
2018/852 o obalech a obalových odpadech	5. 7. 2020	24 dokončeno	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 opozděny (3 aktivní řízení o nesplnění povinnosti)	<u>ES</u> , <u>HR</u> – částečně <u>LU</u> – zkoumá se
2019/771 o některých aspektech smluv o prodeji zboží	1. 7. 2021	21 dokončeno	AT, BE, BG, CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL , PT, RO, SE
		6 opozděno (6 aktivních řízení o nesplnění povinnosti)	<u>CZ</u> , <u>EL</u> , IE , PL , <u>SI</u> , <u>SK</u>
2019/883 o přístavních zařízeních pro příjem odpadu z lodí	28. 6. 2021	12 dokončeno	EL, CY, ES, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PT, RO, SK
		15 opozděno (16 aktivních řízení o nesplnění povinnosti)	<u>BG</u> – částečně <u>BE</u> , <u>DE</u> , <u>FI</u> , <u>SE</u> , <u>SI</u> , PL – částečně a zkoumá se <u>AT</u> , <u>CY</u> , <u>CZ</u> , <u>DK</u> , <u>EE</u> , <u>FR</u> , IE , <u>LV</u> , NL – zkoumá se

Směrnice	Lhůta pro provedení	Kontrola včasnosti a úplnosti ze strany Komise	
		Status	Seznam členských států
2019/904 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí	3. 7. 2021	13 dokončeno	AT, BG, CY, DE, EL, ES, HU, IT, LT, NL , RO, SE, SK
		14 opožďeno (12 aktivních řízení o nesplnění povinnosti)	<u>BE</u> , <u>CZ</u> , <u>FI</u> , <u>HR</u> , <u>LV</u> , <u>MT</u> , <u>PT</u> , <u>SI</u> – částečně <u>EE</u> , <u>IE</u> , <u>LU</u> , <u>PL</u>
CELKOVĚ sedm směrnic	uplynulé lhůty	141 dokončeno 46 opožďeno (25 %) 48 aktivních řízení o nesplnění povinnosti	

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise z července 2022.

Příloha II – Seznam opatření prvního a druhého akčního plánu Komise pro oběhové hospodářství týkajících se oběhového návrhu¹

č.	Opatření	Společně příslušné GŘ	Skupina opatření podle akčního plánu pro oběhové hospodářství	Zkoumané projekty
<i>První akční plán pro oběhové hospodářství</i>				
1	Důraz na požadavky na výrobek týkající se oběhového hospodářství podle směrnice o ekodesignu (více odvětví) a návrh prováděcího nařízení (včetně televizorů a monitorů)	GŘ ENV – GROW – ENER	Výroba	-
2	Pracovní plán pro ekodesign na období 2015–2017 a podání žádosti o vypracování norem pro materiálovou účinnost zahrnujících požadavky na ekodesign, pokud jde o trvanlivost, opravitelnost a recyklovatelnost výrobků	GŘ GROW – ENER	Výroba	-
3	Analýza možnosti navrhnout horizontální požadavky na poskytování informací o provádění oprav v rámci ekodesignu	GŘ ENV – GROW – ENER	Spotřeba	-
4	Ověření možností a opatření pro soudržnější politický rámec pro různé dílčí činnosti, které se v rámci politik EU týkají výrobků, a jejich přínosu pro oběhové hospodářství	GŘ ENV – GROW – ENER	Výroba	-
<u>5</u>	Posouzení možnosti programu nezávislého testování k plánovanému zastarávání	GŘ ENV – RTD – JUST	Spotřeba	1 x H2020
<u>6</u>	Vytvoření lepší znalostní základny a podpora malých a středních podniků, pokud jde o nahrazení nebezpečných látek vzbuzujících mimořádné obavy	GŘ GROW	Výroba	1 x LIFE 2 x COSME

č.	Opatření	Společně příslušné GŘ	Skupina opatření podle akčního plánu pro oběhové hospodářství	Zkoumané projekty
<u>7</u>	Vytvoření otevřené celoevropské sítě technologických infrastruktur pro malé a střední podniky s cílem začlenit pokročilé výrobní technologie do jejich výrobních postupů	GŘ GROW	Výroba	1 x H2020 1 x COSME
<u>8</u>	Pokyny týkající se oběhového hospodářství v referenčních dokumentech EU o nejlepších dostupných technikách (BREF) pro řadu průmyslových odvětví (více odvětví)	GŘ ENV	Výroba	-
<u>9</u>	Posouzení možností zlepšení účinnosti a využívání systému EU pro environmentální řízení podniků a audit (EMAS) a pilotního programu týkajícího se ověřování environmentálních technologií (ETV)	GŘ ENV	Výroba	-
<u>10</u>	Zapojení zúčastněných stran do provádění tohoto akčního plánu prostřednictvím stávajících fór v klíčových odvětvích	GŘ ENV – GROW	Inovace a investice	-
<u>11</u>	Cílená informační a komunikační opatření na podporu členských států a regionů při využívání finančních prostředků v rámci politiky soudržnosti pro oběhové hospodářství	GŘ REGIO	Inovace a investice	5 x EFRR
<u>12</u>	Podpora členských států a regionů na posílení inovací pro oběhové hospodářství prostřednictvím inteligentní specializace	GŘ REGIO	Inovace a investice	-
<u>13</u>	Iniciativa „Průmysl 2020 v oběhovém hospodářství“ v rámci programu Horizont 2020	GŘ GROW – RTD	Inovace a investice	1 x H2020
<u>14</u>	Cílená informační opatření na podporu podávání žádostí o financování v rámci EFSI a podpora rozvoje projektů a investičních platform pro oběhové hospodářství	GŘ ENV – GROW	Inovace a investice	1 x EFSI

č.	Opatření	Společně příslušné GŘ	Skupina opatření podle akčního plánu pro oběhové hospodářství	Zkoumané projekty
<u>15</u>	Rozvoj rámce pro monitorování oběhového hospodářství	GŘ ENV – GROW – ESTAT	Monitorování	-
<i>Druhý akční plán pro oběhové hospodářství</i>				
16	Legislativní návrh iniciativy v oblasti udržitelné výrobní politiky	GŘ ENV – GROW – ENER	Rámec udržitelné výrobní politiky	-
17	Iniciativa pro elektroniku v oběhovém hospodářství, řešení v podobě univerzální nabíječky a systémy odměňování za vrácení starých zařízení	GŘ CNECT – GROW – ENER	Klíčové hodnotové řetězce výrobků	-
18	Přezkum směrnice o průmyslových emisích včetně začlenění postupů oběhového hospodářství do připravovaných referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách	GŘ ENV	Rámec udržitelné výrobní politiky	-
19	Podpora přechodu na oběhové hospodářství prostřednictvím fondů politiky soudržnosti, mechanismu pro spravedlivou transformaci a městských iniciativ	GŘ REGIO	Oběhové hospodářství fungující na úrovni regionů, měst a obcí, ale i jednotlivců	-

č.	Opatření	Společně příslušné GŘ	Skupina opatření podle akčního plánu pro oběhové hospodářství	Zkoumané projekty
20	Přezkum směrnice o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních a vydání metodických pokynů objasňujících její provázanost s nařízením REACH a požadavky na ekodesign	GŘ ENV	Klíčové hodnotové řetězce výrobků	-
21	Aktualizace rámce pro monitorování oběhového hospodářství tak, aby odrážel nové politické priority a zaváděl další ukazatele využívání zdrojů, včetně ukazatelů spotřeby a materiálové stopy	GŘ ENV – ESTAT	Monitorování pokroku	-

¹ Barvy použité v této tabulce odrážejí klasifikaci EÚD týkající se různých typů opatření akčního plánu pro oběhové hospodářství: regulačního rámce, podpůrných opatření, přidělování finančních prostředků a monitorování pokroku EU (viz [obrázek 4](#)).

Zdroj: EÚD na základě prvního a druhého akčního plánu pro oběhové hospodářství.

Příloha III – Rámec pro monitorování oběhového hospodářství

č.	Ukazatel (skupina)	Relevance	Legislativa a politika EU (příklady)
Výroba a spotřeba			
1	Soběstačnost EU u surovin	Oběhové hospodářství by mělo pomoci řešit rizika v souvislosti s dodávkami surovin, a to zejména kritických surovin.	Iniciativa v oblasti surovin; Plán pro Evropu účinněji využívající zdroje
2	Zelené veřejné zakázky	Veřejné zakázky představují velký podíl spotřeby a mohou být hnací silou oběhového hospodářství.	strategie zadávání veřejných zakázek; režimy podpory EU a dobrovolná kritéria pro zelené veřejné zakázky
3a-c	Vznik odpadů	V oběhovém hospodářství se vznik odpadů minimalizuje.	Rámcová směrnice o odpadech; směrnice o konkrétních tocích odpadu; strategie týkající se plastů
4	Plýtvání potravinami	Vyhazování potravin má negativní dopad na životní prostředí, klima a ekonomiku.	Nařízení o obecném potravinovém právu; rámcová směrnice o odpadech; různé iniciativy (např. platforma věnovaná ztrátám potravin a plýtvání potravinami)
Nakládání s odpady			
5a-b	Celková míra recyklace	Zvýšení recyklace je součástí přechodu k oběhovému hospodářství.	Rámcová směrnice o odpadech
6a-f	Míry recyklace pro konkrétní toky odpadů	Odráží pokrok při recyklaci klíčových toků odpadu.	Rámcová směrnice o odpadech; směrnice o skládkách odpadů; směrnice o konkrétních tocích odpadu
Druhotné suroviny			
7a-b	Přínos recyklovaných materiálů k poptávce po surovinách (včetně míry využití oběhového materiálu)	V oběhovém hospodářství se druhotné suroviny běžně používají k výrobě nových produktů.	Rámcová směrnice o odpadech; směrnice o ekodesignu; ekoznačka EU; REACH; iniciativa týkající se styčné plochy mezi politikami zaměřenými na chemické látky, produkty a odpad; strategie týkající se plastů; normy kvality pro druhotné suroviny

č.	Ukazatel (skupina)	Relevance	Legislativa a politika EU (příklady)
8	Obchod s recyklovatelnými surovinami	Obchod s recyklovatelnými materiály odráží význam vnitřního trhu a globální účast na oběhovém hospodářství.	Politika vnitřního trhu; nařízení o přepravě odpadu; obchodní politika
Konkurenceschopnost a inovace			
9a-c	Soukromé investice, pracovní místa a hrubá přidaná hodnota	Odráží přínos oběhového hospodářství k tvorbě pracovních míst a k růstu.	Investiční plán pro Evropu; strukturální a investiční fondy; InnovFin; platforma pro finanční podporu oběhového hospodářství; strategie pro udržitelné finance; iniciativa zelené zaměstnanosti; nová agenda dovedností pro Evropu; politika vnitřního trhu
10	Patenty	Inovativní technologie týkající se oběhového hospodářství posilují konkurenceschopnost EU v celosvětovém měřítku.	Horizont 2020

Zdroj: EÚD na základě COM(2018) 029.

Použité zkratky

BREF: referenční dokument o nejlepších dostupných technikách

COSME: Program EU pro konkurenceschopnost podniků a malé a střední podniky

EFRR: Evropský fond pro regionální rozvoj

EFSI: Evropský fond pro strategické investice

EIAH: Evropské centrum pro investiční poradenství

EIB: Evropská investiční banka

EMAS: systém pro environmentální řízení podniků a audit

ESTAT: Eurostat

ETV: ověřování environmentálních technologií

GŘ ENER: Generální ředitelství pro energetiku

GŘ ENV: Generální ředitelství pro životní prostředí

GŘ GROW: Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky

GŘ JUST: Generální ředitelství pro spravedlnost a spotřebitele

GŘ REGIO: Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku

GŘ RTD: Generální ředitelství pro výzkum a inovace

MSP: malý nebo střední podnik

NRRP: národní plány pro oživení a odolnost

REACH: registrace, hodnocení, povolování a omezování chemických látek

Glosář

Druhotné suroviny: recyklované materiály, které mohou být použity ve výrobním procesu namísto nových či nepoužitých materiálů (nazývaných **primární suroviny**) nebo spolu s nimi.

Ekodesign (oběhový návrh): způsob návrhu výrobku, který minimalizuje jeho dopad na životní prostředí ve všech fázích jeho životního cyklu.

Evropská investiční banka: banka EU vlastněná členskými státy, která poskytuje financování projektů na podporu politiky EU, zejména v EU, ale i mimo ni.

Evropské centrum pro investiční poradenství: platforma kombinující veškeré investiční poradenské služby a technickou pomoc pro žadatele o podporu z EFSI.

Evropské strukturální a investiční fondy: pět hlavních fondů EU, které v období 2014–2020 společně podporovaly hospodářský rozvoj v celé EU: Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský námořní a rybářský fond.

Evropský fond pro regionální rozvoj: fond EU, který posiluje hospodářskou a sociální soudržnost v EU financováním investic, které snižují nerovnováhu mezi regiony.

Evropský hospodářský a sociální výbor: poradní orgán EU, který působí jako fórum pro organizace občanské společnosti.

Fond soudržnosti: fond EU, který má za cíl zmírňovat hospodářské a sociální nerovnosti v EU financováním investic v členských státech, jejichž hrubý národní důchod na obyvatele je menší než 90 % průměru EU.

Horizont 2020: program EU pro financování výzkumu a inovací na období 2014–2020.

InnovFin – poradenské služby: služba EIB spočívající v poskytování pokynů, jak strukturovat projekty v oblasti výzkumu a inovací s cílem získat lepší přístup k financování.

LIFE: finanční nástroj, který podporuje provádění environmentální a klimatické politiky EU prostřednictvím spolufinancování projektů v členských státech.

Malý nebo střední podnik: definice velikosti, která se vztahuje na společnosti a jiné organizace a vychází z počtu zaměstnanců a určitých finančních kritérií. Malé podniky mají méně než 50 zaměstnanců a obrat nebo bilanční sumu nepřesahující 10 milionů EUR. Střední podniky zaměstnávají méně než 250 zaměstnanců a mají obrat do 50 milionů EUR nebo bilanční sumu do 43 milionů EUR.

Mechanismus pro spravedlivou transformaci: nástroj EU podporující přechod na klimaticky neutrální ekonomiku a podporující komunity a regiony nejvíce zasažené tímto přechodem

Nástroj pro oživení a odolnost: mechanismus finanční podpory EU pro zmírnění hospodářského a sociálního dopadu pandemie onemocnění COVID-19 a stimulaci oživení za současné podpory ekologické a digitální transformace.

Oběhové hospodářství: hospodářský systém založený na opětovném využití, sdílení, opravě, renovaci, repasování a recyklaci materiálů za účelem minimalizace využívání zdrojů, odpadů a emisí, zejména prostřednictvím oběhového návrhu výrobků a výrobních postupů.

Plánované zastarávání: postup navrhování výrobků tak, aby měly omezenou životnost, aby tak spotřebitelé museli kupovat nové.

Program InvestEU: mechanismus, který má mobilizovat soukromé investice do projektů, které mají pro EU strategický význam.

Program pro konkurenceschopnost podniků a malé a střední podniky: program EU, který pomáhá malým podnikům získat přístup na nové trhy.

Zelená dohoda pro Evropu: strategie EU pro růst schválená v roce 2019, jejímž cílem je zajistit, aby EU dosáhla do roku 2050 klimatické neutrality.

Životní cyklus výrobku: fáze života výrobku od nabytí surovin potřebných k jeho výrobě až po jeho případnou likvidaci na konci životnosti.

Odpovědi Komise

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

Harmonogram

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

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát II, který se zaměřuje na výdajové oblasti týkající se investic ve prospěch soudržnosti, růstu a začleňování a jemuž předsedá členka EÚD Annemie Turtelboomová. Tento audit vedla členka EÚD Iliana Ivanovová a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu James Verity a tajemník kabinetu Ivan Genčev, vyšší manažer Niels-Erik Brokopp, vedoucí úkolu Rafal Gorajski a auditoři Agota Krenuszová, Paloma Munoz Mulaová, Dieter Böckem, Joanna Laskowska a Katarzyna Solareková. Jazykovou podporu poskytoval Michael Pyper.



Zleva doprava: Paloma Munoz Mulaová, James Verity, Iliana Ivanovová, Rafal Gorajski, Agota Krenuszová.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2023

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Je proto pravidlem, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí zkreslit původní význam nebo sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na obrázcích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li povolení poskytnuto, toto povolení ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv:

Obrázky 1, 3 a 4 – ikony: tyto obrázky byly vytvořeny s použitím zdrojů z platformy [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Všechna práva vyhrazena.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Používání loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

PDF	ISBN 978-92-849-0596-6	ISSN 1977-5628	doi: 10.2865/027	QJ-AB-23-022-CS-N
HTML	ISBN 978-92-849-0598-0	ISSN 1977-5628	doi: 10.2865/662	QJ-AB-23-022-CS-Q

Oběhové hospodářství zachovává hodnotu výrobků, materiálů a zdrojů a minimalizuje odpad. Návrh výrobku určuje okolo 80 % jeho dopadu na životní prostředí. Nalezli jsme jen omezené důkazní informace o tom, že dva akční plány Komise pro oběhové hospodářství byly – zejména z hlediska oběhového návrhu výrobků a výrobních postupů – při ovlivňování činností oběhového hospodářství v EU účinné. Komisi doporučujeme, aby analyzovala příčiny toho, proč je členskými státy využíváno financování EU určené pro oběhový návrh výrobků jen v nízké míře, a zvážila, jak by bylo pro tuto oblast možno poskytnout více pobídek, a dále aby zlepšila své monitorování přechodu členských států na oběhové hospodářství.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors