EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.6.2023
COM(2023) 304 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

om identifiering av de medlemsstater som riskerar att inte uppfylla 2025 års mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall, 2025 års mål för materialåtervinning av förpackningsavfall och 2035 års mål för minskning av deponering av kommunalt avfall

{SWD(2023) 175 final} - {SWD(2023) 176 final} - {SWD(2023) 180 final} -
{SWD(2023) 181 final} - {SWD(2023) 182 final} - {SWD(2023) 183 final} -
{SWD(2023) 184 final} - {SWD(2023) 185 final} - {SWD(2023) 186 final} -
{SWD(2023) 187 final} - {SWD(2023) 188 final} - {SWD(2023) 189 final} -
{SWD(2023) 195 final} - {SWD(2023) 196 final} - {SWD(2023) 197 final} -
{SWD(2023) 198 final} - {SWD(2023) 199 final} - {SWD(2023) 200 final}

1. INLEDNING

Att omvandla avfall till resurser är en viktig byggsten i den cirkulära ekonomin. Ett korrekt genomförande av EU:s avfallslagstiftning inbegriper tillämpning av avfallshierarkin, som prioriterar förberedelse för återanvändning och materialåtervinning och gör deponering till det minst rekommenderade alternativet för avfallsbehandling. EU:s mål för behandling av kommunalt avfall och förpackningsavfall har fastställts för att säkerställa samordnade insatser i alla medlemsstater i syfte att flytta upp i avfallshierarkin.

En förbättring av avfallshanteringens resultat kommer att påskynda övergången till en cirkulär ekonomi och bidra till målen i handlingsplanen för den cirkulära ekonomin för ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa[1] i syfte att fördubbla EU:s cirkulära materialanvändning, avsevärt minska den totala avfallsgenereringen och halvera mängden kommunalt restavfall senast 2030. En sund avfallshantering är dessutom avgörande för att förhindra avfallsgenereringens negativa inverkan på miljön och hälsan och för att uppnå målen i EU-handlingsplanen[2] *Med sikte på nollförorening av luft, vatten och mark*.

Ökade förberedelser för återanvändning och materialåtervinning och minskad deponering är avgörande för att uppnå klimatneutralitet, öka den säkra tillgången på råvaror, spara energi och minska EU:s beroende av import från tredjeländer, samtidigt som lokala arbetstillfällen skapas och innovationen främjas inom ny teknik för hållbar hantering av produkter och material.

För att bättre spegla EU:s ambition att övergå till en cirkulär ekonomi antogs 2018 flera ändringar av EU:s avfallsdirektiv, inklusive ambitiösa mål för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och deponering av kommunalt avfall och för återvinning av förpackningsavfall. Kommunalt avfall utgör cirka 10 % av den totala avfallsmängden i EU[3], men det är en av de mest komplexa avfallsströmmarna att hantera på grund av den mångfaldiga sammansättningen, de många producenterna och det splittrade hanteringsansvaret. En stor del av det kommunala avfallet består av förpackningsavfall, som har en betydande potential för cirkularitet.

För att säkerställa ett bättre, lägligare och enhetligt genomförande av dessa ambitiösa mål och föregripa eventuella brister i genomförandet inrättades genom EU:s regler, som antogs 2018, ett system med rapporter om tidig varning för att upptäcka brister och göra det möjligt att vidta åtgärder innan tidsfristerna för att uppnå målen löper ut. Enligt dessa regler har kommissionen i samarbete med Europeiska miljöbyrån till uppgift att utarbeta rapporter om medlemsstaternas framsteg mot att uppnå målen.

I den här övergripande rapporten bedöms medlemsstaternas sannolikhet att uppnå de mål för 2025 som anges i artikel 11.2 c i direktiv 2008/98/EG om avfall (ramdirektivet om avfall)[4] och artikel 6.1 f i direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet[5]). Målen kräver att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att uppnå minst

[1] COM(2020) 98 final.
[2] COM(2021) 400 final.
[3] Eurostat.
[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0098-20180705.
[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sv/ALL/?uri=celex%3A31994L0062.

- 55 % förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall,
- 65 % materialåtervinning av allt förpackningsavfall,
- materialspecifika mål för materialåtervinning av förpackningsavfall (75 % för papper och kartong, 70 % för glas, 50 % för aluminium, 50 % för plast och 25 % för trä).

Rapporten innehåller också en preliminär bedömning av sannolikheten för att medlemsstaterna uppfyller målet i artikel 5.5 i direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall (deponidirektivet), att minska deponeringen av kommunalt avfall[6] till mindre än 10 % senast 2035. I rapporten sammanfattas de främsta resultaten, viktiga rekommendationer till de medlemsstater som riskerar att inte uppnå vissa avfallsmål och exempel på bästa praxis för avfallshantering som syftar till bättre avfallsåtervinningsresultat. Den kompletteras av arbetsdokument från kommissionens avdelningar som innehåller landsspecifik information och rekommendationer för de medlemsstater som riskerar att inte uppnå målen för 2025 för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall och allt förpackningsavfall enligt följande:

- En uppskattning av i vilken utsträckning varje medlemsstat har uppnått målen.
- En förteckning över medlemsstater som riskerar att inte uppnå målen inom de respektive tidsfristerna, åtföljd av lämpliga rekommendationer för de berörda medlemsstaterna.
- Exempel på bästa praxis som används över hela unionen och kan ge vägledning till strävan att uppnå målen.

Det arbete som utförs i samband med denna rapport om tidig varning bygger på kontinuerligt stöd och samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna för att förbättra genomförandet av EU:s avfallslagstiftning. Efter de åtgärder för att främja efterlevnaden som inleddes 2013[7] utfärdade Europeiska kommissionen 2018 en rad rapporter om framsteg och utmaningar i genomförandet för flera avfallsflöden[8] som inbegrep tänkbara åtgärder för att stödja medlemsstaternas insatser för att förbättra avfallshanteringen[9]. Sedan 2017 har kommissionen dessutom regelbundet offentliggjort en översyn av genomförandet av miljölagstiftningen, ett verktyg som utformats för att förbättra medlemsstaternas genomförande av EU:s miljölagstiftning och miljöpolitik. Den senaste översynen utfärdades 2022[10].

2. METOD

Den här rapporten är resultatet av ett ingående samråd och samarbete mellan Europeiska kommissionen, Europeiska miljöbyrån, Eurostat och medlemsstaterna. Bedömningen har baserats på en metod som utvecklats av Europeiska miljöbyrån, där man utgick från de uppgifter om avfallshantering som medlemsstaterna lämnade till Eurostat i enlighet med rapporteringskraven i avfallsdirektiven, och beaktade befintlig och planerad politik på nationell nivå och annan relevant information. I bedömningen tog man även hänsyn till

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A31999L0031.
[7] Genomförande av ramdirektivet om avfall (europa.eu).
[8] COM(2018) 656 final.
[9] https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/implementation-waste-framework-directive_sv.
[10] https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#country-reports

antagandet av reviderade nationella avfallsförebyggande program i enlighet med kraven i ramdirektivet om avfall.

Bedömningen gjorde det möjligt för Europeiska miljöbyrån[11] att identifiera de medlemsstater som sannolikt inte kommer att uppnå målen. Resultaten diskuterades vidare av kommissionen och den berörda medlemsstaten. Det gjorde det möjligt att samla in ytterligare information och ledde till att rapporten färdigställdes. En uppmaning att inkomma med synpunkter användes för att informera om initiativet och samla in synpunkter från berörda parter[12].

Den här rapporten bygger på de senaste uppgifter från Eurostat som fanns tillgängliga under tiden som den utarbetades. Uppgifter för referensåret 2020 användes för kommunalt avfall, medan det för förpackningsavfall användes uppgifter för 2019. När det gäller förpackningar finns mer aktuella uppgifter för 2020 nu och en preliminär bedömning av deras relevans för slutsatserna i rapporten återspeglas i avsnitt 5.

3. ALLMÄNNA IAKTTAGELSER

I analysen av medlemsstaternas resultat identifierades de allmänna trenderna inom avfallshantering och sannolikheten redovisades för att målen för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning uppnås senast 2025.

Majoriteten av medlemsstaterna har nyligen genomfört eller håller på att genomföra avfallsreformer som kommer att leda till ökade materialåtervinningsgrader under åren fram till 2025 och därefter. Genomförandet av avfallspaketet för 2018 och rekommendationerna i 2018 års rapport om tidig varning hade en viktig roll i om framsteg uppnåddes. I vissa fall påverkar dock en försenad tillämpning av dessa de nationella återvinningsresultaten.

Det finns fortfarande betydande skillnader i avfallshanteringens resultat i medlemsstaterna. För vissa länder är avståndet till målen mycket stort och mer omfattande insatser kommer att krävas för att genomföra reformer på plats (t.ex. vad gäller behandling av biologiskt avfall, separat insamling, uppgifters kvalitet osv.). Det finns också belägg för att externa faktorer påverkade resultaten; till exempel så minskade eller upphörde den separata insamlingen under covid-19-pandemin i vissa medlemsstater. Det finns också tecken på att den senaste tidens ökning av energipriserna inverkar negativt på återvinningsverksamheten.

Enligt den bedömning som gjorts av Europeiska miljöbyrån[13] **riskerar de flesta medlemsstater att inte uppnå målen för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall 2025**.

När det gäller målen för 2025 på 55 % förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall och 65 % materialåtervinning av allt förpackningsavfall gäller följande:

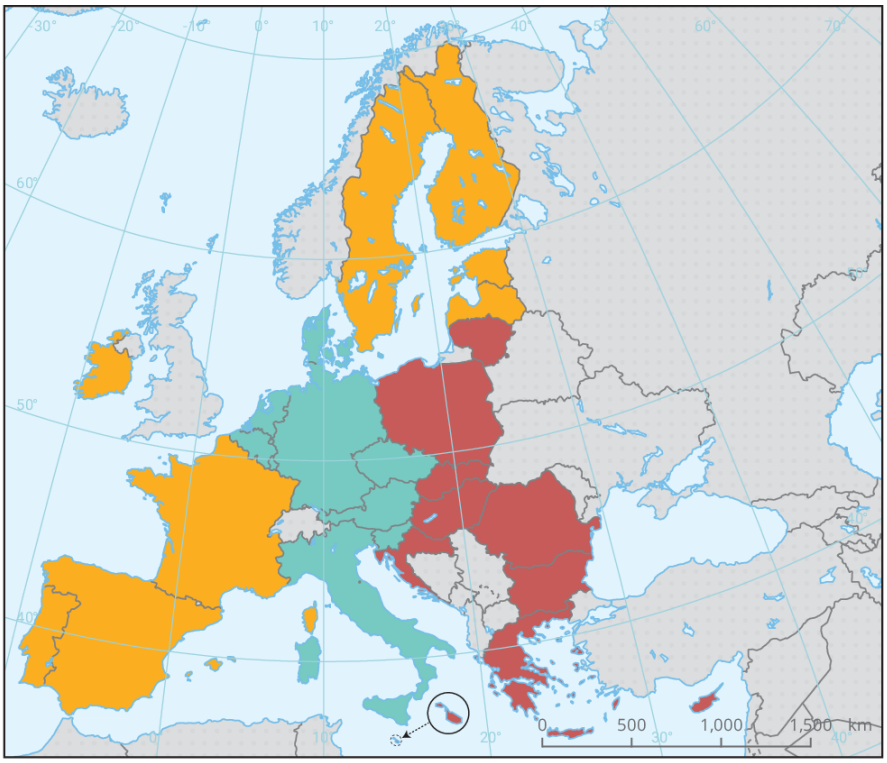
— **Nio medlemsstater är på väg att uppfylla båda målen** – Belgien, Danmark, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Slovenien, Tjeckien, Tyskland och Österrike.
— **Åtta medlemsstater riskerar att inte uppnå målet för kommunalt avfall**, men verkar uppnå målet för allt förpackningsavfall – Estland, Finland, Frankrike, Irland, Lettland, Portugal, Spanien och Sverige.

[11] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.
[12] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13511-Avfallshantering-rapport-om-tidig-varning_sv.
[13] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.

— **Tio medlemsstater riskerar att inte uppnå någotdera målet för 2025, varken avseende kommunalt avfall eller avseende allt förpackningsavfall** – Bulgarien, Cypern, Grekland, Kroatien, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slovakien och Ungern.

Denna rapport om tidig varning åtföljs av arbetsdokument från kommissionens avdelningar till medlemsstater som anses riskera att inte uppnå minst ett av dessa två överordnade mål (att 55 % av kommunalt avfall förbereds för återanvändning eller materialåtervinns och 65 % av allt förpackningsavfall materialåtervinns senast 2025). Det motsvarar den andra och tredje gruppen medlemsstater som anges ovan[14]. Alla medlemsstater som riskerar att missa målet för allt förpackningsavfall riskerar också att missa målet för kommunalt avfall.

Det bör noteras att det krävs kontinuerliga insatser för att uppnå höga resultat av återanvändning, förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av avfall, både i de medlemsstater som bedömts vara i riskzonen för att inte kunna uppnå 2025 års mål och i dem för vilka bedömningen har visat att det är sannolikt att målen kommer att uppnås, även om en del arbete återstår. Eftersom säkerställandet av en korrekt avfallshantering i linje med avfallshierarkin ofta står inför nya utmaningar måste även de länder som 2019 och 2020 har nått en nivå för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning som överstiger 2025 års mål föra en politik för att upprätthålla och ytterligare förbättra resultatnivåerna, bland annat i samband med tillämpningen av de nya beräkningsreglerna för materialåtervinning. Ytterligare ansträngningar bör göras för att uppnå materialspecifika återvinningsmål för förpackningar, särskilt plastförpackningar.



Referensdata: ©ESRI

Medlemsstater som är på väg att uppfylla båda målen

[14] Bedömningen av riskerna för att målen inte uppnås tar hänsyn till tillgängliga uppgifter och tillgänglig information fram till april 2022.

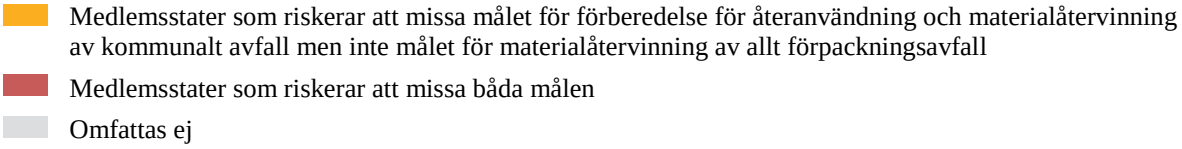


Diagram 1: Utsikter för EU:s medlemsstater att uppnå målen för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall och förpackningsavfall (Källa: Europeiska miljöbyrån[15])

4. KOMMUNALT AVFALL

2020 genererade européerna i genomsnitt 521 kg kommunalt avfall per person, varav 49 % gick till förberedelse för återanvändning eller till materialåtervinning medan cirka 23 % deponerades[16]. Mängden genererat avfall har ökat långsamt under de senaste åren.

Rättsliga skyldigheter för hantering av kommunalt avfall fastställs i ramdirektivet om avfall. Innan målet på 55 % för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall[17] har uppnåtts senast 2025 ska medlemsstaterna uppnå ett mål på 50 % senast 2020[18]. Direktivet innehåller även ambitiösa mål på längre sikt: 60 % senast 2030 och 65 % senast 2035[19], samt andra krav såsom genomförande av separat insamling av avfall och antagande av nationella avfallshanteringsplaner och avfallsförebyggande program.

På grundval av den bedömning som gjorts av Europeiska miljöbyrån och en ingående översyn av medlemsstaternas politik för återvinningsresultat och avfall[20] har **18 medlemsstater** bedömts vara **i riskzonen för att inte uppnå målet på 55 % förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av kommunalt avfall senast 2025**: **Bulgarien, Cypern, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Spanien, Sverige och Ungern.**

Med tanke på hur långt medlemsstaterna är från att uppnå målet för 2025 och deras specifika utmaningar och situation har viktiga landsspecifika **rekommendationer** fastställts för bättre förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Rekommendationerna har utarbetats i nära samarbete med de nationella myndigheterna. Om dessa åtgärder genomförs snabbt av nationella och lokala myndigheter i samarbete med avfallshanteringsindustrin skulle de föreslagna åtgärderna kunna påskynda förbättringen av materialåtervinningsresultaten avsevärt. I de arbetsdokument från kommissionens avdelningar som följer med denna rapport beskrivs dessa möjliga åtgärder för varje medlemsstat som anses vara utsatt för risk. Viktiga gemensamma prioriteringar och relaterade utmaningar anges i följande ruta.

Det kan rimligen antas att denna bedömning också ger en tydlig indikation på medlemsstaternas risk för att inte uppnå målet för 2030 på 60 % för förberedelse för

[15] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.
[16] Eurostat.
[17] Artikel 11.2 a i direktiv 2008/98/EG.
[18] Medlemsstaterna får välja mellan fyra metoder för att beräkna målet för 2020, så att det kan tillämpas på vissa flöden eller på allt kommunalt avfall. Målen för 2025, 2030 och 2035 gäller för allt kommunalt avfall.
[19] Artikel 11.2 c–e i direktiv 2008/98/EG.
[20] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.

återanvändning och materialåtervinning om inga ytterligare åtgärder vidtas, inklusive ett snabbare genomförande av antagna strategier och reformer.

Ruta 1: Kommunalt avfall

- De flesta medlemsstater har nyligen infört eller håller på att genomföra **avfallsreformer** som kommer att leda till en mer **cirkulär metod** och större mängder avfall som går till förberedelse för återanvändning och materialåtervinning under åren fram till 2025 och efter det. I vissa fall påverkar dock en fördröjd tillämpning av dessa medlemsstaternas resultat negativt. De utmaningar som **covid-19-pandemin och energikrisen** har medfört kan kräva särskilda åtgärder för att undvika ett försenat genomförande av nationella avfallsreformer.
- **Biologiskt avfall** är det viktigaste avfallsflöde som kräver åtgärder, eftersom det i genomsnitt utgör 34 % av det kommunala avfallet. Fokus bör läggas på att införa eller **utöka en effektiv kapacitet för separat insamling och behandling av biologiskt avfall**. En sund hantering av biologiskt avfall kan möjliggöra användningen av biologiskt avfall som gödselmedel och jordförbättringsmedel och till produktion av biogas[21]. Det kan bidra avsevärt till **klimatmålen** och till att **uppnå EU:s mål för säker energi och säkra råvaror av avgörande betydelse** genom att utvunna mineralgödselmedel ersätts samtidigt som markhälsan förbättras.
- Höga verkningsgrader för och kvalitet på separat insamling är nödvändiga förhandsvillkor för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Detta skulle kunna uppnås mer effektivt genom **mål för obligatorisk separat insamling av avfall på kommunal nivå**. Användningen av sådana mål bör grunda sig på incitament och ansvarsskyldighet (t.ex. skulle ett system med ekonomiska belöningar och sanktioner kunna införas beroende på hur väl dessa mål uppnås).
- Åtgärder behövs för att **uppmuntra hushållen** att sortera avfall, bl.a. genom tätare intervaller för hämtning av åtskilda avfallsflöden, än av blandat avfall.
- Medlemsstaterna använder inte hela spektrumet av **ekonomiska åtgärder** för att minska deponering och förbränning (t.ex. deponerings- och förbränningsskatter) och för att förbättra avfallsbehandlingen på de högre stegen i avfallshierarkin, såsom förberedelse för återanvändning och materialåtervinning (t.ex. system med volym- och viktbaserade avgifter och pantsystem).
- Medlemsstaterna måste överbrygga investeringsgapet, bland annat genom effektiv användning av EU-medel för att utveckla en **avfallsinfrastruktur som stöder en förbättring av resultaten i fråga om förebyggande, förberedelse för återanvändning och materialåtervinning**.
- Medlemsstaterna bör vidta åtgärder för att **förebygga icke återvinningsbart avfall**. Vissa medlemsstater har ännu inte sett över sina nationella **avfallsförebyggande program**. Översynen väntas vara helt genomförd 2023.
- **Medvetandehöjande verksamhet** är avgörande för att öka medborgarnas deltagande i bättre avfallshantering och kan skräddarsys för olika målgrupper (hushåll, studenter, turister osv.).

[21] https://www.eea.europa.eu/publications/biowaste-in-europe.

5. FÖRPACKNINGSAVFALL

Under 2020 uppgick den totala mängden förpackningsavfall som genererades i EU till omkring 79,6 miljoner ton[22]. Den genomsnittliga totala återvinningsgraden för förpackningar i EU har stadigt ökat från 2005 till 2016 (67,6 % 2016), medan en liten minskning har noterats från 2016 till 2020 (64 % 2020)[23]. Mellan 2013 och 2020 har mängden genererat förpackningsavfall ökat med 15 % i hela EU, vilket tyder på att det behövs mer arbete avseende förebyggande av avfall.

Rättsliga skyldigheter för hantering av förpackningsavfall fastställs i förpackningsdirektivet. Dessa omfattar ett återvinningsmål på 65 % av allt förpackningsavfall som ska uppnås senast 2025 och materialspecifika mål för papper och kartong, glas, aluminium, plast och trä. Medlemsstaterna får nå upp till 5 % av målen genom att dra av den andel återanvändbara försäljningsförpackningar som släpps ut på marknaden för första gången och återanvänds som en del av ett system för återanvändning av förpackningar, och när det gäller träförpackningar, fullt ut ta hänsyn till reparationer för återanvändning. Direktivet innehåller även ambitiösa återvinningsmål på längre sikt: 70 % senast 2030 för allt förpackningsmaterial och även materialspecifika mål för papper och kartong, glas, aluminium, plast och trä[24].

I den bedömning som gjorts av Europeiska miljöbyrån[25] har det konstaterats att **tio medlemsstater riskerar att inte uppnå målet att återvinna 65 % av förpackningsavfallet senast 2025**: **Bulgarien, Cypern, Grekland, Kroatien, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slovakien och Ungern.**

Dessutom anses flera medlemsstater riskera att inte uppnå ett eller flera materialspecifika mål, där **plast** är det mest kritiska materialet:

Plast	**Bulgarien, Cypern, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Spanien, Ungern och Österrike**
Glas	**Bulgarien, Cypern, Grekland, Kroatien, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien och Ungern.**
Aluminium	**Cypern, Grekland, Kroatien, Malta, Portugal, Rumänien, Slovakien, Spanien och Tjeckien**
Järnbaserad metall	**Danmark, Kroatien, Malta, Portugal och Rumänien**
Papper och kartong	**Kroatien, Malta, Slovakien och Spanien**
Trä	**Kroatien och Malta**

Av rapporten om tidig varning framgår att förpackningsuppgifterna från flera medlemsstater är inkonsekventa, vilket tyder på att rapporteringen av mängden förpackningar som släpps ut på marknaden kan vara i underkant. Dessutom krävs att medlemsstaterna tillämpar den nya

[22] Eurostat.
[23] Eurostat.
[24] Artikel 6.1 h och i i direktiv 94/62/EG.
[25] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.

beräkningen av återvinningsresultaten från och med 2020, så den årliga rapporteringen av generering och materialåtervinning av förpackningsavfall förväntas leda till några procentenheter lägre rapporterade återvinningsgrader[26]. Om medlemsstaterna samtidigt vidtar åtgärder för att säkerställa att systemen för återanvändning utvidgas behöver de uppnå lägre materialåtervinningsmål.

En preliminär granskning av uppgifter om förpackningsavfall för referensåret 2020 som samlats in av Eurostat visade att bedömningen av medlemsstater som riskerar att inte uppnå målen fortfarande är aktuell. Det kan observeras en generellt sett liten minskning av återvinningsgraden (medlemsstaterna uppvisade dock mycket olika mönster, där vissa hade bättre resultat och andra sämre). I detta skede är det ännu inte möjligt att tydligt ange specifika skäl till förändringarna eftersom det handlar om flera faktorer, särskilt tillämpningen av den nya beräkningsmetoden för återvinningsresultat samt effekterna av covid-19-pandemin.

I de arbetsdokument från kommissionens avdelningar som följer med denna rapport beskrivs tänkbara åtgärder som kan vidtas för att minska risken avsevärt för att målet för förpackningsavfall inte uppfylls. Några av de gemensamma prioriteringar som anges i ruta 1 ovan är också relevanta för förpackningar. Särskilda utmaningar och prioriteringar när det gäller förpackningar anges i ruta 2 nedan.

[26] Genom direktiven (EU) 2018/850 och (EU) 2018/851 infördes nya beräkningsregler som kräver att materialåtervinning ska mätas vid den punkt där förpackningsavfall förs in i ett materialåtervinningsförfarande. De tidigare reglerna, som visade sig i statistiken fram till 2019 och för vissa medlemsstater för 2020, tillåter att allt separat insamlat avfall rapporteras som materialåtervunnet.

Ruta 2: Förpackningsavfall

- **Kontinuerliga förbättringar av separat insamling** är fortfarande nödvändiga för bättre återvinningsresultat. Förbättringar av separat insamling kan uppnås bäst genom en kombination av att en stor andel av befolkningen omfattas av system för separat insamling med hög tillgänglighet, tillämpning av pantsystem, införandet av kärl för separat insamling på offentliga platser och i affärslokaler och medvetandehöjning.
- De flesta medlemsstater kämpar för att uppnå målet för **plastförpackningar**. Detta kan åtgärdas genom att systemen för separat insamling av plast förbättras och att plastsorterings- och plastbehandlingskapaciteten ökas.
- Att **insatserna för att inrätta återanvändningssystem för förpackningar** intensifieras kommer att medföra miljöfördelar och hjälpa medlemsstaterna att uppfylla EU:s mål för materialåtervinning av förpackningar.
- Medlemsstater som uppvisar sämre resultat i fråga om återvinning uppvisar ofta också **inkonsekventa uppgifter om förpackningar**. Det tyder på att mängden förpackningar som släpps ut på marknaden kan vara underrapporterad, vilket leder till att statistiken blir felaktig och att producenterna kanske inte bär hela sitt ansvar för att finansiera insamling, sortering och materialåtervinning av avfall.
- Effekterna av en förbättrad praxis och infrastruktur för avfallshantering kan vara snedvridna i de rapporterade uppgifterna till följd av **användningen av de nya beräkningsreglerna** som är tillämpliga från och med 2020. Effekten av de nya beräkningsreglerna är ännu inte fullt påvisbar, men vissa medlemsstaters rapporterade uppgifter för 2020 tyder på en minskning med några procentenheter.

6. DEPONERING

Deponering är det sämsta alternativet för avfallshantering. Deponidirektivet[27] kräver att medlemsstaterna minskar deponeringen av kommunalt avfall till högst 10 % senast 2035, och direktivet inför ett förbud mot deponering av separat insamlat avfall, inklusive biologiskt nedbrytbart avfall.

Även om mängden deponerat kommunalt avfall stadigt minskade i EU som helhet fram till 2016 (en sänkning med 18 % under perioden 2013–2016[28]), var trenden från 2017 till 2020 inte linjär. Omkring 53,5 miljoner ton kommunalt avfall deponerades 2020. Dessutom låg den genomsnittliga deponeringsgraden för kommunalt avfall i EU fortfarande på 23 % 2020. Betydande skillnader i hela EU kvarstår: Under 2020 **deponerade åtta medlemsstater fortfarande över 50 % av det kommunala avfallet**, varav tre rapporterade nivåer **över 70 %**.

[27] Artikel 5.5 i direktiv (EU) 2018/850.
[28] Eurostat.

Totalt är tretton medlemsstater fortfarande långt ifrån målet på högst 10 % deponering av kommunalt avfall som ska uppnås senast 2035[29]: **Bulgarien, Cypern, Grekland, Kroatien, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Spanien, Tjeckien och Ungern.**

Avståndet till målet förtjänar ytterligare uppmärksamhet och kräver att korrigerande åtgärder vidtas, även om det behövs mer tid för att med säkerhet fastställa risken för att målen inte uppnås.

I en studie som nyligen genomförts för kommissionens räkning[30] konstaterades också att 15 medlemsstater inte helt uppfyller den skyldighet som föreskrivs i direktivet[31] att behandla avfall innan det deponeras.

Trots avsevärda förbättringar sedan deponidirektivet antogs, och stängningen av deponier i hela EU som inte uppfyllde kraven, är det fortfarande ett bekymmer med alla deponier som **inte överensstämmer med kraven** i ramdirektivet om avfall och deponidirektivet. I slutet av 2021 var **1 995 olagliga eller undermåliga deponier fortfarande i drift** och tvungna att saneras eller anpassas till EU:s standarder[32].

7. BÄSTA PRAXIS

Medlemsstaterna har gemensamma utmaningar för avfallshantering och många lösningar har redan hittats och tillämpats. En bred spridning av sådana lösningar anses vara en prioriterad fråga. Syftet med denna rapport är att ringa in några exempel på bästa praxis för hantering av kommunalt avfall och förpackningsavfall från varje medlemsstat, och ge en översikt över framgångsrika initiativ och åtgärder som kan upprepas i andra länder och hjälpa medlemsstaterna att uppnå målen.

De exempel på bästa praxis som samlats in omfattar ett stort antal ämnen inom avfallshantering, t.ex. styrning, separat insamling, även i avlägsna områden, offentlig-privata partnerskap, återanvändning och förebyggande av avfall, avfallsbehandling, kommunikation och medvetandehöjning, genomförande av ekonomiska instrument och ändamålsenliga system för utökat producentansvar.

8. SLUTSATSER

EU:s avfallslagstiftning har lett till betydande förbättringar av avfallshanteringen, vilket har bidragit till EU:s mål för cirkularitet och nollförorening. Tillämpningen av avfallslagstiftningen är avgörande för om EU ska kunna skörda de miljömässiga och ekonomiska fördelarna med en renare och mer cirkulär ekonomi och konkurrera i en värld med allt knappare resurser. Ytterligare insatser behövs också mot bakgrund av den ökande mängden förpackningsavfall, den begränsade minskningen av den totala avfallsgenereringen (med 4 % mellan 2010 och 2020) och föroreningar orsakade av marint plastavfall och en

[29] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.
[30] Milieu (2017), *Study to assess the implementation by the EU Member States of certain provisions of Directive 1999/31/EC on the landfill of waste*.
[31] Artikel 6 a i deponidirektivet.
[32] Den siffran baseras på antalet olagliga eller undermåliga deponier som är föremål för pågående överträdelseförfaranden.

relativt stabil trend för kommunalt restavfall, eftersom alla dessa problem äventyrar uppnåendet av nollföroreningsmålen senast 2030[33].

Kommissionens rapporter om tidig varning avseende avfall och andra åtgärder för att främja efterlevnad pekar på kontinuerliga framsteg i medlemsstaterna, även om de uppvisar väldigt olika resultat. För EU som helhet ökade den genomsnittliga andelen kommunalt avfall som gick till förberedelse för återanvändning och materialåtervinning under 2010–2020, om än långsamt (från 37 % till omkring 47 %), medan deponeringen har minskat betydligt, från 31 % till omkring 23 %. Det har däremot också fastställs allvarliga brister, förseningar och utmaningar som måste åtgärdas snabbt.

Det är möjligt att göra betydande framsteg om de berörda medlemsstaterna agerar för att snabbt genomföra de åtgärder som anges i den här rapporten och i de åtföljande landsspecifika arbetsdokumenten från kommissionens avdelningar. Åtgärderna måste inbegripa ett tydligt fokus på biologiskt avfall och förpackningsavfall. En förbättring av avfallshanteringen innebär att främja separat insamling, något som är avgörande för att säkerställa avfallets kvalitet och möjliggöra materialåtervinning. Parallellt med detta finns ett trängande behov av att öka andelen avfall som förbereds för återanvändning och fortsätta utveckla avfallshanteringskapaciteten för sortering och materialåtervinning för att nå högre upp i avfallshierarkin.

Andra viktiga åtgärder som krävs är förbättringar av kvaliteten på uppgifterna, garanterat effektivt genomdrivande av reglerna och användning av förstärkta ekonomiska instrument (som t.ex. effektiva system för utökat producentansvar och ändamålsenliga deponerings- och förbränningsskatter). Dessa är alla avgörande för att helt kunna skörda fördelarna med den cirkulära ekonomin och följa EU:s avfallslagstiftning.

Kommissionen kommer att fortsätta stödja medlemsstaterna i deras genomförandeinsatser. Detta inbegriper tekniskt stöd, t.ex. genom översynen av genomförandet av miljöpolitiken[34], landsrekommendationer från den europeiska planeringsterminen[35], riktlinjer för separat insamling[36], utbyte av bästa praxis[37], reformer och investeringar inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens samt ekonomiskt stöd från andra EU-fonder, t.ex. de sammanhållningspolitiska fonderna (Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden). Dessutom har kommissionen inlett andra initiativ som bidrar till en mer cirkulär ekonomi och till att mindre avfall genereras, t.ex. förslagen till nya förordningar om förpackningar och förpackningsavfall och om ekodesign för hållbara produkter samt översynen av direktivet om industriutsläpp.

Slutligen, och med tanke på de stora skillnaderna i avfallshanteringssituationer, ger EU-reglerna om avfall vissa medlemsstater möjlighet att skjuta upp efterlevnaden bortom målåren, under särskilda omständigheter. Det alternativet bör dock övervägas med försiktighet, eftersom fördröjningar i att anta de nödvändiga reformerna också kommer att fördröja den cirkulära ekonomins miljömässiga och ekonomiska fördelar, inbegripet åtgärder för att minska påfrestningarna på naturliga resurser och beroendet av importer.

[33] https://environment.ec.europa.eu/strategy/noll-förorening-action-plan/noll-förorening-targets_en.
[34] http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm.
[35] https://commission.europa.eu/publications/2022-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en.
[36] T.ex. vägledning för separat insamling av kommunalt avfall https://data.europa.eu/doi/10.2779/691513.
[37] TAIEX-EIR Peer2Peer - http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm.