EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.6.2023
COM(2023) 304 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o opredelitvi držav članic, pri katerih obstaja tveganje neizpolnitve cilja glede priprave komunalnih odpadkov za ponovno uporabo in njihovega recikliranja do leta 2025, cilja glede recikliranja odpadne embalaže do leta 2025 in cilja glede zmanjšanja odlaganja komunalnih odpadkov na odlagališčih do leta 2035

{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. UVOD

Pretvarjanje odpadkov v vire je bistven gradnik krožnega gospodarstva. Pravilno izvajanje zakonodaje EU o odpadkih vključuje uporabo hierarhije ravnanja z odpadki, s katero se daje prednost pripravi za ponovno uporabo in recikliranju, odlaganje na odlagališčih pa je najmanj zaželena možnost obdelave odpadkov. Cilji EU glede obdelave komunalnih odpadkov in odpadne embalaže so bili določeni zato, da bi v vseh državah članicah zagotovili usklajena prizadevanja za napredovanje po hierarhiji ravnanja z odpadki.

Izboljšanje učinkovitosti pri ravnanju z odpadki bo pospešilo prehod na krožno gospodarstvo ter prispevalo k ciljem akcijskega načrta za krožno gospodarstvo za čistejšo in konkurenčnejšo Evropo[1], da se podvoji stopnja uporabe krožnih materialov v EU, znatno zmanjša skupno nastajanje odpadkov in do leta 2030 za polovico zmanjša količina preostalih komunalnih odpadkov. Poleg tega je ustrezno ravnanje z odpadki bistveno za preprečevanje negativnega vpliva, ki ga ima nastajanje odpadkov na okolje in zdravje, ter za doseganje ciljev akcijskega načrta za ničelno onesnaževanje[2] glede odpadkov na splošno in morskih odpadkov.

Povečanje priprave za ponovno uporabo in recikliranja ter zmanjšanje odlaganja odpadkov na odlagališčih sta ključna za doseganje podnebne nevtralnosti, povečanje zanesljivosti oskrbe s surovinami, varčevanje z energijo in zmanjšanje odvisnosti EU od uvoza iz tretjih držav, obenem pa ustvarjata lokalna delovna mesta in spodbujata inovacije v nove tehnologije na področju trajnostnega ravnanja z izdelki in materiali.

Da bi se bolje odražalo prizadevanje EU za prehod na krožno gospodarstvo, je bilo leta 2018 sprejetih več sprememb direktiv EU o odpadkih, vključno z ambicioznimi cilji glede priprave komunalnih odpadkov za ponovno uporabo, njihovega recikliranja in odlaganja na odlagališčih ter glede recikliranja odpadne embalaže. Komunalni odpadki predstavljajo približno 10 % vseh odpadkov, ustvarjenih v EU[3], zaradi svoje različne sestave, velikega števila proizvajalcev odpadkov in razdrobitve odgovornosti za ravnanje z njimi pa spadajo med tokove, s katerimi je najbolj kompleksno ravnati. Velik delež komunalnih odpadkov predstavlja odpadna embalaža, ki ima velik potencial za krožnost.

Da bi se zagotovilo boljše, pravočasnejše in enotnejše izvajanje teh ambicioznih ciljev ter predvidele morebitne pomanjkljivosti pri izvajanju, je bil s pravili EU, sprejetimi leta 2018, vzpostavljen sistem poročil za zgodnje opozarjanje, namenjen odkrivanju pomanjkljivosti in ukrepanju pred iztekom rokov za izpolnitev ciljev. V skladu s temi pravili mora Komisija v sodelovanju z Evropsko agencijo za okolje pripraviti poročila o napredku držav članic pri doseganju ciljev.

V tem skupnem poročilu je ocenjeno, kolikšna je verjetnost, da bodo države članice do leta 2025 dosegle cilje, določene v členu 11(2), točka (c), Direktive 2008/98/ES o odpadkih (v nadaljnjem besedilu: okvirna direktiva o odpadkih)[4] in členu 6(1), točka (f), Direktive

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

94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži (v nadaljnjem besedilu: direktiva o embalaži)[5]. V skladu s cilji morajo države članice sprejeti ukrepe za doseganje najmanj:

- 55-odstotne priprave komunalnih odpadkov za ponovno uporabo in njihovega recikliranja,
- 65-odstotnega recikliranja vse odpadne embalaže ter
- ciljev glede recikliranja odpadne embalaže za posamezne materiale: 75 % za papir in karton, 70 % za steklo, 50 % za aluminij, 50 % za plastiko in 25 % za les.

Poročilo vsebuje tudi predhodno oceno verjetnosti, da bodo države članice dosegle cilj iz člena 5(5) Direktive 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih (v nadaljnjem besedilu: direktiva o odlagališčih) in do leta 2035 zmanjšale odlaganje komunalnih odpadkov na odlagališčih[6] na manj kot 10 %. V poročilu so povzeti glavne ugotovitve, ključna priporočila državam članicam, pri katerih obstaja tveganje, da ne bodo izpolnile nekaterih ciljev glede odpadkov, in primeri dobre prakse pri ravnanju z odpadki, ki naj bi pomagali izboljšati učinkovitost recikliranja odpadkov. Dopolnjujejo ga delovni dokumenti služb Komisije, ki vsebujejo informacije za posamezne države in priporočila za tiste države članice, pri katerih obstaja tveganje, da ne bodo izpolnile ciljev glede priprave komunalnih odpadkov in vse odpadne embalaže za ponovno uporabo in njihovega recikliranja do leta 2025, ki vključujejo:

- oceno doseganja ciljev za vsako državo članico,
- seznam držav članic, pri katerih obstaja tveganje, da ciljev ne bodo dosegle v postavljenih rokih, skupaj z ustreznimi priporočili za zadevne države članice, ter
- primere dobre prakse, ki se uporabljajo po vsej EU in bi lahko služili kot smernice za napredek pri doseganju ciljev.

Delo, opravljeno za namene tega poročila za zgodnje opozarjanje, temelji na stalni podpori in sodelovanju med Komisijo in državami članicami pri izboljšanju izvajanja zakonodaje EU o odpadkih. Na podlagi spodbujanja skladnosti, ki se je začelo leta 2013[7], je Evropska komisija leta 2018 za več tokov odpadkov izdala vrsto poročil o napredku in izzivih pri izvajanju[8], ki so vključevala možne ukrepe, s katerimi bi države članice podprli pri njihovih prizadevanjih za izboljšanje učinkovitosti pri ravnanju z odpadki[9]. Poleg tega Evropska komisija od leta 2017 redno objavlja pregled izvajanja okoljske politike, ki je orodje za izboljšanje izvajanja okoljske zakonodaje in politik EU v državah članicah. Zadnji pregled izvajanja okoljske politike je bil objavljen leta 2022[10].

2. METODOLOGIJA

To poročilo je rezultat obsežnih posvetovanj in sodelovanja med Evropsko komisijo, Evropsko agencijo za okolje, Eurostatom in državami članicami. Ocena je temeljila na

[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/ALL/?uri=celex%3A31994L0062
[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0031
[7] Izvajanje okvirne direktive o odpadkih (europa.eu).
[8] COM(2018) 656 final.
[9] https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/implementation-waste-framework-directive_sl
[10] https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#country-reports

metodologiji, ki jo je razvila Evropska agencija za okolje, pri čemer je izhajala iz podatkov o ravnanju z odpadki, ki so jih države članice predložile Eurostatu v skladu z zahtevami glede poročanja na podlagi direktiv o odpadkih, upoštevala pa je tudi obstoječe in načrtovane politike na nacionalni ravni ter druge ustrezne informacije. Upoštevala je tudi sprejetje revidiranih nacionalnih programov preprečevanja nastajanja odpadkov, kot se zahteva z okvirno direktivo o odpadkih.

Evropski agenciji za okolje[11] je omogočila opredelitev držav članic, ki verjetno ne bodo izpolnile ciljev. O njenih ugotovitvah sta nadalje razpravljali Evropska komisija in zadevna država članica, kar je omogočilo zbiranje dodatnih informacij in vodilo k dokončanju poročila. Za obveščanje o pobudi in zbiranje mnenj deležnikov je bil uporabljen poziv k predložitvi dokazov[12].

To poročilo temelji na najnovejših podatkih Eurostata, ki so bili na voljo v času njegove priprave. Za komunalne odpadke so bili uporabljeni podatki za referenčno leto 2020, za odpadno embalažo pa podatki za leto 2019. Kar zadeva embalažo, so zdaj na voljo novejši podatki za leto 2020, v razdelku 5 pa je predstavljena predhodna ocena njihovega pomena za sklepe poročila.

3. SPLOŠNE UGOTOVITVE

Z analizo učinkovitosti držav članic so bili opredeljeni splošni trendi na področju ravnanja z odpadki; poleg tega je analiza pokazala verjetnost doseganja ciljev glede priprave odpadkov za ponovno uporabo in njihovega recikliranja do leta 2025.

Večina držav članic je pred kratkim že izvedla ali še izvaja reforme na področju odpadkov, s katerimi se bo do leta 2025 in pozneje povečala stopnja recikliranja. Pomembno vlogo pri doseganju napredka je imelo izvajanje svežnja o odpadkih iz leta 2018 in priporočil iz poročila za zgodnje opozarjanje iz leta 2018. Vendar pa v nekaterih primerih zamude pri njihovi uporabi vplivajo na nacionalno učinkovitost recikliranja.

Med državami članicami so še vedno velike razlike v učinkovitosti pri ravnanju z odpadki. Nekatere države so zelo oddaljene od ciljev in potrebna bodo večja prizadevanja za izvedbo reform na terenu (npr. glede obdelave bioloških odpadkov, ločenega zbiranja, kakovosti podatkov itd.). Obstajajo tudi dokazi, da so na učinkovitost vplivali zunanji dejavniki, na primer zmanjšano ali ustavljeno ločeno zbiranje v nekaterih državah članicah med pandemijo COVID-19. Obstajajo tudi znaki, da nedavni porast cen energije negativno vpliva na dejavnosti recikliranja.

Glede na oceno, ki jo je izvedla Evropska agencija za okolje[13], **pri večini držav članic obstaja tveganje, da ne bodo izpolnile ciljev glede priprave komunalnih odpadkov za ponovno uporabo in njihovega recikliranja do leta 2025**.

Natančneje, v zvezi s ciljema 55-odstotne priprave komunalnih odpadkov za ponovno uporabo in njihovega recikliranja ter 65-odstotnega recikliranja vse odpadne embalaže, ki ju je treba doseči do leta 2025:

[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-Early-Warning-Report-on-Waste_sl

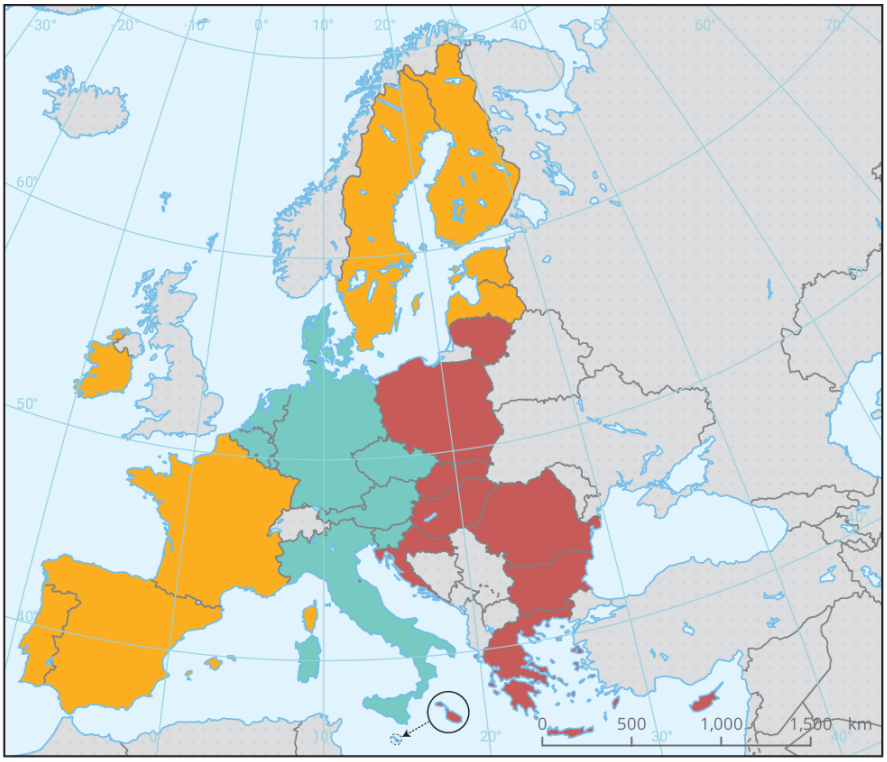
[13] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

— **je 9 držav članic na dobri poti, da izpolnijo oba cilja** – Avstrija, Belgija, Češka, Danska, Nemčija, Italija, Luksemburg, Nizozemska in Slovenija;
— **pri 8 državah članicah obstaja tveganje neizpolnitve zgolj v zvezi s ciljem glede komunalnih odpadkov**, ne pa tudi v zvezi s ciljem glede vse odpadne embalaže – Estonija, Finska, Francija, Irska, Latvija, Portugalska, Španija in Švedska;
— **pri 10 državah članicah pa obstaja tveganje neizpolnitve ciljev glede komunalnih odpadkov in vse odpadne embalaže do leta 2025** – Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Grčija, Madžarska, Litva, Malta, Poljska, Romunija in Slovaška.

Temu poročilu za zgodnje opozarjanje so priloženi delovni dokumenti služb Komisije za države članice, pri katerih obstaja tveganje, da ne bodo izpolnile vsaj enega od teh dveh glavnih ciljev (cilj 55-odstotne priprave komunalnih odpadkov za ponovno uporabo in njihovega recikliranja ter cilj 65-odstotnega recikliranja vse odpadne embalaže, ki ju je treba doseči do leta 2025); to ustreza drugi in tretji skupini zgoraj navedenih držav članic[14]. Pri vseh državah članicah, pri katerih obstaja tveganje neizpolnitve cilja glede vse odpadne embalaže, obstaja tudi tveganje neizpolnitve cilja glede komunalnih odpadkov.

Opozoriti je treba, da so za doseganje visoke učinkovitosti pri ponovni uporabi, pripravi za ponovno uporabo in recikliranju odpadkov potrebna stalna prizadevanja tako v državah članicah, pri katerih je bilo ugotovljeno tveganje, da do leta 2025 ne bodo dosegle ciljev, kot tudi v tistih državah članicah, za katere je ocena pokazala verjetnost, da bodo cilje dosegle, čeprav jih čaka še dolga pot. Ker se pri zagotavljanju ustreznega ravnanja z odpadki v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki pogosto pojavljajo novi izzivi, morajo tudi države, katerih stopnje priprave za ponovno uporabo in recikliranja so v letih 2019 in 2020 presegle cilje do leta 2025, izvajati politike za ohranjanje in nadaljnje izboljšanje ravni učinkovitosti, tudi v okviru uporabe novih pravil za izračun stopenj recikliranja. Še naprej si je treba prizadevati za doseganje specifičnih ciljev glede recikliranja odpadne embalaže za posamezne materiale, zlasti za plastično embalažo.

[14] Pri oceni tveganja neizpolnitve ciljev so upoštevani podatki in informacije, ki so bili na voljo do aprila 2022.



Referenčni podatki: ©ESRI

Države članice, pri katerih ne obstaja tveganje neizpolnitve v zvezi z nobenim od ciljev

Države članice, pri katerih obstaja tveganje neizpolnitve v zvezi s ciljem glede priprave komunalnih odpadkov za ponovno uporabo in njihovega recikliranja, ne pa tudi v zvezi s ciljem glede recikliranja vse odpadne embalaže

Države članice, pri katerih obstaja tveganje neizpolnitve v zvezi z obema ciljema

Ni zajeto

Slika 1: Obeti držav članic EU, da izpolnijo cilja glede priprave komunalnih odpadkov in odpadne embalaže za ponovno uporabo ter njihovega recikliranja (*vir: Evropska agencija za okolje*[15])

4. KOMUNALNI ODPADKI

Evropejci so leta 2020 v povprečju ustvarili 521 kg komunalnih odpadkov na osebo, od tega je bilo 49 % odpadkov pripravljenih za ponovno uporabo ali recikliranih, približno 23 % pa jih je bilo odloženih na odlagališča[16]. Količina ustvarjenih odpadkov v zadnjih letih počasi narašča.

Pravne obveznosti na področju ravnanja s komunalnimi odpadki so določene v okvirni direktivi o odpadkih. Pred izpolnitvijo cilja, da se do leta 2025 55 % komunalnih odpadkov pripravi za ponovno uporabo oz. reciklira[17], morajo države članice do leta 2020 doseči 50-

[15] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are
[16] Eurostat.
[17] Člen 11(2), točka (a), Direktive 2008/98/ES.

odstotni cilj[18]. Direktiva vključuje tudi dolgoročnejše ambiciozne cilje: 60 % do leta 2030 in 65 % do leta 2035[19], pa tudi druge zahteve, kot so uvedba ločenega zbiranja odpadkov ter sprejetje nacionalnih načrtov ravnanja z odpadki in programov preprečevanja nastajanja odpadkov.

Na podlagi ocene, ki jo je izvedla Evropska agencija za okolje, ter poglobljenega pregleda učinkovitosti držav članic pri recikliranju in njihovih politik na področju odpadkov[20] je bilo za **18 držav članic** ugotovljeno **tveganje, da ne bodo izpolnile cilja 55-odstotne priprave komunalnih odpadkov za ponovno uporabo in njihovega recikliranja do leta 2025: Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Madžarska, Irska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Španija in Švedska.**

Ob upoštevanju oddaljenosti držav članic od cilja, ki naj bi ga dosegle do leta 2025, ter njihovih specifičnih izzivov in razmer so bila opredeljena ključna **priporočila** za posamezne države, da bi se izboljšale stopnje priprave za ponovno uporabo in recikliranja. To je bilo opravljeno v postopku, v katerem so tesno sodelovali nacionalni organi. Če bodo nacionalni in lokalni organi v sodelovanju z industrijo ravnanja z odpadki hitro izvedli predlagane ukrepe, bi ti lahko bistveno pospešili izboljšanje učinkovitosti recikliranja. V delovnih dokumentih služb Komisije, ki so priloženi temu poročilu, so taki možni ukrepi opisani za vsako državo članico, pri kateri obstaja tveganje. Ključne skupne prednostne naloge in s tem povezani izzivi so navedeni v spodnjem okviru.

Upravičeno se lahko domneva, da ta ocena jasno kaže tudi na tveganje, da države članice ne bodo izpolnile cilja 60-odstotne priprave za ponovno uporabo in recikliranja do leta 2030, če ne bodo sprejele dodatnih ukrepov, vključno s hitrejšim izvajanjem sprejetih politik in reform.

[18] Države članice lahko za izračun cilja do leta 2020 izberejo eno od štirih metod, pri čemer jo lahko uporabijo za nekatere tokove ali za vse komunalne odpadke; cilji do leta 2025, 2030 in 2035 veljajo za vse komunalne odpadke.
[19] Člen 11(2), točke (c) do (e), Direktive 2008/98/ES.
[20] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

Okvir 1: Komunalni odpadki

- Večina držav članic je že izvedla ali še izvaja **reforme na področju odpadkov**, ki bodo do leta 2025 in pozneje omogočile bolj **krožni pristop** ter povečale stopnje priprave za ponovno uporabo in recikliranje. Vendar pa v nekaterih primerih zamude pri njihovi uporabi negativno vplivajo na učinkovitost držav članic. Izzivi, ki jih prinašata **pandemija COVID-19 in energetska kriza**, bodo morda zahtevali posebne ukrepe, da bi se preprečile zamude pri izvajanju nacionalnih reform na področju odpadkov.
- **Biološki odpadki** so najpomembnejši tok odpadkov, ki zahteva ukrepanje, saj v povprečju predstavljajo 34 % komunalnih odpadkov. Osredotočiti bi se bilo treba na uvedbo ali **razširitev učinkovitih zmogljivosti za ločeno zbiranje in obdelavo bioloških odpadkov**. Ustrezno ravnanje z biološkimi odpadki bi lahko omogočilo njihovo uporabo kot gnojil in sredstev za izboljšanje tal ter za proizvodnjo bioplina[21]. Nadomestijo lahko mineralna gnojila, pridobljena iz rud, in izboljšajo zdravje tal ter tako znatno prispevajo k **podnebnim ciljem** in pomagajo **doseči cilje EU glede zanesljivosti oskrbe z energijo in kritičnimi surovinami**.
- Visoka stopnja zajemanja in kakovost ločenega zbiranja sta bistvena pogoja za pripravo za ponovno uporabo in recikliranje; to bi lahko učinkoviteje dosegli s **cilji za obvezno ločeno zbiranje odpadkov na občinski ravni**. Njihova uporaba bi morala temeljiti na spodbudah in odgovornosti (lahko bi na primer uvedli sistem finančnih nagrad ali sankcij glede na učinkovitost pri doseganju teh ciljev).
- Potrebni so ukrepi za **spodbujanje gospodinjstev** k sortiranju odpadkov, vključno z večjo pogostostjo zbiranja pri ločenih tokovih kot pri mešanih odpadkih.
- Države članice ne uporabljajo celotnega spektra **gospodarskih ukrepov** za zmanjšanje odlaganja odpadkov na odlagališčih in sežiganja (kot so davki na odlaganje odpadkov na odlagališčih in sežiganje) ter za izboljšanje obdelave odpadkov, povezane z višjimi stopnjami hierarhije ravnanja z odpadki, kot sta priprava za ponovno uporabo in recikliranje (npr. sistemi „plačaj, kolikor zavržeš“ in kavcijski sistemi).
- Države članice morajo zapolniti naložbeno vrzel, tudi z učinkovito uporabo sredstev EU za razvoj **infrastrukture za ravnanje z odpadki, ki podpira boljše preprečevanje, ponovno uporabo in učinkovitost recikliranja.**
- Države članice bi morale sprejeti ukrepe za **preprečevanje nastajanja odpadkov, ki jih ni mogoče reciklirati**. Nekatere države članice še niso revidirale nacionalnih **programov preprečevanja nastajanja odpadkov**. Revizija naj bi bila dokončana do leta 2023.
- **Dejavnosti ozaveščanja** so ključne za povečanje udeležbe državljanov pri boljšem ravnanju z odpadki. Prilagoditi jih je mogoče različnim ciljnim skupinam (npr. gospodinjstvom, študentom ali turistom).

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

5. ODPADNA EMBALAŽA

Leta 2020 je skupna količina odpadne embalaže, ustvarjene v EU, znašala približno 79,6 milijona ton[22]. Povprečna skupna stopnja recikliranja embalaže v EU se je od leta 2005 do leta 2016 nenehno zviševala (67,6 % leta 2016), od leta 2016 do leta 2020 pa se je nekoliko zmanjšala (64 % leta 2020)[23]. Poleg tega se je med letoma 2013 in 2020 količina ustvarjene odpadne embalaže po vsej EU povečala za 15 %, kar pomeni, da so potrebna večja prizadevanja za preprečevanje nastajanja odpadkov.

Pravne obveznosti na področju ravnanja z odpadno embalažo so določene v direktivi o embalaži. Vključujejo cilj, da se do leta 2025 reciklira 65 % vse odpadne embalaže, ter cilje za posamezne materiale, in sicer za papir in karton, steklo, aluminij, plastiko in les. Države članice lahko do pet odstotkov ciljev dosežejo tako, da odštejejo delež prodajne embalaže za večkratno uporabo, ki je bila prvič dana na trg in ponovno uporabljena v okviru sistema za ponovno uporabo embalaže, pri leseni embalaži pa v celoti upoštevajo popravilo za ponovno uporabo. Direktiva vključuje tudi dolgoročnejše ambiciozne cilje glede recikliranja: 70 % vse odpadne embalaže do leta 2030 kot tudi cilje za papir in karton, steklo, aluminij, plastiko in les[24].

Na splošno je bilo na podlagi ocene, ki jo je izvedla Evropska agencija za okolje[25], za **10 držav članic** ugotovljeno **tveganje, da do leta 2025 ne bodo izpolnile cilja 65-odstotnega recikliranja odpadne embalaže**: **Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Grčija, Madžarska, Litva, Malta, Poljska, Romunija, Slovaška.**

Poleg tega pri več državah članicah obstaja tveganje, da ne bodo izpolnile enega ali več ciljev za posamezne materiale, pri čemer je najbolj kritičen material **plastika**:

Plastika	**Avstrija, Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Danska, Finska, Francija, Grčija, Madžarska, Irska, Italija, Latvija, Luksemburg, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška in Španija**
Steklo	**Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Grčija, Madžarska, Litva, Malta, Poljska, Portugalska in Romunija**
Aluminij	**Hrvaška, Ciper, Češka, Grčija, Malta, Portugalska, Romunija, Slovaška in Španija**
Železne kovine	**Hrvaška, Danska, Malta, Portugalska in Romunija**
Papir in karton	**Hrvaška, Malta, Slovaška in Španija**
Les	**Hrvaška in Malta**

V oceni so bila ugotovljena nekatera neskladja med podatki o embalaži, ki so jih sporočile nekatere države članice, kar kaže, da so bile morda sporočene premajhne količine embalaže, dane na trg. Poleg tega morajo države članice od leta 2020 uporabljati nov izračun učinkovitosti recikliranja, saj se pričakuje, da bo letno poročanje o nastajanju odpadne

[22] Eurostat.
[23] Eurostat.
[24] Člen 6(1), točki (h) in (i), Direktive 94/62/ES.
[25] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

embalaže in njenem recikliranju povzročilo za nekaj odstotnih točk nižje sporočene stopnje recikliranja[26]. Če bodo države članice obenem sprejele ukrepe, ki bodo zagotavljali širitev sistemov za ponovno uporabo, bodo morale doseči nižje cilje glede recikliranja.

Predhodni pregled podatkov o odpadni embalaži za referenčno leto 2020, ki jih je zbral Eurostat, je pokazal, da ocena držav članic, pri katerih obstaja tveganje neizpolnitve ciljev, še vedno velja. Na splošno je mogoče opaziti rahlo znižanje stopenj recikliranja (vendar pa so države članice pokazale zelo različne vzorce, saj se je učinkovitost nekaterih povečala, drugih pa zmanjšala). Poleg tega na tej stopnji sprememb še ni mogoče jasno pripisati določenim razlogom, saj so odvisne od več dejavnikov, zlasti uporabe nove metode izračuna učinkovitosti recikliranja in posledic pandemije COVID-19.

V delovnih dokumentih služb Komisije, priloženih temu poročilu, so opisani možni ukrepi, s katerimi bi se lahko bistveno zmanjšalo tveganje neizpolnitve ciljev glede odpadne embalaže. Nekatere pomembne skupne prednostne naloge, opredeljene v zgornjem okviru 1, so pomembne tudi za embalažo. Posebni izzivi in prednostne naloge v zvezi z embalažo so predstavljeni v spodnjem okviru 2.

[26] Z direktivama (EU) 2018/850 in (EU) 2018/851 so bila uvedena nova pravila za izračun, s katerimi se zahteva, da se reciklirani odpadki tehtajo na točki, na kateri odpadna embalaža vstopi v postopek recikliranja. Prejšnja pravila, ki se odražajo v statistiki do leta 2019 in za nekatere države članice za leto 2020, omogočajo, da se o vseh ločeno zbranih odpadkih poroča kot o recikliranih.

Okvir 2: Odpadna embalaža

- **Nenehne izboljšave na področju ločenega zbiranja** so še vedno bistvenega pomena za izboljšanje učinkovitosti recikliranja. Izboljšanje ločenega zbiranja je mogoče najbolje doseči s kombinacijo zelo priročnih sistemov ločenega zbiranja, ki bi pokrivali velik delež prebivalstva, uporabe kavcijskih sistemov, uvedbe košev za ločeno zbiranje v javnih in poslovnih prostorih ter ozaveščanja.
- Večina držav članic ima težave pri doseganju cilja glede **plastične embalaže**. To je mogoče rešiti z izboljšanjem sistemov ločenega zbiranja plastike ter povečanjem zmogljivosti za sortiranje in obdelavo plastike.
- Okrepitev **prizadevanj za vzpostavitev sistemov za ponovno uporabo embalaže** bo prinesla okoljske koristi in državam članicam pomagala pri izpolnjevanju ciljev EU glede recikliranja odpadne embalaže.
- Države članice, ki so pri recikliranju manj uspešne, imajo pogosto **neskladja med podatki o embalaži**. To kaže, da je morda sporočena premajhna količina embalaže, dane na trg, zaradi česar so statistični podatki netočni, ter da proizvajalci morda ne nosijo celotne razširjene odgovornosti za financiranje zbiranja, sortiranja in recikliranja odpadkov.
- Učinek izboljšav na področju praks ravnanja z odpadki in infrastrukture je lahko v sporočenih podatkih izkrivljen zaradi **uporabe novih pravil za izračun**, ki se uporabljajo od leta 2020. Učinka novih pravil za izračun še ni mogoče v celoti oceniti, vendar sporočeni podatki nekaterih držav članic za leto 2020 kažejo na zmanjšanje za nekaj odstotnih točk.

6. ODLAGANJE ODPADKOV NA ODLAGALIŠČIH

Odlaganje odpadkov na odlagališčih je najmanj zaželena možnost obdelave odpadkov. Direktiva o odlagališčih[27] državam članicam nalaga, naj do leta 2035 odlaganje komunalnih odpadkov na odlagališčih zmanjšajo na največ 10 %, hkrati pa je uvedena prepoved, da se na odlagališčih odlagajo ločeno zbrani odpadki, vključno z biološko razgradljivimi odpadki.

Količine odloženih komunalnih odpadkov so se po vsej EU do leta 2016 stalno zmanjševale (v obdobju 2013–2016 so se zmanjšale za 18 %[28]), trend od leta 2017 do leta 2020 pa ni bil linearen, saj je bilo leta 2020 na odlagališčih odloženih približno 53,5 milijona ton komunalnih odpadkov. Poleg tega je povprečna stopnja odlaganja komunalnih odpadkov na odlagališčih v EU leta 2020 še vedno znašala 23 %. Vendar pa so v EU še vedno velike razlike: leta 2020 je **osem držav članic še vedno več kot 50 % komunalnih odpadkov odložilo na odlagališčih**, tri države članice pa so poročale, da so to storile z **več kot 70 %** tovrstnih odpadkov.

[27] Člen 5(5) Direktive 2018/850.
[28] Eurostat.

Skupno 13 držav članic je še vedno daleč od cilja, da do leta 2035 odlaganje komunalnih odpadkov na odlagališčih zmanjšajo na največ 10 %[29]: **Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Češka, Grčija, Madžarska, Latvija, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška in Španija.**

Oddaljenosti do cilja je treba nameniti več pozornosti in izvesti korektivne ukrepe, čeprav je potrebnega več časa, da se z večjo gotovostjo ugotovi tveganje neizpolnitve ciljev.

V študiji, opravljeni za Komisijo[30], je bilo ugotovljeno tudi, da 15 držav članic ni v celoti izpolnjevalo obveze iz Direktive[31] o obdelavi odpadkov pred njihovim odlaganjem na odlagališčih.

Kljub znatnim izboljšavam, ki sta jih prinesla sprejetje direktive o odlagališčih in zaprtje neskladnih odlagališč po vsej EU, število odlagališč, ki **niso skladna z zahtevami** iz okvirne direktive o odpadkih in direktive o odlagališčih, še vedno vzbuja zaskrbljenost. Konec leta 2021 je **še vedno delovalo 1 995 nezakonitih ali neustreznih odlagališč**, ki jih je bilo treba sanirati ali prilagoditi standardom EU[32].

7. DOBRE PRAKSE

Države članice imajo skupne izzive pri ravnanju z odpadki, številne rešitve pa so že bile najdene in uporabljene. Široka izmenjava teh rešitev velja za prednostno nalogo. Namen tega poročila je opredeliti nekaj dobrih praks pri ravnanju s komunalnimi odpadki in odpadno embalažo iz vsake države članice ter podati pregled uspešnih pobud in ukrepov, ki bi jih bilo mogoče ponoviti v drugih državah in ki bi lahko državam članicam pomagali pri doseganju ciljev.

Z zbranimi dobrimi praksami se obravnavajo najrazličnejše teme s področja ravnanja z odpadki, kot so upravljanje, ločeno zbiranje, tudi na oddaljenih območjih, javno-zasebna partnerstva, ponovna uporaba in preprečevanje nastajanja odpadkov, obdelava odpadkov, obveščanje in ozaveščanje, izvajanje ekonomskih instrumentov in učinkoviti sistemi razširjene odgovornosti proizvajalca.

8. SKLEPI

Zakonodaja EU o odpadkih je gonilo znatnih izboljšav na področju ravnanja z odpadki ter prispeva k ciljem EU glede krožnosti in ničelnega onesnaževanja. Polno izvajanje navedene zakonodaje pa je ključnega pomena, če želi EU v celoti izkoristiti okoljske in gospodarske prednosti čistejšega in bolj krožnega gospodarstva ter konkurirati v svetu, v katerem vlada vse večje pomanjkanje virov. Nadaljnja prizadevanja so nujna tudi zaradi znatnega povečanja odpadne embalaže, omejenega zmanjšanja skupnega nastajanja odpadkov (za 4 % med letoma 2010 in 2020), onesnaževanja, ki ga povzročajo morski plastični odpadki, in

[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“ (Študija za oceno, kako države članice EU izvajajo nekatere določbe Direktive 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih).

[31] Člen 6, točka (a), direktive o odlagališčih.

[32] Ta podatek temelji na številu nezakonitih ali neustreznih odlagališč, zoper katere je uveden postopek za ugotavljanje kršitev.

razmeroma stabilnega trenda preostalih komunalnih odpadkov, vse to pa ogroža doseganje ciljev ničelnega onesnaževanja do leta 2030[33].

Poročila Komisije za zgodnje opozarjanje o odpadkih in druge dejavnosti za spodbujanje skladnosti kažejo stalen napredek v državah članicah, čeprav se ravni učinkovitosti razlikujejo. V EU kot celoti se je povprečna stopnja priprave komunalnih odpadkov za ponovno uporabo in njihovega recikliranja v obdobju 2010–2020 povečala, čeprav počasi (s 37 % na približno 47 %), odlaganje odpadkov na odlagališčih pa se je znatno zmanjšalo, in sicer z 31 % na približno 23 %. Vendar so bile ugotovljene tudi resne vrzeli, zamude in izzivi, ki jih je treba hitro odpraviti.

Dober napredek je mogoč, če bodo zadevne države članice ukrepale in začele izvajati ukrepe, opredeljene v tem poročilu in priloženih delovnih dokumentih služb Komisije za posamezne države. Ukrepi morajo biti jasno usmerjeni v biološke odpadke in odpadno embalažo. Izboljšanje učinkovitosti pri ravnanju z odpadki vključuje spodbujanje ločenega zbiranja, ki je ključno za zagotavljanje kakovosti odpadkov in omogočanje njihovega recikliranja. Hkrati je nujno treba povečati pripravo za ponovno uporabo ter nadgraditi zmogljivosti za obdelavo odpadkov za sortiranje in recikliranje, da bi napredovali na višje stopnje hierarhije ravnanja z odpadki.

Drugi pomembni ukrepi, ki so potrebni, se nanašajo na izboljšanje kakovosti podatkov, zagotavljanje učinkovitega izvrševanja pravil in uporabo okrepljenih ekonomskih instrumentov, kot so učinkoviti sistemi razširjene odgovornosti proizvajalca ter davki na odlaganje odpadkov na odlagališčih in sežiganje, ki ustrezajo svojemu namenu. Vsi ti ukrepi so ključnega pomena, da bi se v celoti izkoristile prednosti krožnega gospodarstva, pa tudi za skladnost z zakonodajo EU o odpadkih.

Komisija bo države članice še naprej podpirala pri njihovih prizadevanjih za izvajanje. To vključuje tehnično podporo, med drugim prek pregleda izvajanja okoljske politike[34], priporočil za države v okviru evropskega semestra[35], smernic o ločenem zbiranju[36] kot tudi z izmenjavo dobrih praks[37], reformami in naložbami v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter finančno podporo iz drugih skladov EU, kot so skladi kohezijske politike (Evropski sklad za regionalni razvoj in Kohezijski sklad). Poleg tega Komisija izvaja še druge pobude, ki prispevajo k bolj krožnemu gospodarstvu in s katerimi se zmanjšuje količina nastalih odpadkov, kot so predlogi novih uredb o embalaži in odpadni embalaži ter o okoljsko primerni zasnovi za trajnostne izdelke, pa tudi revizija direktive o industrijskih emisijah.

Nazadnje, zaradi zelo različnega stanja na področju ravnanja z odpadki pravila EU o odpadkih nekaterim državam članicam dajejo možnost, da pod posebnimi pogoji zagotavljanje skladnosti odložijo na čas po izteku ciljnih let. To možnost bi bilo treba skrbno preučiti, saj se bodo z zamudami pri sprejemanju potrebnih reform zamaknile tudi okoljske in gospodarske koristi krožnega gospodarstva, vključno z ukrepi za zmanjšanje pritiska na naravne vire in odvisnosti od uvoza.

[33] https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_sl
[34] http://ec.europa.eu/environment/eir/index_sl.htm
[35] https://commission.europa.eu/publications/2022-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_sl
[36] Na primer smernice o ločenem zbiranju komunalnih odpadkov – https://data.europa.eu/doi/10.2779/691513.
[37] Orodje TAIEX-EIR Peer2Peer – http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_sl.htm.