EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 8.6.2023.
COM(2023) 304 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

Utvrđivanje država članica za koje postoji rizik da neće ostvariti cilj za 2025. u pogledu pripreme za ponovnu uporabu i recikliranja komunalnog otpada, cilj za 2025. u pogledu recikliranja ambalažnog otpada ni cilj za 2035. u pogledu smanjenja zbrinjavanja komunalnog otpada na odlagalištima

{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

Pretvaranje otpada u resurse jedan je od glavnih elemenata kružnog gospodarstva. Pravilna provedba propisa EU-a o otpadu uključuje primjenu hijerarhije otpada, u kojoj se prednost daje pripremi za ponovnu uporabu i recikliranju, a zbrinjavanje na odlagalištima smatra se najmanje poželjnom opcijom obrade otpada. Ciljevi EU-a za obradu komunalnog i ambalažnog otpada utvrđeni su kako bi se osiguralo usklađeno djelovanje u svim državama članicama za prelazak na više razine u hijerarhiji otpada.

Poboljšanjem rezultata u gospodarenju otpadom ubrzat će se prelazak na kružno gospodarstvo i pridonijeti ciljevima akcijskog plana za kružno gospodarstvo „Za čišću i konkurentniju Europu”[1] da se do 2030. udvostruči stopa kružne uporabe materijala, znatno smanji ukupno stvaranje otpada i prepolovi količina preostalog komunalnog otpada. Nadalje, dobro gospodarenje otpadom ključno je za sprečavanje posljedica koje stvaranje otpada ima na okoliš i zdravlje i za postizanje ciljeva akcijskog plana za nultu stopu onečišćenja[2] za otpad i morsko smeće.

Povećanje stope pripreme za ponovnu uporabu i recikliranje te smanjenje zbrinjavanja otpada na odlagalištima neophodni su za postizanje klimatske neutralnosti, povećanje sigurnosti opskrbe sirovinama, uštedu energije i smanjenje ovisnosti EU-a o uvozu iz trećih zemalja, uz istovremeno otvaranje lokalnih radnih mjesta i poticanje inovacija u području novih tehnologija za održivo upravljanje proizvodima i materijalima.

Kako bi se bolje odrazila ambicija EU-a da prijeđe na kružno gospodarstvo, 2018. je doneseno nekoliko izmjena direktiva EU-a o otpadu, uključujući ambiciozne ciljeve za pripremu za ponovnu uporabu, recikliranje i zbrinjavanje komunalnog otpada na odlagalištima te za recikliranje ambalažnog otpada. Komunalni otpad čini oko 10 % ukupnog otpada nastalog u EU-u[3], ali je gospodarenje tim tokom otpada vrlo složeno zbog njegova raznolikog sastava, velikog broja proizvođača i fragmentiranosti odgovornosti za upravljanje njime. Velik dio komunalnog otpada čini ambalažni otpad, koji ima znatan potencijal za kružnost.

Kako bi se osigurala bolja, pravovremenija i ujednačenija provedba tih ambicioznih ciljeva i unaprijed otkrili svi nedostaci u provedbi, na temelju pravila EU-a iz 2018. uspostavljen je sustav izvješća za rano upozoravanje kako bi se otkrili nedostaci i omogućilo poduzimanje mjera prije isteka rokova za postizanje ciljeva. U skladu s tim pravilima Komisija je zadužena da u suradnji s Europskom agencijom za okoliš sastavi izvješće o napretku država članica u ostvarivanju navedenih ciljeva.

U ovom se sveobuhvatnom izvješću procjenjuje vjerojatnost da će države članice ostvariti ciljeve za 2025. utvrđene u članku 11. stavku 2. točki (c) Direktive 2008/98/EZ o otpadu (Okvirna direktiva o otpadu)[4] i članku 6. stavku 1. točki (f) Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu (Direktiva o ambalaži)[5]. U okviru tih ciljeva od država članica zahtijeva se da poduzmu mjere kako bi postigle barem:

---

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

- stopu od 55 % za pripremu za ponovnu uporabu i recikliranje komunalnog otpada,
- stopu od 65 % za recikliranje ukupne količine ambalažnog otpada i
- sljedeće ciljne vrijednosti za recikliranje ambalažnog otpada za pojedine materijale: 75 % za papir i karton, 70 % za staklo, 50 % za aluminij, 50 % za plastiku i 25 % za drvo.

Izvješće sadržava i preliminarnu procjenu vjerojatnosti da će države članice postići cilj utvrđen u članku 5. stavku 5. Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada (Direktiva o odlagalištima), tj. do 2035. smanjiti zbrinjavanje komunalnog otpada na odlagalištima[6] na manje od 10 %. U izvješću se sažeto navode glavni zaključci, preporuke državama članicama za koje postoji rizik da neće ostvariti određene ciljeve u pogledu otpada i najbolji primjeri iz prakse gospodarenja otpadom s ciljem povećanja učinkovitosti recikliranja otpada. Uz izvješće su priloženi radni dokumenti službi koji sadržavaju informacije za pojedine države članice i preporuke za države članice za koje postoji rizik da neće ispuniti ciljeve pripreme za ponovnu uporabu i recikliranja komunalnog otpada i ukupne količine ambalažnog otpada za 2025., što uključuje sljedeće:

- procjenu ostvarenja ciljeva za svaku državu članicu,
- popis država članica za koje postoji rizik da neće uspjeti ostvariti ciljeve unutar relevantnih rokova, s odgovarajućim preporukama za te države članice, i
- najbolje primjere iz prakse iz cijele Unije koji bi mogli poslužiti kao smjernice za ostvarivanje ciljeva.

Aktivnosti za potrebe ovog izvješća za rano upozoravanje nastavak su stalne potpore i suradnje između Komisije i država članica za poboljšanje provedbe propisa EU-a o otpadu. Na temelju aktivnosti poticanja usklađenosti s kojima se počelo 2013.[7] Europska komisija objavila je 2018. niz izvješća o napretku i problemima u provedbi za nekoliko tokova otpada[8]. Ta su izvješća uključivala moguće mjere za potporu nastojanjima država članica da poboljšaju svoje rezultate u gospodarenju otpadom[9]. Osim toga, Europska komisija od 2017. redovito objavljuje Pregled aktivnosti u području okoliša (EIR), osmišljen za poboljšanje provedbe propisa i politika EU-a u području okoliša u državama članicama. Najnoviji EIR objavljen je 2022.[10]

2. METODOLOGIJA

Ovo je izvješće rezultat opsežnog savjetovanja i suradnje između Europske komisije, Europske agencije za okoliš, Eurostata i država članica. Procjena se temeljila na metodologiji koju je razvila Europska agencija za okoliš, s podacima o gospodarenju otpadom koje su države članice dostavile Eurostatu u skladu sa zahtjevima za izvješćivanje iz direktiva o otpadu kao polazišnom točkom, te su u njoj razmotrene postojeće i planirane politike na nacionalnoj razini i druge relevantne informacije. Razmotreno je i donošenje revidiranih nacionalnih programa za sprečavanje nastanka otpada u skladu sa zahtjevima iz Okvirne direktive o otpadu.

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0031
[7] Provedba Okvirne direktive o otpadu (europa.eu)
[8] COM(2018) 656 final.
[9] https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/implementation-waste-framework-directive_en
[10] https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#country-reports

Ta je procjena Europskoj agenciji za okoliš[11] omogućila da utvrdi koje države članice vjerojatno neće ostvariti ciljeve. Europska komisija i svaka od tih država članica dodatno su raspravile rezultate, zahvaljujući čemu su prikupljene dodatne informacije te je izvješće finalizirano. Putem poziva na očitovanje prikupljene su informacije o inicijativi i stajališta dionika[12].

Ovo se izvješće temelji na najnovijim podacima Eurostata dostupnima u vrijeme pripreme izvješća. Za komunalni otpad korišteni su podaci za referentnu godinu 2020., dok su za ambalažu korišteni podaci za 2019. Za ambalažu su u međuvremenu postali dostupni noviji podaci, za 2020., a preliminarna procjena njihove relevantnosti za zaključke izvješća navedena je u odjeljku 5.

3. OPĆI ZAKLJUČCI

Analizom uspješnosti država članica utvrđeni su opći trendovi u gospodarenju otpadom i vjerojatnost postizanja ciljeva za pripremu za ponovnu uporabu i recikliranje otpada do 2025.

Većina država članica nedavno je provela ili trenutačno provodi reforme u području otpada koje će dovesti do povećanja stopa recikliranja do 2025. i nakon toga. Provedba paketa o otpadu iz 2018. i preporuka iz izvješća za rano upozoravanje iz 2018. znatno je pridonijela postizanju napretka. Međutim, u nekim slučajevima kašnjenja u primjeni utječu na učinkovitost recikliranja na nacionalnoj razini.

Među državama članicama i dalje postoje znatne razlike u uspješnosti gospodarenja otpadom. Neke su zemlje još vrlo daleko od ciljeva pa će trebati više raditi na provedbi reformi na terenu (npr. kad je riječ o obradi biootpada, odvojenom skupljanju, kvaliteti podataka itd.). Neki podaci ukazuju na to da su na uspješnost utjecali i vanjski čimbenici; primjerice, tijekom pandemije bolesti COVID-19 u nekim je državama članicama odvojeno skupljanje otpada smanjeno ili zaustavljeno. Postoje i naznake da nedavni porast cijena energije negativno utječe na aktivnosti recikliranja.

Općenito, prema procjeni koju je provela Europska agencija za okoliš[13], **postoji rizik da većina država članica neće ostvariti ciljeve za pripremu za ponovnu uporabu i recikliranje komunalnog otpada za 2025.**

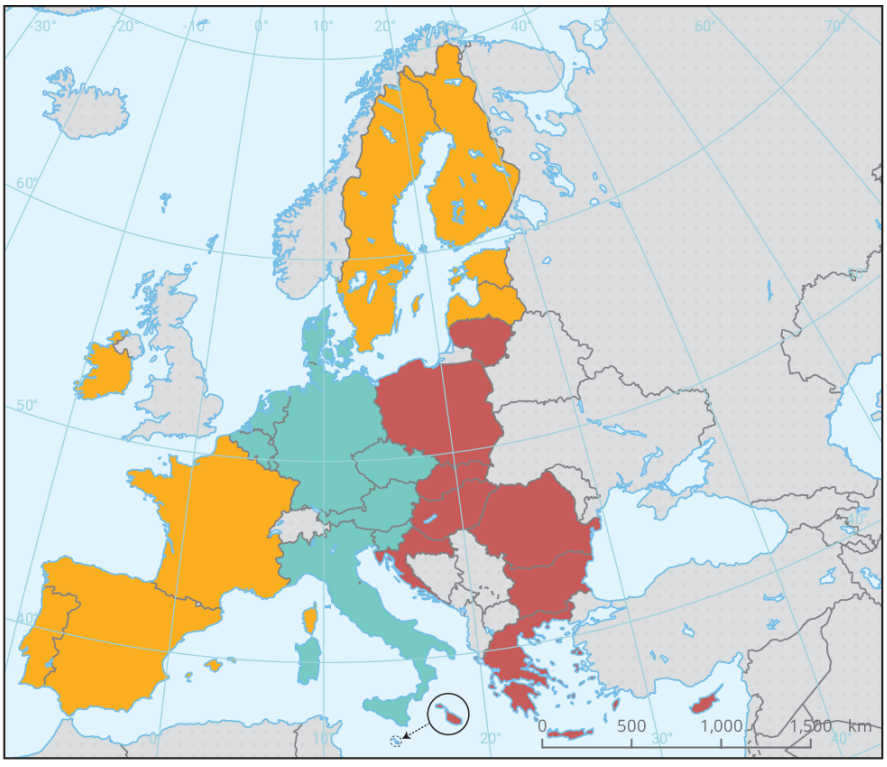
Konkretnije, kad je riječ o cilju da se do 2025. priprema za ponovnu uporabu i reciklira 55 % komunalnog otpada i da se reciklira 65 % ukupne količine ambalažnog otpada:

— **devet država članica na dobrom je putu da ostvari oba cilja**: Austrija, Belgija, Češka, Danska, Njemačka, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Slovenija,
— **za osam država članica postoji rizik da neće ostvariti cilj za komunalni otpad**, ali nema rizika da neće ostvariti cilj za ukupnu količinu ambalažnog otpada: Estoniju, Finsku, Francusku, Irsku, Latviju, Portugal, Španjolsku i Švedsku,
— **za deset država članica postoji rizik da neće ispuniti ni cilj za komunalni otpad ni cilj za ukupnu količinu ambalažnog otpada za 2025.**: Bugarsku, Hrvatsku, Cipar, Grčku, Mađarsku, Litvu, Maltu, Poljsku, Rumunjsku i Slovačku.

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

Ovom izvješću za rano upozoravanje priloženi su radni dokumenti službi za države članice za koje se smatra da postoji rizik da neće ostvariti barem jedan od dva glavna cilja (priprema za ponovnu uporabu i recikliranje 55 % komunalnog otpada te recikliranje 65 % ukupne količine ambalažnog otpada do 2025.); ti se dokumenti odnose na prethodno opisane drugu i treću skupinu država članica[14]. Za sve države članice za koje postoji rizik da neće ostvariti cilj za ambalažni otpad postoji i rizik da neće ostvariti cilj za komunalni otpad.

Treba napomenuti da je za postizanje dobrih rezultata u pogledu ponovne uporabe, pripreme za ponovnu uporabu i recikliranja otpada potrebno neprestano raditi i u državama članicama za koje je utvrđeno da postoji rizik da neće ostvariti ciljeve za 2025. i u državama članicama za koje je procjena pokazala da će ih vjerojatno ostvariti, iako još nisu blizu. Budući da se u procesu osiguravanja pravilnog gospodarenja otpadom u skladu s hijerarhijom otpada često javljaju nove poteškoće, i zemlje koje su 2019. i 2020. postigle stope pripreme za ponovnu uporabu i recikliranja koje premašuju ciljeve za 2025. trebaju provoditi politike za održavanje i daljnje povećanje učinkovitosti, među ostalim u kontekstu primjene novih pravila izračuna za recikliranje. Potrebno je više raditi na postizanju ciljeva recikliranja za pojedine ambalažne materijale, posebno za plastičnu ambalažu.



Referentni podaci: © ESRI

Države članice u kojima nema rizika od nepostizanja bilo kojeg od dva cilja

Države članice koje možda neće postići cilj pripreme za ponovnu uporabu i recikliranja za komunalni otpad, ali postizanje cilja za ukupnu količinu ambalažnog otpada nije upitno

Države članice koje možda neće postići nijedan cilj

Nije obuhvaćeno podacima

[14] U procjeni rizika od neispunjavanja ciljeva uzimaju se u obzir podaci i informacije koji su bili dostupni do travnja 2022.

Slika 1.: Izgledi država članica EU-a za postizanje ciljeva za pripremu za ponovnu uporabu i recikliranje komunalnog otpada i ambalažnog otpada *(izvor: Europska agencija za okoliš*[15])

4. KOMUNALNI OTPAD

Europljani su 2020. proizveli u prosjeku 521 kg komunalnog otpada po osobi, od čega je 49 % pripremljeno za ponovnu uporabu ili reciklirano, a oko 23 % je zbrinuto na odlagalištima[16]. Posljednjih je godina količina nastalog otpada u laganom porastu.

Pravne obveze u pogledu gospodarenja komunalnim otpadom utvrđene su u Okvirnoj direktivi o otpadu. Prije postizanja cilja da se do 2025. priprema za ponovnu uporabu i reciklira 55 % komunalnog otpada[17] države članice moraju ostvariti cilj da se do 2020. priprema za ponovnu uporabu i reciklira 50 % komunalnog otpada[18]. Navedena direktiva uključuje i dugoročne ambiciozne ciljeve: 60 % do 2030. i 65 % do 2035.[19], kao i druge zahtjeve kao što su odvojeno skupljanje otpada i donošenje nacionalnih planova gospodarenja otpadom i programa za sprečavanje nastanka otpada.

Na temelju procjene koju je provela Europska agencija za okoliš i detaljnog preispitivanja uspješnosti recikliranja i politika u području otpada u državama članicama[20] utvrđeno je da **postoji rizik da 18 država članica neće ostvariti cilj pripreme za ponovnu uporabu i recikliranja 55 % komunalnog otpada do 2025.**: **Bugarska, Cipar, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Irska, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Španjolska i Švedska.**

Uzimajući u obzir koliko su države članice daleko od svojih ciljeva za 2025. te njihove pojedinačne situacije i probleme, utvrđene su glavne **preporuke** za poboljšanje stopa pripreme za ponovnu uporabu i recikliranja za svaku državu članicu pojedinačno. Te su preporuke oblikovane u bliskoj suradnji s nacionalnim tijelima. Kad bi nacionalna i lokalna tijela u suradnji s industrijom gospodarenja otpadom brzo provela predložene mjere, mogla bi se znatno brže povećati učinkovitost recikliranja. U radnim dokumentima službi priloženima ovom izvješću navedene su moguće mjere za svaku državu članicu za koju se smatra da je izložena navedenom riziku. Glavni zajednički prioriteti i povezana pitanja navedeni su u okviru u nastavku.

Ako se ne poduzmu dodatne mjere, uključujući bržu provedbu donesenih politika i reformi, može se utemeljeno pretpostaviti da je ta procjena ujedno dobar pokazatelj rizika da države članice neće ostvariti ni cilj postizanja stope pripreme za ponovnu uporabu i recikliranja od 60 % za 2030.

[15] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are
[16] Eurostat
[17] Članak 11. stavak 2. točka (a) Direktive 2008/98/EZ.
[18] Države članice mogu odabrati jednu od četiri metode za izračun cilja za 2020. te ju primjenjivati na određene tokove ili na sav komunalni otpad; ciljevi za 2025., 2030. i 2035. primjenjuju se na sav komunalni otpad.
[19] Članak 11. stavak 2. točke od (c) do (e) Direktive 2008/98/EZ.
[20] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

1. okvir: Komunalni otpad

- Većina država članica provela je ili trenutačno provodi **reforme u području otpada** koje će dovesti do **kružnijeg pristupa** i povećanja stopa pripreme za ponovnu uporabu i recikliranja do 2025. i nakon toga. Međutim, u nekim državama članicama kašnjenja u provedbi nepovoljno utječu na postizanje rezultata. Zbog posljedica **pandemije bolesti COVID-19 i energetske krize** možda će biti potrebne posebne mjere kako bi se izbjeglo kašnjenje u provedbi nacionalnih reformi u području otpada.
- **Biootpad** je najvažniji tok otpada za koji je potrebno poduzeti mjere jer u prosjeku čini 34 % komunalnog otpada. U prvom bi planu trebalo biti uvođenje ili **proširenje stvarnih kapaciteta za odvojeno skupljanje i obradu biootpada**. Dobro gospodarenje biootpadom moglo bi omogućiti uporabu biootpada kao gnojiva i poboljšivača tla te za proizvodnju bioplina[21]. To može znatno doprinijeti **klimatskim ciljevima** i **ciljevima EU-a u pogledu sigurnosti opskrbe energijom i kritičnim sirovinama** tako što će se zamijeniti mineralna gnojiva proizvedena iz sirovina dobivenih vađenjem ruda i istodobno poboljšati zdravlje tla.
- Visoke stope skupljanja i kvaliteta odvajanja otpada temeljni su preduvjeti za pripremu za ponovnu uporabu i recikliranje; to bi se moglo djelotvornije postići utvrđivanjem **ciljeva obveznog odvojenog skupljanja otpada na razini gradova ili općina**. Ostvarivanje tih ciljeva trebalo bi se temeljiti na poticajima i odgovornosti (npr. mogao bi se uvesti sustav financijskih nagrada i kazni, ovisno o uspješnosti u postizanju tih ciljeva).
- Potrebne su mjere kojima se **kućanstva potiču** na razvrstavanje otpada, uključujući češći odvoz odvojenog otpada nego miješanog otpada.
- Države članice ne primjenjuju sve dostupne **gospodarske mjere** za smanjivanje zbrinjavanja otpada na odlagalištima i spaljivanja (npr. porezi na odlagališta i spaljivanje) ni za poboljšanje obrade otpada na višim razinama u hijerarhiji otpada, kao što su priprema za ponovnu uporabu i recikliranje (npr. „plati koliko baciš” i sustavi povratne naknade).
- Države članice moraju pokriti manjak sredstava za ulaganja, među ostalim djelotvornim korištenjem sredstava EU-a, kako bi razvile **infrastrukturu za gospodarenje otpadom koja omogućuje unapređenje sprečavanja nastanka otpada, ponovne uporabe i recikliranja**.
- Države članice trebale bi poduzeti mjere za **sprečavanje nastanka otpada koji se ne može reciklirati**. Neke države članice još nisu revidirale svoje nacionalne **programe za sprečavanje nastanka otpada**. Očekuje se da će te revizije biti dovršene do 2023.
- **Aktivnosti informiranja** važne su za povećanje sudjelovanja građana u boljem gospodarenju otpadom. Mogu se prilagoditi raznim ciljnim skupinama (npr. kućanstva, studenti, turisti).

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

5. AMBALAŽNI OTPAD

U EU-u je 2020. ukupno nastalo oko 79,6 milijuna tona ambalažnog otpada[22]. Prosječna ukupna stopa recikliranja ambalaže u EU-u stalno se povećavala od 2005. do 2016. (2016. iznosila je 67,6 %), a od 2016. do 2020. zabilježeno je blago smanjenje (64 % u 2020.)[23]. Nadalje, od 2013. do 2020. količina nastalog ambalažnog otpada u EU-u porasla je za 15 %, što ukazuje na to da je potrebno više raditi na sprečavanju nastanka otpada.

Pravne obveze u pogledu gospodarenja ambalažnim otpadom utvrđene su u Direktivi o ambalaži. Među tim je obvezama cilj da se do 2025. postigne stopa recikliranja ukupne količine ambalažnog otpada od 65 % te ciljevi za pojedinačne materijale – papir i karton, staklo, aluminij, plastiku i drvo. Države članice mogu ostvariti do 5 % ciljnih vrijednosti oduzimanjem udjela ponovno uporabljive prodajne ambalaže koja se prvi put stavlja na tržište i ponovno upotrebljava u okviru sustava ponovne uporabe ambalaže, a za drvenu ambalažu mogu u potpunosti uzimati u obzir popravke radi ponovne uporabe. Navedena direktiva uključuje i dugoročne ambiciozne ciljeve za recikliranje: cilj da se do 2030. reciklira 70 % ukupne količine ambalažnog otpada te ciljeve za pojedinačne materijale – papir i karton, staklo, aluminij, plastiku i drvo[24].

Općenito, prema procjeni koju je provela Europska agencija za okoliš[25], utvrđeno je da **postoji rizik da 10 država članica neće ostvariti cilj recikliranja 65 % ambalažnog otpada do 2025.**: **Bugarska, Cipar, Grčka, Hrvatska, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Rumunjska i Slovačka.**

Nadalje, smatra se da postoji rizik da nekoliko država članica neće ostvariti jedan ili više ciljeva za pojedine materijale, od kojih je najkritičnija **plastika**:

Plastika	**Austrija, Bugarska, Cipar, Danska, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Irska, Italija, Latvija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Španjolska**
Staklo	**Bugarska, Cipar, Grčka, Hrvatska, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal i Rumunjska**
Aluminij	**Cipar, Češka, Grčka, Hrvatska, Malta, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Španjolska**
Željezni metal	**Danska, Hrvatska, Malta, Portugal i Rumunjska**
Papir i karton	**Hrvatska, Malta, Slovačka i Španjolska**
Drvo	**Hrvatska i Malta**

U procjeni su za nekoliko država članica utvrđene određene nedosljednosti u podacima o ambalaži, što ukazuje na to da su prijavljene količine ambalaže možda manje od onih stvarno stavljenih na tržište. Osim toga, države članice od 2020. moraju primjenjivati novi izračun uspješnosti recikliranja jer se očekuje da će godišnje izvješćivanje o stvaranju i recikliranju

[22] Eurostat
[23] Eurostat
[24] Članak 6. stavak 1. točke (h) i (i) Direktive 94/62/EZ.
[25] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

ambalažnog otpada pokazati da su stope recikliranja prijavljene u izvješćima manje za nekoliko postotnih bodova[26]. Istodobno, ako države članice poduzmu mjere kako bi osigurale širenje sustava ponovne uporabe, morat će postići manje ciljne vrijednosti za recikliranje.

Preliminarni pregled podataka o ambalažnom otpadu za referentnu godinu 2020. koje je prikupio Eurostat pokazao je da je procjena država članica za koje postoji rizik da neće ostvariti ciljeve i dalje valjana. Može se primijetiti malo ukupno smanjenje stopa recikliranja (međutim, situacija se znatno razlikovala među državama članicama: rezultati nekih su se poboljšali, drugih pogoršali). Uz to, u ovoj se fazi zbog nekoliko čimbenika, posebno zbog primjene nove metode izračuna učinkovitosti recikliranja i zbog posljedica pandemije bolesti COVID-19, te razlike još ne mogu povezati s konkretnim uzrocima.

U radnim dokumentima službi priloženima ovom izvješću navode se moguće mjere čijom bi se provedbom znatno smanjio rizik od nepostizanja ciljeva za ambalažni otpad. Neki od relevantnih zajedničkih prioriteta navedenih u 1. okviru odnose se i na ambalažu. U 2. okviru navedeni su problemi i prioriteti koji se odnose samo na ambalažu.

[26] Direktivama (EU) 2018/850 i 2018/851 uvedena su nova pravila za izračun, prema kojima se recikliranje treba mjeriti na mjestu ulaska ambalažnog otpada u proces recikliranja. Prema prethodnim se pravilima, na kojima se temelje statistički podaci do 2019., a za neke države članice do 2020., sav odvojeno skupljen otpad mogao prijaviti kao recikliran.

2. okvir: Ambalažni otpad

- **Stalna poboljšanja odvojenog skupljanja** i dalje su neophodna za poboljšanje učinkovitosti recikliranja. Odvojeno skupljanje najbolje se može poboljšati tako da se velikom dijelu stanovništva omogući jednostavan pristup sustavu odvojenog skupljanja otpada, primjenjuje sustav povratne naknade, postave spremnici za odvojeno skupljanje otpada na javnim i komercijalnim prostorima te informiraju građani.
- Većina država članica ima poteškoća u postizanju cilja za **plastičnu ambalažu**. To se može rješavati poboljšanjem sustava odvojenog skupljanja plastike i povećanjem kapaciteta za razvrstavanje i obradu plastike.
- Intenzivniji **rad na uspostavi sustava za ponovnu uporabu ambalaže** donijet će koristi za okoliš i pomoći državama članicama da postignu ciljeve EU-a za recikliranje ambalaže.
- Kod država članica koje postižu slabije rezultate u pogledu recikliranja **podaci o ambalaži često su nedosljedni**. To upućuje na to da bi prijavljena količina ambalaže stavljene na tržište mogla biti manja od stvarne, zbog čega su i statistički podaci netočni, a proizvođači možda ne snose potpunu proširenu odgovornost za financiranje skupljanja, razvrstavanja i recikliranja otpada.
- Učinak poboljšanja infrastrukture i praksi gospodarenja otpadom mogao bi biti netočno prikazan u dostavljenim podacima zbog **primjene novih pravila za izračun** koja se primjenjuju od 2020. Učinak novih pravila za izračun još se ne može u potpunosti procijeniti, ali podaci koje su neke države članice dostavile za 2020. upućuju na smanjenje od nekoliko postotnih bodova.

6. ZBRINJAVANJE NA ODLAGALIŠTIMA OTPADA

Zbrinjavanje otpada na odlagalištima najmanje je poželjna opcija gospodarenja otpadom. Direktivom o odlagalištima otpada[27] propisuje se da države članice moraju do 2035. na odlagalištima zbrinjavati najviše 10 % komunalnog otpada te se uvodi zabrana zbrinjavanja odvojeno skupljenog otpada, uključujući biorazgradivi otpad, na odlagalištima otpada

Iako se količina komunalnog otpada koji se zbrinjava na odlagalištima u EU-u kao cjelini stalno smanjivala do 2016. (smanjenje za 18 % u razdoblju 2013.–2016.[28]), trend od 2017. do 2020. nije bio linearan te je 2020. na odlagalištima zbrinuto oko 53,5 milijuna tona komunalnog otpada. Nadalje, prosječna stopa zbrinjavanja komunalnog otpada na odlagalištima u EU-u je 2020. i dalje bila 23 %. No među državama i dalje postoje znatne razlike: u 2020. **osam je država članica još uvijek više od 50 % komunalnog otpada zbrinjavalo na odlagalištima**, a u tri su države članice zabilježene stope **više od 70 %**.

[27] Članak 5. stavak 5. Direktive 2018/850.
[28] Eurostat

Ukupno 13 država članica još uvijek je daleko od cilja da se do 2035. najviše 10 % komunalnog otpada zbrinjava na odlagalištima[29]: **Bugarska, Cipar, Češka, Grčka, Hrvatska, Latvija, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Španjolska.**

Dodatnu pozornost treba posvetiti tome koliko nedostaje do ostvarenja cilja pa s obzirom na to provesti korektivne mjere, čak i ako je potrebno više vremena da bi se s većom sigurnošću utvrdio rizik od nepostizanja ciljeva.

Studija provedena za Komisiju[30] pokazala je i da 15 država članica nije u potpunosti ispunjavalo obveze iz Direktive[31] u pogledu obrade otpada prije zbrinjavanja na odlagalištima.

Unatoč znatnim poboljšanjima od donošenja Direktive o odlagalištima otpada i zatvaranju odlagališta u EU-u koja nisu u skladu s njom, broj odlagališta koja **nisu u skladu sa zahtjevima** iz Okvirne direktive o otpadu i dalje izaziva zabrinutost. Krajem 2021. **u funkciji je još uvijek bilo 1 995 nezakonitih ili neodgovarajućih odlagališta otpada**, koja su se morala sanirati ili prilagoditi standardima EU-a[32].

7. PRIMJERI NAJBOLJE PRAKSE

U području gospodarenja otpadom države članice suočavaju se sa sličnim problemima, što znači da su mnoga rješenja već pronađena i primijenjena. Opća razmjena takvih rješenja smatra se prioritetom. Cilj je ovog izvješća utvrditi nekoliko primjera najbolje prakse u gospodarenju komunalnim i ambalažnim otpadom iz svake države članice te dati pregled uspješnih inicijativa i mjera koje bi se mogle primijeniti u drugim zemljama i koje bi mogle pomoći državama članicama u postizanju ciljeve.

Prikupljeni primjeri najbolje prakse odnose se na razne teme u gospodarenju otpadom, primjerice upravljanje, odvojeno skupljanje, uključujući ono na udaljenim područjima, javno-privatna partnerstva, ponovnu uporabu i sprečavanje nastanka otpada, obradu otpada, komunikaciju i informiranje, primjenu ekonomskih instrumenata i djelotvorne programe proširene odgovornosti proizvođača.

8. ZAKLJUČCI

Propisi EU-a o otpadu potiču znatna poboljšanja u gospodarenju otpadom, čime se doprinosi EU-ovim ciljevima kružnosti i nulte stope onečišćenja. Međutim, ako EU želi u potpunosti iskoristiti ekološke i gospodarske dobrobiti čišćeg i kružnijeg gospodarstva i biti konkurentan u svijetu koji sve više oskudijeva resursima, potpuna provedba tih propisa od presudne je važnosti. Potrebno je uložiti dodatne napore i s obzirom na znatno povećanje količine ambalažnog otpada, neveliko opće smanjenje stvaranja otpada (za 4 % od 2010. do 2020.), onečišćenje uzrokovano plastičnim morskim smećem te relativno stabilan trend za preostali

[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] Članak 6. točka (a) Direktive o odlagalištima otpada.

[32] Taj se broj temelji na broju nezakonitih ili neodgovarajućih odlagališta za koja se trenutačno provode postupci zbog povrede prava.

komunalni otpad, što su sve čimbenici koji ugrožavaju postizanje ciljeva nulte stope onečišćenja do 2030.[33]

Komisijina izvješća za rano upozoravanje o otpadu i drugim aktivnostima za poticanje usklađenosti upućuju na to da države članice neprestano napreduju, iako ne jednakom brzinom. Prosječna stopa pripreme za ponovnu uporabu i recikliranja komunalnog otpada u EU-u u cjelini povećala se u razdoblju 2010.–2020., iako polako (s 37 % na oko 47 %), a zbrinjavanje otpada na odlagalištima znatno se smanjilo, s 31 % na oko 23 %. Međutim, utvrđeni su i ozbiljni nedostaci, kašnjenja i poteškoće koje je potrebno brzo ukloniti.

Dobar napredak moguć je ako države članice provedu mjere utvrđene u ovom izvješću i u popratnim radnim dokumentima službi za pojedine zemlje. Mjere se moraju prvenstveno odnositi na biootpad i ambalažni otpad. Povećanje učinkovitosti gospodarenja otpadom podrazumijeva poticanje odvojenog skupljanja, što je neophodno za osiguravanje kvalitete otpada i omogućivanje njegova recikliranja. Istodobno je hitno potrebno povećati stopu pripreme za ponovnu uporabu i dalje razvijati kapacitete za razvrstavanje i recikliranje otpada kako bi se prešlo na više razine u hijerarhiji otpada.

Druge važne mjere koje su potrebne odnose se na poboljšanje kvalitete podataka, osiguravanje djelotvorne provedbe propisa i primjenu poboljšanih ekonomskih instrumenata (kao što su učinkoviti programi proširene odgovornosti proizvođača i primjereni porezi na odlagališta i spaljivanje). Sve su te mjere važne za iskorištavanje svih koristi kružnoga gospodarstva i usklađivanje s propisima EU-a o otpadu.

Komisija će i dalje podupirati države članice u njihovom radu na provedbi. To uključuje tehničku pomoć, npr. u okviru Pregleda aktivnosti u području okoliša[34], preporuke za pojedine zemlje u okviru europskog semestra[35], smjernice o odvojenom skupljanju[36], razmjenu primjera najbolje prakse[37], reforme i ulaganja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost te financijsku potporu iz drugih fondova EU-a, kao što su fondovi kohezijske politike (Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond). Nadalje, Komisija neprestano pokreće i druge inicijative koje doprinose kružnijem gospodarstvu i smanjenju količine nastalog otpada, kao što su prijedlozi za nove uredbe o ambalaži i ambalažnom otpadu te o ekološkom dizajnu za održive proizvode te revizija Direktive o industrijskim emisijama.

Naposljetku, s obzirom na velike razlike u stanju gospodarenja otpadom, EU-ova pravila o otpadu nekim državama članicama omogućuj da pod određenim uvjetima odgode ispunjavanje obveza nakon ciljnih godina. Tu bi opciju trebalo pažljivo razmotriti jer će kašnjenja u donošenju potrebnih reformi uzrokovati i kasnije ostvarivanje okolišnih i gospodarskih koristi od kružnoga gospodarstva, uključujući mjere za smanjenje pritiska na prirodne resurse i ovisnosti o uvozu.

[33] https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-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] Npr. Smjernice za odvojeno skupljanje komunalnog otpada, https://data.europa.eu/doi/10.2779/691513
[37] TAIEX-EIR Peer2Peer – http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm