EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.6.2023
COM(2023) 304 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

om udpegelse af de medlemsstater, der er i risiko for ikke at opfylde 2025-målet om forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af kommunalt affald, 2025-genanvendelsesmålet for emballageaffald og 2035-målet for reduktion af deponering af kommunalt affald

{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. INDLEDNING

Omdannelse af affald til ressourcer er en vigtig byggesten i den cirkulære økonomi. En korrekt gennemførelse af EU's affaldslovgivning indebærer anvendelse af affaldshierarkiet, som prioriterer forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse og gør deponering til den mindst foretrukne affaldsbehandlingsløsning. EU's mål for behandling af kommunalt affald og emballageaffald er blevet fastsat for at sikre en samordnet indsats i alle medlemsstater for at bevæge sig op ad affaldshierarkiet.

Bedre resultater inden for affaldshåndtering vil fremskynde omstillingen til en cirkulær økonomi og bidrage til målene i handlingsplanen for den cirkulære økonomi for et renere og mere konkurrencedygtigt Europa[1] om at fordoble EU's cirkulære materialeforbrug, reducere den samlede affaldsproduktion betydeligt og halvere mængden af restaffald fra kommunalt affald inden 2030. Desuden er forsvarlig affaldshåndtering afgørende for at forhindre affaldsproduktionens negative indvirkning på miljøet og sundheden og for at nå målene i handlingsplanen[2] for nulforurening med affald og havaffald.

Øget forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse og reduktion af deponering er afgørende for at opnå klimaneutralitet, øge forsyningssikkerheden inden for råstoffer, spare energi og mindske EU's afhængighed af import fra tredjelande, samtidig med at der skabes lokale arbejdspladser, og innovation inden for nye teknologier til bæredygtig forvaltning af produkter og materialer fremmes.

For bedre at afspejle EU's ambition om at bevæge sig mod en cirkulær økonomi blev der i 2018 vedtaget adskillige ændringer af EU's affaldsdirektiver, herunder ambitiøse mål for forberedelse med henblik på genbrug, genanvendelse og deponering af kommunalt affald og genanvendelse af emballageaffald. Kommunalt affald udgør ca. 10 % af den samlede affaldsproduktion i EU[3], men det er en af de mest komplekse affaldsstrømme at forvalte på grund af dens blandede sammensætning, det store antal affaldsproducenter og det fragmenterede ansvar for dens forvaltning. En stor del af det kommunale affald består af emballageaffald, som har et betydeligt cirkularitetspotentiale.

For at sikre en bedre, mere rettidig og ensartet gennemførelse af disse ambitiøse mål og foregribe eventuelle svagheder i gennemførelsen blev der med de EU-regler, som blev vedtaget i 2018, indført et system med tidlige varslingsrapporter for at opdage mangler og gøre det muligt at træffe foranstaltninger forud for fristerne for at nå målene. I henhold til disse regler har Kommissionen til opgave i samarbejde med Det Europæiske Miljøagentur at udarbejde rapporter om medlemsstaternes udvikling hen imod opfyldelsen af målene.

I denne overordnede rapport vurderes medlemsstaternes sandsynlighed for at nå målene for 2025 i henhold til artikel 11, stk. 2, litra c), i direktiv 2008/98/EF om affald (affaldsrammedirektivet)[4] og i artikel 6, stk. 1, litra f), i direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald (emballagedirektivet[5]). Målene kræver, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger for at opnå et minimum af:

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

- 55 % forberedelse af kommunalt affald med henblik på genbrug og genanvendelse heraf
- 65 % genanvendelse af alt emballageaffald og
- materialespecifikke mål for genanvendelse af 75 % for papir og pap, 70 % for glas, 50 % for aluminium, 50 % for plast og 25 % for træ.

Rapporten indeholder også en foreløbig vurdering af sandsynligheden for, at medlemsstaterne når målet i artikel 5, stk. 5, i direktiv 1999/31/EF om deponering af affald (affaldsdeponeringsdirektivet) om at reducere deponering af kommunalt affald[6] til mindre end 10 % inden 2035. I rapporten opsummeres de vigtigste resultater, centrale anbefalinger til medlemsstater, der risikerer ikke at nå visse affaldsmål, og eksempler på bedste praksis inden for affaldshåndtering, der skal bidrage til at forbedre resultaterne for genanvendelse af affald. Den suppleres af arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene, der indeholder landespecifikke oplysninger og henstillinger til de medlemsstater, der risikerer ikke at opfylde 2025-målene for forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse for kommunalt affald og alt emballageaffald, som omfatter følgende:

- et skøn over, hvorvidt den enkelte medlemsstat har opfyldt målene
- en liste over medlemsstater, som risikerer ikke at kunne opfylde målene inden for de pågældende frister, ledsaget af egnede henstillinger rettet til de berørte medlemsstater og
- eksempler på bedste praksis, der anvendes i hele EU og kan tjene som rettesnor for udviklingen hen imod opfyldelse af målene.

Det arbejde, der er udført i forbindelse med denne rapport om tidlig varsling, bygger på løbende støtte og samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne om at forbedre gennemførelsen af EU's affaldslovgivning. Efter tiltag for fremme af overholdelse, der blev påbegyndt i 2013[7], udsendte Europa-Kommissionen i 2018 en række rapporter om fremskridt og udfordringer i forbindelse med gennemførelsen af flere affaldsstrømme[8], som omfattede mulige foranstaltninger til støtte for medlemsstaternes bestræbelser på at forbedre deres resultater for affaldshåndtering[9]. Desuden har Europa-Kommissionen siden 2017 regelmæssigt offentliggjort en revision af gennemførelsen af miljøreglerne (EIR), som er et værktøj, der skal forbedre medlemsstaternes gennemførelse af EU's miljølovgivning og -politikker. Den seneste EIR blev udstedt i 2022[10].

2. METODE

Denne rapport er resultatet af en omfattende høring og et samarbejde mellem Europa-Kommissionen, Det Europæiske Miljøagentur, Eurostat og medlemsstaterne. Vurderingen blev baseret på en metode, der var udviklet af Det Europæiske Miljøagentur, og som tog udgangspunkt i de affaldshåndteringsdata, som medlemsstaterne havde indsendt til Eurostat i overensstemmelse med rapporteringskravene i henhold til affaldsdirektiverne, og som tog hensyn til eksisterende og planlagte politikker på nationalt plan og andre relevante

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/da/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0031.
[7] Gennemførelse af affaldsrammedirektivet (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.

oplysninger. Den omfattede også vedtagelsen af reviderede nationale affaldsforebyggelsesprogrammer som krævet i affaldsrammedirektivet.

Denne vurdering gjorde det muligt for Det Europæiske Miljøagentur[11] at identificere de medlemsstater, der sandsynligvis ikke ville opfylde målene. Resultaterne blev drøftet yderligere mellem Europa-Kommissionen og den pågældende medlemsstat. Dette gjorde det muligt at indsamle yderligere oplysninger og førte til færdiggørelsen af rapporten. Der blev anvendt en indkaldelse af feedback til at informere om initiativet og indsamle synspunkter fra interessenter[12].

Denne rapport er baseret på de seneste Eurostat-data, der foreligger på tidspunktet for udarbejdelsen deraf. Dataene for referenceår 2020 blev anvendt for kommunalt affald, mens dataene for 2019 blev anvendt for emballageaffald. Med hensyn til emballage foreligger der nu nyere data for 2020, og en foreløbig vurdering af deres relevans for rapportens konklusioner fremgår af afsnit 5.

3. GENERELLE RESULTATER

Analysen af medlemsstaternes resultat afdækkede de generelle tendenser inden for affaldshåndtering og viste sandsynligheden for at nå målene for forberedelserne med henblik på genbrug og genanvendelse af affald inden 2025.

De fleste medlemsstater har for nylig gennemført eller er i færd med at gennemføre affaldsreformer, der vil føre til øgede genanvendelsesprocenter i årene frem til 2025 og derefter. Gennemførelsen af affaldspakken for 2018 og henstillingerne i rapporten om tidlig varsling fra 2018 spillede en relevant rolle med hensyn til at opnå fremskridt. I nogle tilfælde påvirker forsinkelser i deres gennemførelse imidlertid de nationale genanvendelsesresultater.

Der er stadig betydelige forskelle i medlemsstaternes affaldshåndtering. For nogle landes vedkommende er afstanden til målene meget stor, og der vil være behov for en større indsats for at gennemføre reformer på stedet (f.eks. behandling af bioaffald, særskilt indsamling, datakvalitet osv.). Der er også dokumentation for, at eksterne faktorer har påvirket resultaterne, f.eks. under covid-19-pandemien, hvor den særskilte indsamling i nogle medlemsstater blev reduceret eller standset. Der er også tegn på, at den seneste tids stigning i energipriserne påvirker genanvendelsesaktiviteterne negativt.

Overordnet set risikerer størstedelen af medlemsstaterne ifølge Det Europæiske Miljøagenturs[13] vurdering **ikke at nå målene for forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af kommunalt affald for 2025**.

Mere specifikt med hensyn til inden 2025 at nå målet om forberedelse med henblik på 55 % genbrug og genanvendelse af kommunalt affald og 65 % genanvendelse af alt emballageaffald:

— **9 medlemsstater er godt på vej til at opfylde begge mål** — Belgien, Danmark, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Slovenien, Tjekkiet, Tyskland og Østrig.

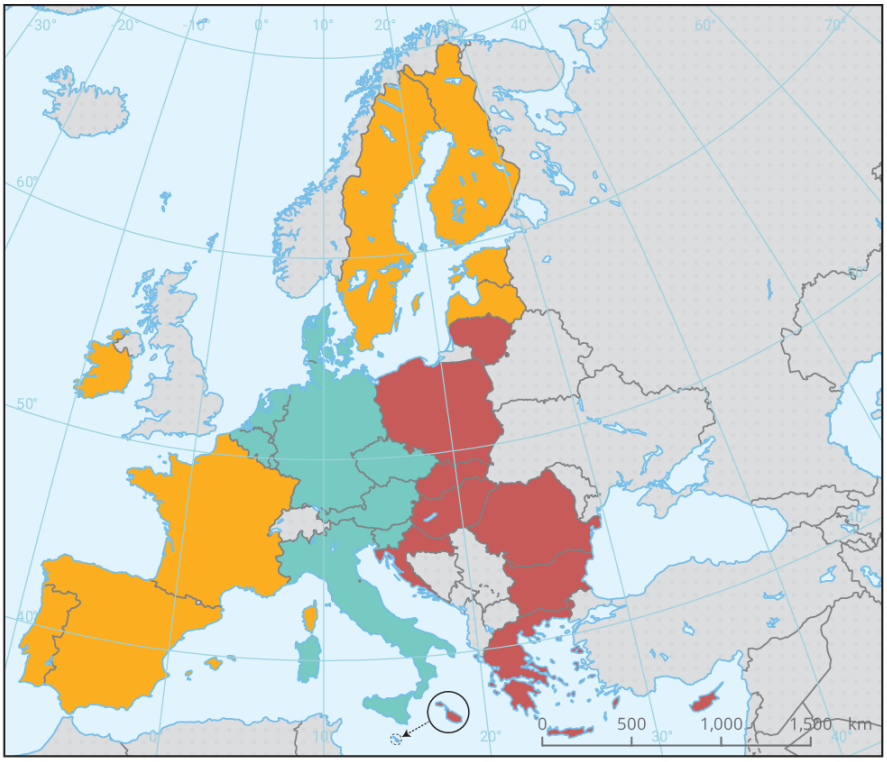
[11] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.
[12] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13511-Affaldshandtering-rapport-om-tidlig-varsling_da.
[13] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.

— **8 medlemsstater risikerer ikke at opfylde målet for kommunalt affald alene**, men er ikke i risiko hvad angår målet for alt emballageaffald — Estland, Finland, Frankrig, Irland, Letland, Portugal, Spanien og Sverige.
— **10 medlemsstater risikerer ikke at opfylde målene for både kommunalt affald og alt emballageaffald inden 2025** — Bulgarien, Cypern, Grækenland, Kroatien, Litauen, Malta, Polen, Rumænien, Slovakiet og Ungarn.

Denne rapport om tidlig varsling ledsages af arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene til de medlemsstater, der anses for at være i risiko for ikke at opfylde mindst ét af disse to overordnede mål (opfyldelse af målet om forberedelse med henblik på 55 % genbrug og genanvendelse af kommunalt affald og målet om 65 % genanvendelse af alt emballageaffald inden 2025). Dette svarer til den anden og tredje gruppe af medlemsstater, der er anført ovenfor[14]. Alle medlemsstater, der risikerer ikke at nå målet for alt emballageaffald, risikerer også, at de ikke når målet for kommunalt affald.

Det bør bemærkes, at opnåelse af gode resultater inden for genbrug, forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af affald kræver en vedvarende indsats både i de medlemsstater, der er blevet identificeret som havende en risiko for ikke at nå 2025-målene, og i de medlemsstater, for hvilke vurderingen har vist, at de sandsynligvis vil nå dem, selv om de stadig har et stykke vej at gå. Da sikring af korrekt affaldshåndtering i overensstemmelse med affaldshierarkiet ofte står over for nye udfordringer, er også de lande, der har nået en forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse, som er over 2025-målene i 2019 og 2020, nødt til at føre politikker for at opretholde og yderligere forbedre præstationsniveauet, herunder i forbindelse med anvendelsen af de nye beregningsregler for genanvendelse. Der bør gøres en yderligere indsats for at nå materialespecifikke genanvendelsesmål for emballage, navnlig for plastemballage.

[14] I vurderingen af risikoen for ikke at nå målene tages der hensyn til de data og oplysninger, der forelå frem til april 2022.



Referencedata: ©ESRI

- Medlemsstater, der ikke er i risiko for ikke at nå begge mål
- Medlemsstater, der er i risiko for ikke at nå målet for forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af kommunalt affald, men som ikke er i risiko for ikke at nå genanvendelsesmålet for alt emballageaffald
- Medlemsstater, der er i risiko for ikke at nå begge mål
- Ikke omfattet

Figur 1: EU-medlemsstaternes udsigter til at opfylde målet for forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af kommunalt affald og emballageaffald (*Kilde: Det Europæiske Miljøagentur*[15])

4. KOMMUNALT AFFALD

I 2020 producerede europæerne i gennemsnit 521 kg kommunalt affald pr. person, hvoraf 49 % blev forberedt til genbrug eller genanvendt, mens ca. 23 % blev deponeret[16]. Affaldsmængden er steget langsomt i de seneste år.

De retlige forpligtelser vedrørende håndtering af kommunalt affald er fastsat i affaldsrammedirektivet. Forud for opfyldelsen af målet på 55 % for forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af kommunalt affald[17], der skal nås senest i 2025, skal medlemsstaterne opfylde et mål på 50 % senest i 2020[18]. Direktivet indeholder også mere

[15] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.
[16] Eurostat.
[17] Artikel 11, stk. 2, litra a), i direktiv 2008/98/EF.
[18] Medlemsstaterne kan vælge mellem fire metoder til beregning af målet for 2020, der gør det muligt at anvende det på bestemte strømme eller på alt kommunalt affald. Målene for 2025, 2030 og 2035 gælder for alt kommunalt affald.

langsigtede ambitiøse mål: 60 % senest i 2030 og 65 % senest i 2035[19] samt andre krav såsom gennemførelse af særskilt indsamling af affald og vedtagelse af nationale affaldshåndteringsplaner og affaldsforebyggelsesprogrammer.

På grundlag af Det Europæiske Miljøagenturs vurdering og en dybdegående undersøgelse af medlemsstaternes genanvendelsesresultater og affaldspolitikker[20] er der konstateret en risiko for, at **18 medlemsstater ikke opfylder målet om 55 % forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af kommunalt affald inden 2025**: **Bulgarien, Cypern, Estland, Finland, Frankrig, Grækenland, Irland, Kroatien, Letland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Sverige og Ungarn.**

I betragtning af medlemsstaternes afstand fra 2025-målet og deres specifikke udfordringer og situation er der identificeret vigtige landespecifikke **henstillinger** om at forbedre andelen af forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse. Dette er sket gennem en proces, der har inddraget de nationale myndigheder tæt. Hvis disse foreslåede foranstaltninger hurtigt gennemføres af de nationale og lokale myndigheder i samarbejde med affaldshåndteringsindustrien, vil de i væsentlig grad kunne fremskynde forbedringen af genanvendelsesresultaterne. Arbejdsdokumenterne fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport, skitserer disse mulige foranstaltninger for hver medlemsstat, der risikerer ikke at nå målene. De vigtigste fælles prioriteter og de dermed forbundne udfordringer fremgår af følgende boks.

Det kan med rimelighed antages, at denne vurdering også giver et stærkt fingerpeg om medlemsstaternes risiko for ikke at nå målet for forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse for 2030 på 60 %, hvis der ikke træffes yderligere foranstaltninger, herunder hurtigere gennemførelse af de vedtagne politikker og reformer.

[19] Artikel 11, stk. 2, litra c)-e), i direktiv 2008/98/EF.

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

Tekstboks 1: Kommunalt affald

- De fleste medlemsstater har gennemført eller er i færd med at gennemføre **affaldsreformer**, der vil resultere i en mere **cirkulær tilgang** og øgede procenter for forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse i årene frem til 2025 og derefter. I nogle tilfælde har forsinkelser i deres gennemførelse imidlertid en negativ indvirkning på deres resultater. Udfordringerne i forbindelse med **covid-19-pandemien og energikrisen** kan kræve specifikke foranstaltninger for at undgå forsinket gennemførelse af nationale affaldsreformer.
- **Bioaffald** er den vigtigste affaldsstrøm, som der skal gøres en indsats for, da det i gennemsnit udgør 34 % af det kommunale affald. Der bør fokuseres på at indføre eller **udvide effektiv kapacitet til særskilt indsamling og behandling af bioaffald**. Forsvarlig håndtering af bioaffald kan muliggøre anvendelse af bioaffald som gødnings- og jordforbedringsmiddel og til produktion af biogas[21]. Det kan yde et væsentligt bidrag til **klimamålene** og bidrage til at **nå EU's mål med hensyn til sikkerheden af energi og kritiske råstoffer** ved at erstatte udvundet mineralsk gødning og samtidig forbedre jordbundens sundhed.
- Høje opsamlingsrater og kvalitet for særskilt indsamling er afgørende forudsætninger for forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse. Dette kan opnås mere effektivt ved hjælp af mål **for obligatorisk særskilt indsamling af affald** på kommunalt plan. Deres anvendelse bør være baseret på incitamenter og ansvarlighed (f.eks. kan der indføres et system med økonomisk belønning og sanktioner afhængigt af resultaterne af disse mål).
- Der er behov for foranstaltninger **for at tilskynde husstande** til at sortere affald, herunder højere indsamlingshyppighed for sorterede strømme end for blandet affald.
- Medlemsstaterne anvender ikke hele spektret af **økonomiske foranstaltninger** til at reducere deponering og forbrænding (såsom deponerings- og forbrændingsafgifter) og til at forbedre affaldsbehandlingen i forbindelse med de højere trin i affaldshierarkiet såsom forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse (f.eks. mængde- og vægtbaseret afregning og returpantsystemer).
- Medlemsstaterne er nødt til at afhjælpe investeringsunderskuddet, bl.a. via effektiv anvendelse af EU-midler til at udvikle **affaldsinfrastruktur, der støtter bedre forebyggelse, genbrug og genanvendelse.**
- Medlemsstaterne bør træffe foranstaltninger til **forebyggelse af ikkegenanvendeligt affald**. Nogle medlemsstater har endnu ikke revideret deres nationale **affaldsforebyggelsesprogrammer**. Revisionen forventes afsluttet i 2023.
- **Oplysningsaktiviteter** er afgørende for at øge borgernes deltagelse i bedre affaldshåndtering. De kan målrettes til forskellige målgrupper (såsom husstande, studerende eller turister).

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

5. EMBALLAGEAFFALD

I 2020 udgjorde den samlede mængde emballageaffald, der blev produceret i EU, ca. 79,6 mio. ton[22]. Den gennemsnitlige samlede genanvendelsesprocent for emballage i EU er steget støt fra 2005 til 2016 (67,6 % i 2016), mens der er konstateret et lille fald fra 2016 til 2020 (64 % i 2020)[23]. Desuden steg mængden af produceret emballageaffald med 15 % i hele EU mellem 2013 og 2020, hvilket tyder på, at der er behov for mere arbejde med affaldsforebyggelse.

De retlige forpligtelser vedrørende håndtering af emballageaffald er fastsat i direktivet om emballage. Disse omfatter et genanvendelsesmål på 65 % af alt emballageaffald, der skal nås inden 2025, og materialespecifikke mål for papir og pap, glas, aluminium, plast og træ. Medlemsstaterne kan opfylde op til 5 % af målene ved at fratrække den andel af genbrugsemballage, der bringes i omsætning for første gang og genbruges som led i et system til genbrug af emballage, og for så vidt angår træemballage, for fuldt ud at tage hensyn til reparation med henblik på genbrug. Direktivet indeholder også mere langsigtede ambitiøse genanvendelsesmål: 70 % senest i 2030 for alt emballage og også materialespecifikke mål for papir og pap, glas, aluminium, plast og træ[24].

Ifølge Det Europæiske Miljøagenturs vurdering[25] er der i alt **10 medlemsstater**, der **risikerer ikke at nå målet om 65 % genanvendelse af emballageaffald inden 2025**: **Bulgarien, Cypern, Grækenland, Kroatien, Litauen, Malta, Polen, Rumænien, Slovakiet og Ungarn.**

Desuden anses flere medlemsstater for at risikere ikke at opfylde et eller flere materialespecifikke mål, hvoraf plast er det mest kritiske:

Plast	**Bulgarien, Cypern, Danmark, Finland, Frankrig, Grækenland, Irland, Italien, Kroatien, Letland, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Ungarn og Østrig**
Glas	**Bulgarien, Cypern, Grækenland, Kroatien, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumænien og Ungarn**
Aluminium	**Cypern, Grækenland, Kroatien, Malta, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien og Tjekkiet**
Jernholdigt metal	**Danmark, Kroatien, Malta, Portugal og Rumænien**
Papir og pap	**Kroatien, Malta, Slovakiet og Spanien**
Træ	**Kroatien og Malta**

Ved vurderingen blev der konstateret visse uoverensstemmelser i de emballagedata, som nogle medlemsstater har indberettet, hvilket tyder på, at mængden af emballage, der afsættes, kan være underrapporteret. Desuden kræver den nye beregning af genanvendelsesresultater medlemsstaternes anvendelse fra 2020, da den årlige rapportering om produktion og

[22] Eurostat.
[23] Eurostat.
[24] Artikel 6, stk. 1, litra h) og i), i direktiv 94/62/EF.
[25] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.

genanvendelse af emballageaffald forventes at resultere i lavere rapporterede genanvendelsesprocenter med nogle få procentpoint[26]. Hvis medlemsstaterne samtidig træffer foranstaltninger til at sikre, at genbrugssystemerne udvides, skal de opfylde lavere genanvendelsesmål.

En foreløbig gennemgang af data om emballageaffald for referenceåret 2020, som Eurostat har indsamlet, viste, at vurderingen af de medlemsstater, der risikerer ikke at opfylde målene, fortsat er gyldig. Der kan observeres et generelt lille fald i genanvendelsesprocenterne (medlemsstaterne udviste imidlertid meget forskellige mønstre, idet nogle af dem udviste stigende resultater, mens andre faldt). Desuden er det på nuværende tidspunkt endnu ikke muligt klart at henføre ændringerne til specifikke årsager som følge af flere indgående faktorer, navnlig anvendelsen af den nye beregningsmetode for genanvendelsesresultater og virkningerne af covid-19-pandemien.

Arbejdsdokumenterne fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager denne rapport, skitserer mulige foranstaltninger, der kan gennemføres for i væsentlig grad at mindske risikoen for, at målene for affaldsemballage ikke opfyldes. Nogle af de relevante fælles prioriteter, der er anført i tekstboks 1 herover, er også relevante for emballage. Specifikke udfordringer og prioriteter i forbindelse med emballage er anført i tekstboks 2 nedenfor.

[26] Med direktiv (EU) 2018/850 og (EU) 2018/851 blev der indført nye beregningsregler, der kræver, at genanvendelse måles på det tidspunkt, hvor emballageaffald indtræder i en genanvendelsesproces. De tidligere regler, der afspejles i statistikkerne frem til 2019 og for nogle medlemsstater for 2020, giver mulighed for at indberette alt særskilt indsamlet affald som genanvendt.

Tekstboks 2: Emballageaffald

- **Løbende forbedringer af særskilt indsamling** er fortsat afgørende for at forbedre genanvendelsesresultaterne. Forbedringer af den særskilte indsamling opnås bedst ved en kombination af, at en stor andel af befolkningen bliver omfattet af yderst bekvemme særskilte indsamlingssystemer, anvendelse af returpantsystemer, indførelse af særskilte indsamlingsspande på offentlige og kommercielle områder og bevidstgørelse.
- De fleste medlemsstater kæmper for at nå målet om **plastemballage**. Dette kan afhjælpes ved at forbedre særskilte indsamlingssystemer for plast og øge kapaciteten til sortering og behandling af plast.
- En intensivering af **indsatsen for at etablere genbrugssystemer for emballage** vil give miljømæssige fordele og hjælpe medlemsstaterne med at opfylde EU's mål for genanvendelse af emballage.
- Medlemsstater, der klarer sig dårligere med hensyn til genanvendelse, har ofte **uoverensstemmelser i emballagedataene**. Dette tyder på, at mængden af emballage, der markedsføres, kan være underrapporteret med det resultat, at statistikkerne er unøjagtige, og at producenterne måske ikke bærer deres fulde udvidede ansvar for finansiering af indsamling, sortering og genanvendelse af affald.
- Virkningen af forbedringer af affaldshåndteringspraksis og -infrastruktur kan være unøjagtig i de indberettede data som følge af **anvendelsen af de nye beregningsregler**, der er gældende fra 2020. Virkningen af de nye beregningsregler kan endnu ikke vurderes fuldt ud, men de data, som nogle medlemsstater har indberettet for 2020, tyder på en faldende effekt på nogle få procentpoint.

6. DEPONERING

Deponering er den mindst foretrukne mulighed for affaldsbehandling. Affaldsdeponeringsdirektivet[27] forpligter medlemsstaterne til at reducere deponeringen af kommunalt affald til højst 10 % inden 2035 og indfører et forbud mod deponering af særskilt indsamlet affald, herunder bionedbrydeligt affald.

Mens mængden af deponeret kommunalt affald faldt støt i EU som helhed frem til 2016 (et fald på 18 % i perioden 2013-2016[28]), var tendensen fra 2017 til 2020 ikke lineær, idet der blev deponeret ca. 53,5 mio. ton kommunalt affald i 2020. Desuden lå den gennemsnitlige procentandel for deponering af kommunalt affald i EU stadig på 23 % i 2020. Der er dog stadig betydelige forskelle i hele EU: I 2020 **deponerede otte medlemsstater stadig over 50 %** af det **kommunale affald**, hvoraf de tre indberettede **over 70 %**.

[27] Artikel 5, stk. 5, i direktiv (EU) 2018/850.
[28] Eurostat.

I alt 13 medlemsstater er stadig langt fra målet om højst 10 % deponering af kommunalt affald, der skal nås inden 2035[29]: **Bulgarien, Cypern, Grækenland, Kroatien, Letland, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Tjekkiet og Ungarn**.

Afstanden til målet fortjener yderligere opmærksomhed og kræver gennemførelse af korrigerende foranstaltninger, selv om der er behov for mere tid til med større sikkerhed at fastslå risikoen for, at målene ikke nås.

En undersøgelse foretaget for Kommissionen[30] viste også, at 15 medlemsstater ikke fuldt ud opfyldte direktivets forpligtelse[31] til at behandle affald inden deponering.

På trods af betydelige forbedringer siden vedtagelsen af affaldsdeponeringsdirektivet og lukningen i hele EU af deponeringsanlæg, der ikke opfylder kravene, giver antallet af deponeringsanlæg, der **ikke er i overensstemmelse med kravene** i affaldsrammedirektivet og affaldsdeponeringsdirektivet, fortsat anledning til bekymring. Ved udgangen af 2021 **var 1 995 ulovlige deponeringsanlæg eller deponeringsanlæg, der ikke opfyldte standarderne, stadig i drift** og skulle rehabiliteres eller tilpasses EU's standarder[32].

7. BEDSTE PRAKSIS

Medlemsstaterne har fælles udfordringer inden for affaldshåndtering, og der er allerede fundet og anvendt mange løsninger. En bred deling af sådanne løsninger anses for at være en prioritet. Formålet med denne rapport er at identificere nogle få eksempler på bedste praksis inden for håndtering af kommunalt affald og emballageaffald fra hver medlemsstat og give et overblik over vellykkede initiativer og foranstaltninger, der kan kopieres til andre lande, og som kan hjælpe medlemsstaterne med at nå målene.

Indsamlede bedste praksis vedrører en lang række emner inden for affaldshåndtering såsom forvaltning, særskilt indsamling, herunder i fjerntliggende områder, offentlig-private partnerskaber, genbrug og forebyggelse af affald, affaldsbehandling, kommunikation og bevidstgørelse, gennemførelse af økonomiske instrumenter og ordninger for udvidet producentansvar.

8. KONKLUSIONER

EU's affaldslovgivning har været drivkraften bag betydelige forbedringer af affaldshåndteringen og bidrager til EU's mål om cirkularitet og nulforurening. Fuld gennemførelse af denne lovgivning er imidlertid afgørende for, at EU fuldt ud kan høste de miljømæssige og økonomiske fordele ved en renere og mere cirkulær økonomi og konkurrere i en verden med stadig mere begrænsede ressourcer. En yderligere indsats er også afgørende i lyset af den betydelige stigning i emballageaffald, det begrænsede fald i den samlede affaldsproduktion (på 4 % mellem 2010 og 2020), den forurening, der er forårsaget af

[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, litra a), i affaldsdeponeringsdirektivet.
[32] Dette tal er baseret på antallet af ulovlige deponeringsanlæg eller deponeringsanlæg, der ikke opfylder standarderne, og som er genstand for igangværende traktatbrudsprocedurer.

plastaffald i havene og en forholdsvis stabil tendens for kommunalt restaffald, som alle bringer opnåelsen af nulforureningsmålene for 2030[33] i fare.

Kommissionens rapporter om tidlig varsling for affald og andre aktiviteter til fremme af overholdelse peger i retning af fortsatte fremskridt i medlemsstaterne, om end på forskellige resultatniveauer. For EU som helhed steg den gennemsnitlige procentsats for forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af kommunalt affald i perioden 2010-2020, om end langsomt (fra 37 % til ca. 47 %), mens deponeringen er faldet betydeligt fra 31 % til ca. 23 %. Der er imidlertid også konstateret alvorlige mangler, forsinkelser og udfordringer, som skal afhjælpes hurtigt.

Der er også mulighed for gode fremskridt, hvis de berørte medlemsstater arbejder på at gennemføre de foranstaltninger, der er identificeret i denne rapport og i de ledsagende landespecifikke arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene. Indsatsen skal omfatte et klart fokus på bioaffald og emballageaffald. En forbedring af affaldshåndteringens resultater indebærer fremme af særskilt indsamling, hvilket er afgørende for at sikre kvaliteten af affaldet og muliggøre dets genanvendelse. Sideløbende hermed er der et presserende behov for at øge forberedelserne med henblik på genbrug og videreudvikle kapaciteten for sortering og genanvendelse af affald for at komme videre til et højere niveau i affaldshierarkiet.

Andre vigtige nødvendige foranstaltninger vedrører forbedring af datakvaliteten, sikre effektiv håndhævelse af reglerne og anvende forbedrede økonomiske instrumenter, såsom effektive ordninger med udvidet producentansvar og egnede deponerings- og forbrændingsafgifter. Disse er alle afgørende for at få det fulde udbytte af den cirkulære økonomi og overholde EU's affaldslovgivning.

Kommissionen vil fortsat støtte medlemsstaterne i deres indsats for gennemførelse. Dette omfatter teknisk bistand, herunder gennem revisionen af gennemførelsen af miljøreglerne[34], de landespecifikke henstillinger vedrørende det europæiske semester[35], vejledning om særskilt indsamling[36], udveksling af bedste praksis[37], reformer og investeringer under genopretnings- og resiliensfaciliteten og finansiel støtte fra andre EU-fonde såsom fondene under samhørighedspolitikken (Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden). Desuden har Kommissionen iværksat andre initiativer, der bidrager til en mere cirkulær økonomi og til mindre affaldsproduktion, såsom forslagene til nye forordninger om emballage og emballageaffald og om miljøvenligt design for bæredygtige produkter og revisionen af direktivet om industrielle emissioner.

Endelig vil EU's regler om affald under særlige omstændigheder give nogle medlemsstater mulighed for at udsætte overholdelsen ud over målårene. Denne mulighed bør overvejes med forsigtighed, da forsinkelser i vedtagelsen af de nødvendige reformer også vil forsinke de miljømæssige og økonomiske fordele ved den cirkulære økonomi, herunder foranstaltninger til at mindske presset på naturressourcer og afhængighed af import.

[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] F.eks. Guidance for separate collection of municipal waste https://data.europa.eu/doi/10.2779/691513.
[37] TAIEX-EIR Peer2Peer — http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm.