

Gospodarenje komunalnim otpadom

Unatoč postupnom poboljšanju napredak EU-a prema kružnosti i dalje je obilježen izazovima



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

Odlomak

01 – 19 | Glavne poruke

01 – 04 | Zašto je ovo područje važno

05 – 19 | Nalazi i preporuke Suda

20 – 107 | Detaljnije o opažanjima Suda

20 – 63 | Komisija je postrožila ciljne vrijednosti i druge pravne zahtjeve, ali je kasnila s pokretanjem postupaka zbog povrede povezanih s nedostizanjem ciljnih vrijednosti za otpad

25 – 35 | Komisija je predlagala ciljne vrijednosti na temelju pouzdanih obrazloženja

36 – 53 | Komisija je postupno postrožila pravne zahtjeve za komunalni otpad, ali na tržištu za recikliranje i dalje postoje izazovi

54 – 63 | Komisija je uputila relevantne preporuke državama članicama, ali na njezine pravne postupke u vezi s nedostignutim ciljnim vrijednostima za otpad utjecali su kadrovska pitanja i kašnjenja

64 – 100 | Države članice iz uzorka sporo napreduju zbog nedovoljnog javnog financiranja i nemogućnosti potpune upotrebe ekonomskih instrumenata

70 – 79 | U nacionalnim planovima gospodarenja otpadom koje su izradile države članice iz uzorka infrastrukturne potrebe preniske su procijenjene i nedostaju pojedinosti o očekivanoj dostupnosti financiranja

80 – 85 | Iako je u odvojenom prikupljanju otpada postignut napredak, ono je i dalje na vrlo niskoj razini u trima državama članicama od njih četiriju iz uzorka

86 – 100 | Države članice iz uzorka ostvarile su ograničen napredak u pogledu ekonomskih instrumenata

101 – 107 | Većina projekata iz uzorka Suda provedena je sa zakašnjenjem, a u nekima od njih zabilježeni su problemi s troškovima i kapacitetom

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Prilog II. – Napredak država članica u dostizanju triju glavnih ciljnih vrijednosti za komunalni otpad

Prilog III. – Usporedivost podataka o otpadu

Prilog IV. – Pravna osnova EU-a: mjere koje se odnose na nastanak i odvojeno prikupljanje otpada

Prilog V. – Oporabljeni reciklabilni materijali i njihove prodajne cijene

Prilog VI. – Financijska sredstva u okviru kohezijske politike

Prilog VII. – Gospodarenje otpadom: glavni dionici i financijski tokovi

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

[_tocEntry5C6bwjWAaKYILibU6wwfj2](#)Kronologija

Revizorski tim

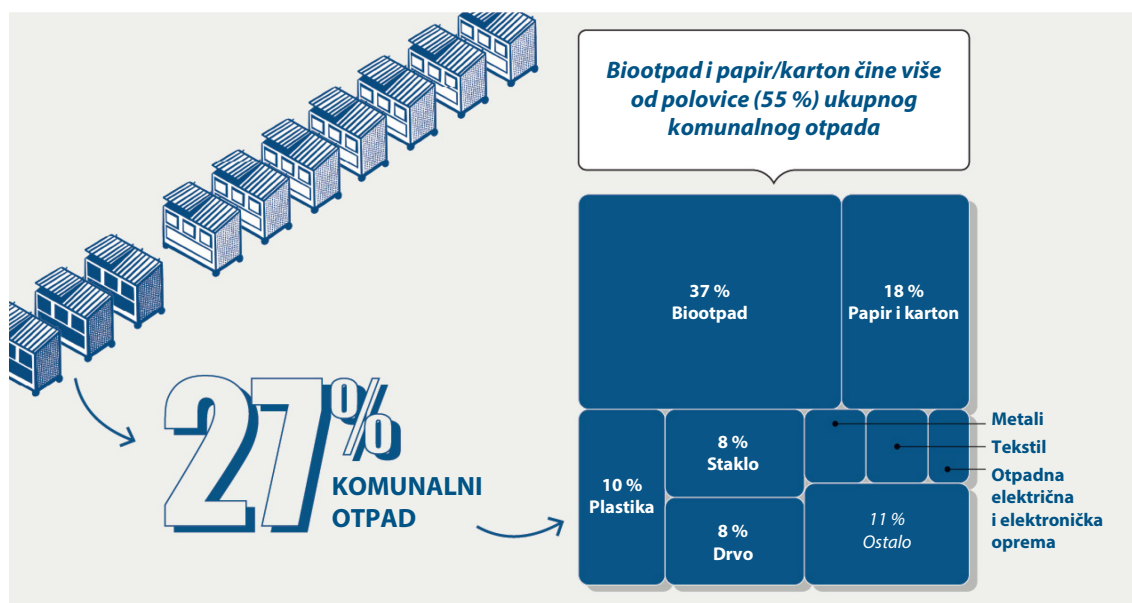
01

Glavne poruke

Zašto je ovo područje važno

- 01** Komunalni otpad, tj. otpad iz kućanstava i otpad sličnog sastava koji potječe iz ureda, trgovina i drugih izvora, čini 27 % ukupnog otpada nastalog u EU-u. Gospodarenje komunalnim otpadom zahtjevno je zbog njegova raznolikog sastava, njegove fizičke blizine ljudima te utjecaja na okoliš i zdravlje. Ambalažni materijali čine znatan udio komunalnog otpada, kao i biootpad (npr. biorazgradivi otpad iz vrtova i parkova, otpad od hrane i kuhinjski otpad). Pojediniosti su prikazane na [slici 1](#).

Slika 1. | Vrste komunalnog otpada po masenom udjelu



Napomena: postotci se temelje na ukupnom nastalom otpadu bez mineralnog otpada.

Izvor: Sud, na temelju informativnog dokumenta 02/2022 i skupova podataka Europske agencije za okoliš.

- 02** Za djelotvorno gospodarenje komunalnim otpadom potrebni su dobro organizirano odvojeno prikupljanje raznih materijala (npr. da se staklo i papir/karton prikupljaju u odvojenim spremnicima), odgovarajuća infrastruktura za razvrstavanje, obradu, spaljivanje i/ili odlaganje otpada na odlagališta te održivo tržište za reciklirane proizvode. Kako bi se dobili visokokvalitetni materijali koji se mogu reciklirati, ključno je da građani i poduzeća aktivno sudjeluju u odvajanju otpada.
- 03** Dugoročni je cilj EU-a prelazak na kružno gospodarstvo, u kojem je nastanak otpada sveden na najmanju moguću mjeru, a otpad koji se ne može izbjeći upotrebljava se – koliko god je to moguće – kao resurs. U tu svrhu EU postavlja ciljne vrijednosti za države članice kako bi se zajamčilo da se određeni udio komunalnog otpada priprema za ponovnu upotrebu i reciklira te da se ambalažni otpad reciklira. EU postavlja i ciljne granice za količinu komunalnog otpada koja se smije poslati na odlagališta.
- 04** Sud očekuje da će njegova opažanja biti korisna Komisiji pri njezinu preispitivanju nekih od ciljnih vrijednosti za komunalni otpad. Cilj je revizije koju je Sud proveo bio procijeniti mjere koje su Komisija i države članice poduzele kako bi ostvarile ciljeve EU-a u pogledu komunalnog otpada. Sud je procijenio: (i) jesu li Komisijine pravne inicijative i njihovo izvršavanje bili svrsishodni; (ii) jesu li četiri države članice iz uzorka (Grčka, Poljska, Portugal i Rumunjska) ostvarile dobar napredak u dostizanju ciljnih vrijednosti i postizanju ciljeva EU-a u vezi s otpadom i (iii) je li 16 projekata iz uzorka sufinanciranih sredstvima EU-a u tim četirima državama članicama provedeno dobro u smislu vremena, troškova i kapaciteta. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje 2014. – 2024. Više informacija i pojedinosti o opsegu revizije i revizijskom pristupu dostupno je u [Prilogu I.](#)

Nalazi i preporuke Suda

- 05** Sud općenito zaključuje da je Komisija postrožila ciljne vrijednosti i druge pravne zahtjeve za gospodarenje komunalnim otpadom. Međutim, mnoge države članice suočavaju se s izazovima u napredovanju prema kružnosti, uglavnom zbog financijskih ograničenja i nedostataka u planiranju i provedbi.

Komisija je postrožila ciljne vrijednosti i druge pravne zahtjeve, ali je kasnila s pokretanjem postupaka zbog povrede povezanih s nedostizanjem ciljnih vrijednosti za otpad

- 06** Od 1975., kad je EU prvi put uspostavio politiku za otpad, naglasak u zakonodavstvu postupno se prebacio s odlagališta na spaljivanje i oporabu, a zatim na pripremu za ponovnu upotrebu i recikliranje. Ciljne vrijednosti za gospodarenje komunalnim otpadom postrožene su i njihov se broj povećao, posebice tako što su 2018. izmijenjene tri ključne direktive: [Okvirna direktiva o otpadu](#), [Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu](#) i [Direktiva o odlagalištima otpada](#) (odlomci [25](#) i [26](#)).
- 07** Iako su neke države članice ostvarile znatan napredak u dostizanju tih ciljnih vrijednosti, druge su ostvarile tek umjeren napredak, a njih nekoliko slab ili nikakav napredak. Nadalje, unatoč tome što je odvajanje nastanka otpada od bruto domaćeg proizvoda krajnji cilj mjera za sprečavanje nastanka otpada koje države članice moraju provesti, Sud napominje da bruto domaći proizvod i dalje uglavnom raste paralelno s količinom otpada, iako u manjoj mjeri (odlomci [27](#), [28](#) i [40](#)).
- 08** Teško je utvrditi jesu li poteškoće određenih država članica u dostizanju ciljnih vrijednosti posljedica broja i/ili ambicioznosti ciljnih vrijednosti, nedostatka djelotvornih mjera država članica ili možda kombinacije tih dvaju čimbenika (odlomak [29](#)).
- 09** Navedena promjena fokusa u politici za otpad (odlomak [06](#)) odražava se i u pravilima za fondove kohezijske politike, koji su već dugo jedan od glavnih izvora financiranja za slabije razvijene države članice i regije. Pravilima financiranja za razdoblje 2021. – 2027. isključuje se većina ulaganja u odlagališta i postrojenja za obradu preostalog otpada, u čemu se odražava činjenica da je naglasak stavljen na više dijelove hijerarhije otpada, kao što su ponovna upotreba i recikliranje (odlomak [36](#)).

10 Osim ciljnih vrijednosti pravom EU-a postupno su ojačani i drugi pravni zahtjevi za države članice u području komunalnog otpada (odlomci [37 – 39](#) i [41 – 48](#)). Najvažnije izmjene u tom pogledu bile su:

- povećanje sadržaja nacionalnih i/ili regionalnih planova gospodarenja otpadom (npr. trebali bi uključivati procjenu postojećih programa prikupljanja otpada);
- uvođenje uvjeta koji treba ispuniti prije nego što Komisija može isplatiti nadoknadu za rashode nastale u vezi s projektima koji su sufinancirani sredstvima kohezijske politike. Države članice moraju dokazati da imaju ažurirane planove gospodarenja otpadom koji su u skladu s Okvirnom direktivom o otpadu;
- obveza upotrebe ekonomskih instrumenata, kao što su financijski instrumenti za poticanje primjene određenih praksi ili odvrćanje od njih (npr. porezi na odlaganje otpada ili sustavi povratne naknade);
- povećanje vrsta tokova otpada koje je potrebno prikupljati odvojeno.

11 Tijekom posljednjih pet godina Komisija je ujedno objavila zakonodavne prijedloge za razmatranje pitanja otpada iz perspektive proizvodnje, tj. s fokusom na dizajnu proizvoda. Međutim, bit će potrebno određeno vrijeme prije nego što u vezi s tim budu vidljivi konkretni rezultati (odlomak [49](#)).

12 Održivost sektora recikliranja jedan je od ključnih izazova na putu prema kružnom gospodarstvu. Ciljne vrijednosti recikliranja mogu se dostići samo ako postoji infrastruktura za recikliranje te ako se reciklirani proizvodi upotrebljavaju i za njih postoji tržište. Međutim, u nekim državama članicama nema dovoljno postrojenja za recikliranje, dok su u drugima određena postojeća postrojenja, posebice ona u kojima se reciklira plastika, izložena riziku od zatvaranja zbog sve većih troškova, nedostatka potražnje za njihovim proizvodima u EU-u i uvoza jeftinije reciklirane i neobrađene plastike iz zemalja izvan EU-a. Sud napominje da je Komisija za 2026. najavila donošenje novog akta o kružnom gospodarstvu s ciljem rješavanja problema u vezi s tržištem i potražnjom (odlomci [50 – 53](#)).



Preporuka 1.

Potrebno je poraditi na savladavanju izazova na tržištu za recikliranje

Komisija bi trebala poduzeti mjere kako bi prakse kružnog gospodarstva u EU-u (kao što je recikliranje materijala) postale ekonomski održivije, što uključuje pružanje poslovnog modela za subjekte koji se bave recikliranjem. U tu bi svrhu trebala utvrditi izazove u vezi s ponudom i potražnjom koji utječu na jedinstveno tržište kružnih proizvoda i sekundarnih sirovina.

Ciljni rok provedbe: 4. tromjesečje 2026.

13 Komisija se za praćenje i procjenu napretka država članica služila različitim alatima, kao što su izvješća o ranom upozoravanju, procjene učinka i postupci za „promicanje usklađenosti”. Zahvaljujući tim alatima stekla je dubinski uvid u predmetna pitanja i uputila relevantne preporuke državama članicama. Međutim, zbog kadrovskih pitanja:

- Komisija više od desetljeća nije obavila nijedan posjet državama članicama kako bi ih potaknula na brže usklađivanje s pravom EU-a („promicanje usklađenosti”); i
- Komisija je propustila priliku zatražiti prilagodbe izmijenjenih provedbenih planova koje su dostavile države članice koje su je obavijestile o tome da namjeravaju odgoditi rokove za dostizanje određenih ciljnih vrijednosti. Komisija to nije učinila jer nije uspjela preispitati izmijenjene planove u propisanim rokovima (odlomci [56](#) – [58](#)).

14 Nadalje, Komisija je određene postupke zbog povrede pokrenula sa znatnim kašnjenjima: za ciljne vrijednosti koje je trebalo dostići 2008. pokrenula ih je tek u srpnju 2024. Tim postupcima Komisija je obuhvatila i ciljne vrijednosti koje je trebalo dostići 2020. (odlomci [59](#) – [63](#)).



Preporuka 2.

Potrebno je bolje upotrebljavati alate za praćenje i izvršavanje

Komisija bi trebala dodijeliti dostatne resurse za:

- (a) pravodobno pokretanje postupaka zbog povrede, čime bi se jamčio odvrćajući učinak i poticao napredak. Uvažavajući Komisijino diskrecijsko pravo na odluku hoće li i kada pokrenuti postupak zbog povrede, takve bi se odluke trebale temeljiti na materijalnim kriterijima zasnovanim na sadržaju;
- (b) obavljanje posjeta državama članicama na temelju zaključaka izvješća o ranom upozoravanju i/ili stanja provedbe planova gospodarenja otpadom i programa za sprečavanje nastanka otpada, i to kako bi potaknula države članice na postizanje dodatnog napretka u usklađivanju s pravom EU-a;
- (c) provedbu procjena u skladu s rokovima utvrđenim u pravu EU-a.

Ciljni rok provedbe: (a) od 1. tromjesečja 2028. za ciljne vrijednosti za 2025.; (b) i (c) 4. tromjesečje 2026.

Države članice iz uzorka sporo napreduju zbog nedovoljnog javnog financiranja i nemogućnosti potpune upotrebe ekonomskih instrumenata

- 15** Iako se ciljne vrijednosti za komunalni otpad moraju dostizati na nacionalnoj razini, politika za otpad provodi se na lokalnoj razini, uglavnom u pojedinačnim općinama. To je dodatan izazov za dostizanje ciljnih vrijednosti, posebice za države članice koje se suočavaju s problemima u vezi s administrativnim kapacitetima (odlomak [67](#)).
- 16** Komisija je 2023. objavila [izvješće o ranom upozoravanju](#) u kojem je procijenjen napredak država članica u dostizanju ciljnih vrijednosti za komunalni otpad i u kojem je napomenuto da postoji rizik od toga da mnoge države članice neće dostići najmanje jednu ciljnu vrijednost za 2025. i 2035. Kad je riječ o ciljnoj vrijednosti recikliranja komunalnog otpada, zbog zahtjeva za primjenu strože metode za izvješćivanje o stupnju napretka nekim će državama članicama biti još teže dostići tu ciljnu vrijednost (odlomci [64](#) – [66](#)).

17 Četiri države članice obuhvaćene revizijom ubrajaju se među one za koje postoji rizik od toga da neće dostići ciljne vrijednosti recikliranja komunalnog otpada i recikliranja ambalažnog otpada za 2025., uz iznimku Portugala u potonjem slučaju. Razlozi su za to sljedeći:

- u nacionalnim planovima gospodarenja otpadom potrebna ulaganja u infrastrukturu prenisko su procijenjena (odlomci [71](#) i [72](#));
- nije bilo jasno kako će se i kada staviti na raspolaganje potrebna financijska sredstva (odlomci [73](#) – [75](#));
- dvije od četiriju država članica nisu u potpunosti iskoristile sredstva koja su im bila dostupna iz fondova kohezijske politike EU-a (odlomek [78](#));
- iako je u organiziranju odvojenog prikupljanja otpada postignut određen napredak, ono je i dalje bilo na vrlo niskoj razini u trima državama članicama od njih četiriju iz uzorka (odlomci [82](#) – [85](#));
- ostvaren je određen, iako neujednačen, napredak u pogledu ekonomskih instrumenata kao što su uvođenje sustava povratne naknade, povećanje poreza na odlaganje otpada na odlagališta i primjena tarife za otpad u skladu s načelom „plati koliko baciš” (odlomci [86](#) – [100](#)):
 - iznos poreza na odlaganje znatno se razlikuje među državama članicama, što može dovesti do toga da se otpad otprema iz jedne zemlje u drugu zbog ekonomskih razloga;
 - tarife za otpad koje su naplaćivane građanima nisu pokrivale sve troškove gospodarenja otpadom i rijetko su se izračunavale na temelju mase ili obujma nastalog otpada.

18 U vezi s mnogim od navedenih pitanja Komisija je uputila preporuke državama članicama, i to u okviru postupka ranog upozoravanja iz 2018. ili 2023. ili obaju postupaka (odlomci [82](#), [86](#), [97](#), [98](#) i [100](#)).



Preporuka 3.

Potrebno je procijeniti izvedivost usklađivanja poreza na odlaganje i poreza na spaljivanje otpada na razini EU-a

Komisija bi trebala procijeniti troškove, koristi i izvedivost uvođenja i/ili usklađivanja odgovarajućih poreza na odlaganje i poreza na spaljivanje diljem EU-a.

Ciljni rok provedbe: 4. tromjesečje 2026.

Većina projekata iz uzorka Suda provedena je sa zakašnjenjem, a u nekima od njih zabilježeni su problemi s troškovima i kapacitetom

19 Kad je riječ o 16 projekata iz uzorka koji su sufinancirani u okviru kohezijske politike, Sud je utvrdio sljedeće:

- za njih 13 (80 %) zabilježena su znatna kašnjenja, zbog čega su u nekim slučajevima postrojenja propala i oprema nije bila iskorištena;
- za četiri projekta (25 %) troškovi su se povećali za više od 20 %;
- za tri projekta od njih 10 (30 %) koji su bili u funkciji dovoljno dugo da bi se mogla procijeniti iskorištenost kapaciteta postrojenja su radila ispod kapaciteta, dok za dva projekta od tih 10 (20 %) nije bio na raspolaganju dostatan kapacitet;
- u pet projekata od njih osam (63 %) koji su uključivali ulaganja u odlagališta osigurane su dovoljne rezervacije za pokrivanje troškova zatvaranja i naknadnog održavanja odlagališta u razdoblju od najmanje 30 godina (odlomci [102](#) – [107](#)).

Detaljnije o opažanjima Suda

Komisija je postrožila ciljne vrijednosti i druge pravne zahtjeve, ali je kasnila s pokretanjem postupaka zbog povrede povezanih s nedostizanjem ciljnih vrijednosti za otpad

- 20** Komisija od 1975. poduzima mjere za razmatranje načina na koji nacionalna i općinska tijela prikupljaju i obrađuju otpad. Stavila je na raspolaganje financijska sredstva EU-a, posebno slabije razvijenim državama članicama i regijama, i uvela zakonodavstvo u vezi s tim pitanjem. Među ostalim, postavljanjem ciljnih vrijednosti utvrdila je smjer na razini EU-a. Ciljne vrijednosti trebale bi se temeljiti na procjeni zasnovanoj na dokazima (uključujući pouzdane pretpostavke) te biti ambiciozne, ali i realistične.
- 21** Trenutačne ciljne vrijednosti postavljene Okvirnom direktivom o otpadu¹ („Direktiva o otpadu”) i Direktivom o ambalaži i ambalažnom otpadu² („Direktiva o ambalaži”) izmijenjene su nekoliko puta ([slika 2.](#)).

¹ Direktiva 2008/98/EZ.

² Direktiva 94/62/EZ.

Slika 2. | Ciljne vrijednosti postavljene Direktivom o otpadu i Direktivom o ambalaži

	Direktive o ambalaži iz 1994. i 2004.	Direktiva o ambalaži iz 2004.	Direktiva o otpadu iz 2008.	Direktiva o otpadu i Direktiva o ambalaži iz 2018.		Direktiva o otpadu iz 2018.
	Najkasnije do kraja lipnja 2001.	Najkasnije do kraja 2008.	Do kraja 2020.	Do kraja 2025.	Do kraja 2030.	Do kraja 2035.
Ambalaža uporabljena ili spaljena uz energetske uporabu (po masenom udjelu)	 50 % (minimalno) do 65 % (maksimalno)	 60 % (minimalno)				
Komunalni otpad pripremljen za ponovnu upotrebu i recikliran (po masenom udjelu)			 50 %* (minimalno)	 55 % (minimalno)	 60 % (minimalno)	 65 % (minimalno)
Ukupni reciklirani ambalažni otpad (po masenom udjelu)	 25 % (minimalno) do 45 % (maksimalno)	 55 % (minimalno) do 80 % (maksimalno)		 65 % (minimalno)	 70 % (minimalno)	

Ciljne vrijednosti recikliranja za pojedini materijal (po masenom udjelu):

Plastika		 22,5 % (minimalno)		 50 % (minimalno)	 55 % (minimalno)	
Drvo		 15 % (minimalno)		 25 % (minimalno)	 30 % (minimalno)	
Željezni metali		 50 %** (minimalno)		 70 % (minimalno)	 80 % (minimalno)	
Aluminij (neželjezni metal)				 50 % (minimalno)	 60 % (minimalno)	
Staklo		 60 % (minimalno)		 70 % (minimalno)	 75 % (minimalno)	
Papir i karton		 60 % (minimalno)		 75 % (minimalno)	 85 % (minimalno)	

* Ciljna vrijednost za 2020. odnosila se samo na stopu recikliranja papira, metala, plastike i stakla, dok se kasnije ciljne vrijednosti (za 2025., 2030., 2035.) odnose na sav komunalni otpad.

** Ciljna vrijednost za 2008. odnosila se na sve metale. Kad je riječ o kasnijim ciljnim vrijednostima (za 2025. i 2030.), postoje zasebne ciljne vrijednosti za željezne metale i za aluminij.

Izvor: Sud, na temelju Direktive o otpadu i Direktive o ambalaži.

22 Ciljne vrijednosti postavljene Direktivom o odlagalištima otpada³ („Direktiva o odlagalištima”) prikazane su na [slici 3.](#)

Slika 3. | Ciljne vrijednosti postavljene Direktivom o odlagalištima

	Direktiva o odlagalištima iz 1999.			Direktiva o odlagalištima iz 2018.
	Do 16. srpnja 2006.	Do 16. srpnja 2009.	Do 16. srpnja 2016.	Do 2035.
Udio biorazgradivog komunalnog otpada koji se odvozi na odlagališta (od ukupnog iznosa (po masenom udjelu) biorazgradivog komunalnog otpada proizvedenog 1995. ili posljednje godine prije 1995. za koju su dostupni standardizirani podatci Eurostata)	 75 % (maksimalno)	 50 % (maksimalno)	 35 % (maksimalno)	
Otpad koji se odvozi na odlagališta (kao % ukupnog nastalog komunalnog otpada, po masenom udjelu)				 10 % (maksimalno)

Izvor: Sud, na temelju Direktive o odlagalištima.

23 Komisija je odgovorna za djelotvornu primjenu, provedbu i izvršavanje prava EU-a⁴. Kako bi u tome bila uspješna, trebala bi pomno pratiti kako države članice donose i primjenjuju te zakone, rješavati sva pitanja koja se pojave kako bi se ispravile moguće povrede prava i prema potrebi pokretati odgovarajuće postupke zbog povrede.

24 Sud je procijenio jesu li Komisijine pravne inicijative i njihovo izvršavanje bili svrsishodni, konkretno:

- je li Komisija je predlagala ciljne vrijednosti na temelju pouzdanih obrazloženja;
- jesu li pravni akti sadržavali odgovarajuće odredbe kojima se države članice poticalo na usklađivanje s ciljnim vrijednostima i ciljevima EU-a;
- je li Komisija imala na raspolaganju djelotvoran sustav za izvršavanje propisa.

³ Direktiva 1999/31/EZ.

⁴ Komunikacija Komisije 2017/C 18/02.

Komisija je predlagala ciljne vrijednosti na temelju pouzdanih obrazloženja

- 25** EU je ciljne vrijednosti za ambalažni otpad prvi put postavio 1994. Direktivom o ambalaži. Zatim je 1999. uslijedila Direktiva o odlagalištima, kojom su postavljene ciljne vrijednosti za smanjenje količine biorazgradivog otpada na odlagalištima. S vremenom se u zakonodavstvu EU-a fokus postupno preusmjeravao s odlaganja otpada na njegovo spaljivanje i oporabu, a zatim na pripremu za ponovnu upotrebu i na recikliranje. Nadalje, primjena zakonodavstva EU-a proširena je i sada ne obuhvaća samo ambalažni otpad nego i druge tokove otpada, uključujući komunalni otpad (tj. otpad iz kućanstava i sličnih izvora). Komisija je svoje mjere temeljila na pouzdanim analizama, kako je prikazano u ovom odjeljku.
- 26** Konkretno, izmjenama Direktive o otpadu, Direktive o ambalaži i Direktive o odlagalištima iz 2018. uvedena su znatna poboljšanja (vidjeti posljednja tri stupca na [slici 2.](#) i posljednji stupac na [slici 3.](#)).
- Komisija je taj postupak preispitivanja pokrenula 2014. podnošenjem zakonodavnih prijedloga za izmjenu tih triju direktiva. Njezini su prijedlozi uglavnom bili usklađeni s procjenom učinka, koja se temeljila na jednoj studiji koju je naručila. U procjeni učinka zaključeno je da su ciljne vrijednosti postavljene u prijedlozima realistične.
 - Međutim, nakon početnih rasprava o Komisijinim prijedlozima Vijeće⁵ je pozvalo na postavljanje realističnih i ostvarivih ciljnih vrijednosti uzimajući u obzir posebne značajke svake države članice, posebno njihove različite razine uspješnosti.
 - Zbog toga je Komisija povukla svoje početne prijedloge i krajem 2015. predstavila izmijenjene prijedloge na temelju ažurirane procjene učinka. Cjelokupno gledajući, te predložene ciljne vrijednosti bile su blaže i rokovi za njihovo dostizanje bili su dulji. U okviru zakonodavnog postupka te su ciljne vrijednosti dodatno ublažene, ali su i dalje bile zahtjevnije od onih iz direktiva koje su bile na snazi prije 2018. ([tablica 1.](#)).

⁵ Priopćenje za medije [14510/14.](#)

Tablica 1. | Predložene i usvojene ciljne vrijednosti (u %)

Ciljne vrijednosti	Rok	Prvi Komisijin prijedlog	Drugi Komisijin prijedlog	Direktive donesene 2018.
Odlagališta: blaža ciljna vrijednost i dulji vremenski okvir	2020. 2025. 2030. 2035.	25 5	 10	 10
Komunalni otpad pripremljen za ponovnu upotrebu i recikliran: blaža ciljna vrijednost i dulji vremenski okvir	2020. 2025. 2030. 2035.	50 70	 60 65	 55 60 65
Reciklirani ambalažni otpad: blaža ciljna vrijednost	2020. 2025. 2030.	60 70 80	65 70	50 65 70

27 Do 2014., kad je predstavljena prva procjena učinka, većina (79 %) država članica dostigla je ciljnu vrijednost iz Direktive o ambalaži iz 2008. („reciklirani ambalažni otpad”). Odbor regija komentirao je Komisijin prijedlog iz 2014. napomenuvši da „pozitivni rezultati postignuti u nekim državama članicama također pokazuju da je moguće u potpunosti ili barem djelomično ostvariti ambiciozne ciljeve ukoliko za to postoje povoljni uvjeti te ukoliko se, tamo gdje trenutačno još ne postoje, razviju potrebni administrativni kapaciteti”⁶. Doista, s obzirom na broj ciljnih vrijednosti države članice moraju imati djelotvorne organizacijske strukture i dostatna financijska sredstva. Analiza napretka ostvarenog između 2010. i 2022. (*Prilog II.*) koju je Sud proveo potvrđuje izjavu Odbora regija da je moguće u potpunosti ili barem djelomično dostići ambiciozne ciljne vrijednosti.

- Neke države članice ostvarile su znatan napredak, dok su druge ostvarile umjeren napredak, a njih nekoliko slab ili nikakav napredak.
- Među onima koje su zaostajale bile su Grčka, Cipar, Malta i Rumunjska za većinu ciljnih vrijednosti (tj. za odlagališta, za „komunalni otpad koji je pripremljen za ponovnu upotrebu i recikliran” i „reciklirani ambalažni otpad”). Kad je riječ o Grčkoj i Rumunjskoj, Sud je utvrdio da je došlo do kašnjenja u provedbi projekata i općenito u provedbi mjera za postupanje s otpadom (odlomci [70](#) – [78](#) i [102](#) – [107](#)).

⁶ Mišljenje [2015/C 140/08](#).

- 28** U procjeni učinka⁷ koju je Komisija objavila u okviru svojeg prijedloga izmjene Direktive o ambalaži iz 2022. zaključeno je da mjere koje su države članice poduzele na temelju raznih direktiva nisu bile „dovoljne da bi se zajamčilo da poštuju sve posebne ciljne vrijednosti za stope recikliranja utvrđene u Direktivi o ambalaži. Nadalje, postoji znatan potencijal za poboljšanje recikliranja ambalažnog otpada čak i u državama članicama koje će dostići barem neke od utvrđenih ciljnih vrijednosti za recikliranje.” Komisija je stoga predložila pretvaranje te direktive u uredbu. Uredba o ambalaži i ambalažnom otpadu⁸ („Uredba o ambalaži”) donesena je 2025.
- 29** Teško je utvrditi jesu li poteškoće određenih država članica u dostizanju ciljnih vrijednosti posljedica broja i/ili ambicioznosti ciljnih vrijednosti, nedostatka djelotvornih mjera država članica ili možda kombinacije tih dvaju čimbenika.
- 30** Osim toga, u pravo EU-a uvedeni su ustupci kako bi se olakšalo dostizanje tih ciljnih vrijednosti. Prvi od njih povezan je s metodom izračuna napretka u dostizanju ciljnih vrijednosti. Na temelju jedne Komisijine odluke⁹ državama članicama dopušteno je da za ciljnu vrijednost „komunalni otpad koji je pripremljen za ponovnu upotrebu ili recikliran” (u daljnjem tekstu „ciljna vrijednost recikliranja komunalnog otpada”) za 2020. odaberu jednu od četiriju metoda izračuna. To se promijenilo uvođenjem ciljne vrijednosti za 2025., za koju sve države članice moraju primjenjivati istu metodu (br. 4¹⁰), koja je najnepovoljnija. Komisijina procjena dostizanja ciljne vrijednosti za 2020. temelji se na metodi koju su odabrale države članice. Učinak toga na mjeru u kojoj je ciljna vrijednost dostignuta opisan je u *okviru 1.* i na *slici 4.* Dodatni čimbenici koji utječu na usporedivost podataka navedeni su u *Prilogu III.*

⁷ SWD(2022) 384.

⁸ Uredba (EU) 2025/40.

⁹ Odluka 2011/753/EU.

¹⁰ Provedbena odluka (EU) 2019/1004.

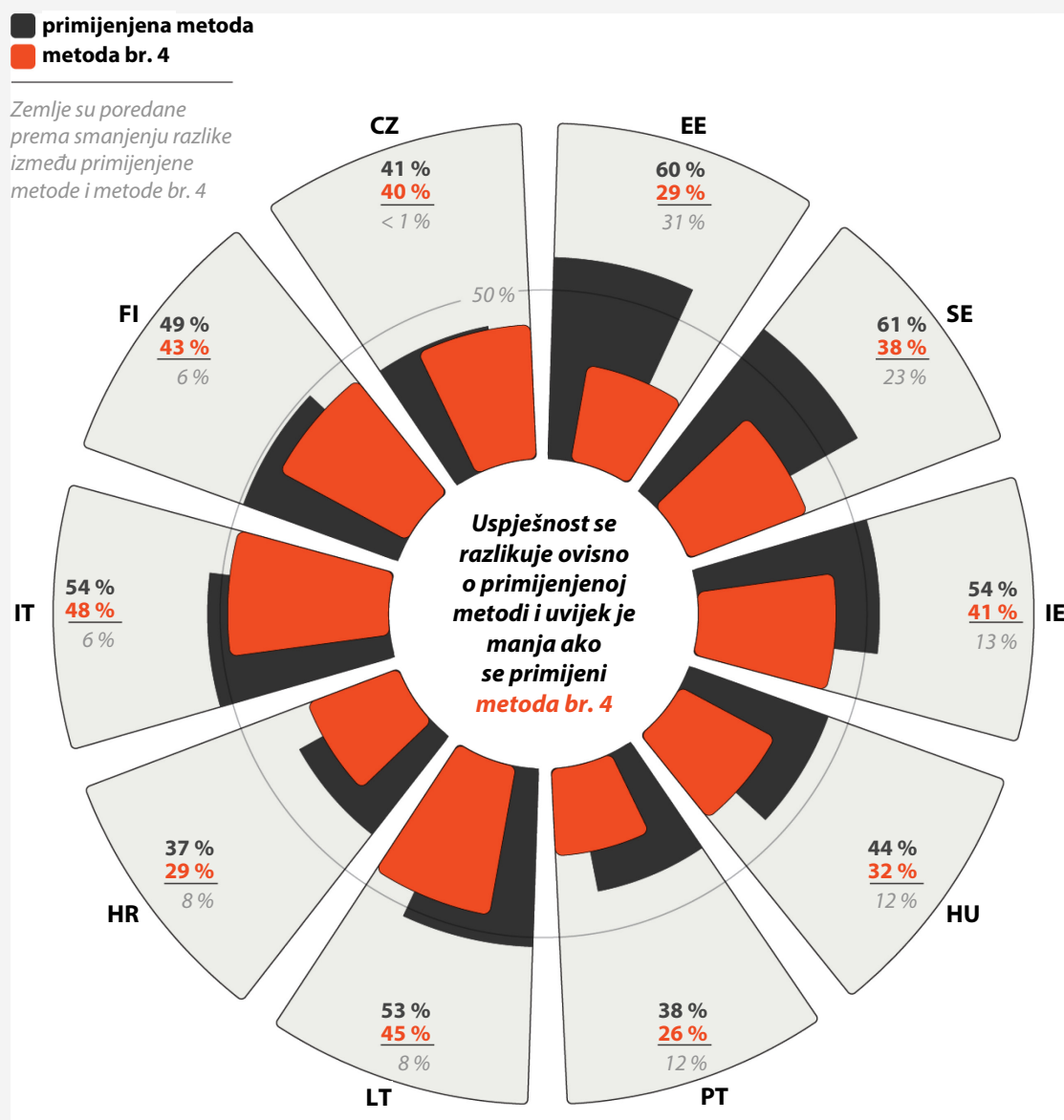
Okvir 1.

Različite metode izračuna napretka ostvarenog u dostizanju ciljne vrijednosti recikliranja komunalnog otpada za 2020.

Za ciljnu vrijednost recikliranja komunalnog otpada za 2020. većina država članica, njih 15, već je bila odlučila da će svoje rezultate procjenjivati na temelju metode br. 4, dok je devet država članica primijenilo metodu br. 2, a njih dvije metodu br. 1. Do kraja 2024. Grčka nije dostavila nikakve podatke za 2020. Nadalje, 10 od tih 11 država članica dostavilo je podatke izračunane i na temelju stare i na temelju nove metode, što je Sudu omogućilo da usporedi podatke. Sud je utvrdio da su vrijednosti koje su se temeljile na metodi br. 4 u prosjeku bile manje za 12 postotnih bodova (s rasponom od 0,5 do 30,9 postotnih bodova manje), kao što je prikazano na [slici 4.](#)

Državama članicama koje nisu primijenile metodu br. 4 bilo je lakše dostići navedenu ciljnu vrijednost, no to znači i da će one morati uložiti više napora kako bi do 2025. dostigle novu ciljnu vrijednost recikliranja komunalnog otpada od 55 %. Iako je ta nova ciljna vrijednost samo za pet postotnih bodova viša od ciljne vrijednosti za 2020., te države članice prvo moraju nadoknaditi razliku između navedenih dviju metoda, a tek onda dostići dodatnih pet postotnih bodova.

Slika 4. | Utjecaj različitih metoda izračuna na dostizanje ciljne vrijednosti za 2020.



Izvor: Sud, na temelju podataka koje je dostavio Eurostat.

31 Drugi ustupak odnosi se na rokove za dostizanje ciljnih vrijednosti. Na temelju Komisijinih prijedloga, koji su dorađeni tijekom zakonodavnog postupka, Direktivom o otpadu i Direktivom o odlagalištima propisano je da države članice pod određenim uvjetima mogu odlučiti odgoditi te rokove. Slično tomu, za ciljne vrijednosti koje se odnose na specifične materijale iz Direktive o ambalaži moguća je odgoda od pet godina. Ta odredba nije bila dio izvornog prijedloga Komisije, ali je umetnuta tijekom zakonodavnog postupka. Kao rezultat toga, 8 država članica¹¹ (od njih 11 koje su ispunile uvjete) dostavilo je obavijest o tome da namjeravaju odgoditi dostizanje ciljne vrijednosti recikliranja komunalnog otpada za 2025., a njih 7¹² (od 27 država članica koje su ispunile uvjete) to je učinilo za ciljne vrijednosti za 2025. koje se odnose na ambalažu od specifičnog materijala. Budući da određene države članice namjeravaju odgoditi dostizanje većeg broja ciljnih vrijednosti, riječ je o ukupno 12 država članica. Međutim, u Komisijinu izvješću iz 2023. o ranom upozoravanju u pogledu napretka država članica u dostizanju ciljnih vrijednosti navedeno je da se za 23 državu članicu smatra da postoji rizik od toga da neće dostići najmanje jednu ciljnu vrijednost (*slika 7.*). To znači da neke države članice za koje je taj rizik bio naveden i koje su mogle zatražiti odgodu zapravo nisu iskoristile tu mogućnost.

32 Sud je procijenio i razloge zbog kojih nisu postavljene ciljne vrijednosti za određene aspekte, naime za sprečavanje nastanka otpada i njegovo spaljivanje.

33 Mogućnost uvođenja ciljnih vrijednosti za **sprečavanje nastanka otpada** prvi je put spomenuta u jednoj Komisijinoj komunikaciji iz 2003. Direktivom o otpadu iz 2008. nisu utvrđene ciljne vrijednosti u tom pogledu, ali se od država članica zahtijevalo da do kraja 2013. pripreme programe za sprečavanje nastanka otpada. Slično tomu, Komisija nije predložila takve ciljne vrijednosti u svojim prijedlozima za izmjenu Direktive o otpadu iz 2014. i 2015. Prema Komisijinim procjenama učinka glavni razlozi za to bili su sljedeći:

- budući da koncept „komunalnog otpada” nije jasno definiran, podatci koje su dostavile države članice nisu se mogli uspoređivati. Zbog toga je ujedno bilo teško postaviti ciljne vrijednosti koje bi se mogle primjenjivati na zajedničkoj osnovi;
- prije uvođenja ciljnih vrijednosti trebalo je procijeniti djelotvornost programa za sprečavanje nastanka otpada.

¹¹ Grčka, Hrvatska, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Rumunjska i Slovačka.

¹² Češka, Grčka, Hrvatska, Luksemburg, Malta, Portugal i Švedska.

34 Ipak, Komisija je počela uvoditi mjere za smanjenje nastajanja otpada iz određenih tokova.

- Na temelju Komisijinih prijedloga, koji su dodatno izmijenjeni u okviru zakonodavnog postupka, jednom direktivom iz 2015.¹³ uvedena su ograničenja upotrebe laganih plastičnih vrećica, dok su 2019. jednom drugom direktivom¹⁴ zabranjeni određeni plastični proizvodi (kao što su pribor za jelo, tanjuri i slamke).
- Ciljne vrijednosti za smanjenje nastanka otpada prvi su put uvedene Komisijinim prijedlogom za izmjenu Direktive o ambalaži iz 2022.¹⁵ (koji je uzet u obzir u donesenoj Uredbi o ambalaži) i prijedlogom za izmjenu Direktive o otpadu iz 2023.¹⁶ (usvojenom u jesen 2025.). Te se ciljne vrijednosti odnose na posebne tokove otpada: otpad od hrane i ambalažni otpad. Dodatne pojedinosti nalaze se u *Prilogu IV*.

35 Pravnom osnovom EU-a nisu postavljene ciljne vrijednosti za **spaljivanje otpada**.

U prošlosti su mnoge države članice ulagale u spalionice, a neke to i dalje čine, primjerice Italija (npr. u Rimu, *okvir 3.*). Takva su ulaganja skupa i spalionice imaju radni vijek od 20 ili više godina. Zbog toga je spaljivanje i dalje glavna metoda zbrinjavanja otpada u mnogim državama članicama (*slika 4. u Prilogu I.*). Nadalje, u većini se spalionica oporabljuje energija, koja se može prodati radi prikupljanja prihoda. Međutim, pravo EU-a uključuje određene restriktivne mjere u pogledu upotrebe spaljivanja, koje bi se u budućnosti mogle postrožiti.

- Europski parlament pozvao je na to da se do 2020. spaljivanje strogo ograniči na otpad koji se ne može reciklirati i koji nije biorazgradiv. Potonji je zahtjev uvelike ispunjen jer se u skladu s Direktivom o otpadu iz 2018. biootpad mora reciklirati na izvoru ili prikupljati odvojeno. U njoj se navodi i da se odvojeno prikupljeni otpad ne smije spaljivati.
- Komisija bi 2026. trebala procijeniti izvedivost uključivanja spalionica komunalnog otpada u sustav EU-a za trgovanje emisijama od 2028.¹⁷ U okviru tog sustava ta bi postrojenja morala predati emisijske jedinice – kupljene na dražbi – kako bi mogla

¹³ Direktiva (EU) 2015/720.

¹⁴ Direktiva (EU) 2019/904.

¹⁵ COM(2022) 677.

¹⁶ COM(2023) 420.

¹⁷ Direktiva 2003/87/EZ, članak 30. stavak 7.

nadoknaditi svoje emisije stakleničkih plinova. Time bi se povećali troškovi spaljivanja i tako odvratio od upotrebe te metode.

Komisija je postupno postrojila pravne zahtjeve za komunalni otpad, ali na tržištu za recikliranje i dalje postoje izazovi

- 36** Ciljne vrijednosti EU-a mogu se dostići i njegovi ciljevi postići samo ako države članice preuzmu inicijativu da se to ostvari. Sud je stoga procijenio u kojoj je mjeri Komisija postrojila pravne zahtjeve kako bi to potaknula.
- 37** Prvom direktivom o otpadu (iz 1975.) od država članica već se zahtijevalo da pripremaju **planove gospodarenja otpadom**, u prvom redu usmjerene na vrste, količine i odlagališta otpada. Na temelju Komisijinih prijedloga u pravnom okviru EU-a postupno su postroženi zahtjevi u pogledu sadržaja tih planova (npr. trebali bi uključivati procjenu postojećih programa prikupljanja otpada). To znači da bi se u planovima gospodarenja otpadom sada trebala sveobuhvatno odražavati politika svake zemlje o gospodarenju otpadom. Iako je zahtjev za usklađivanje tih planova s ciljnim vrijednostima EU-a uključen u pravnu osnovu tek 2018., to je bio pozitivan pomak. Države članice dužne su vrednovati planove najmanje svakih šest godina i prema potrebi ih izmjenjivati¹⁸. Na temelju Direktive o otpadu državama članicama daje se diskrecijsko pravo odlučivanja o tome postoji li potreba za ažuriranjem, čime se ograničavaju Komisijine ovlasti za izvršavanje zakonodavstva.
- 38** Iako se pravnom osnovom od Komisije ne zahtijeva izričito da procjenjuje te planove, Komisija je u razdoblju 2015. – 2018. analizirala nacionalne i regionalne planove u svim državama članicama uz pomoć jednog ugovaratelja. Zaključila je da znatan broj planova nije bio zadovoljavajući. Komisija je nedavno jednom vanjskom poduzeću povjerila procjenu najnovijih planova gospodarenja otpadom (nacionalnih, regionalnih i lokalnih). Ta bi procjena trebala biti dovršena do sredine 2026.

¹⁸ Direktiva 2008/98/EZ, članak 30. stavak 1.

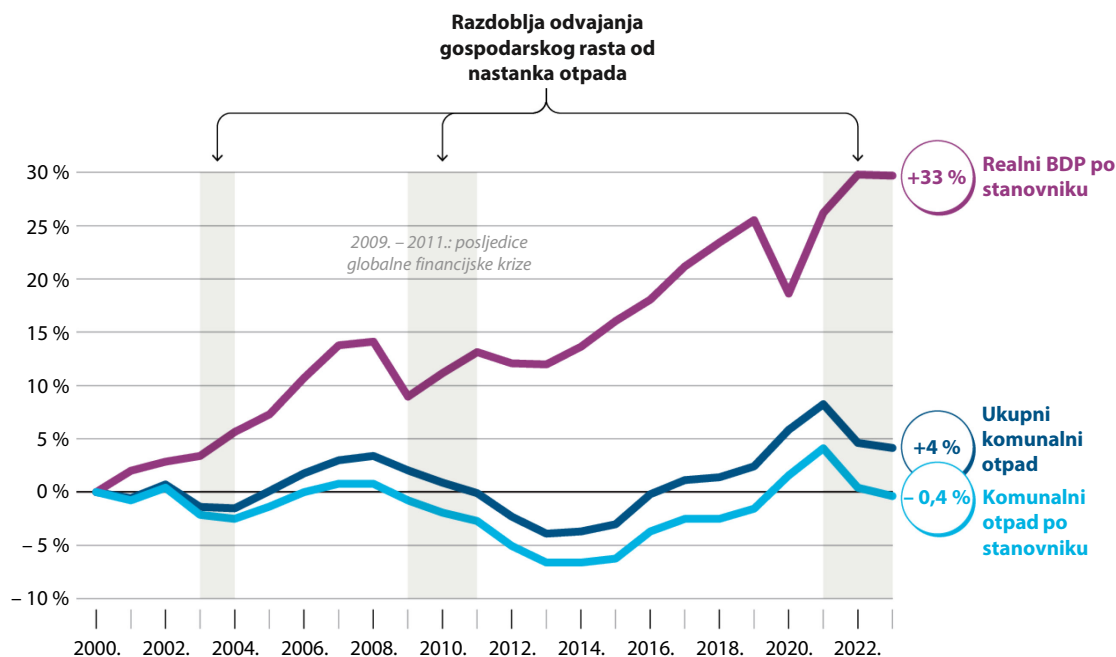
39 Komisija je 2005. predložila da se od država članica zahtijeva da pripremaju **programe za sprečavanje nastanka otpada**. To je zatim uvršteno u Direktivu o otpadu iz 2008. Europskoj agenciji za okoliš (EEA) bilo je povjereno objavljivanje izvješća u kojima se preispituje napredak postignut u dovršavanju i provedbi programa za sprečavanje nastanka otpada. U tom izvješću za 2025.¹⁹ zaključeno je, među ostalim, da:

- unatoč važnosti sprečavanja nastanka otpada postojeći programi i dalje se uglavnom oslanjaju na dobrovoljne inicijative, sporazume i informativne kampanje, koji čine 81 % svih mjera utvrđenih u tim programima;
- unatoč vezi između nastajanja otpada i gospodarskog rasta ekonomski instrumenti (kao što su financijski poticaji) i dalje se nedovoljno upotrebljavaju;
- postoje ograničene informacije o stvarnoj provedbi tih programa. Iako su države članice dužne vrednovati svoje programe najmanje svakih šest godina, taj zahtjev često se ne ispunjava, te evaluacije nisu uvijek javno dostupne i djelotvornost instrumenata politike ne procjenjuje se dovoljno.

40 Sprečavanje nastanka otpada s vremenom bi trebalo dovesti do toga da se nastajanje otpada odvoji od gospodarskog rasta, mjerenog bruto domaćim proizvodom (BDP). U posljednje 23 godine to odvajanje postignuto je u specifičnim razdobljima, što znači da se nastajanje komunalnog otpada i dalje uglavnom povećava kad BDP raste, iako u manjoj mjeri, kao što je prikazano na [slici 5](#).

¹⁹ EEA, izvješće 02/2025.

Slika 5. | Fluktuacija BDP-a i količine komunalnog otpada (2000. – 2023.)



Izvor: Sud, na temelju skupova podataka Eurostata [sdg_08_10](#) za realni BDP po stanovniku i [env_wasmun](#) za ukupni komunalni otpad i komunalni otpad po stanovniku.

41 Ostali zahtjevi odnose se na **pravila financiranja u okviru kohezijske politike**, koja je jedan od glavnih izvora financiranja za slabije razvijene države članice i regije. Sud je utvrdio da se u tim pravilima postupno odražavala hijerarhija otpada (odlomak [04 Priloga I.](#)).

- Pravnim tekstovima kojima se uređuje kohezijska politika za programsko razdoblje 2014. – 2020. nisu bila uvedena ograničenja za vrste projekata prihvatljive za sufinanciranje. Međutim, Komisija je u [smjernicama za gospodarenje otpadom](#) naglasila da su mjere u nižim dijelovima hijerarhije otpada „manje poželjne” i da bi mi se „trebalo pribjeći samo ako mjere na višim dijelovima hijerarhije otpada nisu moguće”. Ulaganja u niže dijelove odnose se na odlagališta otpada te postrojenja za spaljivanje ili mehaničko-biološku obradu.

- U pravnom tekstu za programsko razdoblje 2021. – 2027. otišlo se korak dalje, isključujući iz opsega potpore (i) ulaganja u odlagališta otpada i (ii) ulaganja u povećanje kapaciteta postrojenja za obradu preostalog otpada (tj. postrojenja za mehaničko-biološku obradu ili spaljivanje), iako uz ograničene iznimke²⁰. Nadalje, ulaganja za koja se pruža potpora trebala bi biti usklađena s načelom „ne nanosi bitnu štetu” kako bi se izbjegao negativan učinak na postizanje okolišnog cilja u pogledu prelaska na kružno gospodarstvo²¹.

42 Za financiranje sredstvima kohezijske politike u programskom razdoblju 2014. – 2020. Komisija je uvela i **uvjete** koje su države članice morale ispuniti do kraja 2016. Ako određena država članica nije ispunila te uvjete, Komisija je mogla obustaviti plaćanja. Slični uvjeti vrijede i za programsko razdoblje 2021. – 2027. Za razliku od razdoblja 2014. – 2020., države članice moraju primjenjivati te uvjete tijekom cijelog razdoblja 2021. – 2027. Nadalje, Komisija neće nadoknaditi prijavljene rashode ako države članice ne ispune, ili ne nastave ispunjavati, uvjete tijekom cijelog razdoblja.

43 Jedan od tih uvjeta odnosio se na to da su države članice morale izraditi planove gospodarenja otpadom u skladu s Direktivom o otpadu. Iako se izrada takvih planova zahtijeva Direktivom o otpadu još od 1975., znatnom broju država članica trebalo je vremena da ispune taj uvjet. Budući da se programi kojima se provodi kohezijska politika uglavnom izrađuju i njima se upravlja na regionalnoj razini, regije su u većini slučajeva podnijele regionalne planove gospodarenja otpadom.

- 2014. – 2020.: 13 država članica nije ispunjavalo taj uvjet u trenutku u kojem je Komisija odobrila njihove regionalne i nacionalne programe kojima se provodi kohezijska politika. Zbog toga su morale dostaviti posebne akcijske planove. Komisija je kasnije procijenila da je taj uvjet ispunjen.
- 2021. – 2027.: do sredine lipnja 2025. taj uvjet još nije bio ispunjen za 29 programa od njih 115 na koje se primjenjivao. Tih 29 programa provodi pet država članica.

44 Ispunjavanje tog uvjeta ne znači da su navedeni planovi kvalitetni, realistični i izvedivi, kako pokazuje analiza koju je Sud proveo za četiri države članice iz uzorka (odlomci **70 – 75**).

²⁰ Uredba (EU) 2021/1058, članak 7. stavak 1. točke (f) i (g).

²¹ Uredba (EU) 2021/1060, uvodna izjava 10. i članak 9. stavak 4.

- 45** Odlukom Vijeća iz 2020. o sustavu vlastitih sredstava EU-a²² državama članicama pružen je poticaj za smanjenje potrošnje plastike za jednokratnu upotrebu, povećanje recikliranja i rast kružnog gospodarstva. To je postignuto zahtjevom da svaka država članica **EU-u uplaćuje nacionalni doprinos** razmjerni količini plastičnog ambalažnog otpada koji ne reciklira.
- 46** Komisija je postupno postrožila zahtjeve za države članice u području **ekonomskih instrumenata**, koji mogu imati ključnu ulogu u postizanju ciljeva gospodarenja komunalnim otpadom i sprečavanja nastanka otpada. Glavne vrste tih instrumenata prikazane su na *slici 6*.

²² Odluka (EU, Euratom) 2020/2053.

Slika 6. | Ekonomski instrumenti

	Vrsta ekonomskog instrumenta	Svrha
	Porez na odlaganje	Porez koji se plaća na količinu otpada koji je odložen na odlagalištima. Na temelju tog poreza odlaganje otpada trebalo bi biti skuplje te stoga i manje privlačno.
	Porez na spaljivanje	Porez koji se plaća na količinu otpada koji je spaljen. Na temelju tog poreza spaljivanje otpada trebalo bi biti skuplje te stoga i manje privlačno.
	Načelo „plati koliko baciš“	Proizvođači otpada plaćaju tarifu na temelju stvarne količine nastalog otpada, tj. mase ili obujma. To načelo trebalo bi služiti kao poticaj za stvaranje manje otpada i bolje razvrstavanje otpada.
	Sustavi povratne naknade	Potrošač plaća naknadu pri kupnji, primjerice, boce pića. Ta se naknada vraća pri povratu boce. Ti sustavi trebali bi služiti kao poticaj za učinkovito prikupljanje rabljenih proizvoda i materijala.
	Programi proširene odgovornosti proizvođača	Proizvođači proizvoda snose financijsku ili financijsku i organizacijsku odgovornost za upravljanje fazom otpada u životnom ciklusu određenog proizvoda. Konkretno, trebali bi pokrivati troškove odvojenog prikupljanja otpada te njegova naknadnog prijevoza i obrade. Ti programi trebali bi služiti kao poticaj za osmišljavanje ekološki prihvatljivih proizvoda.

Izvor: Sud, na temelju, među ostalim, Direktive o otpadu i informativnog dokumenta EEA-e 29/2022.

47 I dok se Direktivom o otpadu iz 2008. poticala primjena ekonomskih instrumenata, Direktivom o otpadu iz 2018. njihova upotreba postala je obvezna. U procjeni učinka koju je Komisija izradila 2014. zaključeno je da bi nametanje potpunog usklađivanja tih instrumenata bilo pretjerano. Stoga se pravom EU-a državama članicama daje fleksibilnost da odaberu koje će instrumente provesti, uz sljedeće glavne iznimke.

- Primjena sustava povratne naknade bit će obvezna od siječnja 2029. za određene oblike ambalaže. Ta se odredba temeljila na jednom Komisijinu prijedlogu i uključena je u Uredbu o ambalaži iz 2025.
- Programi proširene odgovornosti proizvođača od siječnja 2025. obvezni su za svu ambalažu. Tu su odredbu u Direktivu o ambalaži uveli suzakonodavci (Europski parlament i Vijeće).

48 Osim toga, Komisija je postupno postrojila zahtjeve za države članice u području **sustava odvojenog prikupljanja** (*tablica 2.* u *Prilogu IV.*). Djelotvorni sustavi prikupljanja ključni su za prikupljanje visokokvalitetnih reciklabilnih materijala i postizanje viših stopa recikliranja.

- I dok je Direktivom o otpadu iz 2008. bilo propisano da se do 2015. odvojeno prikupljanje uvede barem za papir, metal, plastiku i staklo, Direktivom o otpadu iz 2018. ono se od siječnja 2025. zahtijeva i za tekstil.
- Kad je riječ o biootpadu, Direktivom o otpadu iz 2008. poticalo se njegovo odvojeno prikupljanje, no Direktivom o otpadu iz 2018. od država članica zahtijevalo se da do 31. prosinca 2023. zajamče da se biootpad odvaja i reciklira na izvoru ili da se prikuplja odvojeno i ne miješa s drugim vrstama otpada.

- 49** Komisija je u novije vrijeme počela raditi na rješavanju problema otpada s aspekta proizvodnje. Pitanje otpada trebalo bi razmotriti već u fazi **dizajna proizvoda**. Riječ je o još jednom važnom koraku na putu prema smanjenju otpada, ali bit će potrebno određeno vrijeme prije nego što budu vidljivi konkretni rezultati. Tri su glavna pravna akta u tom pogledu Direktiva o smanjenju utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš iz 2019.²³ (odlomak **34**; **tablica 1.** u **Prilogu IV.**), Uredba o ambalaži iz 2025. (**tablica 1.** u **Prilogu IV.**) i Uredba o ekološkom dizajnu iz 2024.²⁴ Potonja uredba vrsta je okvirnog zakonodavstva te se njome postavljaju temelji za naknadno donošenje posebnih pravila, bilo za svaki pojedinačni proizvod bilo horizontalno. Komisija će u tu svrhu prednost odrediti prioritete među proizvodima i zatim početi osmišljavati pravila za proizvode. Prvi popis prioriteta²⁵ donesen je u proljeće 2025. i uključuje, primjerice, tekstil.
- 50** Sud je utvrdio izazove u pogledu sektora recikliranja, posebno plastike, i potražnje za sekundarnim (tj. recikliranim) materijalima. Bez djelotvornog sektora i tržišta recikliranja dostizanje ciljnih vrijednosti u pogledu recikliranja bit će ugroženo. EEA je zaključila²⁶ (i) da su vrijednosni lanci za plastiku neodrživi jer se u okviru njih stvaraju emisije te povećava otpad i onečišćenje i (ii) da je za smanjenje takvih učinaka potreban prelazak na kružan i održiv sustav za plastiku.
- 51** Gospodarskim subjektima koji se bave recikliranjem potreban je održiv poslovni model. Organizacija koja zastupa interese europskih subjekata koji se bave recikliranjem plastike u EU-u nedavno je upozorila²⁷ na krizu u tom sektoru te je za to navela razne razloge, kao što su: (i) sve veći operativni troškovi, djelomično zbog visokih cijena energije; (ii) jeftin, neprovjeren uvoz neobrađene i reciklirane plastike i (iii) nedostatak potražnje za neobrađenom i recikliranom plastikom proizvedenom u EU-u.

²³ Direktiva (EU) 2019/904.

²⁴ Uredba (EU) 2024/1781.

²⁵ COM(2025) 187.

²⁶ Informativni dokument 05/2024.

²⁷ Plastic Recyclers Europe, „Safeguarding Europe’s Plastics Recycling Future”, 2025.; „Crisis in EU Plastic Recycling Demands Immediate Action”, 2025.; „EU’s competitiveness under severe threat: plastics sector at crossroads”, 2024.

- 52** Upravitelji postrojenja za obradu otpada u Poljskoj naveli su da mali broj postrojenja za recikliranje kupuje oporabljene materijale. To je navedeno i u rumunjskom nacionalnom planu gospodarenja otpadom. Osim toga, upravitelji su istaknuli da brojna postrojenja za recikliranje smanjuju kapacitete ili potpuno prestaju s radom. Taj nedostatak (tj. niska potražnja) doprinosi niskim cijenama i zbog njega se reciklabilni materijali moraju otpremati na veće udaljenosti, čime se stvaraju emisije povezane s prometom. Primjerice, jedan upravitelj postrojenja iz uzorka Suda prodao je staklo jednom postrojenju udaljenom 590 km, dok je drugi prodao papir postrojenju udaljenom više od 570 km i aluminij postrojenju udaljenom više od 910 km. U [Prilogu V.](#) navedene su dodatne pojedinosti o načinu na koji se prodajne cijene reciklabilnih materijala razlikuju ovisno o materijalu.
- 53** Kad je riječ o potražnji, Sud napominje da se u Uredbi o materijalima od reciklirane plastike iz 2022.²⁸ navodi da materijali od reciklirane plastike koji dolaze u dodir s hranom moraju potjecati iz odvojeno prikupljenog plastičnog otpada ili se moraju prikupljati u sklopu sustava kojim se jamči da nema kontaminacije. Time se smanjuje prostor za upotrebu reciklirane plastike. S druge strane, Komisija je najavila²⁹ da u novi akt o kružnom gospodarstvu, koji bi se trebao donijeti 2026., namjerava uključiti mjere za olakšavanje jedinstvenog tržišta sekundarnih sirovina, poticanje veće ponude visokokvalitetnih reciklata (tj. materijala koji su rezultat postupka recikliranja) i poticanje potražnje za sekundarnim materijalima i kružnim proizvodima.

Komisija je uputila relevantne preporuke državama članicama, ali na njezine pravne postupke u vezi s nedostignutim ciljnim vrijednostima za otpad utjecali su kadrovska pitanja i kašnjenja

- 54** Komisija je odgovorna za praćenje usklađenosti država članica s pravom EU-a, uključujući njihov napredak u dostizanju ciljnih vrijednosti EU-a. Direktivom o otpadu Komisiji je povjerena zadaća upućivanja preporuka državama članicama za koje postoji rizik od toga da neće dostići ciljne vrijednosti. Ako se države članice ne usklade s pravom EU-a, Komisija može pokrenuti postupke zbog povrede i naposljetku uputiti taj predmet Sudu Europske unije. Komisija ima diskrecijsko pravo odlučiti hoće li i kada pokrenuti postupak zbog povrede.

²⁸ Uredba (EU) 2022/1616.

²⁹ COM(2025) 85.

55 Sud je stoga procijenio Komisijine procese za evaluaciju napretka država članica u pogledu gospodarenja komunalnim otpadom i pokretanje postupaka zbog povrede.

56 Komisija je stekla dubinski uvid u gospodarenje komunalnim otpadom u državama članicama na temelju raznih procjena:

- niza procjena učinka, kao što su one provedene u okviru priprema za izmjene Direktive o otpadu, Direktive o ambalaži i Direktive o odlagalištima te Uredbe o ambalaži;
- dvaju „postupaka za promicanje usklađenosti” čija je svrha bila doprinijeti poboljšanju nacionalnih praksi gospodarenja komunalnim otpadom. Prvi je proveden 2012. i 2013. te je obuhvaćao 10 država članica, a drugi 2014. i 2015. te je obuhvaćao osam država članica. Uz opća izvješća³⁰ i informativne članke za pojedine zemlje Komisija je objavila i planove u kojima se navode aktualni izazovi i daju preporuke za poboljšanje;
- izvješća o ranom upozoravanju: na temelju Direktive o otpadu iz 2018. ta se izvješća moraju dostaviti najkasnije tri godine prije roka za dostizanje svake ciljne vrijednosti. Iako je rok za podnošenje prvog izvješća bio 2022., Komisija ga je pripremila već 2018.³¹ Sadržavalo je opći dio i izvješća za pojedine zemlje za 14 država članica³² za koje se smatralo da postoji rizik od toga da neće dostići ciljnu vrijednost za 2020. u pogledu recikliranja komunalnog otpada. Komisija je planirala nadzorne posjete, ali oni se nisu ostvarili zbog nedostatka osoblja. Komisija je 2023.³³ objavila drugo takvo izvješće, i to na temelju detaljnih aktivnosti EEA-e. U izvješću je iznesena procjena ne samo za ciljne vrijednosti za 2025. (*slika 2.*) nego i za ciljnu vrijednost za zbrinjavanje otpada na odlagalištima za 2035. (*slika 3.*). Uključivalo je izvješća za pojedine zemlje za 18 država članica za koje se smatralo da postoji rizik od toga da neće dostići navedene ciljne vrijednosti (*slika 7.*);
- profila zemalja³⁴ koje je EEA objavila u travnju 2025. na zahtjev Komisije. Te procjene uključuju ažurirane izgleda za dostizanje ciljnih vrijednosti u pogledu recikliranja i zbrinjavanja otpada na odlagališta.

³⁰ Izvješće objavljeno 2013. i izvješće objavljeno 2016.

³¹ COM(2018) 656.

³² Bugarska, Estonija, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Cipar, Latvija, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Finska.

³³ COM(2023) 304.

³⁴ EEA, *profili zemalja*, 2025.

- 57** Tijekom proteklog desetljeća Komisija nije obavila nijedan posjet državama članicama u svrhu promicanja usklađenosti iako se takvim posjetima može poduprijeti rad država članica na provedbi i doprinijeti zadržavanju pitanja komunalnog otpada na dnevnom redu nacionalne politike. Ipak, njezine preporuke državama članicama (odlomak **56**) bile su relevantne jer su se izravno odnosile na ključna utvrđena pitanja.
- 58** Međutim, Komisija je propustila priliku zatražiti prilagodbe provedbenih planova koji se zahtijevaju od država članica koje su odgodile svoje rokove za dostizanje određenih ciljnih vrijednosti (odlomak **31**). Budući da nijedan od dostavljenih provedbenih planova nije bio usklađen s predmetnim direktivama, Komisija je zatražila njihovu izmjenu. Nažalost, Komisija nije mogla dovršiti procjenu izmijenjenih planova u roku od tri mjeseca navedenom u direktivama, zbog čega se u konačnici moralo smatrati da su ti planovi usklađeni.
- 59** Osim toga, Komisija je vrlo kasno pokrenula postupke zbog povrede u vezi s nedostizanjem ciljnih vrijednosti za 2008. postavljenih Direktivom o ambalaži iz 2004. Ti postupci pokrenuti su tek u srpnju 2024., i to protiv osam država članica³⁵. Komisija je istodobno pokrenula postupke u vezi s nedostizanjem ciljnih vrijednosti za 2020. iz Direktive o otpadu iz 2008. Budući da su države članice dužne dostaviti podatke 18 mjeseci nakon referentne godine (tj. podatke za 2020. morale su dostaviti u srpnju 2022.), Komisiji su bile potrebne dvije godine da pokrene te postupke, i to protiv 17 država članica.
- 60** Kad je riječ o trima direktivama koje su izmijenjene 2018., Komisija je morala provjeriti jesu li države članice:
- dostavile obavijest o svojim nacionalnim provedbenim mjerama do roka za prenošenje, tj. srpnja 2020. (obavješćivanje i prenošenje);
 - točno prenijele sve odredbe direktiva u nacionalno pravo (usklađenost).
- 61** Kad je riječ o Direktivi o ambalaži, Komisija nije provela nikakve provjere jer je ta direktiva trebala biti stavljena izvan snage uredbom. Prijedlog Uredbe o ambalaži objavljen je u studenome 2022. i ta je uredba donesena u siječnju 2025., s učinkom od kolovoza 2026.

³⁵ Irska, Grčka, Hrvatska, Cipar, Mađarska, Malta, Rumunjska i Portugal.

62 Za druge dvije direktive Komisija je provela i provjere „obavješćivanja i prenošenja” i provjere „usklađenosti”, no u rujnu 2025. potonje su još bile u tijeku. Sud je utvrdio da se Komisija nije uvijek pridržavala svojih internih rokova za te provjere, kao što je detaljno opisano u [tablici 2](#). Sud je slične zaključke iznio 2024. u [tematskom izvješću o izvršavanju zakonodavstva EU-a](#).

Tablica 2. | Postupci zbog povrede koje je Komisija pokrenula u vezi s Direktivom o otpadu iz 2018. i Direktivom o odlagalištima (do rujna 2025.)

Broj postupaka	Komisijine provjere i rokovi	Nalazi
Obavješćivanje/prenošenje		
42 predmeta protiv 23 države članice u vezi s Direktivom o otpadu iz 2018. i Direktivom o odlagalištima	Od slanja službene opomene do zaključenja predmeta ili pokretanja postupka pred Sudom EU-a ne smije proći više od 12 mjeseci ³⁶ .	Svi su predmeti pokrenuti brzo, u roku od tri mjeseca od roka za prenošenje. Rok nije poštovan u 68 % predmeta.
Usklađenost		
17 predmeta protiv 13 država članica, od čega 13 predmeta u vezi s Direktivom o otpadu iz 2018. i njih četiri u vezi s Direktivom o odlagalištima iz 2018.	Dovršiti provjeru usklađenosti u roku od 16 mjeseci do 24 mjeseca od primitka obavijesti o nacionalnim mjerama za prenošenje. [...] U pravilu bi provjera usklađenosti trebala započeti tek nakon završetka prethodne faze provjere prenošenja, uključujući moguće postupke zbog povrede zato što mjere za prenošenje nisu bile priopćene ³⁷ .	Rok nije poštovan u 71 % predmeta.

³⁶ COM(2007) 502, odjeljak 3.

³⁷ Paket instrumenata za bolju regulativu (2023.).

- 63** Komisija ujedno na temelju pritužbi ili vlastitih istraga otkriva moguću lošu primjenu direktiva u državama članicama. Kad je riječ o direktivama o otpadu primjenjivim prije 2018., od srpnja 2003. do rujna 2025. pokrenula je 56 postupaka, uključujući one navedene u odlomku [59](#). U [okviru 2.](#) opisan je primjer.

Okvir 2.

Postupci zbog povrede protiv Italije zbog propusta u prikupljanju i zbrinjavanju komunalnog otpada

Nakon što je 2007. u regiji Kampaniji izbila kriza u zbrinjavanju komunalnog otpada, Komisija je pokrenula postupak zbog povrede protiv Italije, što je 2010. dovelo do presude Suda EU-a. Komisija je u prosincu 2013. pokrenula još jedan postupak protiv Italije jer Italija nije usvojila sve mjere potrebne za poštovanje te presude Suda EU-a. Naime, Komisija je izvijestila da su 2010. i 2011. u Kampaniji prijavljeni brojni problemi u prikupljanju otpada, zbog kojih su se na ulicama Napulja i drugih gradova u Kampaniji u nekoliko dana nakupile tone otpada. U Kampaniji se ujedno nakupila velika količina povijesnog otpada (6 milijuna tona).

Sud EU-a 2015. je Italiji naložio plaćanje dnevne kazne u iznosu od 120 000 eura i paušalnog iznosa od 20 milijuna eura. Dnevna kazna smanjena je 2021. za 40 000 eura jer je Komisija utvrdila da je ostvaren napredak u pogledu kapaciteta za spaljivanje.

Izvor: predmet [C-653/13](#), priopćenje Suda EU-a za medije br. 86/15 i odgovor na jedno [parlamentarno pitanje](#).

Države članice iz uzorka sporo napreduju zbog nedovoljnog javnog financiranja i nemogućnosti potpune upotrebe ekonomskih instrumenata

64 U izvješću o ranom upozoravanju iz 2023. (odlomak [56](#)) na temelju podataka za 2020. i drugih čimbenika³⁸ zaključeno je da za 23 države članice postoji rizik od toga da neće dostići najmanje jednu ciljnu vrijednost za 2025. te da njih 13 znatno zaostaje u dostizanju ciljne vrijednosti odlaganja otpada za 2035. ([slika 7.](#)).

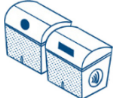
Slika 7. | Stanje u pogledu dostizanja ciljnih vrijednosti u državama članicama na kraju 2020.

Naziv ciljne vrijednosti	Ciljna vrijednost	Države članice																										
Države članice za koje postoji rizik od toga da neće dostići ciljne vrijednosti za 2025.																												
Opće ciljne vrijednosti																												
Komunalni otpad pripremljen za ponovnu upotrebu i recikliran (minimalno, po masenom udjelu)	55 %	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE
Reciklirani ambalažni otpad (minimalno, po masenom udjelu)	65 %																											
Ciljne vrijednosti za pojedini materijal (minimalno, po masenom udjelu)																												
Papir/karton	75 %																											
Plastika	50 %																											
Staklo	70 %																											
Drvo	25 %																											
Željezni metali	70 %																											
Aluminij	50 %																											
Države članice koje trebaju ostvariti znatan napredak kako bi dostigle ciljnu vrijednost za 2035.																												
Otpad koji se odvozi na odlagališta (maksimalno, kao % ukupnog nastalog komunalnog otpada, po masenom udjelu)	10 %																											

Izvor: Sud, na temelju dokumenta [COM\(2023\) 304](#).

- 65** Za dostizanje tih ciljnih vrijednosti potrebni su, među ostalim, odgovarajuća infrastruktura za razvrstavanje i obradu otpada, djelotvorni ekonomski instrumenti (*slika 6.*) i sudjelovanje građana u odvajanju otpada na njegovu izvoru. Uključivanjem svih troškova usluga gospodarenja otpadom u tarife koje se naplaćuju građanima potiče se sudjelovanje građana u tom procesu. Osim toga, ključno je naglasiti važnost sprečavanja nastanka otpada jer ako otpad ne nastane, nije potrebno niti gospodariti njime.
- 66** Izvješću o ranom upozoravanju iz 2023. bilo je priloženo 18 izvješća za pojedine zemlje koja su sadržavala preporuke za svaku od tih država članica. Te preporuke odnosile su se na utvrđene probleme u vezi s komunalnim otpadom. Preporuke za četiri države članice obuhvaćene revizijom koju je proveo Sud sažeto su prikazane na *slici 8.*

Slika 8. | Preporuke iz izvješća o ranom upozoravanju iz 2023.

	GRČKA	POLJSKA	PORTUGAL	RUMUNJSKA
Potrebno je dodatno razviti infrastrukturu za obradu otpada				
	• Povećati kapacitete za obradu biootpada • Podupirati kompostiranje u kućanstvu • Uspostaviti sustav upravljanja kvalitetom za kompost/digestat iz biootpada	• Ojačati ulaganja u infrastrukturu za obradu otpada, uključujući postrojenja za obradu odvojeno prikupljenog biootpada	• Povećati kapacitete za obradu biootpada • Podupirati kompostiranje u kućanstvu • Jamčiti prethodnu obradu otpada koji se odlaže na odlagališta	• Povećati kapacitete za obradu biootpada • Podupirati kompostiranje u kućanstvu • Jamčiti upotrebu biootpada kao gnojiva utvrđivanjem nacionalnih standarda kvalitete
Odvojeno prikupljanje				
	• Proširiti ga na sve dijelove stanovništva, posebice za biootpad • Podići razinu svijesti građana o odvajanju otpada i sprečavanju njegova nastanka	• Povećati njegovu učinkovitost kad je riječ o ambalažnom materijalu • Uvesti ga za biootpad • Promicati sustave za višekratnu upotrebu među lokalnim punionicama	• Poboljšati ga za reciklabilni materijal, tj. ambalažni otpad • Poboljšati praktičnost odvojenog prikupljanja biootpada	• Proširiti primjenu odvojenog prikupljanja na izvoru • Podići razinu svijesti građana o odvajanju otpada i sprečavanju njegova nastanka
Potrebno je podupirati pripremu za ponovnu upotrebu komunalnog otpada i uspostavu sustava za ponovnu upotrebu ambalaže				
	✓	✓	✓	✓
Potrebno je primjenjivati ekonomske instrumente				
	• „Plati koliko baciš” • Povećati porez na odlaganje	• Sustav „plati koliko baciš” za kućanstva • Sustav povratne naknade • Program proširene odgovornosti proizvođača za ambalažu iz kućanstava	• „Plati koliko baciš” • Sustav povratne naknade • Program proširene odgovornosti proizvođača za otpad koji ne potječe iz kućanstava • Povećati porez na odlaganje	• „Plati koliko baciš” • Povećati porez na odlaganje
Potrebno je poboljšati sustav za upravljanje podacima				
	• Predstaviti usklađene i provjerljive skupove podataka, posebice za ambalažni otpad			• Predstaviti usklađene i provjerljive skupove podataka

Izvor: Sud, na temelju izvješća za pojedine zemlje priloženih izvješću o ranom upozoravanju iz 2023.

67 Izvješće o ranom upozoravanju iz 2023. temeljilo se na podacima za 2020. Tijekom revizije koju je proveo Sud postali su dostupni podatci za 2022. Na temelju podataka dostavljenih u skladu s relevantnim direktivama i primjenom metode izračuna br. 4 (odlomak [30](#) i [Prilog III.](#)) Sud donosi sljedeće zaključke o stanju u državama članicama u pogledu ciljnih vrijednosti EU-a³⁹.

- Za ciljnu vrijednost recikliranja komunalnog otpada za 2025. (najmanje 55 %): 6 država članica ili je dostiglo ciljnu vrijednost ili je zaostajalo manje od 5 postotnih bodova, 11 država članica zaostajalo je više od 15 bodova, što znači da su bile daleko od dostizanja, a preostalih 9 država članica postiglo je srednji uspjeh u tom rasponu (podatci za Grčku na temelju metode br. 4 nisu bili dostupni).
- Za ciljnu vrijednost za ambalažu i ambalažni otpad za 2025. (najmanje 65 %): 19 država članica ili je dostiglo ciljnu vrijednost ili je zaostajalo manje od 5 postotnih bodova, 4 države članice zaostajale su više od 15 bodova, što znači da su bile daleko od dostizanja, a preostale 4 države članice postigle su srednji uspjeh u tom rasponu.
- Za ciljnu vrijednost odlaganja otpada do 2035. (najviše 10 %): 9 država članica već je dostiglo ciljnu vrijednost, njih 4 zaostajale su za 10 – 20 postotnih bodova, njih 3 zaostajale su za 20 do 40 bodova, a preostalih 11 zaostajalo je za više od 40 bodova, što znači da će u sljedećih 10 godina morati ostvariti znatan napredak.

68 Sud napominje i da činjenica da je određena ciljna vrijednost dostignuta na nacionalnoj razini ne znači da sve lokalne vlasti poštuju ciljeve direktiva. To je stanje djelomično posljedica toga da se gospodarenje otpadom uglavnom organizira na lokalnoj razini (često na razini općina). Osim toga, povezani izazovi razlikuju se između malih općina i velikih gradova, kao što je vidljivo iz primjera Rima u [okviru 3](#). To doprinosi složenosti gospodarenja otpadom u cjelini.

³⁹ Upotrijebljeni su podatci dostavljeni u skladu s Prilogom IV. [Provedbenoj odluci Komisije \(EU\) 2019/1004](#) za stopu recikliranja komunalnog otpada, u skladu s Prilogom II. [Provedbenoj odluci Komisije \(EU\) 2019/1885](#) za ciljnu vrijednost odlaganja otpada i u skladu s [Provedbenom odlukom Komisije \(EU\) 2019/665](#) za ciljnu vrijednost za ambalažu i ambalažni otpad.

Okvir 3.

Izazovi s kojima se suočava grad Rim

Iako Komisija nije smatrala da postoji rizik od toga da Italija (na nacionalnoj razini) ne dostigne ciljne vrijednosti, uz iznimku jedne ([slika 7.](#)), grad Rim suočava se s nizom izazova u pogledu komunalnog otpada, kao što su sljedeći:

- nedovoljan kapacitet postrojenja za obradu. Od 2018. do 2023. kapacitet za obradu otpada u Rimu smanjio se s 900 000 na 140 000 tona, ponajprije zbog požara koji su uništili postrojenja za mehaničko-biološku obradu. Zbog toga se otpad na obradu mora prevoziti drugdje;
- razina odvojenog prikupljanja koja je ispod nacionalnog prosjeka;
- više stope odlaganja otpada na odlagalištima u usporedbi s nacionalnim prosjekom;
- starenje i nedovoljna veličina voznog parka za prikupljanje otpada;
- kadrovska pitanja.

Ipak, planirana su određena ulaganja za rješavanje tih pitanja, npr. očekuje se da će izgradnja četiriju novih postrojenja za obradu započeti sredinom 2025., a pripremni radovi za izgradnju jedne nove spalionice u rujnu 2025. Očekuje se i obnova voznog parka za prikupljanje otpada kako bi se poboljšala redovitost usluga. Djelotvornost tih ulaganja vidjet će se sljedećih godina.

Izvor: talijanski Zastupnički dom, Senat Republike, XIX. saziv, dok. XXIII., n. 5 i informacije dobivene od nadležnog odjela Grada Rima.

69 Sud je stoga za četiri države članice obuhvaćene revizijom procijenio je li:

- nacionalnim planovima gospodarenja otpadom pružen jasan pregled infrastrukturnih potreba i dostupnosti financijskih sredstava;
- ostvaren napredak u organizaciji odvojenog prikupljanja otpada;
- ostvaren napredak u primjeni ekonomskih instrumenata.

U nacionalnim planovima gospodarenja otpadom koje su izradile države članice iz uzorka infrastrukturne potrebe prenisko su procijenjene i nedostaju pojedinosti o očekivanoj dostupnosti financiranja

- 70** Planovi gospodarenja otpadom jedan su od ključnih alata kojima se nadležnim tijelima omogućuje da načela zakonodavstva EU-a o otpadu primijene na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Sud je stoga procijenio jesu li u planovima koji su trenutačno na snazi za četiri države članice obuhvaćene revizijom zaista bile utvrđene buduće infrastrukturne potrebe te jesu li oni sadržavali korisne informacije o izvorima i dostupnosti financijskih sredstava za gospodarenje komunalnim otpadom. Budući da su dostatna financijska sredstva ključna za uspjeh nacionalnih planova gospodarenja otpadom, Sud je procijenio i u kojoj su mjeri dostupna financijska sredstva EU-a upotrijebljena za njihovu provedbu.
- 71** Zbog postroženih ciljnih vrijednosti iz direktiva iz 2018. (*slika 2.* i *slika 3.*) države članice morale su razmotriti nove infrastrukturne zahtjeve. Sud je utvrdio da su tri države članice od njih četiriju iz uzorka ažurirale svoje nacionalne planove nakon 2018. i navele nove ciljne vrijednosti. Jedina iznimka bila je Rumunjska, u kojoj nacionalni plan još nije bio ažuriran, ali regionalni planovi jesu te su se u njima odražavale nove ciljne vrijednosti. U rumunjskom planiranju ujedno je postojao prekid jer od 2013. do 2018. nijedan plan nije bio na snazi.
- 72** Kad je riječ o infrastrukturnim potrebama i odgovarajućim ulaganjima, Sud je utvrdio da su postojeći planovi sadržavali više informacija i kvalitetnije informacije od prethodnih. Međutim, potrebe i odgovarajući iznosi u svim su četirima državama članicama procijenjeni prenisko zbog jednog od sljedećih razloga ili više njih:
- netočne prognoze nastanka otpada. Ako stvarna količina nastalog otpada po stanovniku prekoračuje predviđanja, odgovarajući infrastrukturni zahtjevi vjerojatno su prenisko procijenjeni;
 - izostavljanje / preniska procjena određenih infrastrukturnih potreba (*okvir 4.*);
 - kašnjenja u provedbi projekata koji su trebali biti dovršeni u trenutku izrade procjena za trenutačne planove (*okvir 4.*);
 - nagli porast troškova izgradnje, posebno od 2021., koji se nije mogao uzeti u obzir u planovima ili procjenama izrađenim prije te godine.

Okvir 4.

Primjeri kašnjenja u provedbi planova i nedostataka u procjenama infrastrukturnih potreba

Grčka: u 13 godina (2011. – 2024.) izgrađeno je i stavljeno u funkciju samo osam centara za gospodarenje otpadom od planiranih 33, uz četiri postojeća. Preostalih 25 centara u različitim je fazama projekta. Osim toga, s radom su započela samo tri postrojenja za odvojeno prikupljeni biootpad od njih 28.

Poljska: u sklopu aktualnog nacionalnog plana cilj je da se kapacitet za spaljivanje do 2034. smanji na razinu od najviše 27 % nastalog otpada. Međutim, ta ciljna vrijednost nije usklađena s regionalnim planovima (kako su glasili sredinom lipnja 2025.) jer u njima kombinirani planirani kapacitet za spaljivanje količine komunalnog otpada za koju se očekuje da će nastati 2035. iznosi najmanje 49 %.

Portugal: svaki od 23 integrirana centra za gospodarenje otpadom ima ciljne vrijednosti za nekoliko aspekata, uključujući odlagališta otpada. Ako se te ciljne vrijednosti dostignu, Portugal će do 2030. na odlagališta slati 26 % svojeg miješanog komunalnog otpada. Cilj je trenutnog portugalskog plana udio od 14 %. Predstavnici nacionalnih tijela s kojima se Sud sastao izrazili su sumnju u postizanje stope od 26 %, a kamoli 14 %. Stoga će vjerojatno biti potrebni veći kapaciteti. Prema studiji koju su provela portugalska tijela za upravljanje otpadom kontinentalni je dio Portugala sredinom 2024. imao dostatne kapacitete za odlaganje otpada za samo još 4,5 godina. Radi rješavanja te hitne situacije u ožujku 2025. donesen je jedan akcijski plan.

Rumunjska: u skladu s važećim planom ciljalo se da svi integrirani centri za gospodarenje otpadom započnu s radom do 2019. Međutim, kašnjenja su i dalje prisutna, kao što je vidljivo iz uzorka projekata koji je sastavio Sud ([okvir 6.](#) i [slika 11.](#)).

- 73** Iznosi ulaganja za dvije države članice u njihovim su planovima bili prikazani kao objedinjeni iznosi i nisu bili kategorizirani prema vrsti ulaganja ili raščlanjeni po pojedinačnim projektima.
- 74** Osim toga, ni u jednom od četiriju analiziranih nacionalnih planova nisu bili navedeni iznosi po izvorima financiranja, bilo javnim (na razini EU-a, nacionalni, lokalni) bilo privatnim. U nekim državama članicama planovi na regionalnoj ili lokalnoj razini sadržavali su više informacija o izvorima financiranja, ali ni oni nisu nužno bili potpuni. Osim ako su takve informacije (tj. informacije o tome tko će osigurati koja financijska sredstva i kada) objedinjene na nacionalnoj razini, nema jamstva da se ti planovi zaista mogu provesti kako je predviđeno.
- 75** U [tablici 3.](#) sažeto su prikazani problemi utvrđeni u svakoj analiziranoj državi članici.

Tablica 3. | Različiti aspekti nacionalnih planova gospodarenja otpadom

Država članica	Valjanost plana	Prognoza nastanka otpada	Infrastrukturne potrebe: izostavljene / preniske procijenjene	Iznosi ulaganja	Izvori financiranja
Grčka	2020. – 2030.	Prenisko procijenjena za oko 10 %	Centri za popravak, mjesta za recikliranje otpada	Prenisko procijenjeni Samo ukupni iznos, koji nije kategoriziran prema projektu ili vrsti ulaganja	Izvori navedeni, ali ne i iznosi po izvoru
Poljska	2023. – 2028.	Usklađena sa stvarnom promjenom	Infrastruktura za spaljivanje	Prenisko procijenjeni za infrastrukturu za spaljivanje Iznosi navedeni prema vrsti ulaganja	Izvori navedeni, ali ne i iznosi po izvoru
Portugal	2023. – 2030.	Usklađena sa stvarnom promjenom	Infrastruktura za spaljivanje, odlaganje i odvojeno prikupljanje otpada na lokalnoj razini	Prenisko procijenjeni Ukupni iznosi po regijama i trima područjima ulaganja (biootpad, obrada papira i kartona, obrada plastike i metala)	Nema informacija o izvorima
Rumunjska	2018. – 2025.	Prenisko procijenjena	U potrebama se ne uzimaju u obzir nove ciljne vrijednosti iz Direktive o otpadu iz 2018.	Prenisko procijenjeni Iznosi navedeni po okruzima, vrstama područja ulaganja i 10 podaktivnosti	Izvori navedeni, ali ne i iznosi po izvoru

76 Financijska sredstva EU-a (uglavnom u okviru kohezijske politike i Mehanizma za oporavak i otpornost) važan su izvor financiranja za države članice iz uzorka Suda ([slika 8. u Prilogu I.](#)). Sud je stoga procijenio u kojoj su mjeri te države članice iskoristile dostupna financijska sredstva. Kad je riječ o kohezijskoj politici, Sud je procijenio i je li prednost dana nižim dijelovima hijerarhije otpade (tj. ulaganjima u odlagališta, spalionice i postrojenja za mehaničko-biološku obradu) ili višim dijelovima (tj. sprečavanju nastanka otpada, njegovoj pripremi za ponovnu upotrebu i njegovu recikliranju).

77 Sud je usporedio iznose financijskih sredstava iz fondova kohezijske politike dodijeljene za komunalni otpad u razdobljima 2014. – 2020. i 2021. – 2027.:

- na razini EU-a udio sredstava dodijeljenih za projekte u vezi s višim dijelovima hijerarhije otpada povećao se s 59 % na 80 %;
- za tri države članice od njih četiriju iz uzorka vidljiv je znatan pomak s nižih na više dijelove hijerarhije otpada. Za razliku od toga, u razdoblju 2021. – 2027. Grčka prednost daje projektima relevantnim za niže dijelove, no te iznose potrebno je tumačiti s oprezom. Iako Grčka planira ulagati u integrirane projekte koji obuhvaćaju sastavnice koje se odnose i na niže i na više dijelove hijerarhije, takve projekte navodi uglavnom kao ulaganja u niže dijelove. Više pojedinosti nalazi se u [Prilogu VI.](#)

78 Kad je riječ o iskorištavanju sredstava u okviru kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020. ([tablica 2.](#) u [Prilogu VI.](#)), Sud je utvrdio sljedeće:

- na razini EU-a je do kraja 2023., konačnog datuma prihvatljivosti za rashode, iskorišteno 91 % dostupnih sredstava;
- dvije države članice od njih četiriju analiziranih nisu u potpunosti iskoristile dostupna sredstva (Grčka je iskoristila 76 % sredstava, a Rumunjska 57 %). Da Grčka nije smanjila svoj prvotno planirani iznos rashoda u vezi s otpadom za približno 30 %, stopa iskorištavanja bila bi još niža.

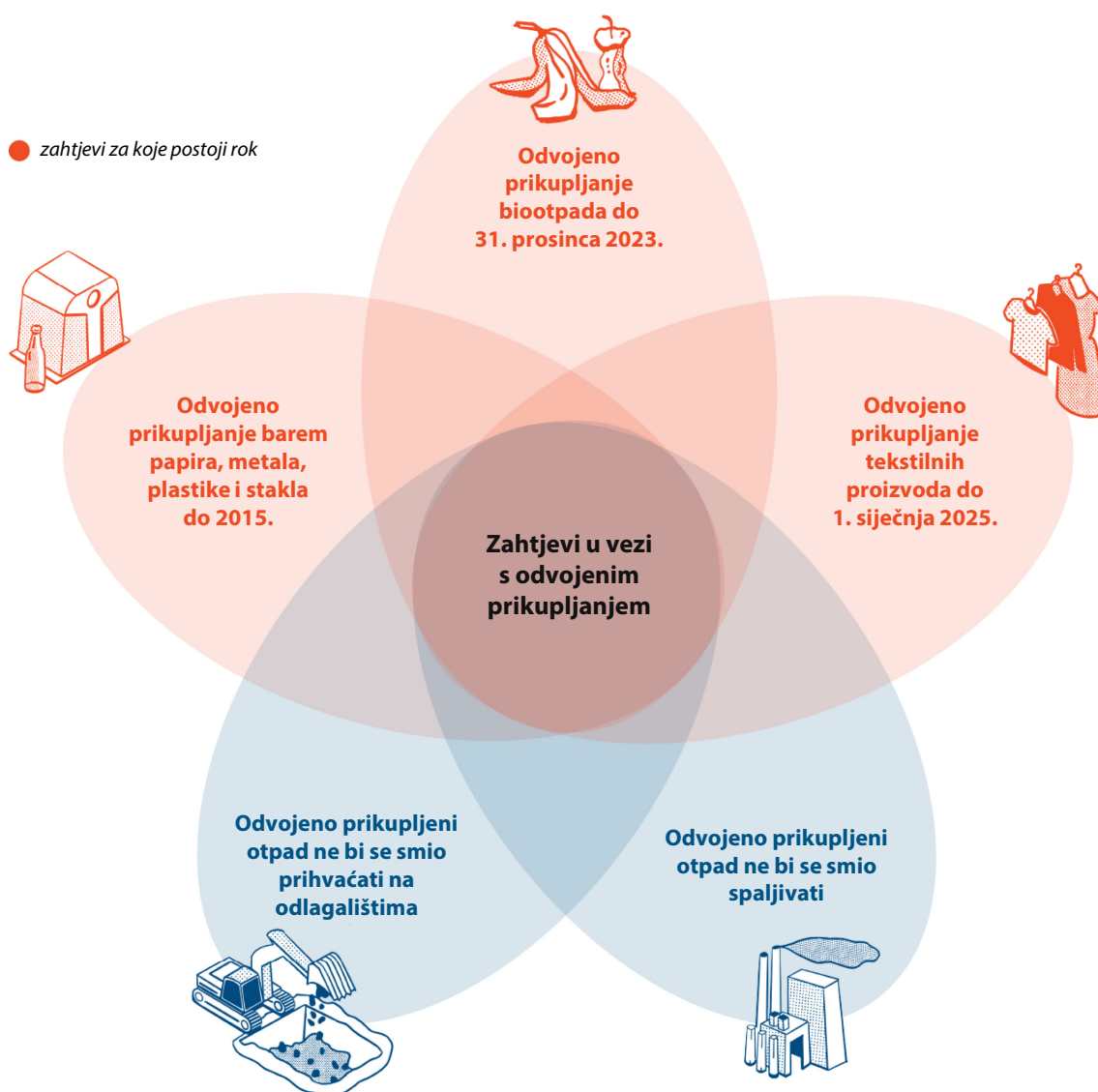
79 Kad je riječ o Mehanizmu za oporavak i otpornost, dvije od četiri države članice (Portugal i Rumunjska) dodijelile su sredstva za ulaganja u projekte infrastrukture za gospodarenje otpadom⁴⁰ povezane s kućanskim, komercijalnim i industrijskim otpadom. Do rujna 2025. ni Portugal ni Rumunjska nisu od Komisije zatražili isplate za dostignute ključne etape i ciljne vrijednosti povezane s tim ulaganjima. Krajnji je rok za podnošenje takvih zahtjeva kraj rujna 2026.

⁴⁰ Uredba (EU) 2021/241, Prilog VI., oznake intervencije 042, 044 i 044.a.

Iako je u odvojenom prikupljanju otpada postignut napredak, ono je i dalje na vrlo niskoj razini u trima državama članicama od njih četiriju iz uzorka

80 Odvajanje otpada preduvjet je za visokokvalitetno recikliranje. Zahtjevi EU-a u tom pogledu prikazani su na [slici 9](#).

Slika 9. | Odvojeno prikupljanje otpada – zahtjevi EU-a



Izvor: Sud, na temelju Direktive o otpadu, Direktive o ambalaži i Direktive o odlagalištima.

- 81** Za odvojeno prikupljanje potrebni su dobro organizirani sustavi i infrastruktura za prikupljanje. Otpad se od kućanstava može prikupljati ako se stave na raspolaganje potrebni spremnici za otpad (pristup „od vrata do vrata”) i/ili na mjestima za recikliranje i u reciklažnim dvorištima. To je teže organizirati u gusto naseljenim područjima. Pravilno razvrstavanje ovisi o suradnji građana, zbog čega su informativne kampanje i kampanje za podizanje razine svijesti izrazito važne. Odvojeno prikupljanje stoga ima svoju cijenu. Time se naglašava važnost programa proširene odgovornosti proizvođača (odlomak [47](#)).
- 82** U izvješćima o ranom upozoravanju za pojedine zemlje iz 2023. preporučeno je da se poboljša odvojeno prikupljanje otpada, i to za gotovo svih 18 država članica EU-a za koje je postojao rizik od toga da neće dostići ciljnu vrijednost recikliranja komunalnog otpada za 2025. Za četiri države članice obuhvaćene revizijom nedjelotvornost odvojenog prikupljanja već je bila istaknuta u izvješćima o ranom upozoravanju iz 2018. Budući da se stanje nije bilo dovoljno poboljšalo, u izvješćima iz 2023. preporučena su dodatna poboljšanja ([slika 8.](#)).
- 83** Kad je riječ o **kampanjama za podizanje razine svijesti**, Sud je utvrdio da sva četiri važeća plana gospodarenja otpadom ([tablica 3.](#)) uključuju mjere koje treba poduzeti na nacionalnoj i lokalnoj razini. Poljska je već bila provela nacionalnu kampanju u razdoblju 2019. – 2021., tj. prije nego što je aktualni plan stupio na snagu. To nije bio slučaj za Grčku i Portugal. U Rumunjskoj su za takve kampanje uglavnom odgovorni upravitelji integriranih centara za gospodarenje otpadom, ali nisu ih svi organizirali. Sud je na temelju svojih posjeta projektima utvrdio da su neke općine ili regije organizirale lokalne kampanje.
- 84** Kad je riječ o **napretku ostvarenom u organizaciji odvojenog prikupljanja**, stanje se razlikuje ovisno o državi članici. Neke države članice napredovale su više od drugih, ali su te razine 2022. i 2023. i dalje bile vrlo niske u trima državama članicama. Sud je utvrdio da razlozi za to stanje uključuju financijska ograničenja, neodgovarajuće administrativne kapacitete i povećanje otpada po stanovniku. U [tablici 4.](#) prikazan je sažetak stanja u četirima ispitanim državama članicama na temelju analize koju je proveo Sud.

Tablica 4. | Stanje u pogledu odvojenog prikupljanja otpada

Država članica	Odvojeno prikupljanje obvezno na temelju zakona	Koje se kategorije prikupljaju odvojeno i kako	Napredak
Grčka	- o Biootpad, od kraja 2022. - o Tekstil, od siječnja 2024. - o Četiri kategorije (papir, metal, plastika, staklo), od 2015.	Jedan spremnik (papir, metal, plastika, staklo) i još jedan za miješani otpad.	Spor napredak. Grčka tijela očekuju povećanje odvojenog prikupljanja otpada s 18 % ukupnog komunalnog otpada 2022. na 55 % 2030.
Poljska	- o Tekstil, od siječnja 2025. - o Četiri kategorije (papir, staklo, biootpad, metal / plastika / ambalažni otpad od više materijala), od srpnja 2017.	Četiri spremnika (papir, staklo, biootpad, metal / plastika / otpad od više materijala) i još jedan za miješani otpad.	Stabilno povećanje odvojenog prikupljanja od 2014. do 2023., i to na 41 % ukupnog komunalnog otpada (2023.). U aktualnom nacionalnom planu ističe se potreba za većim kapacitetima za obradu odvojeno prikupljenog biootpada.
Portugal	- o Biootpad, od kraja 2023. - o Tekstil, od siječnja 2025. - o Četiri kategorije (papir/karton, staklo, plastika, metal), od 1997.	Tri spremnika (plastika/metal, staklo, papir/karton) i još jedan za miješani otpad.	Stabilno povećanje odvojenog prikupljanja od 2017. do 2023., i to na 24 % ukupnog komunalnog otpada (2023.). Aktualni plan gospodarenja otpadom uključuje veća ulaganja u infrastrukturu za odvojeno prikupljanje. Međutim, u njemu se jasno navodi da nema dovoljno kapaciteta za obradu različitih tokova otpada.

Država članica	Odvojeno prikupljanje obvezno na temelju zakona	Koje se kategorije prikupljaju odvojeno i kako	Napredak
Rumunjska	○ Biootpad, od kraja 2023. ○ Tekstil, od kraja 2023. ○ Ostale kategorije od 2012.	Četiri kategorije (papir, metal, plastika, staklo) i miješani otpad. Ovisno o okrugu: ○ Dva spremnika: jedan za miješani otpad i jedan za ostale kategorije ○ Tri spremnika: staklo, metal/plastika/papir i preostali otpad ○ Četiri spremnika: staklo, plastika/metal, papir i preostali otpad.	Spor napredak. Odvojeno prikupljanje obvezno je od 2012., ali s njime se započelo tek u srpnju 2019. Tijekom 2022. dosegnuta je razina od 15 % ukupnog komunalnog otpada. U provedbenom planu s kraja 2023. kojim je potkrijepljen zahtjev za odgodu roka za dostizanje ciljne vrijednosti recikliranja komunalnog otpada (odlomak 58) bilo je prepoznato da lokalna tijela nisu propisala odgovarajuće uvjete za odvojeno prikupljanje.

Napomena: tablica ne uključuje informacije o dvjema kategorijama otpada: baterije i elektronička oprema. Kad je riječ o tekstilnim proizvodima, tablica ne uključuje informacije o primjeni relevantnog zahtjeva (3. stupac).

85 Biootpad, kategorija komunalnog otpada koja zauzima najveći udio (oko 37 %), još se ne prikuplja odvojeno u trima državama članicama od četiriju analiziranih (Grčkoj, Portugalu i Rumunjskoj), osim u nekim općinama tih država. Odvojenim prikupljanjem biootpada smanjuje se razina kontaminacije drugih reciklabilnih materijala (kao što su papir ili plastika), čime se povećava kvaliteta tih materijala. Za usporedbu, u Flandriji u Belgiji odvojenim prikupljanjem biootpada (koji se sastoji od ostataka voća i povrća te otpada iz vrtova) obuhvaćeno je oko 70 % stanovništva, a odvojenim prikupljanjem samo otpada iz vrtova cijelo stanovništvo⁴¹. Odvojeno prikupljanje biootpada uvedeno je još 1990. i postupno se povećavalo, što je doprinijelo postizanju ukupne stope od 70 %. Još jedan čimbenik koji je tome doprinio razina je kompostiranja u kućanstvu: obavlja ga 42 % kućanstava. Na temelju podataka flandrijske javne agencije za otpad odvojeno prikupljanje biootpada trebalo bi do siječnja 2026. postati obvezno u preostalim općinama u kojima se još ne primjenjuje.

⁴¹ Podatci flandrijske javne agencije za otpad OVAM.

Države članice iz uzorka ostvarile su ograničen napredak u pogledu ekonomskih instrumenata

- 86** U izvješćima o ranom upozoravanju za pojedine zemlje iz 2023. preporučeno je da je potrebno poboljšati ili primijeniti ekonomske instrumente (*slika 6.*), i to za gotovo svih 18 država članica za koje je postojao rizik od toga da neće dostići ciljnu vrijednost recikliranja komunalnog otpada za 2025. Prema jednom izvješću EEA-e iz 2023.⁴² sve su države članice EU-a osim njih pet primjenjivale porez na odlaganje otpada na odlagališta, a samo njih devet primjenjivalo je porez na spaljivanje otpada. Nadalje, EEA je zaključila da je samo osam država članica imalo sustav „plati koliko baciš” kojim je bio obuhvaćen visok postotak stanovništva.
- 87** Za četiri države članice obuhvaćene revizijom koju je Sud proveo već je u izvješćima o ranom upozoravanju iz 2018. bilo istaknuto da ekonomski poticaji nisu dostatni i/ili da programi proširene odgovornosti proizvođača nisu djelotvorni. Sud je stoga procijenio: (i) jesu li se temeljna načela zaštite okoliša, kao što su potpuni povrat troškova i „plati koliko baciš”, odgovarajuće primjenjivala; (ii) je li porez na odlaganje povećan; (iii) jesu li programima proširene odgovornosti proizvođača bili obuhvaćeni svi troškovi gospodarenja otpadom i (iv) jesu li sustavi povratne naknade stavljeni u funkciju.

Načela na kojima se temelje politike EU-a u području okoliša i gospodarenja otpadom

- 88** Politika EU-a u području okoliša temelji se na načelu da onečišćivač plaća⁴³. Jedan od načina za primjenu tog pristupa tarife su za otpad koje se temelje na **načelu potpunog povrata troškova**. To znači da bi tarife za otpad:
- trebalo izračunavati na temelju troška izgradnje potrebne infrastrukture (kapitalnih troškova), operativnih troškova (tj. troškova pruženih usluga, kao što su prikupljanje, obrada i odlaganje otpada) i administrativnih troškova za upravljanje ciklusom otpada. U kapitalnim troškovima trebao bi se odražavati puni iznos, uključujući udio ulaganja financiran bespovratnim sredstvima, kako bi se olakšala dugoročna zamjena bez potrebe za oslanjanjem na dodatna bespovratna sredstva;
 - trebali plaćati proizvođači otpada kao što su krajnji potrošači, tj. kućanstva ili građani (u ovom se izvješću oba pojma upotrebljavaju naizmjenično).

⁴² Informativni dokument 29/2022.

⁴³ Ugovor o funkcioniranju Europske unije, članak 191. stavak 2. i Direktiva o otpadu, članak 14.

- 89** Nadalje, kako bi se u potpunosti primijenilo načelo „onečišćivač plaća”, tarifa za otpad trebala bi se temeljiti na masi ili obujmu nastalog otpada. Drugim riječima, trebala bi biti u skladu s **načelom „plati koliko baciš”**. Tim se pristupom ujedno potiče proizvođače otpada da smanje njegovu količinu na najmanju moguću mjeru, u skladu s općim ciljevima politike EU-a o otpadu (vidjeti primjer u [okviru 5.](#)). Međutim, valja napomenuti da pretjerano visoki troškovi u vezi s tim mogu dovesti do nezakonitih praksi zbrinjavanja otpada.

Okvir 5.

Portugal – primjer pozitivnog učinka uvođenja načela „plati koliko baciš”

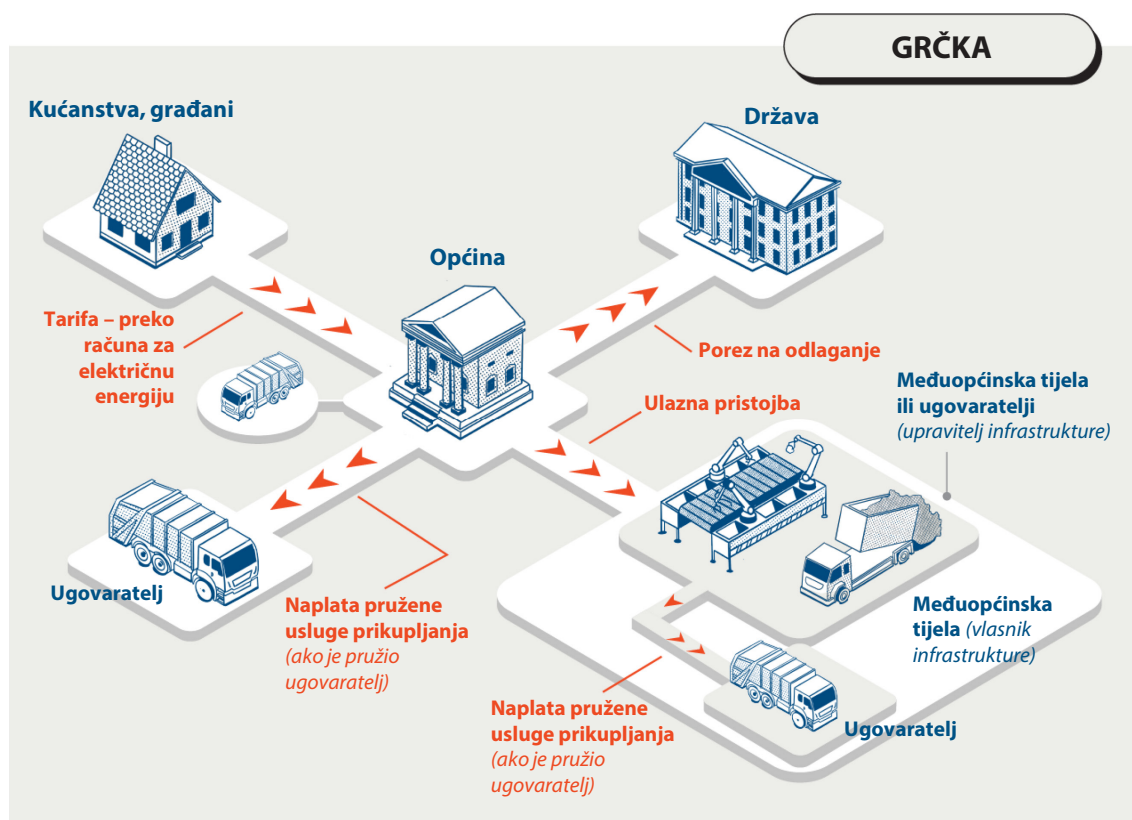
Sustav „plati koliko baciš” uveden je u jednoj općini 2021. i postupno je proširen kako bi se do 2025. njime obuhvatilo cjelokupno stanovništvo. Kao rezultat toga:

- za 2023. udio miješanog otpada smanjio se s 72 % na 67 %;
- smanjila se učestalost prikupljanja miješanog otpada u mjesecu: na kraju 2023. tri ili četiri prikupljanja miješanog otpada mjesečno bila su potrebna za 40 % kućanstava, u usporedbi sa 70 % u svibnju 2021., dok je 42 % korisnika odabralo jedno prikupljanje ili njih dva mjesečno, u usporedbi s 28 % korisnika 2021.

- 90** Glavni su dionici u ciklusu komunalnog otpada vlasnik infrastrukture, upravitelj infrastrukture, subjekti koji prikupljaju otpad i općina. Ta se struktura razlikuje ovisno o državi članici. Primjerice, u nekim je zemljama isti subjekt i vlasnik i upravitelj infrastrukture. Nadalje, neke zemlje imaju međuopćinska tijela koja objedinjuju općine unutar određene regije. Financijski tokovi među dionicima također se razlikuju ovisno o odabranoj strukturi. Jednostavno rečeno, građani (ili kućanstva) plaćaju tarifu, a upravitelji ili vlasnici infrastrukture primaju „ulaznu pristojbu” za obradu otpada, njegovo odlaganje na odlagališta i/ili njegovo spaljivanje. Sve četiri države članice ujedno ubiru porez na odlaganje otpada. U primijenjenoj tarifi trebali bi se odražavati troškovi koje snose različiti dionici (odlomak [88](#)).

- 91** Na [slici 10.](#) prikazana je struktura u Grčkoj u pojednostavnjenom obliku. [Prilog VII.](#) sadržava ilustracije za preostale tri države članice obuhvaćene revizijom.

Slika 10. | Grčka – glavni dionici i financijski tokovi za gospodarenje komunalnim otpadom



Napomena: radi jednostavnosti na slici nisu prikazane druge kategorije korisnika, tj. neprofitne organizacije i poduzeća, koje ne samo stvaraju komunalni otpad nego moraju i plaćati tarifu.

Izvor: Sud.

92 Za četiri države članice obuhvaćene revizijom Sud je na temelju uzorka projekata procijenio:

- jesu li se svi troškovi odražavali u primijenjenoj tarifi. Sud je ujedno ocijenio djelotvornost tarifnog sustava razmatrajući učestalost ažuriranja tarifa radi usklađivanja s rastućim troškovima i razinu neplaćenih računa za otpad. Tarifa je djelotvorna samo ako se redovito ažurira kako bi se uzele u obzir promjene troškova i ako se zaista naplaćuje;
- jesu li građanima naknade naplaćivane na temelju načela „plati koliko baciš”.

93 Kad je riječ o načelu potpunog povrata troškova, Sud je utvrdio da se na područjima koja je analizirao (tri okruga u Rumunjskoj i po jedna općina po projektu za ostale tri države članice) ono primjenjivalo samo djelomično, uglavnom zbog sljedećih čimbenika (za pojedinosti vidjeti [tablicu 5.](#)):

- troškovi nisu u potpunosti uključeni u primijenjenu tarifu iako se nacionalnim pravom u svim četirima državama članicama zahtijeva potpuni povrat troškova;
- lokalna tijela ne ažuriraju redovito odluke o naknadama. U svim četirima državama članicama na temelju nacionalnog prava lokalnim tijelima daje se diskrecijsko pravo da prilagode razinu tarife, tj. da je povećaju, smanje ili zadrže. Odluke lokalnih tijela o tarifama često uključuju različita razmatranja, uključujući politička;
- određeni računi ili naknade koje građani trebaju platiti ostaju nenaplaćeni.

Tablica 5. | Načelo potpunog povrata troškova – stanje po državama članicama

Država članica	Glavni razlozi za djelomičnu primjenu načela potpunog povrata troškova
Grčka	○ Troškovi ulaganja nisu uračunati u tarifu u punom iznosu, nego prema iznosu nakon odbijanja svih primljenih bespovratnih sredstava. ○ Porez na odlaganje (koji se plaća od 2023.) ne odražava se u tarifi. ○ Tri općine od njih četirijuzabilježile su gubitke za određene godine u razdoblju 2022. – 2024., tj. prihod od tarifa nije bio dovoljan za pokrivanje svih troškova. ○ Unatoč tim gubiticima te tri općine nisu zbog toga povećale tarife. ○ Razina neplaćenih računa (2024.) kretala se od 1,4 % do 11 %.
Poljska	○ Troškovi ulaganja nisu uračunati u tarifu u punom iznosu, nego prema iznosu nakon odbijanja svih primljenih bespovratnih sredstava. ○ Tri općine od njih četiriju zabilježile su gubitke za najmanje jednu godinu u razdoblju 2021. – 2023., tj. prihod od tarifa nije bio dovoljan za pokrivanje svih troškova. U jednom izvješću objavljenom u svibnju 2025. poljski Vrhovni ured za reviziju došao je do sličnog zaključka za uzorak od 13 općina. ○ Unatoč gubiticima jedna od tih triju općina nije povećala tarifu nakon 2021. ○ Razina neplaćenih naknada za gospodarenje otpadom (2023.) kretala se od 1,7 % do 6,5 %.

Država članica	Glavni razlozi za djelomičnu primjenu načela potpunog povrata troškova
Portugal	○ Troškovi ulaganja nisu uračunati u tarifu u punom iznosu, nego prema iznosu nakon odbijanja svih primljenih bespovratnih sredstava. ○ Prosječni je povrat troškova u Portugalu u cjelini 2022. iznosio 70 %, a 2023. 68 %. ○ Unatoč gubitcima jedna od velikih općina nije povećala tarifu od 2015. ○ Razina neplaćenih računa (2023.) kretala se od 0,2 % do 4 %.
Rumunjska	Vidjeti odlomak 94

94 Ključna razlika u strukturi gospodarenja otpadom u Rumunjskoj u usporedbi s ostalim trima zemljama način je postupanja na temelju rizika povezanih s troškovima. U Rumunjskoj te rizike preuzimaju upravitelji infrastrukture, dok ih u ostalim zemljama snose nadležna tijela. Posljedice su toga sljedeće:

- U Grčkoj, Poljskoj i Portugalu upravitelji imaju pravo na pokrivanje troškova, uz dodatak u obliku profitne marže, dok se u Rumunjskoj ulazna pristojba za upravitelje određuje na temelju postupaka javne nabave. Za dva rumunjska projekta od njih triju koja je Sud ispitao i koji su već bili u funkciji njihovi upravitelji u prvim su godinama zabilježili gubitke. U posebnim okolnostima upravitelji mogu zatražiti povećanje naknade. Sva tri zatražila su takvo povećanje i svima je odobreno barem jedno.
- Upravitelji infrastrukture ujedno moraju plaćati tantijeme za korištenje infrastrukturom koje su otprilike jednake godišnjem iznosu amortizacije. Međutim, njihovi ugovori trajali su 10 godina ili manje, dakle kraće od očekivanog radnog vijeka infrastrukture. To znači da će nadležna tijela moći nadoknaditi puni trošak ulaganja samo ako se ti ugovori mogu produljiti ili ako se mogu sklopiti novi.
- Poduzeća odgovorna za prikupljanje otpada dužna su sklapati ugovore s građanima (kućanstvima) i naplaćivati iznos tarife, osim u nekoliko općina koje su odlučile ubirati porez od svojih građana. Razina sklapanja ugovora kretala se od 60 % do 100 %. Neovisno o tome, postoji pravna obveza prikupljanja otpada od svih građana. Razina neplaćenih računa (2024.) kretala se od 0,2 % do 40 %.

95 Sud je utvrdio da je primjena načela „plati koliko baciš” zakonski nametnuta u svim četirima državama članicama, ali u Poljskoj postoji izuzeće za stambene nekretnine (tj. kućanstva). U Portugalu je zakonski propisano da se to načelo uvede do 2030. za kućanstva i do 2025. za druge korisnike, kao što su poduzeća.

- 96** Kad je riječ o kućanstvima, Sud je utvrdio da se do 2024. u četirima državama članicama koje je obuhvatio revizijom načelo „plati koliko baciš”, tj. zahtjev da se računi temelje na masi ili količini nastalog otpada, uglavnom još nije primjenjivalo, što je sažeto prikazano u [tablici 6.](#)

Tablica 6. | Načelo „plati koliko baciš” – stanje po državama članicama

Država članica	Glavni razlozi za djelomičnu primjenu načela „plati koliko baciš”
Grčka	Osnova za izdavanje računa: m ² (tj. tarifa pomnožena s površinom nekretnine u m ²).
Poljska	○ Stambene nekretnine – osnova za izdavanje računa: m² ili potrošnja vode ili po glavi ili po kućanstvu. ○ Nestambene nekretnine – osnova za izdavanje računa: obujam, u općinama za koje je Sud dobio informacije. ○ Djelomično stambene nekretnine – osnova za izdavanje računa: kombinacija prethodnih dviju metoda, u općinama za koje je Sud dobio informacije.
Portugal	Osnova za izdavanje računa: ○ fiksna komponenta (povezana s brojem kuća u općini). ○ varijabilna komponenta temeljila se na potrošnji vode. Međutim, 5 % općina u Portugalu već primjenjuje načelo „plati koliko baciš”.
Rumunjska	Osnova za izdavanje računa: različita u trima analiziranim okruzima. ○ Dva okruga primjenjuju tarifu po glavi. ○ Jedan okrug djelomično primjenjuje načelo „plati koliko baciš” (osnova: zapremnina spremnika za smeće), ali ono se još ne primjenjuje na stanovnike u stambenim zgradama. ○ Ne primjenjuje ga mali broj općina koje su se odlučile za ubiranje poreza umjesto primjene tarifa.

Ostali ekonomski instrumenti

97 Kad je riječ o porezu na odlaganje, njegovo povećanje preporučeno je u izvješćima o ranom upozoravanju iz 2023. za Grčku, Portugal i Rumunjsku. U svim tim zemljama taj se porez postupno povećavao, ali je i dalje ispod prosjeka EU-a⁴⁴ (te se 2023. kretao od 39 eura do 46 eura po toni). Za usporedbu, EEA navodi da Belgija ima jednu od najviših poreznih stopa u EU-u, zahvaljujući kojoj se, zajedno sa zabranama odlaganja otpada, otpad više ne odlaže na odlagališta, nego se uglavnom reciklira. Ako postoje velike razlike u iznosu tih poreza, može doći do prijevoza otpada među državama iz ekonomskih razloga. **Tablica 7.** sadržava sažetak stanja u četirima ispitanim državama članicama na temelju analize koju je proveo Sud.

Tablica 7. | Porez na odlaganje i spaljivanje otpada

Država članica	Odvojeno prikupljanje obvezno na temelju zakona	Od	Povećanja poreza
Porez na odlaganje			
Grčka	DA	2012., no primjenjuje se tek od 2022.	Očekuje se da će se porez postupno povećati za 5 eura po toni, s 20 eura tijekom 2022. na 35 eura tijekom 2025. Od 2026. porez će iznositi od 35 eura do 45 eura po toni, ovisno o broju aktivnih centara za gospodarenje otpadom u svakoj regiji. U regijama u kojima takvi centri još nisu otvoreni primjenjuju se posebna pravila. Budući da infrastruktura za obradu otpada ne postoji posvuda, u Državnom vijeću više od polovice grčkih općina (164) osporilo je taj zakon kao neustavan. Općine planiraju zadržati dio poreza i uložiti ga u infrastrukturu za gospodarenje otpadom u svojoj regiji. U svibnju 2025. pravomoćna presuda u tom predmetu još nije bila donesena.
Poljska	DA	2001.	U razdoblju od 24 godine (2001. – 2025.) porez po toni povećao se za oko 1500 % i dosegno je 418 zlotā po toni (oko 97 eura po toni).
Portugal	DA	2006.	U razdoblju od 10 godina (2015. – 2025.) porez se povećao za 536 % i dosegno je 35 eura po toni.

⁴⁴ Informativni dokument 29/2022.

Država članica	Odvojeno prikupljanje obvezno na temelju zakona	Od	Povećanja poreza
Rumunjska	DA	2019.	Između 2023. i 2024. porez po toni povećao se za 100 % i dosegnuo je 160 leja (oko 32 eura po toni). Nacionalna tijela navode da iako je uvoz otpada u svrhu odlaganja zabranjen, rumunjski niski porez na odlaganje otpada doprinosi problemu nezakonitog unosa otpada iz drugih zemalja.
Porez na spaljivanje			
Grčka	—	—	Grčka nema nijedno postrojenje za spaljivanje.
Poljska	NE	—	Poljska ne namjerava uvesti porez na spaljivanje unatoč Komisijinoj preporuci iz izvješća o ranom upozoravanju iz 2023.
Portugal	DA	2006.	Tijekom posljednjeg desetljeća porez je povećan nekoliko puta.
Rumunjska	—	—	Rumunjska nema nijedno postrojenje za spaljivanje.

- 98** Osim toga, u izvješćima o ranom upozoravanju za Poljsku i Portugal i iz 2023. i iz 2018. preporučena je provedba ili jačanje programa proširene odgovornosti proizvođača. U izvješću za Rumunjsku iz 2018. ujedno je preporučeno produljenje tih programa.
- 99** Takvi programi u određenoj mjeri postoje u svim četirima analiziranim državama članicama, kako je prikazano u [tablici 8](#). U okviru tih programa proizvođači bi trebali pokrivati sve troškove gospodarenja otpadom, od odvojenog prikupljanja do razvrstavanja, obrade i odlaganja. Međutim, u Poljskoj i Portugalu, gdje su ti programi već uvedeni, naknade koje plaćaju proizvođači trenutačno nisu dovoljne za pokrivanje svih tih troškova.

Tablica 8. | Programi proširene odgovornosti proizvođača

Država članica	Napomene
Grčka	Zbog kašnjenja u provedbi programi još nisu u potpunosti uvedeni za sve tokove otpada, što se zahtijeva u nacionalnom pravu.
Poljska	Komisija je 2023. pokrenula postupak zbog povrede protiv Poljske zbog, među ostalim, nepotpunog/netočnog prenošenja odredbi o proširenoj odgovornosti proizvođača. Iako određeni programi postoje, naknade koje se naplaćuju nisu dovoljne za pokrivanje troškova gospodarenja otpadom.
Portugal	Programi postoje, no unatoč povećanju uvedenom 2024. naknade koje plaćaju proizvođači ne pokrivaju u potpunosti troškove gospodarenja otpadom. Portugal je povećao cijene s učinkom od siječnja 2025. Tek treba vidjeti koristi od tog povećanja u pogledu pokrivanja troškova.
Rumunjska	Programi postoje, a u ugovorima koje je Sud dobio na uvid za tri analizirana okruga navodi se da bi se naknadama trebali pokriti stvarni troškovi. Sud nije procijenio provedbu tih ugovora.

100 Kad je riječ o sustavima povratne naknade, njihovo uvođenje bilo je preporučeno u izvješćima o ranom upozoravanju za Poljsku i Portugal iz 2023. te izvješćima za Portugal i Rumunjsku iz 2018. U Rumunjskoj se takav sustav primjenjuje od kraja 2023., dok se u ostalim trima državama članicama očekuje da će se uvesti 2025. (Poljska) i 2026. (Grčka i Portugal).

Većina projekata iz uzorka Suda provedena je sa zakašnjenjem, a u nekima od njih zabilježeni su problemi s troškovima i kapacitetom

101 Sud je za uzorak od 16 projekata ([slika 10.](#) u [Prilogu I.](#)) procijenio jesu li bili dobro provedeni u smislu vremena i troškova te je li u okviru njih postignut odgovarajući kapacitet za obradu otpada. Kad je riječ o projektima odlagališta, Sud je procijenio jesu li upravitelji osigurali rezervacije za pokrivanje troškova zatvaranja i naknadnog održavanja kako se zahtijeva Direktivom o odlagalištima.

102 U većini projekata (13 od 16) zabilježena su kašnjenja od početnog datuma dovršetka dulja od 18 mjeseci. Za sve projekte koje je Sud ispitao osim njih četiriju troškovi su se povećali za manje od 20 % u usporedbi s prvotno odobrenim troškovima ili su se čak smanjili ([slika 11.](#)).

Slika 11. | Detaljnije o kašnjenjima i povećanju troškova

Za 13 od 16 projekata zabilježena su znatna kašnjenja



Kašnjenja su se odnosila na jedan projekt u Poljskoj i sve projekte koje je Sud ispitao u Portugalu, Rumunjskoj i Grčkoj. Kašnjenja u provedbi kretala su se od tri mjeseca do šest godina te su u prosjeku iznosila tri godine po projektu. Uglavnom se objašnjavaju jednim od sljedećih razloga ili njihovom kombinacijom: kašnjenja u postupcima javne nabave, tehnički problemi ili nepredviđeni događaji, pandemija bolesti COVID-19, neodgovarajuće upravljanje projektom (npr. kašnjenje u dovršavanju pristupne ceste do postrojenja) i problemi u vezi s državnim potporama.

U 5 projekata povećanje troškova ostalo je manje od 20 %, a za 7 projekata troškovi su bili niži nego u prvotnom planu



Za četiri projekta s povećanjima većim od 20 % ta su povećanja bila povezana s ishodima postupaka javne nabave, proširenjem opsega projekta i dodatnim radovima za reakciju na nepredviđene događaje.

Izvor: Sud.

103 Kašnjenja mogu utjecati na djelotvornost, kao što je vidljivo iz primjera rumunjskih projekata u [okviru 6](#). Nadalje, svakim kašnjenjem u provedbi projekata mogao bi se odgoditi napredak u pogledu dostizanja ciljnih vrijednosti postavljenih u pravu EU-a ([slika 2.](#) i [slika 3.](#)).

Okvir 6.

Posljedice kašnjenja u provedbi projekata – četiri projekta u Rumunjskoj

- Početne prijave projekata za četiri projekta koja je Sud ispitao podnesene su između 2010. i 2012., tj. više od 10 godina prije nego što su dovršeni (tri projekta) ili su stavljeni u funkciju (jedan projekt). Radovi su izvedeni kako je prvotno planirano, tj. na temelju projekta koji je bio usklađen s tehnologijom obrade otpada dostupnom u to vrijeme. Primjerice, mehanička obrada uglavnom je bila ručna i obuhvaćala je samo nekoliko automatiziranih procesa. To je dovelo do niskih stopa oporabe materijala.
- Zbog kašnjenja u postupcima odabira upravitelja infrastrukture postrojenja i oprema godinama su ostajali neiskorišteni, pa su zato i propadali (tri projekta). Za četvrti projekt, koji još nije bio u funkciji, korisnik je sklopio ugovor o održavanju kako bi se propadanje spriječilo.
- Zbog kašnjenja u jednom projektu zatvorena su odlagališta koja nisu bila u skladu s propisima iako novo odlagalište, koje jest bilo u skladu s Direktivom o odlagalištima, još nije bilo spremno. Radi gospodarenja postojećim otpadom lokalne vlasti otvorile su jedno privremeno odlagalište koje se upotrebljavalo do 2020. U svibnju 2024. na tom je privremenom odlagalištu i dalje bilo 300 tona neobrađenog komunalnog otpada, kako je prikazano na fotografiji u nastavku.



Izvor: Sud (fotografija snimljena u svibnju 2024.).

- 104** Do kraja 2024. od 16 analiziranih projekata njih dva još nisu bila u funkciji iako su radovi za oba bili dovršeni još prije nekoliko godina. U prvom slučaju otpad se nije prikupljao jer vozila za tu svrhu još nisu bila kupljena, dok u drugom slučaju ugovor s budućim upraviteljem još nije bio sklopljen. Jedan drugi projekt bio je tek djelomično u funkciji: infrastruktura za obradu bila je u upotrebi, ali za jednu projektnu zonu od njih četiriju ugovor o prikupljanju i prijevozu otpada još nije bio sklopljen.
- 105** Kad je riječ o kapacitetima, Sud je uspio analizirati 10 projekata od njih 16 jer dva projekta još nisu bila u funkciji, još dva stavljena su u funkciju nedugo prije posjeta revizora Suda, a preostala dva bila su tipovi projekata u kojima kapacitet nije relevantan. Sud je utvrdio sljedeće:
- u trima projektima postrojenja su radila znatno ispod navedenog kapaciteta (od 38 % do 54 %), barem tijekom određenog razdoblja. Razlozi za to bili su tehnički problemi ili količina odvojeno prikupljenog otpada za obradu koja je bila manja od očekivane;
 - u dvama projektima postrojenja nisu imala dovoljan kapacitet jer je količina otpada za obradu bila prenisko procijenjena. Primjerice, u jednom se slučaju odvojeno prikupljanje znatno povećalo kao rezultat kampanja za podizanje razine svijesti.
- 106** Mogući utjecaj odlagališta otpada na okoliš nije ograničen samo na razdoblje u kojem je ta infrastruktura u funkciji jer se [prodiranje procjednih voda](#) i emitiranje plinova s odlagališta može nastaviti desetljećima nakon završetka odlaganja otpada. Zbog toga se Direktivom o odlagalištima zahtijeva izdvajanje određenih iznosa kako bi se pokrili troškovi zatvaranja i naknadnog održavanja za razdoblje od najmanje 30 godina. To se, primjerice, može osigurati u obliku financijskog jamstva.
- 107** Sud je utvrdio da se u svim četirima analiziranim državama članicama takve rezervacije zahtijevaju nacionalnim zakonima, a u jednom je slučaju (Portugal) naveden i njihov iznos. Za osam projekata iz uzorka Suda koji su uključivali ulaganja u odlagalište Sud je utvrdio da su te rezervacije bile dostatne u pet slučajeva, u usporedbi s iznosima utvrđenim u posebnoj studiji ([tablica 9.](#)).

Tablica 9. | Rezervacije za zatvaranje i naknadno održavanje odlagališta

Država članica	Zahtjev u nacionalnom pravu	Osnova za utvrđivanje iznosa (na temelju zakona)	Jesu li rezervacije u računovodstvenoj dokumentaciji dostatne?
Grčka	DA	Studija	Dovoljne za dva projekta od njih četiriju.
Poljska	DA	Nije navedeno, ali postoji pravna obveza u vezi s tim da iznos bude dovoljan za pokrivanje troškova	Uzorak Suda nije obuhvaćao ulaganja u odlagališta.
Portugal	DA	20 % ukupnog iznosa ulaganja u odlagalište	Uzorak Suda nije obuhvaćao ulaganja u odlagališta.
Rumunjska	DA	Studija	Dovoljne za tri projekta od njih četiriju.

Ovo je izvješće usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Revizorskog suda Annemie Turtelboom, na sastanku održanom u Luxembourggu 15. listopada 2025.

za Revizorski sud



Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

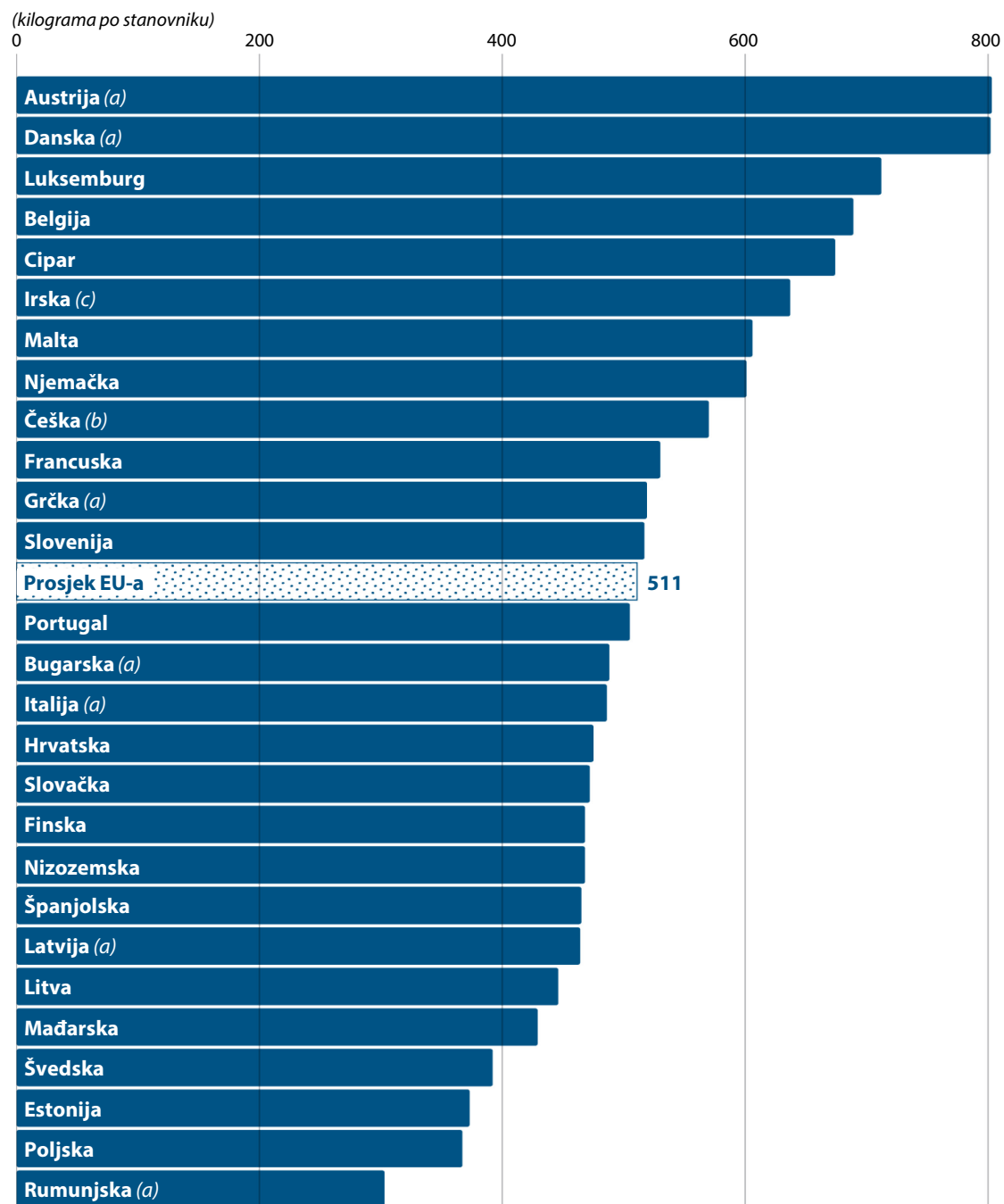
Općenito o komunalnom otpadu

- 01** Komunalni otpad naziv je za otpad koji prikupljaju općinska tijela ili koji se prikuplja u njihovo ime te se obrađuje i zbrinjava s pomoću sustava gospodarenja otpadom¹. Uključuje i miješani i odvojeno prikupljeni otpad (kao što su staklo ili papir) koji potječe iz kućanstava, kao i otpad iz drugih izvora, npr. ureda, trgovina i javnih ustanova, pod uvjetom da taj otpad ima slična svojstva i sastav kao otpad iz kućanstava².
- 02** Komunalni otpad u EU-u dosegno je 2023. količinu od 511 kg po stanovniku, ali stanje se znatno razlikuje među državama članicama te se ta količina kreće od oko 800 kg do oko 300 kg po stanovniku, kao što je prikazano na [slici 1](#). U čimbenike kojima se objašnjavaju te razlike ubrajaju se gospodarsko bogatstvo i stupanj urbanizacije u kojem postoji veće oslanjanje na pakiranu robu i svakodnevne potrepštine.

¹ Eurostat, [Pojmovnik – komunalni otpad](#).

² [Direktiva 2008/98/EZ](#), članak 3. točka 2.b.

Slika 1. | Komunalni otpad nastao 2023. (u kg po stanovniku)

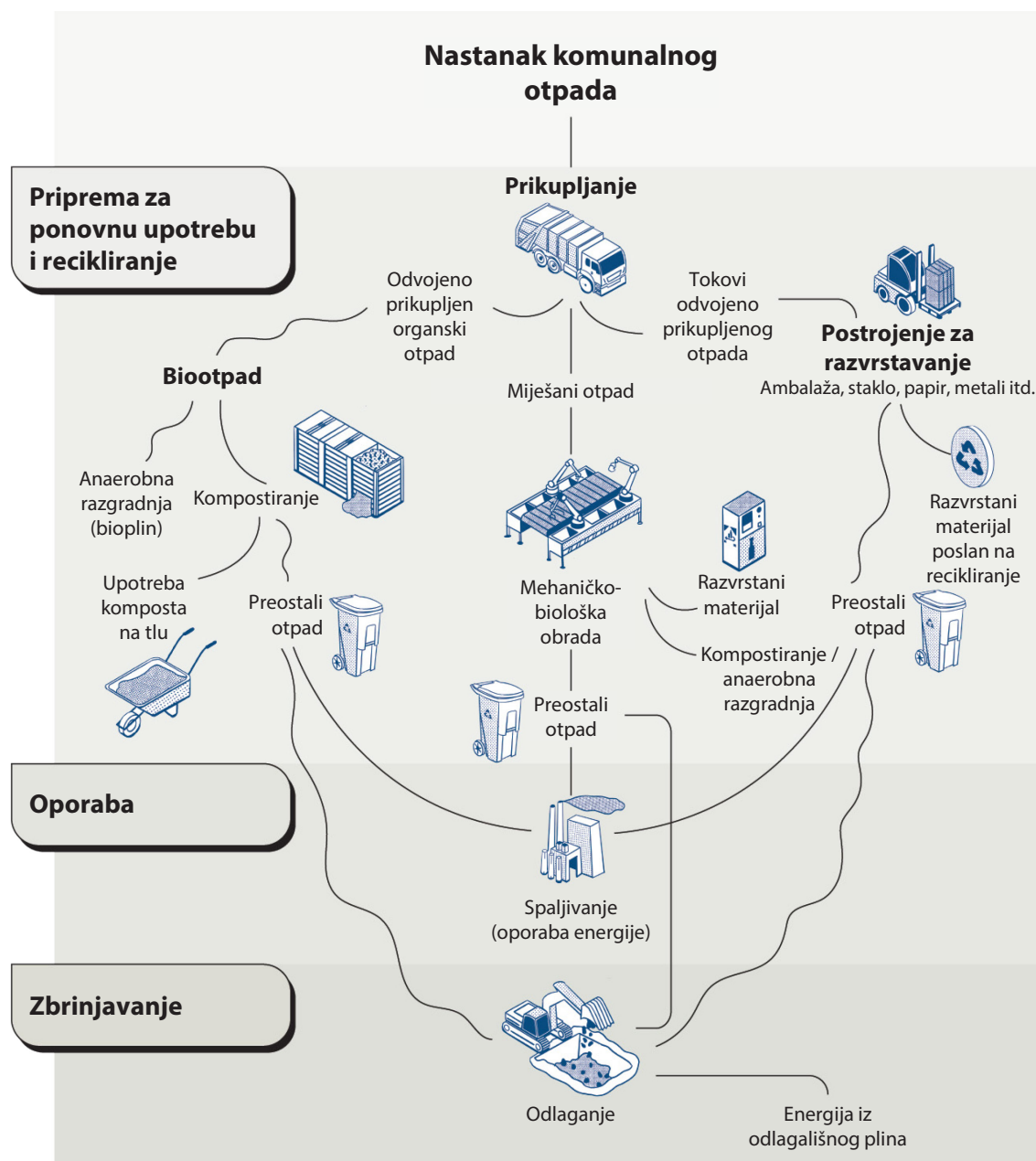


a: podatci za 2022.; b: podatci za 2021.; c: podatci za 2020.

Izvor: Sud, na temelju skupa podataka Eurostata [env_wasmun](#), preuzeto 2. listopada 2025.

03 Obrada otpada uključuje postupke kao što su kompostiranje biootpada, recikliranje, spaljivanje i odlaganje. Proces gospodarenja otpadom prikazan je na [slici 2.](#)

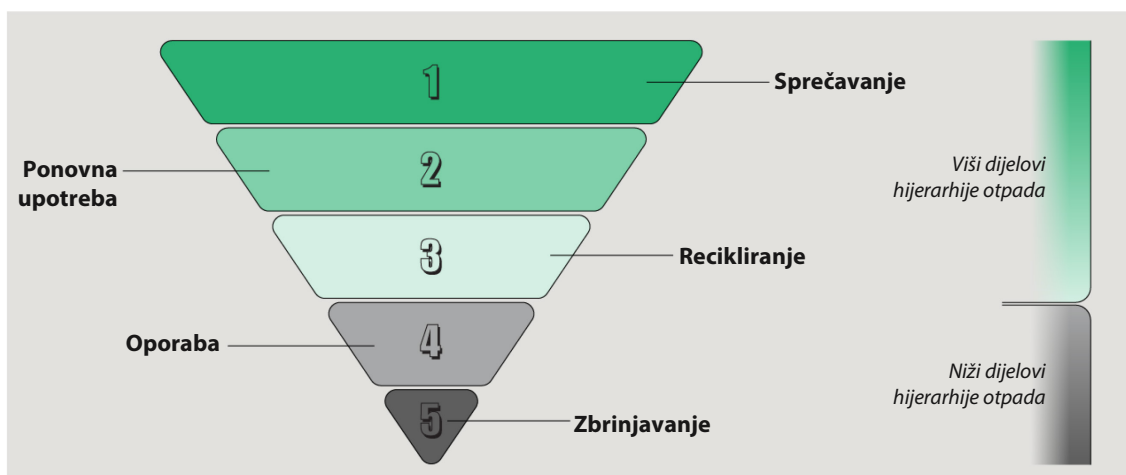
Slika 2. | Proces gospodarenja otpadom



Izvor: Sud.

- 04** U pravo EU-a 2008. je uvedena hijerarhija otpada u obliku petodjelne piramide kojom se prednost daje sprečavanju nastanka otpada, pri čemu je odlaganje otpada najmanje poželjna opcija (*slika 3.*).

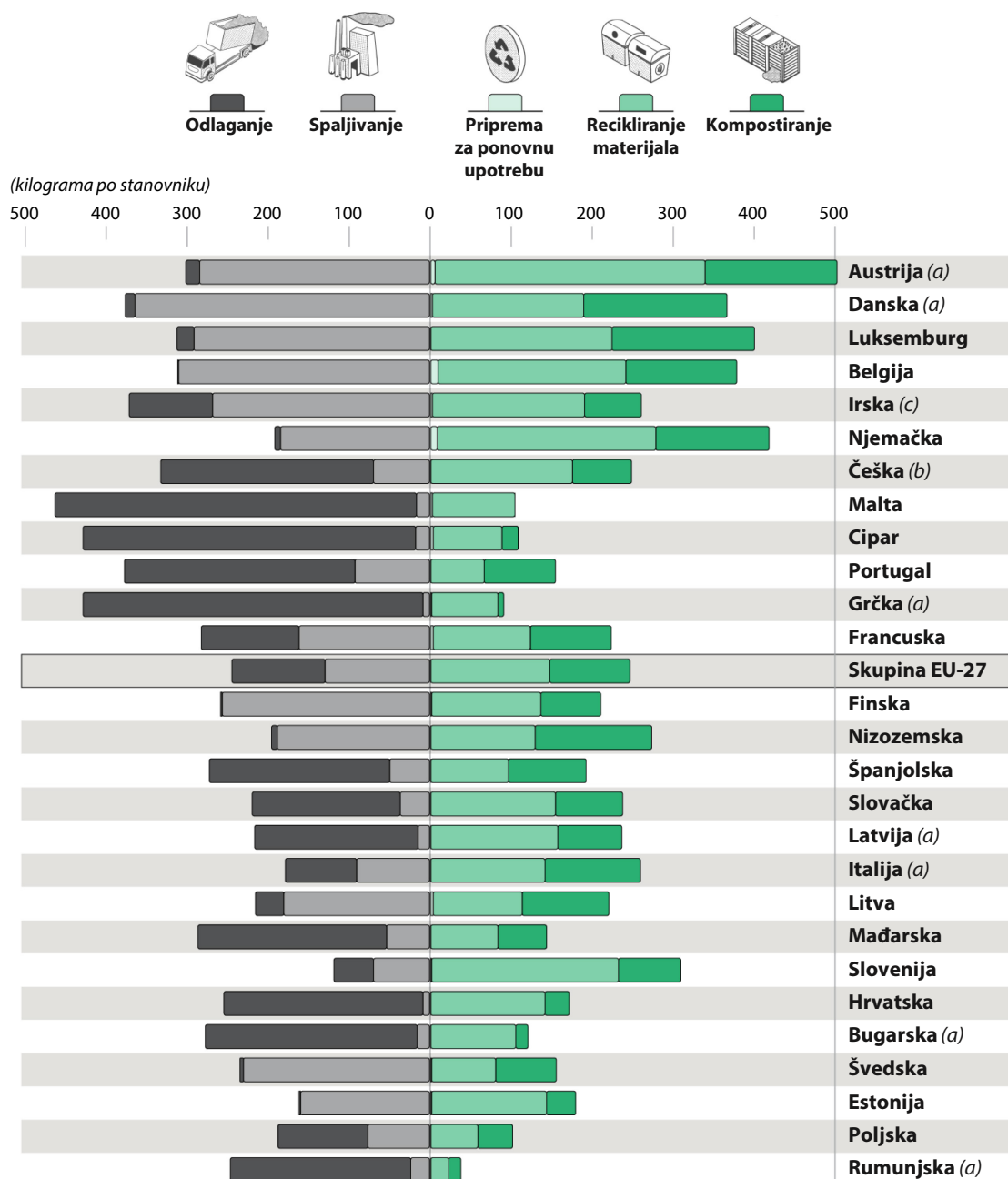
Slika 3. | Hijerarhija otpada



Izvor: Sud, na temelju Direktive o otpadu.

05 Na [slici 4.](#) prikazan je udio različitih metoda obrade otpada po državama članicama, među kojima postoje znatne razlike. Neke od njih upotrebljavaju odlaganje za više od 70 % otpada, a druge spaljuju više od 50 % otpada.

Slika 4. | Komunalni otpad po stanovniku i metode obrade (2023., u kg)

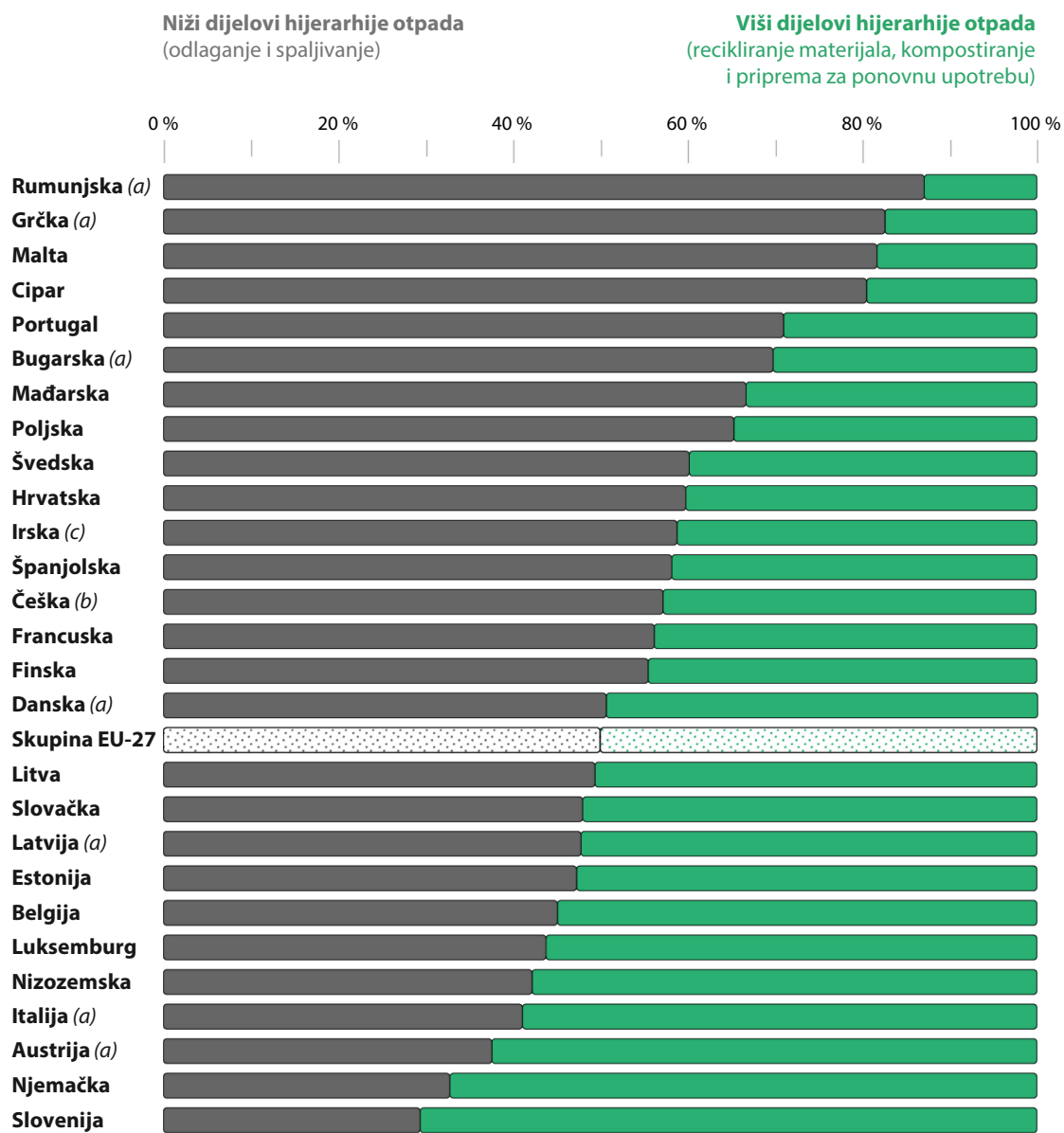


a: podatci za 2022.; b: podatci za 2021.; c: podatci za 2020.

Izvor: Sud, na temelju skupa podataka Eurostata [env_wasmun](#), preuzeto 2. listopada 2025.

06 Na [slici 5.](#) prikazani su udjeli nižih i viših dijelova hijerarhije otpada. Slovenija, Njemačka i Austrija predvodnice su u recikliranju i kompostiranju (više od 60 % komunalnog otpada).

Slika 5. | Odnos između obrade otpada u nižim i u višim dijelovima hijerarhije otpada (2023., u %)



a: podatci za 2022.; b: podatci za 2021.; c: podatci za 2020.

Izvor: Sud, na temelju skupa podataka Eurostata [env_wasmun](#), preuzeto 2. listopada 2025.

Regulatorni okvir EU-a

- 07** Okvir EU-a za gospodarenje otpadom uspostavljen je 1975. [Direktivom o otpadu](#), koja se temeljila na člancima 100. i 235. [Ugovora iz Rima](#). Države članice otad se pravnim aktima potiče da spriječe nastanak otpada te da otpad recikliraju i obrađuju s ciljem oporabe materijala i energije, kao i da uvedu procese za ponovnu upotrebu otpada.
- 08** Danas glavno zakonodavstvo EU-a koje se odnosi na komunalni otpad ([slika 6.](#)) čine tri direktive, od kojih je svaka izmijenjena nekoliko puta: Okvirna direktiva o otpadu („Direktiva o otpadu”), Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu („Direktiva o ambalaži”) i Direktiva o odlagalištima otpada („Direktiva o odlagalištima”). Tijekom 2025. Direktiva o ambalaži stavljena je izvan snage Uredbom o ambalaži i ambalažnom otpadu („Uredba o ambalaži”) te je donesena još jedna izmjena Direktive o otpadu.

Slika 6. | Pravni akti

Okvirna direktiva o otpadu

Direktiva 2008/98/EZ, kako je izmijenjena 2014., 2015., 2017., 2018. i 2025.

Utvrdjuju se mjere za zaštitu okoliša i ljudskog zdravlja sprečavanjem ili smanjenjem štetnih učinaka nastajanja otpada i upravljanja otpadom.

Uvedena je hijerarhija otpada.

Postavljaju se ciljne vrijednosti koje države članice trebaju dostići.

Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu

Direktiva 94/62/EZ, kako je izmijenjena 2003., 2004., 2005., 2009., 2013., 2015. i 2018.

Utvrdjuju se mjere kojima je osnovni cilj sprečavanje proizvodnje ambalažnog otpada te, kao dodatna temeljna načela, ponovna upotreba ambalaže, recikliranje i drugi oblici oporabe ambalažnog otpada, pri čemu je cilj smanjenje konačnog zbrinjavanja takvog otpada kako bi se doprinijelo prijelazu na kružno gospodarstvo.

Postavljaju se ciljne vrijednosti koje države članice trebaju dostići.

Uredba o ambalaži i ambalažnom otpadu

Uredba (EU) 2025/40 o stavljanju izvan snage Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu

Utvrdjuju se zahtjevi u pogledu okolišne održivosti i označavanja tijekom cijelog životnog ciklusa ambalaže kako bi se omogućilo njezino stavljanje na tržište. Njome se ujedno utvrđuju zahtjevi za proširenu odgovornost proizvođača i sprečavanje nastanka ambalažnog otpada, kao što su smanjenje nepotrebne ambalaže i ponovna upotreba ili ponovno punjenje ambalaže, te za prikupljanje i obradu ambalažnog otpada, uključujući njegovo recikliranje.

Postavljaju se ciljne vrijednosti koje države članice trebaju dostići.

Direktiva o odlagalištima otpada

Direktiva 1999/31/EZ, kako je izmijenjena 2018.

Cilj joj je zajamčiti postupno smanjenje odlaganja otpada, posebno otpada koji je pogodan za recikliranje ili drugi postupak oporabe, te s pomoću strogih operativnih i tehničkih zahtjeva za otpad i odlagališta predvidjeti mjere, postupke i smjernice za sprečavanje štetnih utjecaja na okoliš ili njihovo smanjenje u najvećoj mogućoj mjeri, i to naročito za sprečavanje i smanjenje onečišćenja površinskih voda, podzemnih voda, tla i zraka, i na globalni okoliš, uključujući efekt staklenika, kao i svake opasnosti za zdravlje ljudi do koje bi moglo doći zbog odlaganja otpada tijekom cijelog životnog vijeka odlagališta.

Postavljaju se ciljne vrijednosti koje države članice trebaju dostići.

Izvor: Sud.

Uloge i odgovornosti

09 Uloge i odgovornosti Komisije i država članica navedene su na [slici 7.](#)

Slika 7. | Uloge i odgovornosti



Komisija

Glavna uprava za okoliš (GU ENV) odgovorna je za politiku o okolišu, što uključuje otpad. GU REGIO nadležan je za kohezijsku politiku, u okviru koje se državama članicama osiguravaju znatna financijska sredstva za provedbu projekata povezanih s otpadom. GU ECFIN i SG RECOVER (radna skupina u okviru Glavnog tajništva) odgovorni su za primjenu Mehanizma za oporavak i otpornost.

Europska agencija za okoliš (EEA) agencija je Europske unije koja pruža uvid u stanje europskog okoliša, uključujući otpad. Objavljuje izvješća i podatke, npr. o napretku koji su države članice ostvarile u dostizanju ciljnih vrijednosti za otpad.



Države članice

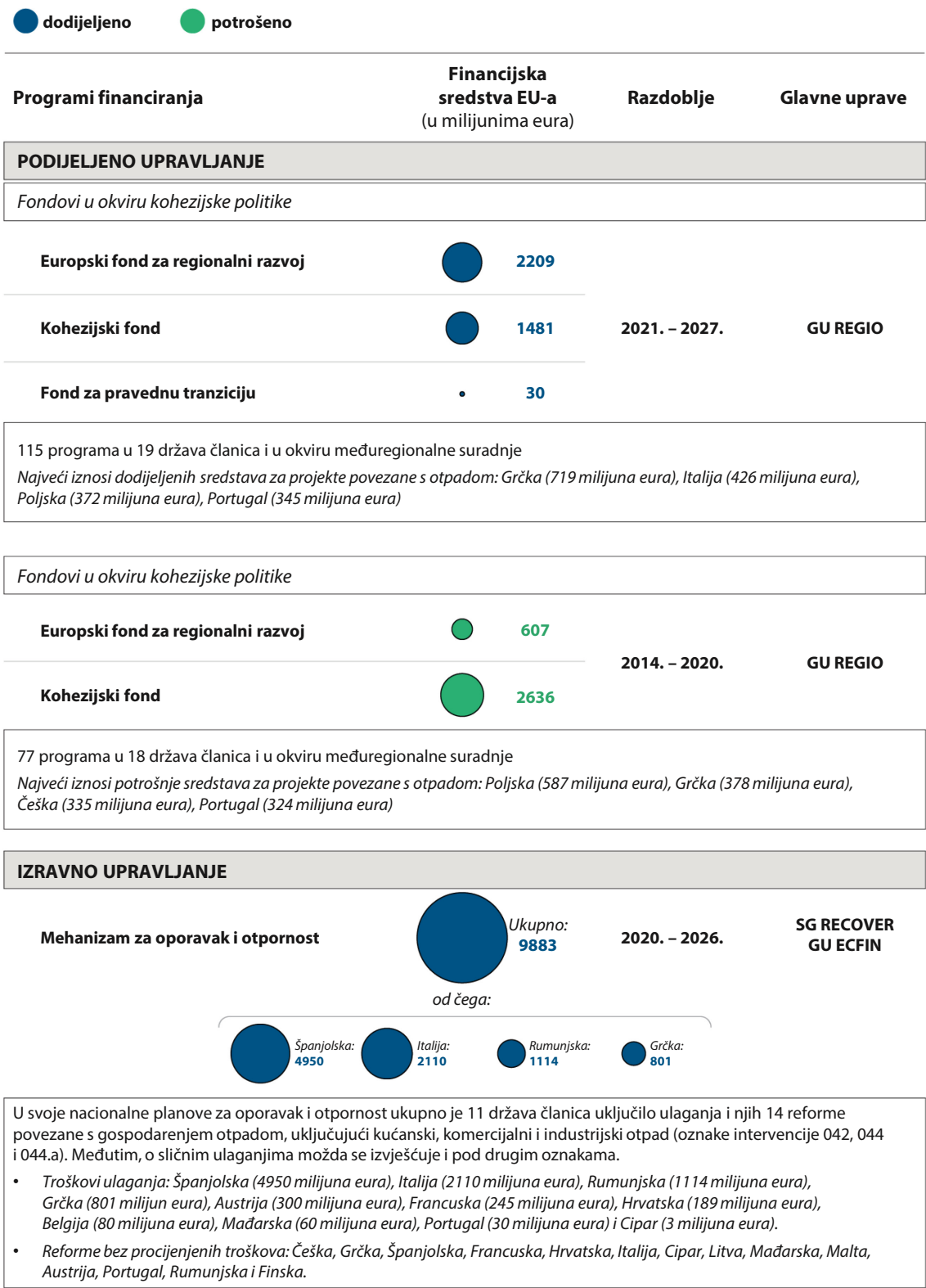
- Odlučuju o nacionalnoj politici za komunalni otpad. Politika gospodarenja otpadom (uključujući prikupljanje, obradu i odlaganje otpada) obično se delegira regionalnim i/ili lokalnim tijelima (tj. općinama).
- Pripremaju planove gospodarenja otpadom i programe za sprečavanje nastanka otpada.
- Odlučuju o razini javne potpore.
- Upotrebljavaju određeni dio financijskih sredstava EU-a (kao što su ona u okviru kohezijske politike).

Izvor: Sud.

Glavni izvori financijskih sredstava EU-a

10 Glavni su izvori financijskih sredstava EU-a za projekte u području komunalnog otpada sredstva u okviru kohezijske politike i Mehanizma za oporavak i otpornost ([slika 8.](#)). Njima upravljaju različite glavne uprave (GU-ovi) Komisije, i to u okviru različitih načina upravljanja.

Slika 8. | Ulaganja u gospodarenje komunalnim otpadom u okviru programa financiranja sredstvima EU-a



Izvor: Sud, na temelju [platforme otvorenih podataka o koheziji](#) (ažurirane 5. travnja 2024. za razdoblje 2014. – 2020. i ažurirane 10. travnja 2025. za razdoblje 2021. – 2027.) i Komisijinih baza podataka za Mehanizam za oporavak i otpornost.

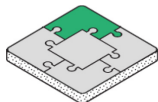
Opseg revizije i revizijski pristup

- 11** U ovom se izvješću procjenjuju mjere koje su Komisija i države članice poduzele kako bi ostvarile ciljeve EU-a u pogledu komunalnog otpada. Sud je u tu svrhu procijenio u kojoj su mjeri:
- Komisijine pravne inicijative i njihovo izvršavanje bili svrsishodni;
 - četiri države članice iz uzorka Suda ostvarile dobar napredak u dostizanju ciljnih vrijednosti i postizanju ciljeva EU-a u vezi s otpadom;
 - projekti sufinancirani sredstvima EU-a uspješno provedeni u smislu vremena, troškova i kapaciteta.
- 12** Revizijom koju je Sud proveo obuhvaćen je komunalni otpad kako je uređen Direktivom o otpadu, Direktivom o ambalaži, Direktivom o odlagalištima i Uredbom o ambalaži. Sud analizom nije obuhvatio tokove komunalnog otpada za koje ne postoje ciljne vrijednosti (npr. glomazni otpad) ni tokove otpada uređene drugim pravnim aktima (npr. električna i elektronička oprema i uređaji te otpadna vozila). Osim toga, Sud je iz opsega revizije koju je proveo isključio sljedeća dva aspekta: (i) uvoz i izvoz otpada te (ii) pouzdanost podataka o otpadu dostavljenih Eurostatu. Revizijom koju je Sud proveo obuhvaćeno je razdoblje od 2014. do kraja 2024.

13 Sud je analizirao dokaze iz niza izvora, kako je prikazano na [slici 9](#).

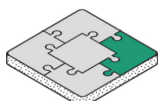
Slika 9. | Izvori dokaza

Dokumenti



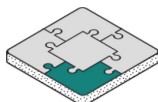
Dokumenti EU-a o politikama u vezi s otpadom, regulatorni okvir, nacionalna dokumentacija o otpadu te izvješća i studije koje su objavili Europska agencija za okoliš (EEA), istraživačka tijela, udruge i članovi akademske zajednice.

Podatci



Podatci iz različitih izvora, uglavnom od Komisije, Eurostata i EEA-e, s platforme otvorenih podataka o koheziji i od nacionalnih tijela, npr. statistički podatci o otpadu koje su dostavile države članice ili podatci o projektima.

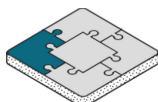
Revizijski posjeti četirima državama članicama



Za uzorak od četiriju država članica (Grčka, Poljska, Portugal i Rumunjska) Sud je preispitao nacionalne planove gospodarenja otpadom, zakonodavne dokumente i dokumente o politikama, financijsku potporu, provedbene planove itd.

Sud je te države članice odabrao na temelju prosudbe među onima za koje je postojao rizik od toga da neće dostići ciljne vrijednosti EU-a za komunalni i ambalažni otpad. Taj odabir temeljio se na značajnosti i geografskoj pokrivenosti. Rashodi tih četiriju država članica čine 47 % ukupnih rashoda za projekte u području otpada u okviru kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020.

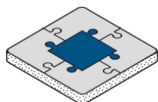
16 projekata



Za uzorak od 16 projekata (u navedenim četirima državama članicama) Sud je ispitao projektne prijave, odobrenja za dodjelu bespovratnih sredstava, izvješća o dovršetku izgradnje postrojenja, dozvole, aktivnosti podizanja razine svijesti i sve materijale potrebne za utvrđivanje razine primjene načela „onečišćivač plaća” u općinama iz uzorka.

Sud je na temelju prosudbe odabrao projekte koji su tijekom razdoblja 2014. – 2020. sufinancirani u okviru kohezijske politike u navedenim četirima državama članicama. Projekte je odabrao među onima za koje je dobio informacije kojima se potvrđuje njihova operativnost. Uključio je samo projekte za koje su primljena financijska sredstva EU-a u iznosu većem od 1 milijuna eura.

Razgovori



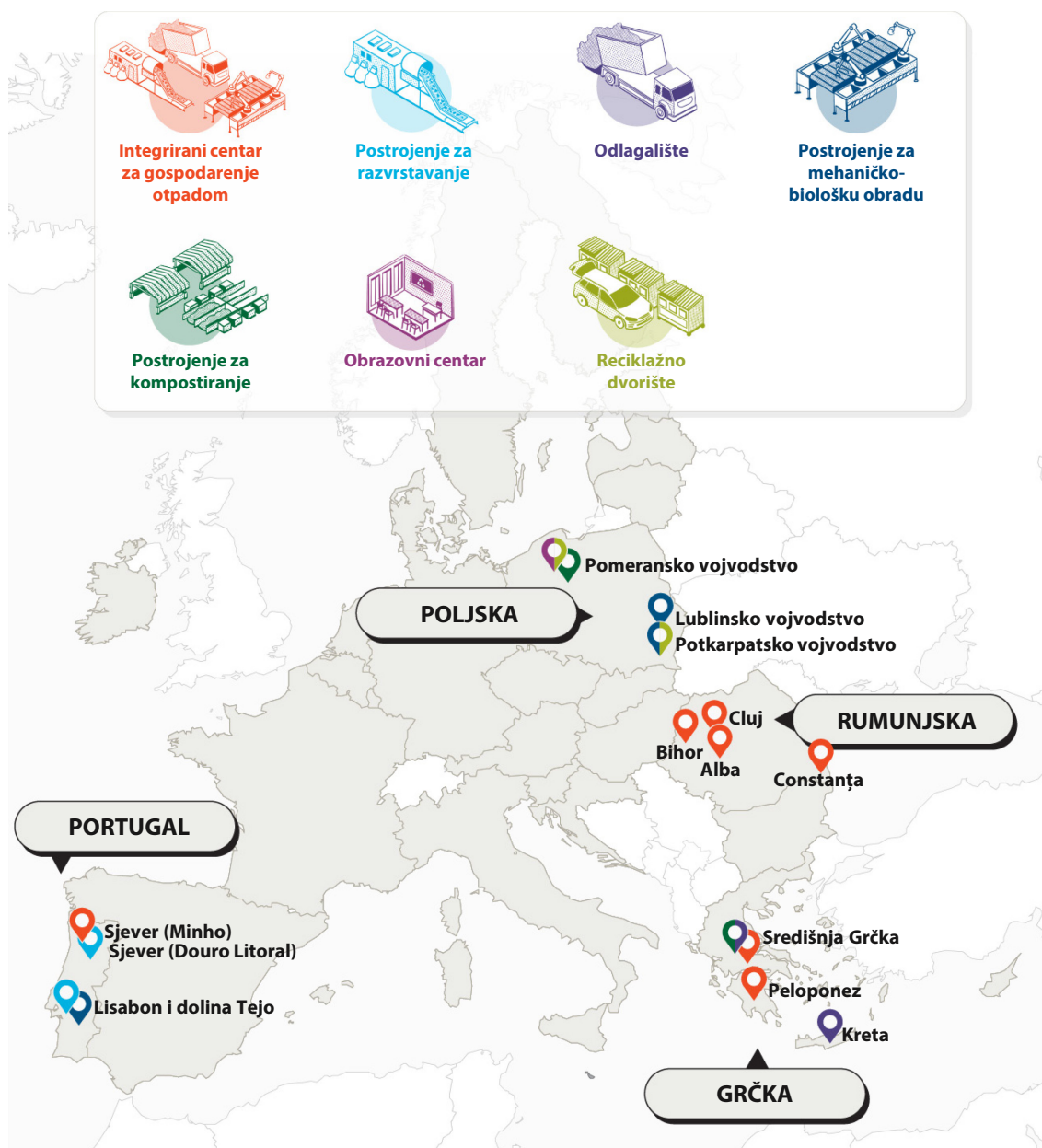
Razgovori s osobljem Komisijinih glavnih uprava i EEA-e te predstavnicima ministarstava, nacionalnih agencija za gospodarenje otpadom, korisnika financijskih sredstava EU-a te regionalnih i lokalnih tijela.

Informativni sastanci s tijelima u dvjema državama članicama (Belgiji i Italiji). Razgovori s udrugama čije su aktivnosti usmjerene na otpad na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

Izvor: Sud.

14 Na [slici 10.](#) prikazane su lokacije projekata koje je Sud ispitao i vrste postrojenja za koja su osigurana ulaganja.

Slika 10. | Lokacija i vrsta ispitanih projekata



Napomena: integrirani centri za gospodarenje otpadom uključuju odlagališta, postrojenja za razvrstavanje, postrojenja za mehaničko-biološku obradu te postrojenja za kompostiranje.

Izvor: Sud.

- 15** Ovo je izvješće dio niza publikacija o različitim aspektima otpada i kružnosti koje je Sud objavio. One uključuju [tematsko izvješće 16/2024](#) o novim prihodima EU-a koji se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu, [tematsko izvješće 17/2023](#) o kružnom gospodarstvu, [pregled 02/2023](#) o opasnom otpadu i [pregled 04/2020](#) o plastičnom otpadu.
- 16** Sud je odlučio provesti predmetnu reviziju kako bi pružio vrijedne uvide koji bi mogli poslužiti kao izvor informacija za Komisijino predstojeće preispitivanje određenih ciljnih vrijednosti. U skladu s direktivama (Direktivom o otpadu, Direktivom o ambalaži i Direktivom o odlagalištima otpada) i Uredbom o ambalaži ta bi se preispitivanja trebala provesti 2024., 2028. i 2032., ovisno o ciljnim vrijednostima. U trenutku sastavljanja ovog izvješća Komisija je provodila preispitivanje koje je trebalo biti dovršeno 2024. (ciljna vrijednost odlaganja otpada).

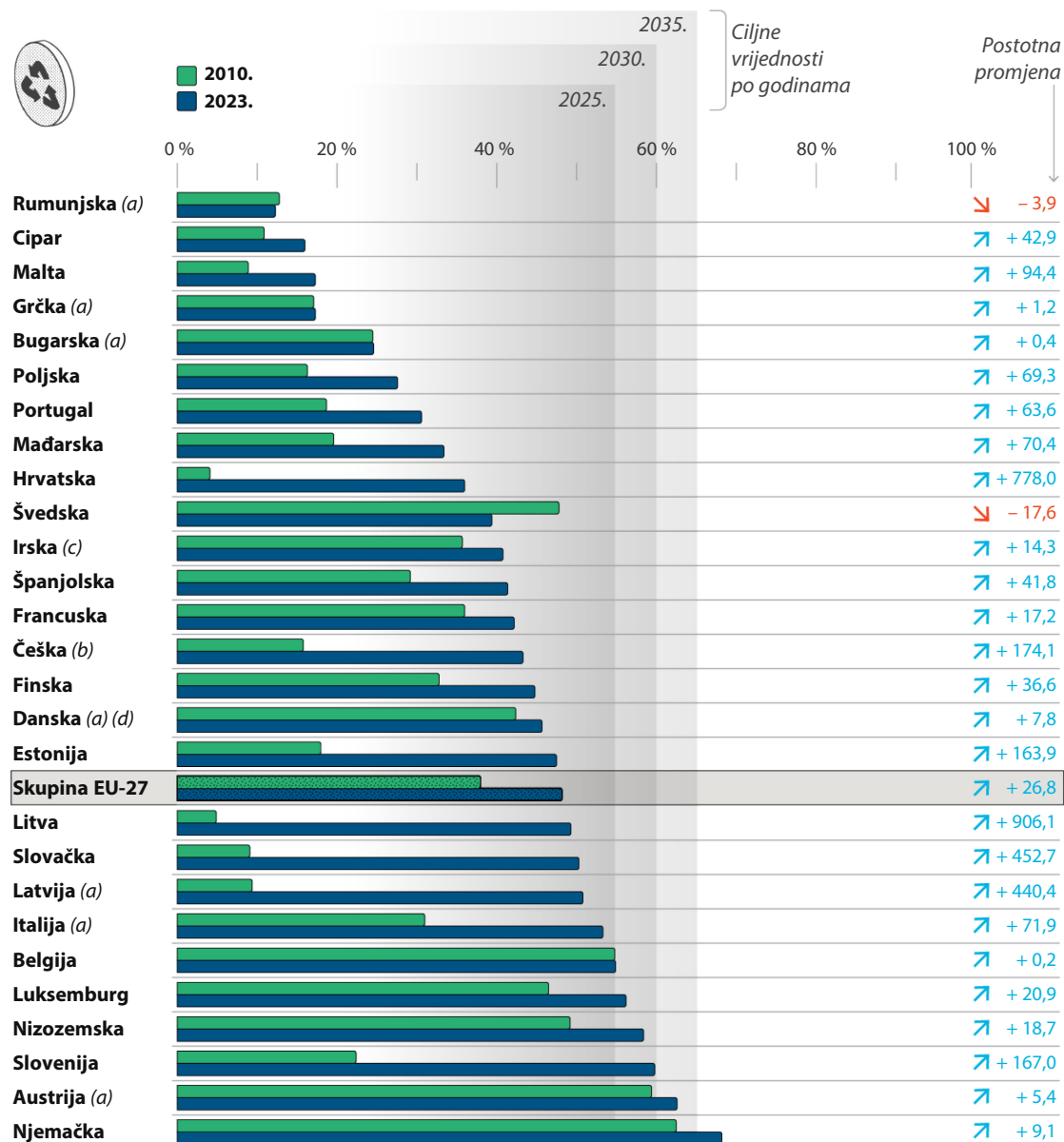
Prilog II. – Napredak država članica u dostizanju triju glavnih ciljnih vrijednosti za komunalni otpad

01 Sud je na temelju Eurostatovih baza podataka analizirao napredak država članica ostvaren u dostizanju triju glavnih ciljnih vrijednosti za komunalni otpad:

- „komunalni otpad koji je pripremljen za ponovnu upotrebu i recikliran”, od 2010. do 2023. ([slika 1.](#));
- „ambalažni otpad koji je pripremljen za ponovnu upotrebu i recikliran”, od 2010. do 2022. ([slika 2.](#)); i
- „postotak otpada odloženog na odlagalištima u ukupnom nastalom komunalnom otpadu”, od 2010. do 2023. ([slika 3.](#)).

Sud se služio podacima koje države članice dobrovoljno dostavljaju Eurostatu jer se na temelju njih može vidjeti napredak tijekom vremena. Ti podatci mogu biti različiti od podataka koje države članice dostavljaju u skladu s relevantnim provedbenim odlukama Komisije povezanim s recikliranjem komunalnog otpada i otpadom koji se odlaže na odlagališta na temelju kojih Komisija procjenjuje dostizanje ciljnih vrijednosti ([Prilog III.](#)).

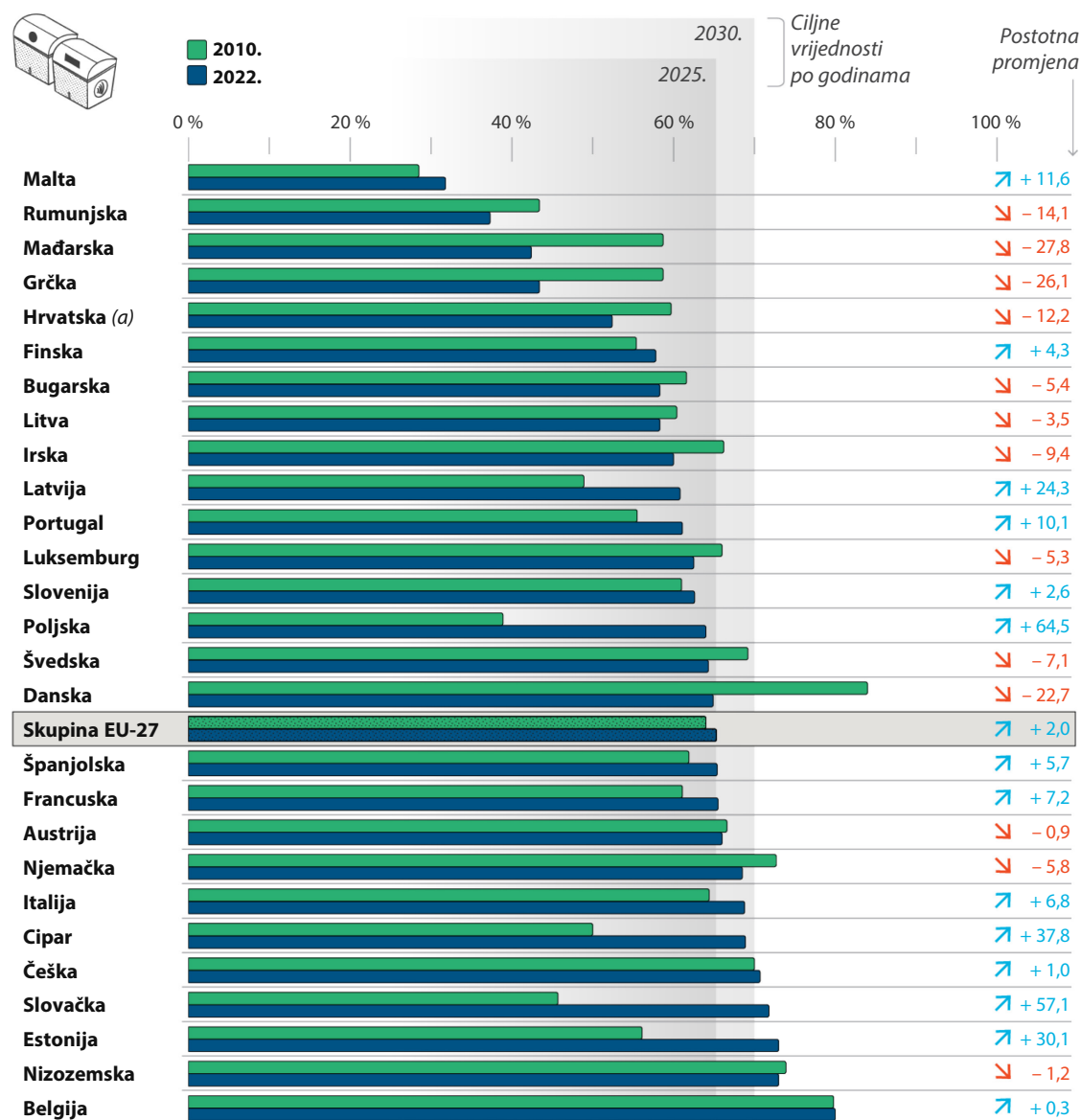
Slika 1. | Napredak država članica u dostizanju ciljne vrijednosti za „komunalni otpad koji je pripremljen za ponovnu upotrebu i recikliran” od 2010. do 2023.



a: podatci za 2022.; b: podatci za 2021.; c: podatci za 2020.; d: podatci za 2011.

Izvor: Sud, na temelju skupa podataka Eurostata [sdg_11_60](#), preuzeto 2. listopada 2025.

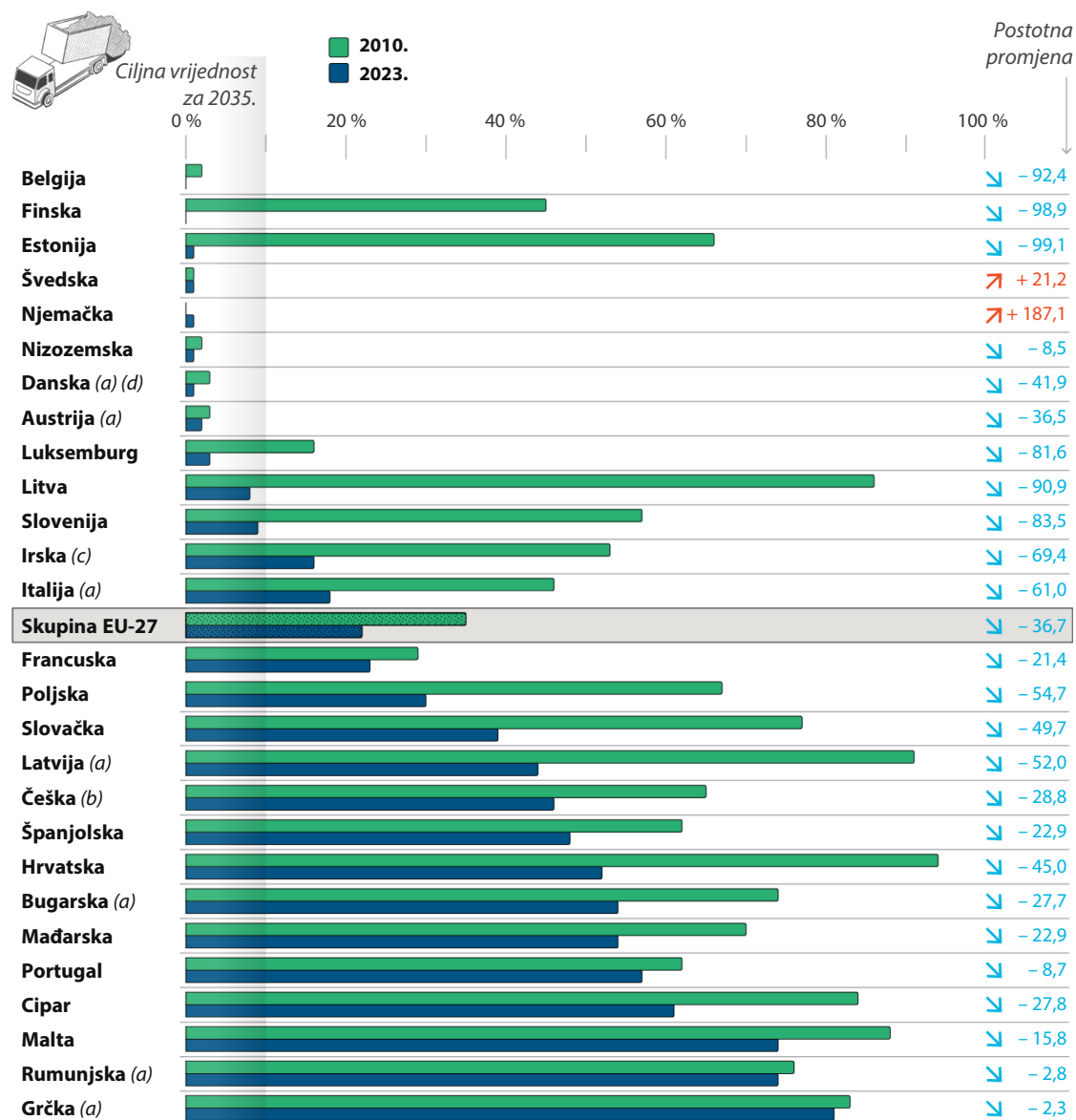
Slika 2. | Napredak država članica u dostizanju ciljne vrijednosti za „reciklirani ambalažni otpad” od 2010. do 2022.



a: podatci za 2012.

Izvor: Sud, na temelju skupa podataka Eurostata [env_waspac](#), preuzeto 2. listopada 2025.

Slika 3. | Napredak država članica u dostizanju ciljne vrijednosti za „postotak otpada odloženog na odlagalištima u ukupnom nastalom komunalnom otpadu” od 2010. do 2023.



a: podatci za 2022.; b: podatci za 2021.; c: podatci za 2020.; d: podatci za 2011.

Izvor: Sud, na temelju skupa podataka Eurostata [env_wasmun](#), preuzeto 2. listopada 2025.

Prilog III. – Usporedivost podataka o otpadu

01 Države članice dostavljaju podatke na temelju raznih pravnih tekstova EU-a. Relevantne pravne tekstove za podatke na koje se upućuje u ovom izvješću čine [Direktiva o otpadu](#), [Direktiva o ambalaži](#), [Direktiva o odlagalištima otpada](#) i relevantne provedbene odluke Komisije¹, kao i [Uredba o statističkim podacima o otpadu](#). Osim toga, od 80-ih godina 20. stoljeća države članice dobrovoljno dostavljaju podatke na temelju zajedničkog upitnika koji su izradili Eurostat i Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD). To dovodi do različitih skupova podataka za pokazatelje kao što su nastali komunalni otpad, komunalni otpad odložen na odlagalištima i reciklirani komunalni otpad. U skladu s Direktivom o otpadu, Direktivom o ambalaži i Direktivom o odlagalištima podatci se moraju dostaviti u roku od 18 mjeseci nakon referentne godine, dok se podatci na dobrovoljnoj osnovi dostavljaju prije tog roka.

02 Prvi čimbenik koji je utjecao na usporedivost rezultata koje su države članice dostavile u vezi s ciljnom vrijednošću za 2020. „komunalni otpad koji je pripremljen za ponovnu upotrebu ili recikliran” bila je fleksibilnost koju su države članice imale u odabiru **metode izračuna**. Države članice mogle su odabrati jednu od četiriju metoda izračuna²:

- Metoda br. 1: stopa recikliranja papirnatog, metalnog, plastičnog i staklenog kućnog otpada, u %. Brojnik: reciklirana količina papirnatog, metalnog, plastičnog i staklenog kućnog otpada; nazivnik: ukupna proizvedena količina papirnatog; metalnog; plastičnog i staklenog kućnog otpada;
- Metoda br. 2: stopa recikliranja kućnog i sličnog otpada, u %. Brojnik: reciklirana količina papirnatog, metalnog, plastičnog, staklenog otpada i drugih tokova pojedinačnog otpada iz domaćinstava ili tokova sličnog otpada; nazivnik: ukupna proizvedena količina papirnatog, metalnog, plastičnog, staklenog otpada i drugih tokova pojedinačnog otpada iz domaćinstava ili sličnog otpada;
- Metoda br. 3: stopa recikliranja kućnog otpada u %. Brojnik: reciklirana količina kućnog otpada; nazivnik: ukupne količine kućnog otpada isključujući određene kategorije otpada; ili
- Metoda br. 4: recikliranje komunalnog otpada, u %. Brojnik: reciklirani komunalni otpad; nazivnik: proizvedeni komunalni otpad.

¹ [Provedbena odluka Komisije \(EU\) 2019/1004](#) za stopu recikliranja komunalnog otpada, [Provedbena odluka Komisije \(EU\) 2019/665](#) za ciljnu vrijednost za ambalažu i ambalažni otpad i [Provedbena odluka Komisije \(EU\) 2019/1885](#) za ciljnu vrijednost za odlagališta.

² [Odluka 2011/753/EU](#), Prilog I.

- 03** Drugi čimbenik koji je negativno utjecao na usporedivost stopa recikliranja bilo je neprecizno **definiranje komunalnog otpada**. Komunalni otpad definiran je u jednoj Komisijinoj odluci iz 2011.³ kao „kućni otpad i sličan otpad”. Problemi u tumačenju te definicije pojavili su se u vezi s pojmom „sličan otpad”, za koji se moralo računati da doprinosi dostizanju predmetne ciljne vrijednosti. Komisija je te probleme u tumačenju prepoznala u procjeni učinka⁴ priloženoj njezinim prijedlozima iz 2014. za izmjenu Direktive o otpadu, Direktive o ambalaži i Direktive o odlagalištima. Komisija je 2019.⁵ pojasnila te termine.
- 04** Učinak tih različitih tumačenja komunalnog otpada među državama članicama teško je kvantificirati, ali on može biti znatan, kao što je vidljivo iz primjera Belgije. Kako je napomenula EEA⁶, podatci koje je Belgija dostavljala do 2019. temeljili su se isključivo na otpadu iz kućanstava. Od 2020. temelje se i na sličnom otpadu iz poduzeća. Zbog toga je došlo do iznenadnog povećanja od 76 % za pokazatelj „nastali komunalni otpad”⁷.
- 05** Treći je čimbenik koji utječe na usporedivost podataka dostavljenih za mjerenje usklađenosti s ciljnim vrijednostima recikliranja za 2025. „**točka izračuna**”. U skladu s direktivama iz 2018. otpad se računa kao recikliran pri njegovu ulasku u postupak recikliranja, a ne pri izlasku iz procesa razvrstavanja, što je prethodno bio slučaj. Međutim, države članice mogu iskoristiti izuzeće u skladu s kojim i dalje mogu temeljiti svoje podatke na količinama otpada odvaganim na kraju procesa razvrstavanja, pod uvjetom da se taj otpad potom reciklira i da se oduzme masa materijala ili tvari uklonjenih u postupcima koji prethode recikliranju.

³ Odluka 2011/753/EU.

⁴ SWD(2014) 207, odjeljak 2.5.2.

⁵ Provedbena odluka (EU) 2019/1004.

⁶ „Waste management country profile with a focus on municipal and packaging waste – Belgium”, EEA, ožujak 2025.

⁷ Eurostat, skup podataka [env_wasmun](#), podatci preuzeti 2. travnja 2025.

- 06** Kako bi procijenile taj odbitak mase, države članice mogu upotrijebiti prosječne stope gubitka za procjenu mase materijala ili tvari uklonjenih nakon razvrstavanja, ali prije recikliranja. Prosječne stope gubitka mogu se upotrebljavati samo u slučajevima u kojima podatke nije moguće prikupiti na drugi način te se moraju izračunavati na temelju pravila koja Komisija utvrdi u delegiranom aktu. U skladu s Direktivom o otpadu iz 2018. Komisija je delegirani akt o prosječnim stopama gubitka trebala donijeti do 31. ožujka 2019., no taj akt još nije donesen. Sud je 2024. u [tematskom izvješću](#) o novim prihodima EU-a koji se temelje na nerekicliранom plastičnom ambalažnom otpadu utvrdio da se praksom mjerenja količine otpada na izlasku iz postrojenja za razvrstavanje (što je bio slučaj u većini država članica), u spoju s nepostojanjem jasnih pravila EU-a o prosječnim stopama gubitka, umanjuje usporedivost i pouzdanost procjena recikliranih količina u državama članicama.
- 07** Zbog upotrebe nove „točke izračuna” dolazi do smanjenja stope recikliranja. U Komisijinoj procjeni učinka priloženoj njezinu Prijedlogu uredbe o ambalaži procjenjuje se da će primjena nove metodologije dovesti do smanjenja prijavljenih stopa recikliranja za 5 – 20 %.

Prilog IV. – Pravna osnova EU-a: mjere koje se odnose na nastanak i odvojeno prikupljanje otpada

01 Na temelju nekoliko pravnih akata uvedene su mjere za sprečavanje i ograničavanje nastanka otpada ili smanjenje njegova učinka na okoliš. Navedene su u [tablici 1.](#)

Tablica 1. | Pravna osnova EU-a: mjere za sprečavanje i ograničavanje nastanka otpada ili smanjenje njegova učinka na okoliš

Pravna osnova	Mjere
Ograničenja upotrebe laganih plastičnih vrećica Direktiva (EU) 2015/720	— Od prosinca 2018. lagane vrećice više se ne bi trebale davati besplatno; i/ili — Od prosinca 2019. godišnja potrošnja po osobi ne smije premašivati 90 vrećica, a od prosinca 2025. 40 vrećica.
Smanjenje utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš Direktiva (EU) 2019/904	— Do 2021. potrebno je zabraniti (i) sljedeće proizvode od plastike: štapiće za uši, pribor za jelo, tanjure, slamke, štapiće za miješanje pića i štapiće za balone, (ii) proizvode od oksorazgradive plastike i (iii) spremnike za hranu i napitke od ekspaniranog polistirena. — Od 1. srpnja 2024. spremnici za napitke do tri litre moraju imati čepove koji su za njih pričvršćeni. — Do 2026. potrebno je smanjiti upotrebu čaša i spremnika za hranu kako bi se postiglo mjerljivo kvantitativno smanjenje u odnosu na 2022.
Ambalaža i ambalažni otpad Uredba (EU) 2025/40	— Uvođenje ciljnih vrijednosti za smanjenje ambalažnog otpada po stanovniku za 5 % do 2030., 10 % do 2035. i 15 % do 2040. — Od siječnja 2030. zabranjuju se neki oblici plastične ambalaže za jednokratnu upotrebu, kao što su oni koji se trenutačno upotrebljavaju za svježe voće i povrće, minijature toaletne proizvode u hotelima i pojedinačne porcije začina (npr. umaci, vrhnje, šećer). Zahtjevi za reciklirani materijal u ambalaži primjenjivi od 2030.: — 30 % u kontaktno osjetljivoj ambalaži izrađenoj od polietilen-tereftalata (PET), osim jednokratnih plastičnih boca za napitke; — 10 % u kontaktno osjetljivoj ambalaži izrađenoj od plastičnih materijala koji nisu PET, osim jednokratnih plastičnih boca za napitke; — 30 % u jednokratnim plastičnim bocama za napitke; — 35 % u ostaloj plastičnoj ambalaži. Do 2030. najmanje 10 % napitaka i „hrane za van” potrebno je prodavati u ponovno upotrebljivoj ambalaži. Nadalje, do 2030. sva bi se ambalaža trebala moći reciklirati.

02 Na temelju nekoliko pravnih akata uvedene su mjere za promicanje odvojenog prikupljanja otpada. Navedene su u [tablici 2.](#)

Tablica 2. | Pravna osnova EU-a: mjere za odvojeno prikupljanje otpada

Pravna osnova	Mjere
Smanjenje utjecaja određenih plastičnih proizvoda na okoliš Direktiva (EU) 2019/904	— Do 2025.: potrebno je prikupljati odvojeno 77 % plastičnih boca. — Do 2029.: potrebno je prikupljati odvojeno 90 % plastičnih boca.
Ambalaža i ambalažni otpad Uredba (EU) 2025/40	— Do 2029.: potrebno je prikupljati odvojeno 90 % plastičnih i metalnih jednokratnih spremnika za napitke (sustavi povratne naknade postaju obvezni).

Prilog V. – Oporabljeni reciklabilni materijali i njihove prodajne cijene

- 01** Cilj je centara za gospodarenje otpadom razvrstati i obraditi otpad kako bi se smanjila količina otpada koji završava na odlagalištima, poslao gospodarski vrijedan materijal natrag u gospodarstvo (kružnost) i smanjili troškovi odlaganja otpada prodajom reciklabilnog materijala.
- 02** Ostvarenja za reciklabilni materijal razlikuju se ovisno o vrsti otpada.
- Kad je riječ o postrojenjima za mehaničko-biološku obradu u kojima se obrađuje miješani otpad, ostvarenja su općenito na niskoj razini, ispod 6 % u uzorku Suda (za projekte za koje je Sud dobio informacije). Očekuje se da će se ostvarenja povećati jer se od kraja 2023. važna kategorija komunalnog otpada – biootpad – mora odvajati i reciklirati na izvoru ili prikupljati odvojeno.
 - Postrojenja za razvrstavanje odvojeno prikupljenog otpada bilježe veća ostvarenja, u rasponu od 20 % do 75 % u uzorku Suda (za projekte za koje je Sud dobio informacije). Što je prikupljeni otpad kvalitetniji, to su ostvarenja veća. Primjerice, može doći do kontaminacije otpada ako kućanstva ne poštuju pravila, npr. ako bacaju miješani otpad u spremnike koji su samo za papir.

03 Cijene po kojima su gospodarski subjekti naplatili prodaju reciklabilnih materijala razlikuju se ovisno o materijalu (za projekte za koje je Sud dobio informacije).

- Za neke materijale, kao što su aluminij i polietilen-tereftalat (PET), upravitelji postrojenja naplatili su visoke cijene subjektima koji se bave recikliranjem (npr. više od 1000 eura po toni za aluminij).
- Međutim, cijene drugih materijala, kao što su staklo i ponekad papir, bile su niske ili čak blizu nuli te su često bile niže od prosjeka EU-a (vidjeti podatke Eurostata¹ o cijenama). Eurostat upućuje na činjenicu da je staklo težak i jeftin materijal, zbog čega pri trgovanju otpadnim staklom troškovi prijevoza čine znatan udio u ukupnim troškovima.
- Nadalje, gospodarski subjekti napomenuli su da je prodaja plastične folije bila zahtjevna. Subjekti koji se bave recikliranjem ponekad su od njih zahtijevali da im plate kako bi se riješili te folije. U drugim slučajevima gospodarski subjekti plaćali su tvornicama cementa da je upotrebljavaju kao gorivo.

¹ Eurostat, Recikliranje – pokazatelj cijena sekundarnih sirovina.

Prilog VI. – Financijska sredstva u okviru kohezijske politike

01 Države članice dostavljaju podatke o iskorištavanju sredstava u okviru kohezijske politike s pomoću unaprijed definiranih oznaka intervencije. Kad je riječ o gospodarenju komunalnim otpadom, primjenjive oznake odnosile su se na niže i više dijelove hijerarhije otpada:

- niži dijelovi: za razdoblje 2014. – 2020. obuhvaćaju odlagališta otpada, spaljivanje i mehaničko-biološku obradu (oznaka 018), a za razdoblje 2021. – 2027. obradu preostalog otpada i, iznimno, odlagališta otpada (oznake 068 i 183);
- viši dijelovi: za razdoblje 2014. – 2020. obuhvaćaju mjere smanjenja otpada na najmanju moguću mjeru te njegova razvrstavanja i recikliranja (oznaka 017), a za razdoblje 2021. – 2027. mjere sprečavanja nastanka otpada, smanjenja otpada na najmanju moguću mjeru te njegova razvrstavanja, ponovne upotrebe i recikliranja (oznaka 067).

02 Raspodjela sredstava u okviru kohezijske politike između viših i nižih dijelova hijerarhije otpada za razdoblja 2014. – 2020. i 2021. – 2027. prikazana je u [tablici 1.](#) Ti podatci obuhvaćaju cijeli EU i četiri države članice nad kojima je Sud proveo reviziju.

Tablica 1. | Udio sredstava u okviru kohezijske politike raspodijeljenih između viših i nižih dijelova hijerarhije otpada (do kraja 2023.) (%)

Država članica	Niži dijelovi hijerarhije otpada		Viši dijelovi hijerarhije otpada	
	2014. – 2020.	2021. – 2027.	2014. – 2020.	2021. – 2027.
EU	40 %	20 %	59 %	80 %
Grčka	79 %	71 %	21 %	29 %
Poljska	63 %	1 %	37 %	99 %
Portugal	46 %	0 %	54 %	100 %
Rumunjska	56 %	0 %	44 %	100 %

Izvor: Sud, na temelju [platforme otvorenih podataka o koheziji](#) (ažurirane 5. travnja 2024. za razdoblje 2014. – 2020. i ažurirane 10. travnja 2025. za razdoblje 2021. – 2027.).

03 U [tablici 2.](#) prikazani su podatci za razinu iskorištavanja financijskih sredstava u okviru kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. Za razdoblje 2021. – 2027. korisni podatci još se ne mogu dostaviti jer je provedba započela kasno i sporo.

Tablica 2. | Financijska sredstva u okviru kohezijske politike (razdoblje 2014. – 2020.) – iskorištenost (do kraja 2023., iznosi u milijunima eura)

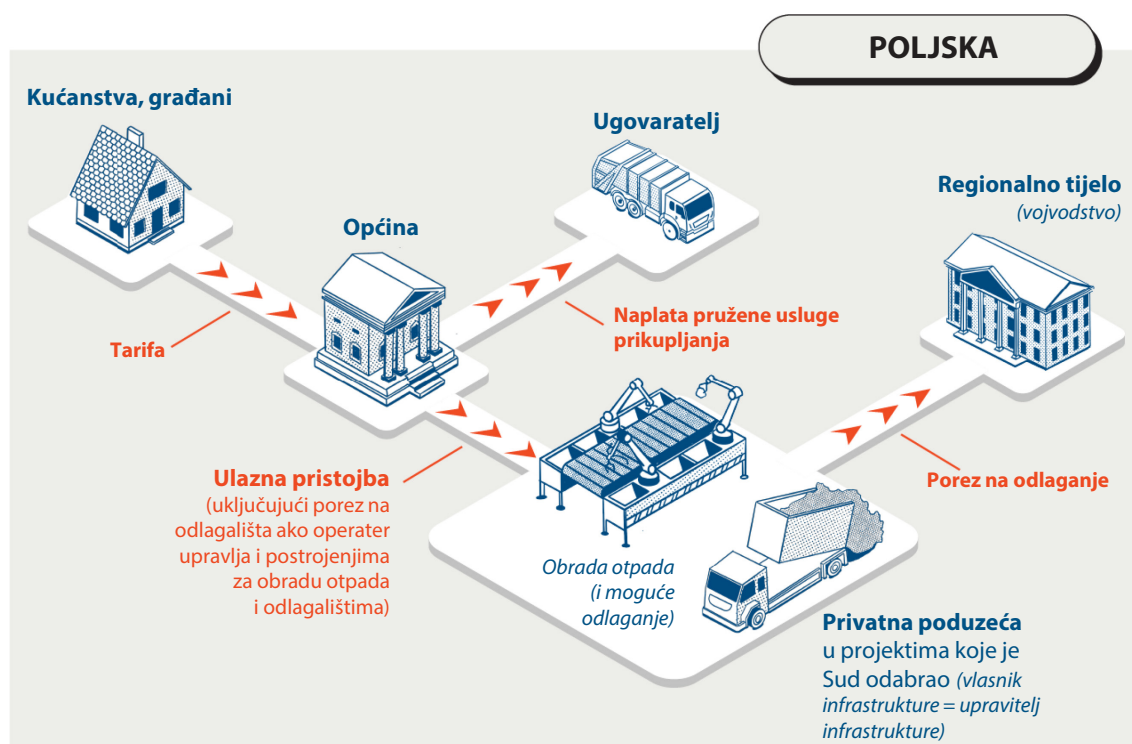
Država članica	Izvorno planirano (1)	Konačno planirano (2)	Potrošeni iznos (3)	Iskorištenost (3) / (2)
Niži dijelovi hijerarhije otpada				
EU	2775	1514	1326	88 %
Grčka	593	317	299	94 %
Poljska	628	109	368	336 %
Portugal	190	145	148	102 %
Rumunjska	248	248	101	41 %
Viši dijelovi hijerarhije otpada				
EU	2123	2041	1917	94 %
Grčka	148	178	79	44 %
Poljska	637	368	219	60 %
Portugal	123	165	176	107 %
Rumunjska	70	70	79	113 %

Izvor: Sud, na temelju [platforme otvorenih podataka o koheziji](#) (ažurirane 5. travnja 2024. za razdoblje 2014. – 2020. i ažurirane 10. travnja 2025. za razdoblje 2021. – 2027.).

Prilog VII. – Gospodarenje otpadom: glavni dionici i finansijski tokovi

Na [slici 1.](#), [slici 2.](#) i [slici 3.](#) prikazani su glavni dionici i finansijski tokovi za gospodarenje otpadom u Poljskoj, Portugalu i Rumunjskoj.

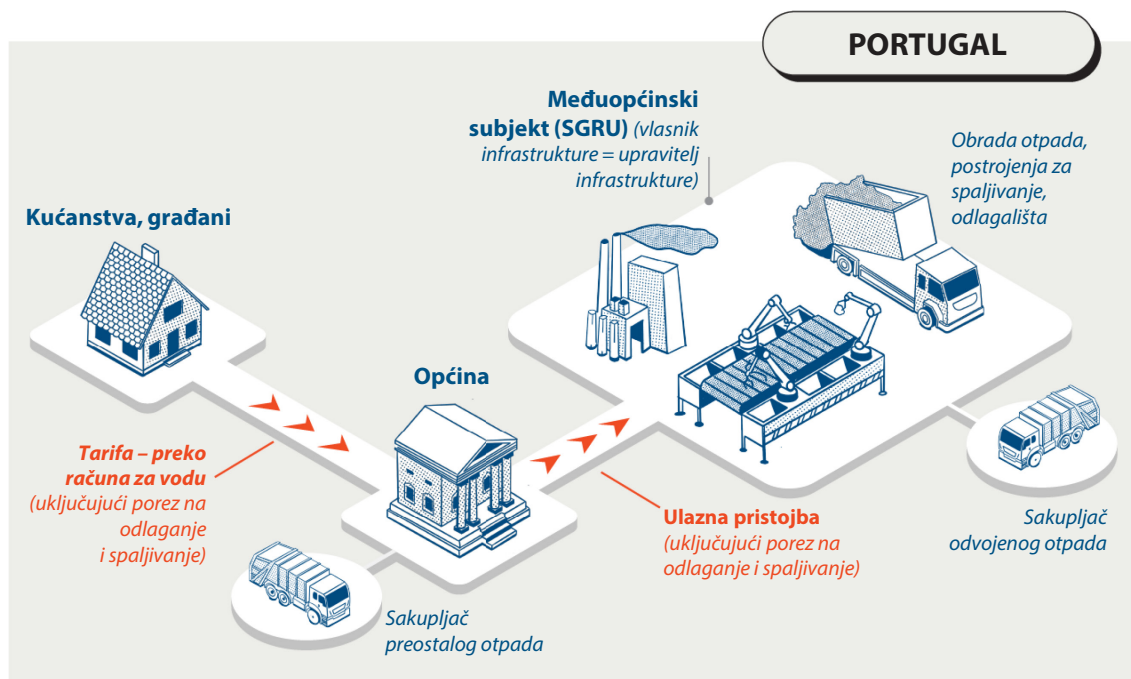
Slika 1. | Poljska – glavni dionici i finansijski tokovi za gospodarenje komunalnim otpadom



Napomena: u slučaju projekata koje je Sud odabrao poduzeća koja su vlasnici i upravitelji infrastrukture bila su u potpunom vlasništvu relevantne općine.

Izvor: Sud.

Slika 2. | Portugal – glavni dionici i finansijski tokovi za gospodarenje komunalnim otpadom



Izvor: Sud.

Slika 3. | Rumunjska – glavni dionici i financijski tokovi za gospodarenje komunalnim otpadom



Izvor: Sud.

Pokrate i skraćeni nazivi

EEA	Europska agencija za okoliš
BDP	bruto domaći proizvod
PET	polietilen-tereftalat

Pojmovnik

Ekonomski instrumenti	Fiskalni ili drugi financijski instrumenti za poticanje određenih praksi ili odvrćanje od takvih praksi, npr. porezi na odlaganje ili sustavi povratne naknade.
Europski semestar	Godišnji ciklus kojim se pruža okvir za koordinaciju ekonomskih politika država članica EU-a i praćenje napretka.
Kružno gospodarstvo	Gospodarski sustav koji se temelji na ponovnoj upotrebi, razmjeni, popravku, obnovi, preradi i recikliranju materijala kako bi se iskorištavanje resursa te nastajanje otpada i emisija sveli na najmanju moguću mjeru.
Mehaničko-biološka obrada	Razvrstavanje miješanog otpada nakon kojeg slijedi anaerobna razgradnja ili kompostiranje preostale biorazgradive tvari.
Mehanizam za oporavak i otpornost	Mehanizam EU-a za financijsku potporu namijenjen ublažavanju gospodarskih i društvenih učinaka pandemije bolesti COVID-19, poticanju oporavka i pružanju odgovora na izazove u zelenijoj i digitalnijoj budućnosti.
Načelo „onečišćivač plaća”	Načelo kojim se zahtijeva da oni koji uzrokuju ili bi mogli uzrokovati onečišćenje snose troškove mjera za njegovo sprečavanje, kontrolu ili uklanjanje.
Obrada otpada	Prerada kojom se mijenja fizički, kemijski ili biološki sastav otpada prije uporabe ili zbrinjavanja.
Oporaba	Prerada kojom nastaje otpad koji se može upotrijebiti kao zamjena za druge materijale ili priprema otpada za određenu namjenu, u postrojenju za gospodarenje otpadom ili u širem gospodarstvu.
Plan za oporavak i otpornost	Dokument u kojem se utvrđuju reforme i ulaganja koje određena država članica planira provesti u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.
„Plati koliko baciš”	Načelo u skladu s kojim proizvođači otpada plaćaju tarifu na temelju stvarne količine nastalog otpada, tj. mase ili obujma.
Priprema za ponovnu upotrebu	Provjera, čišćenje ili popravak proizvoda ili dijelova proizvoda koji su postali otpad kako bi se mogli ponovno upotrijebiti bez dodatne predobrade.
Program (u okviru kohezijske politike)	Okvir za provedbu kohezijskih projekata financiranih sredstvima EU-a u skladu s prioritetima i ciljevima utvrđenim u sporazumu o partnerstvu između Komisije i relevantne države članice.
Recikliranje	Ponovna prerada otpadnih materijala u proizvode, materijale ili tvari u njihovu izvornu ili drugu svrhu.
Slabije razvijena regija	Regija EU-a u kojoj je BDP po stanovniku manji od 75 % prosjeka EU-a u cjelini.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2025-23>

Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2025-23>

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je II. revizijsko vijeće, kojim predsjedava članica Suda Annemie Turtelboom i koje je specijalizirano za ulaganja u koheziju, rast i uključivanje. Reviziju je predvodio član Suda Stef Blok, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Johan Adriaan Lok, ataše u njegovu uredu Laurence Szwajkajzer, rukovoditeljica Marion Colonerus, voditeljica radnog zadatka Chrysoula Latopoulou, zamjenica voditeljice radnog zadatka Katarzyna Solarek te revizori Juan Antonio Vazquez Rivera, Alfredo Ladeira, Marilena Elena Friguras i Amelia Padurariu. Grafičku podršku pružala je Alexandra-Elena Mazilu.



Slijeva nadesno: Juan Antonio Vazquez Rivera, Laurence Szwajkajzer, Stef Blok, Johan Adriaan Lok, Marion Colonerus, Marilena Elena Friguras.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2025.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-5828-3	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/9321692	QJ-01-25-053-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5829-0	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/9640456	QJ-01-25-053-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [tematsko izvješće 23/2025](#) „Gospodarenje komunalnim otpadom – Unatoč postupnom poboljšanju napredak EU-a prema kružnosti i dalje je obilježen izazovima”, Ured za publikacije Europske unije, 2025.

Cilj je politike EU-a za otpad prijeći na kružno gospodarstvo. Kad je riječ o komunalnom otpadu, Sud je zaključio da je EU postrožio pravne zahtjeve: postavio je ciljne vrijednosti za ponovnu upotrebu i recikliranje otpada te za ograničavanje odlaganja otpada. Međutim, mnoge države članice suočavaju se s financijskim ograničenjima, nedostacima u planiranju i problemima u provedbi planova gospodarenja otpadom, uključujući izgradnju nove infrastrukture. Odvojeno prikupljanje otpada i dalje je uglavnom na vrlo niskoj razini, a tarife za otpad koje se naplaćuju građanima ne pokrivaju sve troškove gospodarenja otpadom. Sud preporučuje Komisiji da poradi na savladavanju izazova na tržištu za recikliranje (kako bi prakse kružnog gospodarstva postale održivije), bolje upotrebljava alate za praćenje i izvršavanje te procijeni izvedivost usklađivanja poreza na odlaganje i poreza na spaljivanje otpada.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Društvene mreže: @EUauditors