

Gospodarowanie odpadami komunalnymi

Pomimo stopniowej poprawy sytuacji Unia ma wciąż trudności z domknięciem obiegu zamkniętego



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRAHUNKOWY

Spis treści

Punkty

01-19 | **Najważniejsze informacje o kontroli**

01-04 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

05-19 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

20-107 | **Omówienie uwag Trybunału**

20-63 | Komisja ustanowiła ambitniejsze poziomy docelowe i zastrzyła inne wymogi prawne, ale postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące nieosiągniętych poziomów docelowych w zakresie odpadów wszczyną z opóźnieniem

25-35 | Komisja zaproponowała poziomy docelowe w oparciu o solidne przesłanki

36-53 | Komisja stopniowo zastrzała wymogi prawne dotyczące odpadów komunalnych, ale na rynku recyklingu wciąż występują problemy

54-63 | Komisja wydała odpowiednie zalecenia dla państw członkowskich, ale na egzekwowanie nieosiągniętych do tej pory poziomów docelowych dotyczących odpadów niekorzystnie wpłynęły problemy kadrowe i opóźnienia

64-100 | Skontrolowane państwa członkowskie poczyniły jedynie powolne postępy ze względu na niewystarczające środki publiczne i niezdolność do pełnego wykorzystania instrumentów ekonomicznych

70-79 | W krajowych planach gospodarowania odpadami państw członkowskich objętych próbą nie doszacowano potrzeb infrastrukturalnych i brakuje szczegółowych informacji na temat oczekiwanej dostępności finansowania

80-85 | Pomimo pewnych postępów w organizowaniu selektywnej zbiórki odpadów w trzech z czterech skontrolowanych państwach członkowskich poziom selektywnej zbiórki był bardzo niski

86-100 | Państwa członkowskie objęte próbą poczyniły jedynie niewielkie postępy we wprowadzaniu instrumentów ekonomicznych

101-107 | Realizacja większości projektów objętych próbą była opóźniona, a w niektórych napotkano problemy związane z kosztami i mocami przerobowymi

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Załącznik II – Postępy państw członkowskich w osiągnięciu trzech głównych poziomów docelowych dotyczących odpadów komunalnych

Załącznik III – Porównywalność danych dotyczących odpadów

Załącznik IV – Przepisy UE – rozwiązania dotyczące wytwarzania i selektywnej zbiórki odpadów

Załącznik V – Odzysk materiałów nadających się do recyklingu i ich ceny sprzedaży

Załącznik VI – Finansowanie w obszarze polityki spójności

Załącznik VII – Gospodarowanie odpadami – najważniejsze podmioty i przepływy finansowe

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

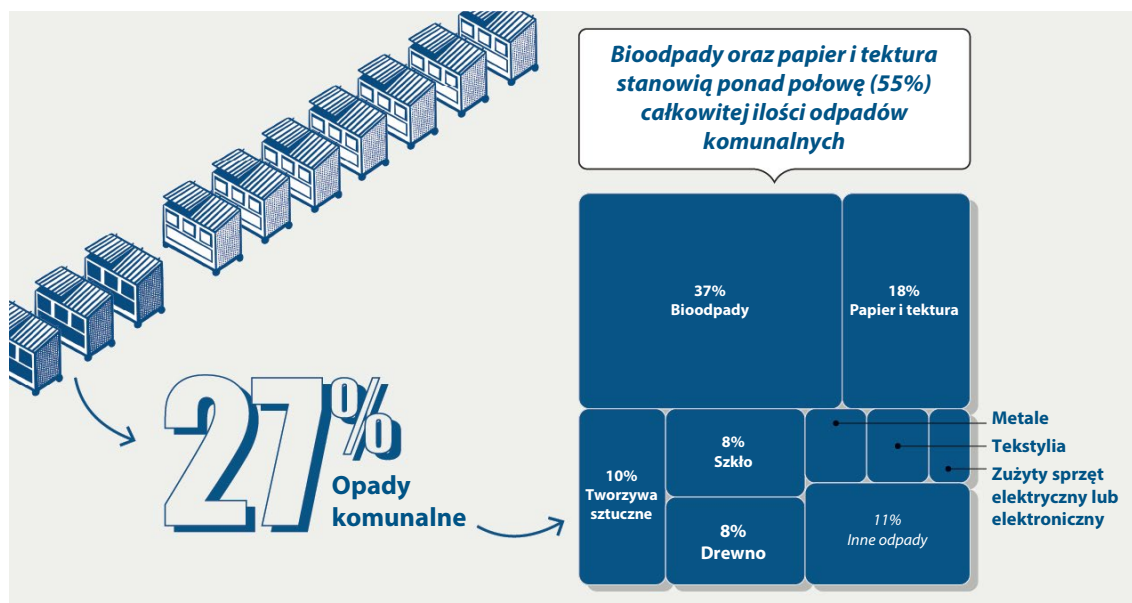
01

Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

- 01** Odpady z gospodarstw domowych, a także mające podobny skład odpady z biur, sklepów i innych źródeł – zwane łącznie „odpadami komunalnymi” – stanowią 27% wszystkich odpadów wytwarzanych w UE. Gospodarowanie odpadami komunalnymi nastręcza trudności ze względu na zróżnicowany skład tej kategorii odpadów, fizyczną bliskość skupisk ludności oraz wpływ tych odpadów na środowisko i zdrowie. Znaczną część odpadów komunalnych stanowią materiały opakowaniowe wraz z bioodpadami, takimi jak odpady z ogrodów i parków ulegające biodegradacji oraz odpady żywnościowe i kuchenne. Szczegółowe informacje zaprezentowano na [rys. 1](#).

Rys. 1 | Poszczególne rodzaje odpadów komunalnych według masy



Uwaga: Podane wartości procentowe odnoszą się do całkowitej ilości wytworzonych odpadów, z wyłączeniem odpadów mineralnych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentu analitycznego [02/2022](#) oraz [zestawów danych](#) Europejskiej Agencji Środowiska.

- 02** Skuteczne gospodarowanie odpadami komunalnymi wymaga dobrze zorganizowanej selektywnej zbiórki różnych materiałów (np. szkło i papier/tektura muszą trafiać do oddzielnych pojemników), odpowiedniej infrastruktury do sortowania, przetwarzania, spalania lub składowania odpadów oraz rentownego rynku zbytu produktów pochodzących z recyklingu. Aktywny udział obywateli i przedsiębiorstw w segregacji odpadów ma kluczowe znaczenie dla pozyskiwania wysokiej jakości materiałów nadających się do recyklingu.
- 03** Długoterminowym celem UE jest przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym, w ramach której wytwarzanie odpadów jest ograniczone do minimum, a odpady nieuniknione są – w miarę możliwości – wykorzystywane jako zasoby. W tym kontekście UE wyznacza państwom członkowskim poziomy docelowe, mające zapewnić, by pewna część odpadów komunalnych była przygotowywana do ponownego użycia i poddawana recyklingowi, a odpady opakowaniowe były poddawane recyklingowi. Unia określa również docelowy limit ilości odpadów komunalnych, które mogą być wysyłane na składowiska.

- 04** Trybunał oczekuje, że uwagi sformułowane przez kontrolerów będą przydatne dla Komisji podczas przeglądu niektórych poziomów docelowych dotyczących odpadów komunalnych. Celem niniejszej kontroli była ocena działań podjętych przez Komisję i państwa członkowskie w dążeniu do osiągnięcia celów UE w zakresie odpadów komunalnych. Trybunał w szczególności ocenił, czy: (i) inicjatywy prawne Komisji i egzekwowanie przez nią przepisów były adekwatne do zakładanych celów; (ii) cztery państwa członkowskie objęte próbą (Grecja, Polska, Portugalia i Rumunia) poczyniły znaczne postępy w realizacji celów i osiąganiu poziomów docelowych UE dotyczących odpadów; (iii) 16 projektów współfinansowanych ze środków UE objętych próbą we wspomnianych czterech państwach członkowskich zostało właściwie zrealizowanych pod względem terminów, kosztów i mocy przerobowych. Kontrola Trybunału objęła lata 2014–2024. Więcej informacji na temat skontrolowanego zagadnienia, zakresu kontroli i podejścia kontrolnego można znaleźć w [załączniku I](#).

Co ustalił i zaleca Trybunał?

- 05** Trybunał stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, Komisja ustanowiła ambitniejsze poziomy docelowe i zastrzyła inne wymogi prawne w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, niemniej wiele państw członkowskich mierzy się z problemami, jeśli chodzi o postępy w domykaniu obiegu zamkniętego, głównie ze względu na ograniczenia finansowe i niedociągnięcia w planowaniu i wdrażaniu.

Komisja ustanowiła ambitniejsze poziomy docelowe i zastrzyła inne wymogi prawne, ale postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące nieosiągniętych poziomów docelowych w zakresie odpadów wszczynają z opóźnieniem

- 06** Od 1975 r., kiedy UE ustanowiła politykę w zakresie odpadów, nacisk legislacyjny stopniowo przesunął się ze składowania na spalanie, odzysk, a następnie przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów. Poziomy docelowe dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi stały się bardziej ambitne i było ich z czasem coraz więcej, w szczególności dzięki zmianom z 2018 r. wprowadzonym w trzech kluczowych dyrektywach: [dyrektywie ramowej w sprawie odpadów](#), [dyrektywie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych](#) oraz [dyrektywie w sprawie składowania odpadów](#) (pkt [25](#) i [26](#)).

- 07** Choć niektóre państwa członkowskie poczyniły znaczne postępy na drodze do osiągnięcia tych poziomów docelowych, inne odnotowały jedynie umiarkowane postępy, a kilka z nich poczyniło niewielkie postępy lub w ogóle nie poczyniło żadnych postępów. Trybunał odnotowuje również, że w miarę jak rośnie produkt krajowy brutto, w większości przypadków wzrasta też ilość wytwarzanych odpadów, choć wielkości te są w coraz mniejszym stopniu skorelowane; oddzielenie tych dwóch kwestii jest ostatecznym celem rozwiązań służących zapobieganiu powstawaniu odpadów, które państwa członkowskie muszą wdrożyć (pkt **27–28** i **40**).
- 08** Trudno jest ustalić, czy trudności niektórych państw członkowskich w osiągnięciu poziomów docelowych wynikają z liczby i ambicji tych poziomów, braku skutecznych działań ze strony tych państw, czy też z połączenia tych dwóch kwestii (pkt **29**).
- 09** Wspomniane wyżej przesunięcie nacisku polityki (pkt **06**) znalazło również odzwierciedlenie w przepisach regulujących fundusze polityki spójności, które od dawna są jednym z ważnych źródeł finansowania dla słabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów. W zasadach finansowania na lata 2021–2027 wykluczono większość inwestycji w składowiska i zakłady przetwarzania odpadów reszkowych, co odzwierciedla nacisk położony w hierarchii postępowania z odpadami na wyższe jej szczeble – ponowne użycie i recykling (pkt **36**).
- 10** Oprócz wyznaczenia poziomów docelowych w przepisach unijnych stopniowo wzmocniono również inne wymogi prawne obowiązujące państwa członkowskie w dziedzinie odpadów komunalnych (pkt **37–39** i **41–48**). Najważniejsze spośród nich to:
- rozszerzenie zakresu krajowych lub regionalnych planów gospodarowania odpadami (np. powinny one obejmować ocenę istniejących systemów zbierania odpadów);
 - wprowadzenie warunku, który należy spełnić przed otrzymaniem od Komisji zwrotu wydatków poniesionych w ramach projektów współfinansowanych z funduszy polityki spójności – państwa członkowskie muszą wykazać, że zaktualizowały plany gospodarowania odpadami i że są one zgodne z dyrektywą ramową w sprawie odpadów;
 - wymóg stosowania instrumentów ekonomicznych, na przykład instrumentów finansowych, aby zachęcać do określonych zachowań lub zniechęcać do nich (np. podatki od składowania odpadów lub systemy kaucyjne);
 - rozszerzenie wymogu selektywnej zbiórki na kolejne strumienie odpadów.

- 11** W ciągu ostatnich pięciu lat Komisja przedstawiła również wnioski ustawodawcze mające na celu rozwiązanie problemu odpadów z perspektywy procesu produkcyjnego, tj. wnioski skoncentrowane na kwestii projektowania produktów. Osiągnięcie znaczących rezultatów w tym zakresie będzie jednak wymagało czasu (pkt 49).
- 12** Kluczowym wyzwaniem na drodze do stworzenia gospodarki o obiegu zamkniętym jest rentowność sektora recyklingu. Poziomy docelowe w zakresie recyklingu mogą zostać osiągnięte tylko wtedy, gdy wcześniej została stworzona infrastruktura na potrzeby recyklingu oraz istnieje możliwość wykorzystania i rynek zbytu materiałów pochodzących z recyklingu. W niektórych państwach członkowskich zakłady recyklingu są jednak nieliczne, podczas gdy w innych część istniejących zakładów – w szczególności zakładów zajmujących się tworzywami sztucznymi – jest zagrożona zamknięciem ze względu na rosnące koszty, brak popytu w UE na wytwarzane przez nie materiały oraz import tańszych tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu i pierwotnych tworzyw sztucznych spoza UE. Trybunał odnotowuje, że Komisja zapowiedziała przyjęcie nowego aktu w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym w 2026 r. w celu rozwiązania problemów związanych z rynkiem i popytem (pkt 50–53).



Zalecenie 1

Sprostanie wyzwaniom występującym na rynku recyklingu

Komisja powinna podjąć działania w celu zwiększenia opłacalności praktyk w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym w UE (takich jak recykling materiałów), co obejmuje zapewnienie, by recykling był uzasadniony pod względem ekonomicznym. W tym celu Komisja powinna zidentyfikować wyzwania po stronie popytu i podaży, które utrudniają funkcjonowanie jednolitego rynku zbytu produktów o zamkniętym cyklu życia i surowców wtórnych.

Termin realizacji: IV kwartał 2026 r.

13 Aby monitorować i oceniać postępy państw członkowskich, Komisja korzystała z różnych narzędzi, takich jak sprawozdania w ramach systemu wczesnego ostrzegania, oceny skutków i procedury promowania zgodności z przepisami. Pozwoliły one Komisji na dogłębne zrozumienie przedmiotowych kwestii i przesłanie państwom członkowskim stosownych zaleceń. Niemniej ze względu na problemy kadrowe Komisja:

- od ponad dziesięciu lat nie przeprowadza żadnych wizyt kontrolnych w państwach członkowskich, które pozwoliłyby Komisji zachęcić je do szybszego osiągnięcia zgodności z przepisami unijnymi (promowanie zgodności z przepisami);
- nie skorzystała z okazji, by zwrócić się o wprowadzenie dostosowań do zmienionych planów wdrażania przedłożonych przez państwa członkowskie, które powiadomiły ją, że zamierzają odroczyć terminy osiągnięcia określonych poziomów docelowych dotyczących odpadów. Wynikało to z faktu, że Komisji nie udało się dokonać przeglądu zmienionych planów w wymaganych terminach (pkt [56–58](#)).

14 Ponadto Komisja wszczęła pewne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ze znacznym opóźnieniem: jeśli chodzi o poziomy docelowe, które miały zostać osiągnięte w 2008 r., Komisja wszczęła postępowanie dopiero w lipcu 2024 r. Te same postępowania dotyczyły również kwestii poziomów docelowych, które miały zostać osiągnięte w 2020 r. (pkt [59–63](#)).



Zalecenie 2

Lepsze wykorzystanie narzędzi monitorowania i egzekwowania przepisów

Komisja powinna przeznaczyć wystarczające zasoby na:

- a) terminowe wszczynanie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, co zapewniłoby efekt odstraszający i zachęciło państwa do postępów. Komisja ma wprowadzić swobodę przy podejmowaniu decyzji, czy i kiedy należy wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, decyzje takie powinny jednak opierać się na merytorycznych i uzasadnionych kryteriach;
- b) przeprowadzanie wizyt w państwach członkowskich w oparciu o wnioski ze sprawozdań sporządzonych w ramach systemu wczesnego ostrzegania lub stan realizacji poszczególnych planów gospodarowania odpadami i programów zapobiegania powstawaniu odpadów, tak aby zachęcić te państwa do dalszych postępów w zapewnianiu zgodności z prawem UE;
- c) przeprowadzanie ocen zgodnie z terminami określonymi w prawie UE.

Termin realizacji: lit. a) od I kwartału 2028 r. w odniesieniu do celów na 2025 r.;
lit. b) i c) – IV kwartał 2026 r.

Skontrolowane państwa członkowskie poczyniły jedynie powolne postępy ze względu na niewystarczające środki publiczne i niezdolność do pełnego wykorzystania instrumentów ekonomicznych

- 15** Chociaż poziomy docelowe dotyczące odpadów komunalnych muszą zostać osiągnięte na szczeblu krajowym, polityka w zakresie odpadów jest realizowana na szczeblu lokalnym – głównie przez poszczególne gminy. Stanowi to dodatkowe wyzwanie dla osiągnięcia tych poziomów docelowych, zwłaszcza w przypadku państw członkowskich borykających się z problemami w zakresie zdolności administracyjnych (pkt 67).

- 16** W sprawozdaniu Komisji z 2023 r. sporządzonym w ramach systemu wczesnego ostrzegania, w którym oceniono postępy poczynione przez państwa członkowskie w osiąganiu poziomów docelowych dotyczących odpadów komunalnych, zauważono, że istnieje ryzyko, że wiele państw członkowskich nie osiągnie co najmniej jednego z poziomów docelowych na 2025 r. i 2035 r. Jeśli chodzi o poziom docelowy dotyczący recyklingu odpadów komunalnych, wymóg stosowania bardziej rygorystycznej metody obliczania, w jakim stopniu ten poziom docelowy został osiągnięty, jeszcze bardziej utrudni niektórym państwom członkowskim osiągnięcie tego poziomu (pkt 64–66).
- 17** Cztery państwa członkowskie skontrolowane przez Trybunał należą do grona państw, w przypadku których istnieje ryzyko, że nie osiągną one poziomu docelowego dotyczącego recyklingu odpadów komunalnych na 2025 r. i poziomu docelowego dotyczącego recyklingu odpadów opakowaniowych na 2025 r. (z wyjątkiem Portugalii w tym drugim przypadku). Powodem tego stanu rzeczy są następujące czynniki:
- w krajowych planach gospodarowania odpadami nie doszacowano potrzebnych inwestycji w infrastrukturę (pkt 71–72);
 - nie wyjaśniono, w jaki sposób i kiedy zostaną udostępnione wymagane środki finansowe (pkt 73–75);
 - dwa z czterech skontrolowanych państw członkowskich nie wykorzystały w pełni zasobów, które udostępniono im w ramach funduszy polityki spójności UE (pkt 78);
 - pomimo pewnych postępów w organizowaniu selektywnej zbiórki odpadów w trzech z czterech skontrolowanych państw członkowskich poziom selektywnej zbiórki był bardzo niski (pkt 82–85);
 - poczyniono pewne, choć nierównomierne postępy w zakresie instrumentów ekonomicznych, takie jak wdrożenie systemów kaucyjnych, podwyższenie podatku od składowania odpadów oraz stosowanie opłaty za odpady zgodnie z zasadą „płać za to, co wyrzucasz” (pkt 86–100):
 - wysokość podatku od składowania odpadów różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, co może prowadzić do przemieszczania odpadów z kraju do kraju ze względów ekonomicznych;
 - opłaty za odpady pobierane od obywateli nie pokrywały wszystkich kosztów gospodarowania odpadami i rzadko były obliczane na podstawie masy lub ilości wytworzonych odpadów.

- 18** W odniesieniu do wielu z kwestii wspomnianych powyżej Komisja sformułowała zalecenia dla państw członkowskich w wyniku procedury wczesnego ostrzegania z 2018 r. lub 2023 r. lub w wyniku obu tych procedur (pkt [82](#), [86](#), [97](#), [98](#) i [100](#)).



Zalecenie 3

Oceny, na ile wykonalna jest harmonizacja podatków od składowania i spalania odpadów na szczeblu UE

Komisja powinna ocenić koszty, korzyści i wykonalność wprowadzenia lub harmonizacji odpowiednich podatków od składowania i spalania odpadów w całej UE.

Termin realizacji: IV kwartał 2026 r.

Realizacja większości projektów objętych próbą była opóźniona, a w niektórych napotkano problemy związane z kosztami i mocami przerobowymi

- 19** W odniesieniu do próby 16 projektów współfinansowanych w ramach polityki spójności Trybunał stwierdził, że:
- w przypadku 13 (80%) wystąpiły znaczące opóźnienia, co w niektórych przypadkach doprowadziło do pogorszenia stanu obiektów i niewykorzystania sprzętu;
 - w przypadku czterech (25%) poniesione koszty wzrosły o ponad 20%;
 - w przypadku trzech z 10 projektów (30%), które funkcjonowały wystarczająco długo, aby można było ocenić stopień wykorzystania mocy przerobowych, moce przerobowe nie były w pełni wykorzystywane, podczas gdy w przypadku dwóch z 10 (20%) moce nie były wystarczające;
 - w pięciu z ośmiu projektów (63%), które obejmowały inwestycje w składowiskach odpadów, przewidziano wystarczające środki na pokrycie kosztów zamknięcia składowiska i poeksploatacyjnego nadzoru nad składowiskiem przez okres co najmniej 30 lat (pkt [102–107](#)).

Omówienie uwag Trybunału

Komisja ustanowiła ambitniejsze poziomy docelowe i zastrzyła inne wymogi prawne, ale postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące nieosiągniętych poziomów docelowych w zakresie odpadów wszczyniała z opóźnieniem

- 20** Od 1975 r. Komisja podejmuje działania dotyczące procesu zbierania i przetwarzania odpadów przez władze krajowe i gminne. W tym celu udostępniła władzom – w szczególności w słabiej rozwiniętych państwach członkowskich i regionach – unijne środki finansowe i wprowadziła w tej dziedzinie stosowne przepisy. Komisja wyznaczyła też kierunek działania na szczeblu unijnym, ustanawiając odpowiednie poziomy docelowe. Te poziomy docelowe powinny być uzasadniane ocenami opartymi na dowodach, opierać się na solidnych założeniach i być ambitne, ale realistyczne.
- 21** Obowiązujące obecnie poziomy docelowe określone w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów¹ („dyrektywa w sprawie odpadów”) oraz w dyrektywie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych² („dyrektywa w sprawie opakowań”) były kilkakrotnie zmieniane (*rys. 2*).

¹ Dyrektywa 2008/98/WE.

² Dyrektywa 94/62/WE.

Rys. 2 | Poziomy docelowe określone w dyrektywie w sprawie odpadów i dyrektywie w sprawie opakowań

	Dyrektywy w sprawie opakowań z 1994 r. i 2004 r.	Dyrektywa w sprawie opakowań z 2004 r.	Dyrektywa w sprawie odpadów z 2008 r.	Dyrektywa w sprawie odpadów i dyrektywa w sprawie opakowań z 2018 r.		Dyrektywa w sprawie odpadów z 2018 r.
	Nie później niż do końca czerwca 2001 r.	Nie później niż do końca 2008 r.	Do końca 2020 r.	Do końca 2025 r.	Do końca 2030 r.	Do końca 2035 r.
Opakowania odzyskane lub spalane z odzyskiem energii (według masy)	 od 50% (minimum) do 65% (maksimum)	 co najmniej 60% (minimum)				
Odpady komunalne przygotowane do ponownego użycia i poddane recyklingowi (według masy)			 50%* (minimum)	 55% (minimum)	 60% (minimum)	 65% (minimum)
Ogółem odpady opakowaniowe, które zostały poddane recyklingowi (według masy)	 od 25% (minimum) do 45% (maksimum)	 od 55% (minimum) do 80% (maksimum)		 65% (minimum)	 70% (minimum)	

Poziomy docelowe dotyczące recyklingu poszczególnych materiałów (według masy):

Tworzywa sztuczne	 22,5% (minimum)		 50% (minimum)	 55% (minimum)	
Drewno	 15% (minimum)		 25% (minimum)	 30% (minimum)	
Metale żelazne	 50%** (minimum)		 70% (minimum)	 80% (minimum)	
Aluminium (metale nieżelazne)			 50% (minimum)	 60% (minimum)	
Szkło	 60% (minimum)		 70% (minimum)	 75% (minimum)	
Papier i tektura	 60% (minimum)		 75% (minimum)	 85% (minimum)	

* Poziom docelowy na 2020 r. dotyczył jedynie współczynnika recyklingu papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła, natomiast późniejsze poziomy docelowe (na lata 2025, 2030, 2035) odnoszą się do wszystkich rodzajów odpadów komunalnych.

** Poziom docelowy na 2008 r. dotyczył wszystkich metali, natomiast późniejsze poziomy docelowe (na 2025 i 2030 r.) odnoszą się osobno do metali żelaznych i osobno do aluminium.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dyrektywy w sprawie odpadów i dyrektywy w sprawie opakowań.

- 22** Poziomy docelowe określone w dyrektywie w sprawie składowania odpadów³ wyszczególniono na [rys. 3](#).

Rys. 3 | Poziomy docelowe określone w dyrektywie w sprawie składowania odpadów

	Dyrektywa w sprawie składowania odpadów z 1999 r.			Dyrektywa w sprawie składowania odpadów z 2018 r.
	Do 16 lipca 2006 r.	Do 16 lipca 2009 r.	Do 16 lipca 2016 r.	Do 2035 r.
Odsetek odpadów komunalnych ulegających biodegradacji trafiających na składowiska (część całkowitej ilości – według masy – odpadów komunalnych ulegających biodegradacji wytworzonych w 1995 r. lub w ostatnim roku przed 1995 r., dla którego dostępne są standardowe dane opracowane przez Eurostat)	 75% (maksymalnie)	 50% (maksymalnie)	 35% (maksymalnie)	
Składowanie odpadów (wyrażone jako odsetek masy wszystkich wytwarzanych odpadów komunalnych)				 10% (maksymalnie)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dyrektywy w sprawie składowania odpadów.

- 23** Komisja jest odpowiedzialna za skuteczne stosowanie, wdrażanie i egzekwowanie prawa UE⁴. Aby wypełnić z powodzeniem to zobowiązanie, Komisja powinna ściśle monitorować, w jaki sposób przepisy prawa UE są wprowadzane i stosowane przez państwa członkowskie, zajmować się wszelkimi pojawiającymi się problematycznymi kwestiami, aby wyeliminować ewentualne naruszenia prawa, oraz w razie potrzeby wszczynać odpowiednie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 24** Trybunał ocenił, czy inicjatywy prawne Komisji i egzekwowanie przez nią przepisów były adekwatne do zakładanych celów, w szczególności czy:
- Komisja zaproponowała poziomy docelowe w oparciu o solidne przesłanki;
 - akty prawne zawierały odpowiednie przepisy zachęcające państwa członkowskie do osiągnięcia poziomów docelowych i celów UE;
 - Komisja wprowadziła skuteczny system egzekwowania przepisów.

³ Dyrektywa 1999/31/WE.

⁴ Komunikat Komisji 2017/C 18/02.

Komisja zaproponowała poziomy docelowe w oparciu o solidne przesłanki

- 25** Po raz pierwszy UE wyznaczyła poziomy docelowe dotyczące odpadów opakowaniowych w 1994 r. w dyrektywie w sprawie opakowań. Następnie w 1999 r. przyjęto dyrektywę w sprawie składowania odpadów, w której określono poziomy docelowe dotyczące zmniejszenia ilości odpadów ulegających biodegradacji na składowiskach. Z biegiem czasu nacisk przepisów UE przesunął się stopniowo z umieszczania odpadów na składowiskach na spalanie i odzysk, a następnie na przygotowanie do ponownego użycia i recykling. Ponadto zakres przepisów unijnych rozszerzono z odpadów opakowaniowych na inne strumienie odpadów, w tym odpady komunalne (tj. odpady z gospodarstw domowych i podobnych źródeł). Komisja oparła prowadzone działania na solidnych analizach, które przedstawiono w niniejszej sekcji.
- 26** W szczególności wprowadzono znaczne ulepszenia w toku przeprowadzonych w 2018 r. przeglądów dyrektywy w sprawie odpadów, dyrektywy w sprawie opakowań i dyrektywy w sprawie składowania odpadów (zob. ostatnie trzy kolumny na [rys. 2](#) ostatnia kolumna na [rys. 3](#)).
- W 2014 r. Komisja rozpoczęła proces przeglądu i przedstawiła wnioski ustawodawcze mające na celu zmianę tych trzech dyrektyw. Przedstawione przez nią wnioski były w dużej mierze zgodne z oceną skutków opartą na zleconym przez nią badaniu. W ocenie skutków stwierdzono, że poziomy docelowe określone we wnioskach są realistyczne.
 - Po wstępnych dyskusjach na temat wniosków Komisji Rada⁵ zaapelowała jednak o realistyczne i osiągalne poziomy docelowe, które uwzględniałyby specyfikę poszczególnych państw członkowskich, a zwłaszcza różne wyniki osiągnięte przez te państwa.
 - W rezultacie Komisja wycofała pierwotne przedstawione wnioski i pod koniec 2015 r. przedstawiła zmienione wnioski w oparciu o zaktualizowaną ocenę skutków. Ogólnie rzecz biorąc, zaproponowała w nich mniej rygorystyczne poziomy docelowe i przewidziała dłuższe terminy. W wyniku procesu legislacyjnego te poziomy docelowe zostały jeszcze bardziej złagodzone, ale nadal były bardziej rygorystyczne niż poziomy docelowe przewidziane w dyrektywach obowiązujących przed 2018 r. ([tabela 1](#)).

⁵ Komunikat prasowy [14510/14](#).

Tabela 1 | Proponowane i przyjęte poziomy docelowe (w %)

Poziomy docelowe	Termin	Pierwszy wniosek Komisji	Drugi wniosek Komisji	Dyrektywy przyjęte w 2018 r.
Składowanie – mniej rygorystyczny poziom docelowy i odleglejszy termin	2020	25		
	2025			
	2030	5	10	
	2035			10
Odpady komunalne przygotowane do ponownego użycia i poddane recyklingowi – mniej rygorystyczny poziom docelowy i odleglejszy termin	2020	50		
	2025		60	55
	2030	70	65	60
	2035			65
Odpady opakowaniowe poddane recyklingowi – mniej rygorystyczny poziom docelowy	2020	60	65	50
	2025	70		65
	2030	80	70	70

27 W 2014 r., kiedy przedstawiono pierwszą ocenę skutków, większość (79%) państw członkowskich osiągnęła poziom docelowy na 2008 r. określony w dyrektywie w sprawie opakowań (dotyczący odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi). Komitet Regionów zwrócił uwagę w swojej opinii dotyczącej przedmiotowego wniosku Komisji z 2014 r., że „pozytywne wyniki niektórych państw członkowskich pokazują jednak, iż przy odpowiednich warunkach ramowych można osiągnąć ambitne cele bądź zbliżyć się do ich osiągnięcia, jeżeli niezbędne zdolności administracyjne zostaną rozwinięte tam, gdzie do tej pory nie istniały”⁶. Biorąc pod uwagę liczbę wymaganych poziomów docelowych, konieczne jest, aby państwa członkowskie dysponowały skutecznymi strukturami organizacyjnymi i wystarczającymi zasobami finansowymi. Przeprowadzona przez Trybunał analiza postępów poczynionych w okresie od 2010 do 2022 r. (*załącznik II*) potwierdza konstatację Komitetu Regionów, że możliwe jest osiągnięcie ambitnych poziomów docelowych lub zbliżenie się do nich.

- Niektóre państwa członkowskie poczyniły znaczne postępy, inne odnotowały jednak jedynie umiarkowane postępy, a kilka z nich poczyniło niewielkie postępy lub w ogóle nie poczyniło żadnych postępów.

⁶ Opinia 2015/C 140/08.

- W gronie państw pozostających w tyle znalazły się Grecja, Cypr, Malta i Rumunia w odniesieniu do większości poziomów docelowych (tj. w odniesieniu do poziomów dotyczących składowania odpadów, odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi oraz odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi). W przypadku Grecji i Rumunii Trybunał stwierdził opóźnienia w realizacji projektów i ogólnie we wdrażaniu działań dotyczących postępowania z odpadami (pkt 70–78 i 102–107).

28 W ocenie skutków⁷ opublikowanej przez Komisję wraz z wnioskiem z 2022 r. dotyczącym zmiany dyrektywy w sprawie opakowań stwierdzono, że działania podjęte przez państwa członkowskie na podstawie różnych dyrektyw nie są „wystarczające, aby zapewnić osiągnięcie przez nie wszystkich szczegółowych poziomów docelowych dotyczących współczynników recyklingu określonych w dyrektywie w sprawie opakowań. Ponadto istnieją znaczne możliwości poprawy, jeśli chodzi o recykling odpadów opakowaniowych nawet w państwach członkowskich, które osiągną co najmniej niektóre z ustalonych poziomów docelowych dotyczących recyklingu”. W związku z tym Komisja zaproponowała przekształcenie dyrektywy w rozporządzenie. W 2025 r. przyjęto rozporządzenie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych⁸ (zwane „rozporządzeniem w sprawie opakowań”).

29 Trudno jest ustalić, czy trudności niektórych państw członkowskich w osiągnięciu poziomów docelowych wynikają z liczby lub ambicji tych poziomów, braku skutecznych działań ze strony tych państw, czy też z połączenia tych dwóch czynników.

⁷ SWD(2022) 384.

⁸ Rozporządzenie (UE) 2025/40.

30 W przepisach unijnych przewidziano również pewne ustępstwa, aby ułatwić osiągnięcie poziomów docelowych. Pierwsze z nich dotyczy metody wykorzystywanej do obliczania postępów w osiąganiu tych poziomów. Decyzja Komisji⁹ umożliwiła państwom członkowskim wybór spośród czterech różnych metod obliczania poziomu docelowego na 2020 r. dotyczącego odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi (zwanego dalej „poziomem docelowym dotyczącym recyklingu odpadów komunalnych”). Zmieniło się to w przypadku poziomu docelowego na 2025 r., w odniesieniu do którego wszystkie państwa członkowskie muszą stosować tę samą metodę (metoda nr 4¹⁰) – najmniej korzystną. Ocena Komisji dotycząca osiągnięcia poziomu docelowego na 2020 r. opiera się na wynikach uzyskanych przy zastosowaniu metody wybranej przez dane państwo członkowskie. Wpływ wyboru metody na stopień osiągnięcia poziomu docelowego przedstawiono szczegółowo w [ramce 1](#) i na [rys. 4](#). Dalsze czynniki utrudniające porównywanie danych przedstawiono w [załączniku III](#).

Ramka 1

Różne metody obliczania poziomu docelowego na 2020 r. dotyczącego recyklingu odpadów komunalnych

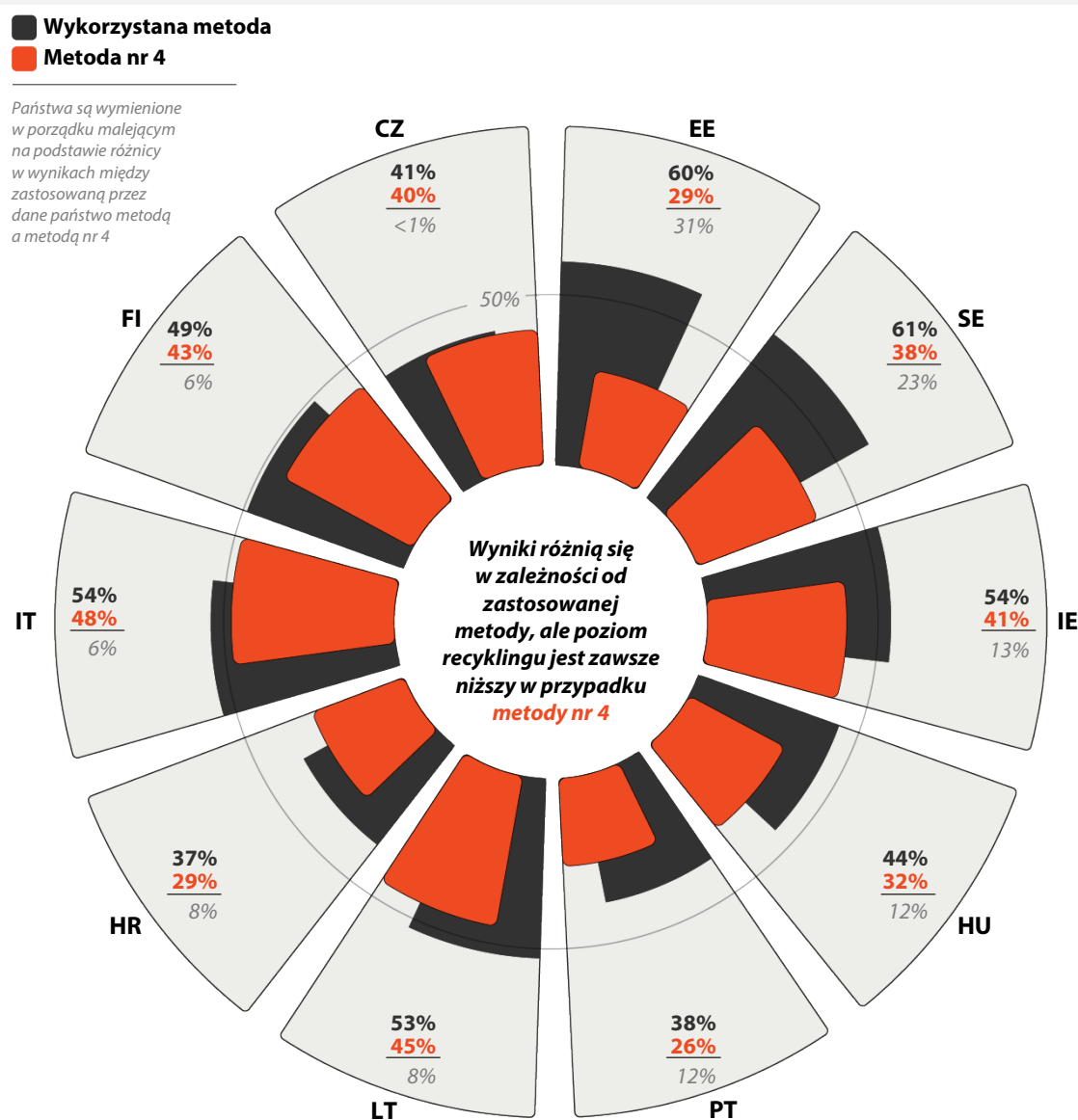
Jeżeli chodzi o poziom docelowy dotyczący recyklingu odpadów komunalnych na 2020 r., większość państw członkowskich (15) zdecydowała się już na ocenę w oparciu o metodę nr 4, natomiast dziewięć – metodę nr 2, a dwa – metodę nr 1. Grecja nie przekazała do końca 2024 r. żadnych danych za 2020 r. Ponadto 10 z tych 11 państw członkowskich przekazało dane, stosując zarówno starą, jak i nową metodę. Pozwoliło to kontrolerom na przeprowadzenie porównania danych – Trybunał ustalił, że wyniki uzyskane metodą nr 4 były średnio o 12 punktów procentowych niższe (spadek wyniósł od 0,5 do 30,9 punktu procentowego, jak pokazano na [rys. 4](#)).

Chociaż państwa członkowskie, które zastosowały metodę inną niż metoda nr 4, mogły łatwiej osiągnąć ustalony poziom docelowy, oznacza to również, że będą musiały dołożyć większych starań, aby do 2025 r. osiągnąć nowy poziom docelowy dotyczący recyklingu odpadów komunalnych wynoszący 55%. Chociaż ten nowy poziom docelowy jest jedynie o 5 punktów procentowych wyższy niż poziom przewidziany na 2020 r., państwa te muszą najpierw zrekompensować różnicę między dwoma stosowanymi metodami, a następnie osiągnąć dodatkowe 5 punktów procentowych.

⁹ Decyzja 2011/753/UE.

¹⁰ Decyzja wykonawcza (UE) 2019/1004.

Rys. 4 | Wpływ różnych metod obliczania poziomu docelowego na 2020 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych otrzymanych od Eurostatu.

- 31** Drugie ze wspomnianych ustępstw dotyczy terminów osiągnięcia poziomów docelowych. Zgodnie z treścią wniosków Komisji, które następnie dopracowano w trakcie procesu legislacyjnego, dyrektywa w sprawie odpadów i dyrektywa w sprawie składowania odpadów stanowią, że państwa członkowskie mogą, pod pewnymi warunkami, postanowić o odroczeniu tych terminów. Podobnie możliwe jest odroczenie o pięć lat terminu osiągnięcia poziomów docelowych dotyczących konkretnych materiałów, określonych w dyrektywie w sprawie opakowań; przepis ten nie był częścią pierwotnego wniosku Komisji, lecz został dodany w procesie legislacyjnym. W rezultacie osiem¹¹ państw członkowskich (spośród 11 spełniających stosowne warunki) powiadomiło o zamiarze odroczenia osiągnięcia poziomu docelowego na 2025 r. dotyczącego recyklingu odpadów komunalnych, a siedem¹² (spośród 27 spełniających warunki) zgłosiło podobne odroczenie w odniesieniu do poziomów docelowych na 2025 r. dotyczących odpadów opakowaniowych z konkretnych materiałów. Ponieważ niektóre państwa członkowskie zamierzają odroczyć osiągnięcie wielu poziomów docelowych, kwestia ta dotyczy łącznie 12 państw członkowskich. Niemniej w sprawozdaniu Komisji z 2023 r., które opracowano w ramach systemu wczesnego ostrzegania i które dotyczyło postępów państw członkowskich w osiąganiu poziomów docelowych, stwierdzono, że w przypadku 23 państw istnieje ryzyko, że nie osiągną one co najmniej jednego z tych poziomów (*rys. 7*). Oznacza to, że nie wszystkie państwa członkowskie, w przypadku których stwierdzono takie ryzyko i które mogły zwrócić się o odroczenie, faktycznie skorzystały z tej możliwości.
- 32** Trybunał ocenił również powody, dla których nie ustalono poziomów docelowych w odniesieniu do niektórych aspektów gospodarki odpadami, a mianowicie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich spalania.

¹¹ Grecja, Chorwacja, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Rumunia i Słowacja.

¹² Czechy, Grecja, Chorwacja, Luksemburg, Malta, Portugalia i Szwecja.

33 O możliwości wprowadzenia poziomów docelowych w zakresie **zapobiegania powstawaniu odpadów** wspomniano po raz pierwszy w komunikacie Komisji z 2003 r. W dyrektywie w sprawie odpadów z 2008 r. nie określono żadnych poziomów docelowych w tym zakresie, ale zobowiązano państwa członkowskie do przygotowania programów zapobiegania powstawaniu odpadów do końca 2013 r. Podobnie Komisja nie zaproponowała żadnych takich poziomów docelowych w swoich wnioskach z 2014 r. i 2015 r. dotyczących zmiany dyrektywy w sprawie odpadów. Zgodnie z ocenami skutków przeprowadzonymi przez Komisję główne powody niewprowadzenia takich poziomów docelowych były następujące:

- ponieważ pojęcie „odpadów komunalnych” nie jest jasno zdefiniowane, nie można było dokonać porównania danych zgłoszonych przez państwa członkowskie. Utrudniło to również wyznaczenie poziomów docelowych, które mogłyby być powszechnie stosowane;
- przed wprowadzeniem poziomów docelowych należało ocenić skuteczność programów zapobiegania powstawaniu odpadów.

34 Niemniej Komisja rozpoczęła wprowadzanie środków mających na celu ograniczenie wytwarzania odpadów pochodzących z określonych strumieni.

- Zgodnie z treścią wniosków Komisji, które zostały następnie zmienione w procesie legislacyjnym, dyrektywą z 2015 r.¹³ wprowadzono ograniczenia dotyczące korzystania z lekkich plastikowych toreb na zakupy, natomiast w 2019 r. w innej dyrektywie¹⁴ zakazano stosowania niektórych produktów z tworzyw sztucznych (takich jak sztuczne, talerze i słomki).
- We wniosku Komisji z 2022 r.¹⁵ dotyczącym zmiany dyrektywy w sprawie opakowań (którego treść znalazła odzwierciedlenie w przyjętym rozporządzeniu w sprawie opakowań) oraz we wniosku z 2023 r.¹⁶ dotyczącym zmiany dyrektywy w sprawie odpadów (przyjętym jesienią 2025 r.) po raz pierwszy wprowadzono poziomy docelowe w zakresie redukcji wytwarzania odpadów. Dotyczą one konkretnych strumieni odpadów: odpadów spożywczych i opakowaniowych. Dodatkowe informacje znajdują się w [załączniku IV](#).

¹³ Dyrektywa (UE) 2015/720.

¹⁴ Dyrektywa (UE) 2019/904.

¹⁵ COM(2022) 677.

¹⁶ COM(2023) 420.

35 W przepisach unijnych nie określono żadnych poziomów docelowych dotyczących **spalania odpadów**. W przeszłości wiele państw członkowskich inwestowało w spalarnie, a niektóre z nich nadal to robią, np. Włochy (nowa spalarnia ma powstać m.in. w Rzymie, zob. [ramka 3](#)). Takie inwestycje są kosztowne, a okres eksploatacji obiektów tego typu wynosi co najmniej 20 lat. W rezultacie w wielu państwach członkowskich spalanie pozostaje głównym sposobem unieszkodliwiania odpadów ([załącznik I, rys. 4](#)). Ponadto większość spalarni odzyskuje energię, która może być sprzedawana w celu zwiększenia dochodów. Prawo Unii przewiduje jednak pewne ograniczenia dotyczące spalania, które mogą zostać zaostrzone w przyszłości.

- Parlament Europejski zaapelował, by do 2020 r. ściśle ograniczyć spalanie do odpadów nienadających się do recyklingu i nieulegających biodegradacji. Ta ostatnia kwestia została w dużej mierze rozwiązana, ponieważ w dyrektywie w sprawie odpadów z 2018 r. wprowadzono wymóg, aby bioodpady były poddawane recyklingowi u źródła lub zbierane selektywnie. Wskazano w niej również, że odpady zbierane selektywnie nie mogą być spalane.
- W 2026 r. Komisja ma ocenić wykonalność włączenia od 2028 r. spalarni odpadów komunalnych do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji¹⁷. W ramach tego systemu zakłady te musiałyby umorzyć uprawnienia do emisji – zakupione na aukcji – w celu rozliczenia swoich emisji gazów cieplarnianych. Zwiększyłoby to koszty spalania, a tym samym zniechęciłoby do stosowania tej metody unieszkodliwiania odpadów.

Komisja stopniowo zaostrzała wymogi prawne dotyczące odpadów komunalnych, ale na rynku recyklingu wciąż występują problemy

36 Poziomy docelowe i cele określone przez UE mogą zostać osiągnięte tylko wtedy, gdy państwa członkowskie podejmą odpowiednie działania, aby je osiągnąć. W związku z tym Trybunał ocenił, w jakim stopniu Komisja zaostrzyła wymogi prawne w celu zachęcenia do podjęcia takich działań.

¹⁷ Dyrektywa 2003/87/WE, art. 30 ust. 7.

- 37** Już w pierwszej dyrektywie w sprawie odpadów z 1975 r. zobowiązano państwa członkowskie do opracowania **planów gospodarowania odpadami**, które miały koncentrować się przede wszystkim na rodzajach odpadów, ilościach i miejscach unieszkodliwiania odpadów. W przepisach UE, które opierały się na wnioskach przedstawianych przez Komisję, stopniowo zastrzano wymogi dotyczące treści planów (np. musiały one obejmować ocenę istniejących systemów zbierania odpadów). W rezultacie plany gospodarowania odpadami powinny obecnie wyczerpująco odzwierciedlać politykę poszczególnych państw w zakresie odpadów. Wprawdzie wymóg dostosowania planów do poziomów docelowych UE został włączony do podstawy prawnej dopiero w 2018 r., lecz była to pozytywna zmiana. Państwa członkowskie są obecnie zobowiązane do oceny planów co najmniej raz na sześć lat i do dokonania w stosownych przypadkach zmian w planach¹⁸. W dyrektywie w sprawie odpadów pozostawiono państwom członkowskim swobodę decydowania o potrzebie aktualizacji, ograniczając tym samym uprawnienia Komisji do egzekwowania przepisów.
- 38** Choć przepisy nie nakładają na Komisję wyraźnego wymogu oceny planów, Komisja przeanalizowała plany krajowe i regionalne we wszystkich państwach członkowskich w latach 2015–2018, zlecając część prac wykonawcy. Komisja stwierdziła, że znaczna liczba planów nie była zadowalająca. Niedawno Komisja zleciła zewnętrznemu przedsiębiorstwu ocenę najnowszych wersji planów gospodarowania odpadami (krajowych, regionalnych i lokalnych). Oczekuje się, że ocena ta zostanie zakończona w połowie 2026 r.

¹⁸ Dyrektywa 2008/98/WE, art. 30 ust. 1.

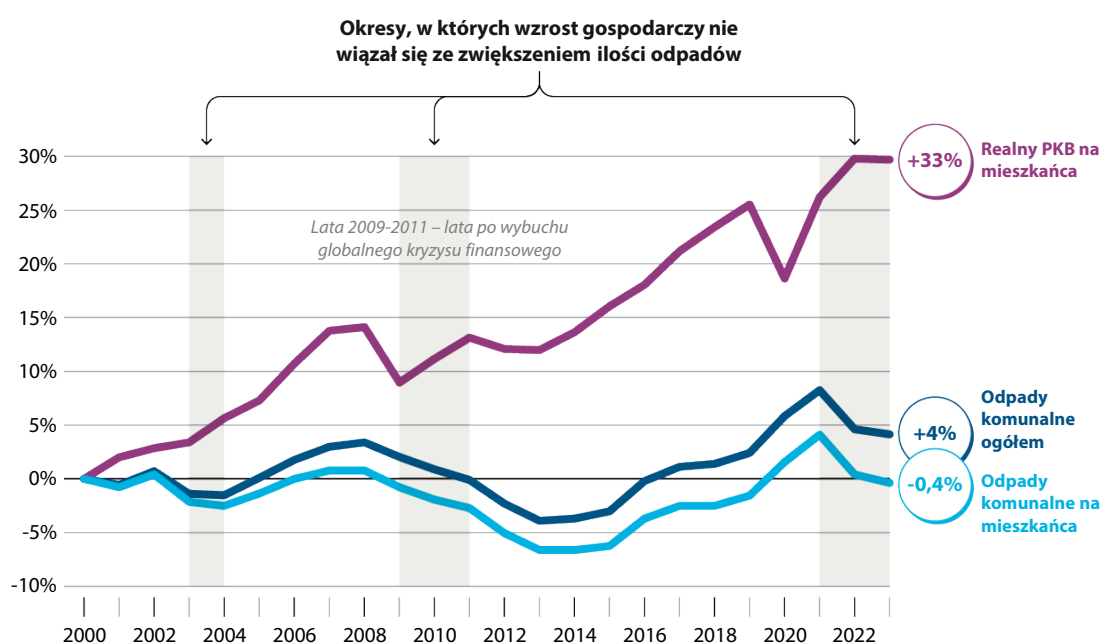
39 W 2005 r. Komisja zaproponowała, by zobowiązać państwa członkowskie do opracowania **programów zapobiegania powstawaniu odpadów**; zobowiązanie to zostało następnie zapisane w dyrektywie w sprawie odpadów z 2008 r. Europejskiej Agencji Środowiska powierzono zadanie publikowania sprawozdań, w których dokonywałaby ona przeglądu postępów w opracowywaniu i wdrażaniu programów zapobiegania powstawaniu odpadów. W sprawozdaniu z 2025 r.¹⁹ stwierdzono między innymi, że:

- pomimo znaczenia, jakie ma zapobieganie powstawaniu odpadów, obowiązujące programy nadal opierają się głównie na dobrowolnych inicjatywach, porozumieniach i kampaniach informacyjnych, które stanowią 81% wszystkich zidentyfikowanych działań ujętych w programach;
- pomimo powiązania między wytwarzaniem odpadów a wzrostem gospodarczym, instrumenty ekonomiczne (takie jak zachęty finansowe) są nadal niedostatecznie wykorzystywane;
- dostępnych jest niewiele informacji na temat faktycznej realizacji tych programów. Choć państwa członkowskie są zobowiązane do oceny swoich programów co najmniej raz na sześć lat, wymóg ten często nie jest spełniony, wyniki ocen nie zawsze są upubliczniane, a skuteczność instrumentów polityki nie jest oceniana w wystarczającym zakresie.

¹⁹ Sprawozdanie EEA 02/2025.

- 40** Zapobieganie powstawaniu odpadów powinno ostatecznie prowadzić do oddzielenia wytwarzania odpadów od wzrostu gospodarczego mierzonego produktem krajowym brutto (PKB). W ciągu ostatnich 23 lat oddzielenie to udało się osiągnąć jedynie na pewien czas, co oznacza, że wytwarzanie odpadów komunalnych nadal co do zasady zwiększa się, gdy PKB rośnie, choć zależność ta zachodzi w mniejszym stopniu, jak pokazano na [rys. 5](#).

Rys. 5 | Zmiany PKB i ilości wytwarzanych odpadów komunalnych (2000–2023)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie zbioru danych Eurostatu [sdg_08_10](#) na temat realnego PKB na mieszkańca oraz zbioru danych [env_wasmun](#) na temat odpadów komunalnych ogółem i odpadów komunalnych na mieszkańca.

41 Inne wymogi dotyczą **zasad finansowania w ramach polityki spójności**, która jest głównym źródłem finansowania dla słabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów. Trybunał stwierdził, że przepisy te w miarę upływu czasu w coraz większym stopniu odzwierciedlały hierarchię postępowania z odpadami ([załącznik I](#), pkt **04**).

- W przypadku okresu programowania 2014–2020 w aktach prawnych regulujących politykę spójności nie nałożono żadnych ograniczeń, jeśli chodzi o rodzaje projektów kwalifikujących się do współfinansowania. W [wytycznych Komisji dotyczących gospodarowania odpadami](#) podkreślono jednak, że inwestycje znajdujące się na niższych szczeblach hierarchii są „mniej pożądane” i „powinny być realizowane tylko wtedy, gdy nie można zastosować środków plasujących się wyżej w hierarchii postępowania z odpadami”. Inwestycje na niższych szczeblach hierarchii dotyczą składowisk odpadów, spalarni lub zakładów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów.
- W przypadku okresu programowania 2021–2027 przepisy posunęły się o krok dalej – z zakresu wsparcia wyłączono: (i) inwestycje w składowiska odpadów; (ii) inwestycje w zwiększanie mocy przerobowych zakładów przetwarzających odpady reszkowe (tj. zakładów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów lub spalarni), choć przewidziano pewne ograniczone wyjątki²⁰. Ponadto wspierane inwestycje powinny być zgodne z zasadą „nie czyni poważnych szkód”, tak aby uniknąć szkód w kontekście celu środowiskowego dotyczącego przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym²¹.

42 W okresie programowania 2014–2020 w finansowaniu w ramach polityki spójności Komisja wprowadziła również **warunki**, które państwa członkowskie musiały spełnić do końca 2016 r. Jeśli określone państwo członkowskie nie spełniło wprowadzonych warunków, Komisja mogła zawiesić płatności. Podobne warunki mają zastosowanie do okresu programowania 2021–2027, lecz w odróżnieniu od okresu 2014–2020 państwa członkowskie są zobowiązane do ich przestrzegania przez cały okres 2021–2027. Ponadto Komisja nie zwróci zadeklarowanych wydatków, jeśli państwa członkowskie nie spełnią warunków lub nie będą spełniać tych warunków przez cały okres.

²⁰ Rozporządzenie (UE) 2021/1058, art. 7 ust. 1 lit. f) oraz g).

²¹ Rozporządzenie (UE) 2021/1060, motyw 10 i art. 9 ust. 4.

43 Jednym ze wspomnianych warunków było opracowanie przez państwa członkowskie planów gospodarowania odpadami zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów. Choć dyrektywa w sprawie odpadów zawierała wymóg przygotowania takich planów od 1975 r., znaczna liczba państw członkowskich potrzebowała czasu na spełnienie tego warunku. Ponieważ programy wdrażające politykę spójności są opracowywane i zarządzane głównie na szczeblu regionalnym, to głównie regiony przedstawiły regionalne plany gospodarowania odpadami.

- W okresie programowania 2014–2020: 13 państw członkowskich nie spełniało tego warunku w momencie, gdy przedłożone przez nie programy regionalne i krajowe wdrażające politykę spójności zostały zatwierdzone przez Komisję. W związku z tym musiały one przedłożyć szczegółowe plany działania. Na późniejszym etapie Komisja uznała, że warunek ten został spełniony.
- W okresie programowania 2021–2027: zgodnie ze stanem na połowę czerwca 2025 r. warunku tego nie spełniono jeszcze w przypadku 29 ze 115 programów, w odniesieniu do których miał on zastosowanie. Te 29 programów dotyczyło pięciu państw członkowskich.

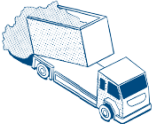
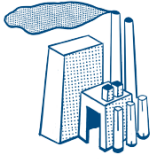
44 Spełnienie przedmiotowego warunku nie oznacza, że plany są dobrej jakości, realistyczne i wykonalne, co wykazała przeprowadzona przez kontrolerów analiza, którą objęto cztery skontrolowane państwa członkowskie (pkt [70–75](#)).

45 W decyzji Rady z 2020 r. w sprawie zasobów własnych UE²² zachęcono państwa członkowskie do ograniczania zużycia jednorazowych produktów z tworzyw sztucznych, wsparcia recyklingu i pobudzenia rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym. Cel ten został osiągnięty przez zobowiązanie każdego państwa członkowskiego do wnoszenia **wkładu krajowego na rzecz UE** proporcjonalnie do ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie zostały poddane recyklingowi.

46 Komisja stopniowo zaostrzyła wymogi obowiązujące państwa członkowskie w dziedzinie **instrumentów ekonomicznych**. Instrumenty te mogą odegrać kluczową rolę w osiągnięciu celów w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi i zapobiegania powstawaniu odpadów. Najważniejsze rodzaje takich instrumentów zostały przedstawione na [rys. 6](#).

²² Decyzja (UE, Euratom) 2020/2053.

Rys. 6 | Instrumenty ekonomiczne

	Rodzaj instrumentu ekonomicznego	Cel instrumentu
	Podatek od składowania odpadów	Podatek należny od ilości odpadów przekazywanych na składowisko odpadów. Podatek powinien sprawić, że składowanie odpadów będzie droższe, a tym samym stanie się mniej atrakcyjnym rozwiązaniem.
	Podatek od spalania	Podatek należny od ilości odpadów przekazywanych do spalania. Podatek powinien sprawić, że spalanie będzie droższe, a tym samym stanie się mniej atrakcyjnym rozwiązaniem.
	Zasada „płać za to, co wyrzucasz”	Zgodnie z tą zasadą producenci odpadów uiszczają opłaty naliczone na podstawie rzeczywistej ilości wytworzonych odpadów, tj. masy lub ilości. Zasada ta ma stanowić zachętę do wytwarzania mniejszej ilości odpadów i lepszego sortowania odpadów.
	Systemy kaucyjne	Konsument płaci kaucję, kupując na przykład napój w butelce. Kaucja jest zwracana w momencie zwrotu butelki. Systemy te powinny stanowić zachętę do efektywnego zbierania zużytych produktów i materiałów.
	Systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta	Producenci produktów ponoszą odpowiedzialność finansową lub finansową i organizacyjną za końcowy etap cyklu życia wytworzonego przez siebie produktu, gdy staje się on odpadem. Producenci powinni w szczególności pokrywać koszty selektywnej zbiórki odpadów, późniejszego transportu i przetwarzania. Systemy te powinny stanowić zachętę do projektowania produktów przyjaznych dla środowiska.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie między innymi dyrektywy w sprawie odpadów i dokumentu analitycznego EEA 29/2022.

47 W przepisach dyrektywy w sprawie odpadów z 2008 r. zachęcano do wykorzystania instrumentów ekonomicznych, tymczasem w analogicznej dyrektywie z 2018 r. wprowadzono obowiązek ich stosowania. W przeprowadzonej przez Komisję ocenie skutków z 2014 r. stwierdzono, że narzucenie pełnej harmonizacji tych instrumentów byłoby zbyt daleko posuniętym rozwiązaniem. Prawo UE daje zatem państwom członkowskim swobodę wyboru instrumentów, które mają zostać wdrożone. Najważniejsze wyjątki od tej swobody wyboru omówiono poniżej.

- System kaucyjny stanie się obowiązkowy od stycznia 2029 r. w odniesieniu do określonych formatów opakowań. Przepis ten był już zawarty we wniosku Komisji i został włączony do rozporządzenia w sprawie opakowań z 2025 r.
- Systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta są obowiązkowe w odniesieniu do wszystkich opakowań od stycznia 2025 r. Przepis ten został wprowadzony przez współprawodawców (Parlament Europejski i Radę) do dyrektywy w sprawie opakowań.

48 Komisja stopniowo zaostrzyła również wymogi obowiązujące państwa członkowskie w dziedzinie **systemów selektywnej zbiórki** (*załącznik IV, tabela 2*). Stworzenie skutecznych systemów zbiórki odpadów ma zasadnicze znaczenie dla umożliwienia zbiórki wysokiej jakości materiałów nadających się do recyklingu i osiągnięcia wyższych współczynników recyklingu.

- Podczas gdy w dyrektywie w sprawie odpadów z 2008 r. wprowadzono obowiązek selektywnej zbiórki przynajmniej papieru, metalu, tworzyw sztucznych i szkła do 2015 r., dyrektywa w sprawie odpadów z 2018 r. wprowadziła również taki wymóg w odniesieniu do wyrobów tekstylnych od stycznia 2025 r.
- W dyrektywie w sprawie odpadów z 2008 r. zachęcano do selektywnej zbiórki bioodpadów, tymczasem w dyrektywie z 2018 r. zobowiązano już państwa członkowskie do zapewnienia – w terminie do 31 grudnia 2023 r. – by bioodpady były segregowane i poddawane recyklingowi u źródła bądź zbierane selektywnie i niemieszane z innymi rodzajami odpadów.

- 49** Od niedawna Komisja zajmuje się problemem odpadów również po stronie procesu produkcyjnego. Kwestię odpadów należy już rozważyć na etapie **projektowania produktu**. Jest to kolejny istotny krok na drodze do zmniejszenia ilości odpadów, ale osiągnięcie znaczących wyników będzie wymagało czasu. Trzy główne akty prawne w tej dziedzinie to: dyrektywa z 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych²³ (pkt **34** i **załącznik IV, tabela 1**), rozporządzenie w sprawie opakowań z 2025 r. (**załącznik IV, tabela 1**), a także rozporządzenie w sprawie ekoprojektu z 2024 r.²⁴ Ten ostatni akt stwarza odpowiednie ramy prawne i ma stanowić podstawę dla późniejszego przyjęcia szczegółowych przepisów, zarówno w odniesieniu do poszczególnych produktów, jak i w ujęciu horyzontalnym. W tym celu Komisja ma zdecydować, w jakiej kolejności zajmie się poszczególnymi produktami, a następnie rozpocząć opracowywanie przepisów szczegółowych. Pierwszy wykaz priorytetowych produktów²⁵ został przyjęty wiosną 2025 r. i obejmuje na przykład wyroby tekstylne.
- 50** Trybunał zidentyfikował pewne problemy dotyczące sektora recyklingu, w szczególności problemy dotyczące tworzyw sztucznych oraz popytu na materiały wtórne (tj. pochodzące z recyklingu). Bez skutecznego funkcjonowania sektora i rynku recyklingu osiągnięcie poziomów docelowych w tej dziedzinie stoi pod znakiem zapytania. EEA stwierdziła²⁶, że: (i) łańcuchy wartości w sektorze tworzyw sztucznych są niezrównoważone, generują emisje oraz zwiększają ilość odpadów i zanieczyszczeń; (ii) ograniczenie tych skutków wymaga przejścia na zrównoważony sektor tworzyw sztucznych o obiegu zamkniętym.
- 51** Podmioty zajmujące się recyklingiem są podmiotami gospodarczymi, a ich działalność musi mieć być uzasadniona z ekonomicznego punktu widzenia. Niedawno organizacja reprezentująca interesy europejskich podmiotów zajmujących się recyklingiem tworzyw sztucznych w UE ostrzegła²⁷ przed kryzysem w sektorze, powołując się na różne przyczyny, takie jak: (i) rosnące koszty operacyjne, częściowo ze względu na wysokie ceny energii; (ii) import tanich i nieweryfikowanych pierwotnych tworzyw sztucznych i tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu; (iii) brak popytu na tworzywa sztuczne produkowane i poddawane recyklingowi w UE.

²³ Dyrektywa (UE) 2019/904.

²⁴ Rozporządzenie (UE) 2024/1781.

²⁵ COM(2025) 187.

²⁶ Dokument analityczny 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** Operatorzy zakładów przetwarzania odpadów działający w Polsce zwrócili uwagę na niedobór zakładów recyklingu nabywających odzyskane materiały. Na podobny problem zwrócono uwagę w krajowym planie gospodarowania odpadami w Rumunii. Ponadto operatorzy zwrócili uwagę, że szereg zakładów recyklingu albo ogranicza moce przerobowe, albo całkowicie zaprzestaje działalności. Ten niski popyt przyczynia się do spadku cen i oznacza, że towary nadające się do recyklingu muszą być transportowane na większe odległości, co generuje emisje związane z transportem. Na przykład podmiot prowadzący jeden z zakładów dobranych do próby Trybunału sprzedawał szkło do zakładu oddalonego o 590 km, inny natomiast sprzedawał papier do zakładu oddalonego o ponad 570 km, a aluminium – do zakładu oddalonego o ponad 910 km. W [załączniku V](#) przedstawiono dalsze szczegółowe informacje na temat tego, w jaki sposób ceny sprzedaży materiałów nadających się do recyklingu różnią się w zależności od materiału.
- 53** Jeśli chodzi o popyt, kontrolerzy odnotowują, że w rozporządzeniu²⁸ z 2022 r. w sprawie materiałów z tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu określono, że materiały tego rodzaju, które mają kontakt z żywnością, muszą pochodzić z selektywnie zebranych odpadów tworzyw sztucznych lub być zbierane w ramach systemu zapewniającego brak zanieczyszczenia. Ogranicza to możliwości stosowania tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu. Jednocześnie Komisja zapowiedziała²⁹, że nowy akt w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym, który ma zostać przyjęty w 2026 r., będzie w zamierzeniu obejmował rozwiązania mające na celu stworzenie jednolitego rynku zbytu surowców wtórnych, wspieranie większej podaży wysokiej jakości recyklatów (tj. materiałów będących wynikiem procesu recyklingu) oraz stymulowanie popytu na surowce wtórne i produkty o zamkniętym cyklu życia.

²⁸ Rozporządzenie (UE) 2022/1616.

²⁹ COM(2025) 85.

Komisja wydała odpowiednie zalecenia dla państw członkowskich, ale na egzekwowanie nieosiągniętych do tej pory poziomów docelowych dotyczących odpadów niekorzystnie wpłynęły problemy kadrowe i opóźnienia

- 54** Komisja odpowiada za monitorowanie przestrzegania przez państwa członkowskie prawa UE, w tym także ich postępów w realizacji wyznaczonych przez Unię poziomów docelowych. W dyrektywie w sprawie odpadów zobowiązano Komisję do wydania zaleceń dla tych państw członkowskich, w przypadku których istnieje ryzyko, że nie osiągną założonych poziomów docelowych. Jeśli dane państwo członkowskie nie spełnia wymogów prawa unijnego, Komisja jest uprawniona do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i może ostatecznie skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Komisja ma swobodę decydowania, czy i kiedy wszcząć takie postępowanie.
- 55** W związku z powyższym Trybunał ocenił, w jaki sposób Komisja oceniała postępy państw członkowskich w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi i wszczyniała postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 56** Komisja zyskała dogłębne rozumienie kwestii gospodarowania odpadami komunalnymi w państwach członkowskich, przeprowadzając w tym zakresie różne oceny:
- Można do nich zaliczyć kilka ocen skutków, takich jak te przeprowadzone w ramach przygotowań do zmian w dyrektywie w sprawie odpadów, dyrektywie w sprawie opakowań i dyrektywie w sprawie składowania odpadów oraz w odniesieniu do rozporządzenia w sprawie opakowań.
 - Komisja przeprowadziła również dwie procedury promowania zgodności z przepisami, które miały przyczynić się do poprawy jakości krajowych praktyk w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Jedną z nich przeprowadzono w latach 2012–2013 (objęła ona 10 państw członkowskich), drugą natomiast – w latach 2014–2015 (objęła ona osiem państw członkowskich). Oprócz ogólnych sprawozdań³⁰ i arkuszy informacyjnych dotyczących poszczególnych krajów Komisja opublikowała również plany działania, w których omówiła wyzwania stojące przed poszczególnymi krajami i przedstawiła zalecenia dotyczące usprawnień.

³⁰ [Sprawozdanie](#) opublikowane w 2013 r.; [sprawozdanie](#) opublikowane w 2016 r.

- Sprawozdania sporządzane w ramach systemu wczesnego ostrzegania – zgodnie z dyrektywą w sprawie odpadów z 2018 r. sprawozdania te powinny być sporządzone nie później niż trzy lata przed terminem osiągnięcia danego poziomu docelowego. Choć pierwsze sprawozdanie miało zostać przedstawione do 2022 r., Komisja opracowała je już w 2018 r.³¹ Zawierało ono część ogólną, a także sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów odnoszące się do 14 państw członkowskich³², w przypadku których Komisja uznała, że mogą one nie osiągnąć poziomu docelowego na 2020 r. dotyczącego recyklingu odpadów komunalnych. Komisja zaplanowała wizyty na miejscu, ale nie zostały one przeprowadzone ze względu na niedobory kadrowe. W 2023 r.³³ Komisja opublikowała drugie sprawozdanie oparte na szczegółowych analizach przeprowadzonych przez EEA. W sprawozdaniu tym przedstawiono ocenę nie tylko osiągnięcia poziomów docelowych na 2025 r. (*rys. 2*), ale również poziomu docelowego na 2035 r. dotyczącego składowania odpadów (*rys. 3*). Zawierało ono również 18 sprawozdań dotyczących poszczególnych krajów, w przypadku których Komisja uznała, że mogą one nie osiągnąć poziomów docelowych (*rys. 7*).
- Profile poszczególnych państw³⁴ opublikowane w kwietniu 2025 r. przez EEA na wniosek Komisji. W profilach tych zamieszczono zaktualizowane prognozy co do osiągnięcia poziomów docelowych dotyczących recyklingu i składowania odpadów.

57 W ciągu ostatniej dekady Komisja nie przeprowadziła żadnych wizyt na miejscu mających na celu promowanie zgodności z przepisami w państwach członkowskich, choć takie wizyty mogą pomóc państwom w członkowskich w ich staraniach na rzecz wdrożenia przepisów i przyczynić się do tego, że kwestia odpadów będzie należycie uwzględniana w polityce krajowej. Niezależnie od powyższego sformułowane przez Komisję zalecenia dla państw członkowskich (pkt 56) miały duże znaczenie, ponieważ bezpośrednio odnosiły się do zidentyfikowanych kluczowych problemów.

³¹ COM(2018) 656.

³² Bułgaria, Estonia, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Węgry, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Finlandia.

³³ COM(2023) 304.

³⁴ EEA, profile poszczególnych państw 2025.

- 58** Komisja nie skorzystała jednak z okazji, by zwrócić się do państw członkowskich, które odroczyły terminy osiągnięcia określonych poziomów docelowych, o wprowadzenie dostosowań do planów wdrażania (pkt **31**). Ponieważ żaden z przedłożonych planów wdrażania nie był zgodny z przepisami dyrektyw, Komisja zwróciła się o wprowadzenie w nich zmian. Niestety nie mogła zakończyć oceny zmienionych planów w terminie trzech miesięcy założonym w dyrektywach, w związku z czym plany te uznano za zgodne z przepisami.
- 59** Ponadto Komisja bardzo późno wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu nieosiągnięcia poziomów docelowych na 2008 r. określonych w dyrektywie w sprawie opakowań z 2004 r. Postępowanie przeciwko ośmiu państwom członkowskim zostało ostatecznie wszczęte dopiero w lipcu 2024 r.³⁵ Jednocześnie wszczęła również postępowania w związku z nieosiągnięciem poziomów docelowych na 2020 r. określonych w dyrektywie w sprawie odpadów z 2008 r. Ponieważ państwa członkowskie są zobowiązane do przekazywania danych w ciągu 18 miesięcy po roku odniesienia (dane z lipca 2022 r. dotyczą roku 2020), wszczęcie postępowania przeciwko 17 państwom członkowskim zajęło Komisji dwa lata.
- 60** Jeżeli chodzi o trzy dyrektywy zmienione w 2018 r., Komisja musiała sprawdzić, czy państwa członkowskie:
- powiadomiły ją o wprowadzeniu krajowych środków wykonawczych w terminie przewidzianym na transpozycję (tj. do lipca 2020 r.) (powiadomienie i transpozycja);
 - prawidłowo odzwierciedliły wszystkie przepisy dyrektywy w prawie krajowym (zgodność).
- 61** Jeśli chodzi o dyrektywę w sprawie opakowań, Komisja nie przeprowadziła żadnych kontroli, ponieważ dyrektywa miała zostać uchylona rozporządzeniem. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie opakowań opublikowano w listopadzie 2022 r., a rozporządzenie ostatecznie przyjęto w styczniu 2025 r. ze skutkiem od sierpnia 2026 r.
- 62** W odniesieniu do pozostałych dwóch dyrektyw Komisja przeprowadziła zarówno weryfikacje dotyczące powiadomienia i transpozycji, jak również kontrole zgodności, chociaż te ostatnie nadal trwały we wrześniu 2025 r. Trybunał ustalił, że Komisja nie zawsze przestrzegała swoich wewnętrznych terminów przeprowadzania kontroli, jak wyszczególniono w [tabeli 2](#). Trybunał sformułował podobne wnioski w swoim [sprawozdaniu specjalnym z 2024 r. dotyczącym egzekwowania prawa w UE](#).

³⁵ Irlandia, Grecja, Chorwacja, Cypr, Węgry, Malta, Rumunia i Portugalia.

Tabela 2 | Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte przez Komisję w związku z dyrektywami z 2018 r. w sprawie odpadów i w sprawie składowania odpadów (w okresie do września 2025 r.)

Liczba postępowań	Kontrole przeprowadzane przez Komisję i odnośne terminy	Ustalenia
Powiadomienie/transpozycja		
42 sprawy przeciwko 23 państwom członkowskim dotyczące dyrektyw z 2018 r. w sprawie odpadów i w sprawie składowania odpadów	Pomiędzy wysłaniem wezwania do usunięcia uchybienia a rozstrzygnięciem sprawy lub wniesieniem sprawy do Trybunału Sprawiedliwości powinno upłynąć nie więcej niż 12 miesięcy ³⁶ .	Wszystkie sprawy wszczęto szybko, w ciągu trzech miesięcy od terminu transpozycji. W 68% przypadków nie dotrzymano terminu.
Kontrole zgodności		
17 spraw przeciwko 13 państwom członkowskim, w tym 13 spraw dotyczących dyrektywy w sprawie odpadów z 2018 r. i cztery – dyrektywy w sprawie składowania odpadów z 2018 r.	Kontrola zgodności powinna być zakończona w ciągu 16–24 miesięcy od otrzymania powiadomienia o krajowych środkach transpozycji. [...] Co do zasady kontrola zgodności powinna rozpocząć się dopiero po zakończeniu poprzedniego etapu kontroli transpozycji, w tym ewentualnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia środków transpozycji ³⁷ .	W 71% przypadków nie dotrzymano terminu.

³⁶ COM(2007) 502, sekcja 3.

³⁷ „Better Regulation Toolbox”, 2023.

- 63** Komisja wykrywa również ewentualne przypadki niewłaściwego stosowania dyrektyw przez państwa członkowskie w wyniku skarg lub dochodzeń prowadzonych z własnej inicjatywy. Jeśli chodzi o dyrektywy dotyczące odpadów, które obowiązywały przed 2018 r., Komisja wszczęła 56 postępowań w okresie od lipca 2003 r. do września 2025 r., w tym postępowania wymienione w pkt 59. W [ramce 2](#) przedstawiono odpowiedni przykład.

Ramka 2

Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Włochom w związku z uchybieniami w zakresie zbiórki i unieszkodliwiania odpadów komunalnych

W następstwie kryzysu w gospodarce odpadami komunalnymi w regionie Kampanii, do którego doszło w 2007 r., Komisja wszczęła przeciwko Włochom postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w wyniku którego Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w 2010 r. W grudniu 2013 r. Komisja wniosła kolejną sprawę przeciwko Włochom w związku z nieprzyjęciem wszystkich środków niezbędnych do wykonania tego wyroku Trybunału Sprawiedliwości. Komisja poinformowała, że w istocie w latach 2010–2011 w Kampanii zgłaszano liczne problemy związane ze zbiórką odpadów, co doprowadziło do gromadzenia się przez kilka dni ton odpadów na ulicach Neapolu i innych miast Kampanii. Ponadto w regionie zgromadzono dużą ilość odpadów historycznych (6 mln ton).

W 2015 r. Trybunał Sprawiedliwości nakazał Włochom zapłatę dziennej kary pieniężnej w wysokości 120 000 euro oraz ryczałtu w wysokości 20 mln euro. W 2021 r. dzienną karę pieniężną zmniejszono o 40 000 euro, ponieważ Komisja stwierdziła, że poczyniono postępy, jeśli chodzi o zdolności spalania odpadów.

Źródło: sprawa C-653/13, komunikat prasowy Trybunału Sprawiedliwości 86/15 i odpowiedź na pytanie poselskie.

Skontrolowane państwa członkowskie poczyniły jedynie powolne postępy ze względu na niewystarczające środki publiczne i niezdolność do pełnego wykorzystania instrumentów ekonomicznych

64 W sprawozdaniu z 2023 r. sporządzonym w ramach systemu wczesnego ostrzegania (pkt 56) stwierdzono – na podstawie danych z 2020 r. i innych informacji³⁸ – że 23 państwa członkowskie mogą nie osiągnąć co najmniej jednego z poziomów docelowych na 2025 r., a w 13 państwach wystąpiły znaczne opóźnienia w dążeniu do osiągnięcia poziomu docelowego na 2035 r. dotyczącego składowania odpadów (*rys. 7*).

³⁸ EEA, „Methodology for the Early warning assessment related to certain waste targets”, 2.1.2022.

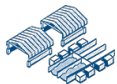
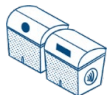
**Rys. 7 | Sytuacja w państwach członkowskich na koniec 2020 r.
w odniesieniu do założonych poziomów docelowych**

Nazwa poziomu docelowego	Wartość docelowa	Państwa członkowskie																										
Państwa członkowskie, które mogą nie osiągnąć poziomów docelowych na 2025 r.																												
Ogólne poziomy docelowe																												
Odpady komunalne przygotowane do ponownego użycia i poddane recyklingowi (minimum, według masy)	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
Odpady opakowaniowe, które zostały poddane recyklingowi (minimum, według masy)	65%																											
Poziomy docelowe dotyczące poszczególnych materiałów (minimum, według masy)																												
Papier i tektura	75%																											
Tworzywa sztuczne	50%																											
Szkło	70%																											
Drewno	25%																											
Metale żelazne	70%																											
Aluminium	50%																											
Państwa członkowskie, które muszą dokonać znacznych postępów, aby osiągnąć poziom docelowy na 2035 r.																												
Składowanie odpadów (maksimum, wyrażone jako odsetek masy wszystkich wytwarzanych odpadów komunalnych)	10%																											

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie komunikatu [COM\(2023\) 304](#).

- 65** Osiągnięcie założonych poziomów docelowych wymaga m.in. odpowiedniej infrastruktury do sortowania i przetwarzania odpadów, skutecznych instrumentów ekonomicznych (*rys. 6*) oraz udziału obywateli w segregowaniu odpadów u źródła. Uwzględnienie wszystkich kosztów związanych z gospodarowaniem odpadami w opłatach pobieranych od obywateli sprzyja zaangażowaniu społecznemu. Ponadto kluczowe znaczenie ma położenie nacisku na zapobieganie powstawaniu odpadów, ponieważ odpady, które nie zostaną wytworzone, nie będą wymagać unieszkodliwienia.
- 66** W 18 sprawozdaniach z 2023 r. dotyczących poszczególnych krajów – załączonych do sprawozdania sporządzonego w ramach systemu wczesnego ostrzegania – zawarto zalecenia dla danego państwa członkowskiego dotyczące wykrytych problemów związanych z odpadami komunalnymi. Zalecenia odnoszące się do czterech państw członkowskich skontrolowanych przez Trybunał podsumowano na *rys. 8*.

Rys. 8 | Zalecenia zawarte w sprawozdaniach z 2023 r. sporządzonych w ramach systemu wczesnego ostrzegania

	GRECJA	POLSKA	PORTUGALIA	RUMUNIA
Dalszy rozwój infrastruktury przetwarzania odpadów				
	• Zwiększenie zdolności przetwarzania bioodpadów • Wspieranie kompostowania w gospodarstwach domowych • Ustanowienie systemu zarządzania jakością kompostu oraz masy pofermentacyjnej z bioodpadów	• Zwiększenie inwestycji w infrastrukturę przetwarzania odpadów, w tym w zakłady przetwarzania selektywnie zebranych bioodpadów	• Zwiększenie zdolności przetwarzania bioodpadów • Wspieranie kompostowania w gospodarstwach domowych • Zapewnienie wstępnego przetwarzania odpadów przeznaczonych na składowiska	• Zwiększenie zdolności przetwarzania bioodpadów • Wspieranie kompostowania w gospodarstwach domowych • Promowanie wykorzystania bioodpadów jako nawozów dzięki ustanowieniu krajowych norm jakości
Selektywna zbiórka				
	• Rozszerzenie selektywnej zbiórki na wszystkie grupy ludności, w szczególności w odniesieniu do bioodpadów • Podniesienie świadomości obywateli w kwestii segregacji odpadów i zapobiegania powstawaniu odpadów	• Zwiększenie efektywności w odniesieniu do materiałów opakowaniowych • Wprowadzenie selektywnej zbiórki dla bioodpadów • Promowanie systemów opakowań wielokrotnego użytku wśród lokalnych rozlewni	• Usprawnienie selektywnej zbiórki w odniesieniu do materiałów nadających się do recyklingu, tj. odpadów opakowaniowych • Wprowadzenie udogodnień w selektywnej zbiórce bioodpadów	• Zwiększenie zakresu selektywnej zbiórki u źródła • Podniesienie świadomości obywateli w kwestii segregacji odpadów i zapobiegania powstawaniu odpadów
Wspieranie przygotowania do ponownego użycia odpadów komunalnych i systemów ponownego użycia opakowań				
	✓	✓	✓	✓
Wdrożenie instrumentów ekonomicznych				
	• System „płać za to, co wyrzucasz” • Podniesienie podatku od składowania odpadów	• Zastosowanie systemu „płać za to, co wyrzucasz” w odniesieniu do gospodarstw domowych • System kaucyjny • Zastosowanie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta w odniesieniu do opakowań pochodzących z gospodarstw domowych	• System „płać za to, co wyrzucasz” • System kaucyjny • Zastosowanie systemu rozszerzonej odpowiedzialności producenta w odniesieniu do odpadów nie pochodzących z gospodarstw domowych • Podniesienie podatku od składowania odpadów	• System „płać za to, co wyrzucasz” • Podniesienie podatku od składowania odpadów
Usprawnienie systemu zarządzania danymi				
	Przedstawienie spójnych i weryfikowalnych zbiorów danych, zwłaszcza w odniesieniu do odpadów opakowaniowych			Przedstawienie spójnych i weryfikowalnych zbiorów danych

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań z 2023 r. dotyczących poszczególnych państw towarzyszących sprawozdaniu sporządzonemu w ramach systemu wczesnego ostrzegania.

67 Sprawozdanie z 2023 r. sporządzone w ramach systemu wczesnego ostrzegania opierało się na danych z 2020 r. W trakcie przeprowadzania kontroli przez Trybunał dostępne stały się dane za 2022 r. Korzystając z danych zgłoszonych zgodnie z odpowiednimi dyrektywami i metodą obliczeniową nr 4 (pkt [30](#) i [załącznik III](#)), Trybunał sformułował następujące wnioski na temat statusu państw członkowskich, jeśli chodzi o osiągnięcie założonych poziomów docelowych UE³⁹.

- Jeśli chodzi o poziom docelowy na 2025 r. dotyczący recyklingu odpadów komunalnych (co najmniej 55%): sześć państw członkowskich osiągnęło założony poziom docelowy lub było mniej niż 5 punktów procentowych od osiągnięcia tego poziomu; 11 było oddalonych o ponad 15 punktów procentowych od poziomu docelowego, a więc brakowało im wiele do jego osiągnięcia; pozostałe dziewięć plasowało się między tymi dwoma skrajnościami (dane dotyczące Grecji dla metody nr 4 nie były dostępne).
- Jeśli chodzi o poziom docelowy na 2025 r. dotyczący opakowań i odpadów opakowaniowych (co najmniej 65%): 19 państw członkowskich osiągnęło założony poziom docelowy lub było mniej niż 5 punktów procentowych od osiągnięcia tego poziomu; cztery były oddalone o ponad 15 punktów procentowych od poziomu docelowego, a więc brakowało im wiele do jego osiągnięcia; pozostałe cztery plasowały się między tymi dwoma skrajnościami.
- Jeśli chodzi o poziom docelowy na 2035 r. dotyczący składowania odpadów (maksymalnie 10%): dziewięć państw członkowskich osiągnęło już ten poziom docelowy, cztery – znajdowały się od 10 do 20 punktów procentowych od osiągnięcia tego poziomu docelowego; trzy – były oddalone od 20 do 40 punktów procentowych, a pozostałe 11 było oddalonych o ponad 40 punktów procentowych, a więc będą musiały poczynić znaczne postępy w ciągu najbliższych 10 lat.

³⁹ Wykorzystane zostały dane zgłoszone zgodnie: z załącznikiem IV do [decyzji wykonawczej Komisji \(UE\) 2019/1004](#) w odniesieniu do współczynnika recyklingu odpadów komunalnych; z załącznikiem II do [decyzji wykonawczej Komisji \(UE\) 2019/1885](#) w odniesieniu do poziomu docelowego dotyczącego składowania odpadów; [decyzją wykonawczą Komisji \(UE\) 2019/665](#) w odniesieniu do poziomu docelowego dotyczącego opakowań i odpadów opakowaniowych.

- 68** Trybunał zwraca również uwagę, że osiągnięcie poziomu docelowego na szczeblu krajowym nie oznacza, że wszystkie władze lokalne przestrzegają celów zapisanych w dyrektywach. Wynika to częściowo z faktu, że gospodarowanie odpadami jest organizowane głównie na szczeblu lokalnym (często przez gminy), a do tego wyzwania związane z gospodarowaniem odpadami są inne w małych gminach, a inne w dużych miastach, co ilustruje przykład Rzymu opisany w [ramce 3](#). Zwiększa to ogólną złożoność gospodarki odpadami.

Ramka 3

Wyzwania stojące przed Rzymem

Wprawdzie Komisja nie uznała Włoch (ogólnie jako kraj) za państwo, które może nie osiągnąć ustalonych poziomów docelowych, z jednym wyjątkiem ([rys. 7](#)), lecz miasto Rzym stoi w obliczu szeregu wyzwań związanych z odpadami komunalnymi, takich jak:

- niewystarczające moce przetwarzania odpadów. W latach 2018–2023 moce przerobowe w Rzymie zmniejszyły się z 900 000 do 140 000 ton, głównie ze względu na pożary, które zniszczyły zakłady mechaniczno-biologicznego przetwarzania. W rezultacie odpady muszą być transportowane gdzie indziej w celu przetworzenia;
- poziomy selektywnej zbiórki sytuujący się poniżej średniej krajowej;
- wyższe wskaźniki składowania odpadów w porównaniu ze średnią krajową;
- starzenie się i niewystarczająca flota pojazdów do zbiórki odpadów;
- problemy kadrowe.

Niemniej zaplanowano inwestycje mające na celu rozwiązanie tych problemów, np.: budowę czterech nowych zakładów przetwarzania odpadów, która ma się rozpocząć w połowie 2025 r., prace nad budową nowej spalarni, które mają rozpocząć się we wrześniu 2025 r., oraz odnowienie floty pojazdów do zbiórki odpadów, tak aby zwiększyć regularność usług. Skuteczność tych inwestycji będzie można ocenić w nadchodzących latach.

Źródło: Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, XIX legislatura, Doc. XXIII, nr 5 oraz informacje otrzymane od odpowiednich służb władz miejskich Rzymu.

69 W odniesieniu do czterech państw członkowskich objętych kontrolą Trybunał ocenił zatem, czy:

- krajowe plany gospodarowania odpadami dawały jasny ogłęd potrzeb infrastrukturalnych i dostępnego finansowania;
- poczyniono postępy w organizowaniu selektywnej zbiórki odpadów;
- poczyniono postępy we wdrażaniu instrumentów ekonomicznych.

W krajowych planach gospodarowania odpadami państw członkowskich objętych próbą nie doszacowano potrzeb infrastrukturalnych i brakuje szczegółowych informacji na temat oczekiwanej dostępności finansowania

70 Plany gospodarowania odpadami są kluczowym narzędziem umożliwiającym władzom stosowanie zasad prawodawstwa UE dotyczącego odpadów na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. W związku z tym Trybunał ocenił, czy w planach obowiązujących obecnie w czterech skontrolowanych państwach członkowskich faktycznie zidentyfikowano przyszłe potrzeby infrastrukturalne i czy plany te zawierały istotne informacje na temat źródeł i dostępności środków finansowych przeznaczonych na gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponieważ wystarczające finansowanie ma zasadnicze znaczenie dla udanego wdrożenia krajowych planów gospodarowania odpadami, Trybunał ocenił również, w jakim stopniu dostępne środki unijne zostały wykorzystane na wdrożenie planów.

71 Wprowadzenie w dyrektywach z 2018 r. bardziej ambitnych poziomów docelowych (*rys. 2* i *rys. 3*) oznaczało, że państwa członkowskie musiały określić nowe potrzeby w zakresie infrastruktury. Trybunał ustalił, że trzy z czterech państw członkowskich objętych próbą zaktualizowały swoje plany krajowe po 2018 r. i odniosły się w nich do nowych poziomów docelowych. Jedynym wyjątkiem w tym względzie była Rumunia, w przypadku której plan krajowy nie został jeszcze zaktualizowany, choć w planach regionalnych dokonano aktualizacji i uwzględniono nowe poziomy docelowe. W przypadku Rumunii odnotowano ponadto lukę w planowaniu, ponieważ w latach 2013–2018 nie obowiązywał żaden plan.

72 Jeśli chodzi o potrzeby w zakresie infrastruktury i powiązane z nimi inwestycje, Trybunał stwierdził, że obecnie obowiązujące plany zawierają większą ilość informacji niż wcześniej, a ponadto informacje te są lepszej jakości. Niemniej potrzeby i kwoty na zaspokojenie tych potrzeb zostały niedoszacowane we wszystkich czterech skontrolowanych państwach członkowskich z co najmniej jednego z następujących powodów:

- nieprawidłowe prognozy dotyczące wytwarzania odpadów. Jeżeli rzeczywista ilość wytwarzanych odpadów na mieszkańca przekracza prognozy, odpowiednie potrzeby infrastrukturalne mogą okazać się niedoszacowane;
- pominięcie bądź niedoszacowanie niektórych potrzeb infrastrukturalnych (*ramka 4*);
- opóźnienia w realizacji projektów, których zakończenia spodziewano się w momencie sporządzania szacunków dla obecnie obowiązujących planów (*ramka 4*);
- gwałtowny wzrost kosztów robót budowlanych, w szczególności od 2021 r., czego nie można było uwzględnić w planach lub szacunkach sporządzonych przed tą datą.

Ramka 4

Przykłady opóźnień w realizacji i niedociągnięć w szacowaniu potrzeb infrastrukturalnych

Grecja – W okresie 13 lat (2011–2024) tylko osiem z 33 planowanych zakładów gospodarowania odpadami zostało wybudowanych i rozpoczęło działalność (niezależnie od czterech już istniejących). Pozostałe 25 zakładów znajdowało się na różnych etapach tworzenia. Ponadto tylko trzy z 28 zakładów selektywnej zbiórki bioodpadów rozpoczęły działalność.

Polska – W obecnie obowiązującym planie krajowym przewidziano zapewnienie zdolności spalania obejmujących nie więcej niż 27% ilości odpadów, która ma być wytwarzana w 2034 r. Ten poziom docelowy nie jest jednak zgodny z treścią obowiązujących planów regionalnych (w brzmieniu z połowy czerwca 2025 r.), w których łączna planowana zdolność spalania odpadów komunalnych, które mają być wytwarzane w 2035 r., wynosi przynajmniej aż 49%.

Portugalia – Dla każdego z 23 zintegrowanych zakładów gospodarowania odpadami przewidziano poziomy docelowe odnoszące się do kilku aspektów, w tym składowania odpadów. Jeśli te poziomy docelowe zostaną osiągnięte, do 2030 r. Portugalia będzie umieszczać na składowiskach 26% zmieszanych odpadów komunalnych. Obecny plan zakłada udział w wysokości 14%. Przedstawiciele organów krajowych, z którymi spotkali się kontrolerzy Trybunału, wyrazili wątpliwości co do możliwości osiągnięcia poziomu 26%, a tym bardziej 14%. W związku z tym prawdopodobnie potrzebne będą jeszcze większe moce przerobowe. Jak wynika z badania przeprowadzonego przez krajowe organy odpowiedzialne za gospodarkę odpadami, zgodnie ze stanem na połowę 2024 r. Portugalia kontynentalna dysponowała wystarczającą zdolnością składowania odpadów jedynie na kolejne cztery i pół roku. W odpowiedzi na tę pilną potrzebę w marcu 2025 r. przyjęto odpowiedni plan działania.

Rumunia – Plan zakładał uruchomienie wszystkich zintegrowanych zakładów gospodarowania odpadami do 2019 r. Utrzymują się jednak opóźnienia, co można wyraźnie stwierdzić na podstawie próby projektów zbadanej przez Trybunał ([ramka 6](#) i [rys. 11](#)).

73 W przypadku dwóch państw członkowskich kwoty inwestycji przedstawiono w planach krajowych jako zsumowane dane liczbowe, a nie w rozbiciu na rodzaj inwestycji ani w podziale na poszczególne projekty.

74 Ponadto w żadnym z czterech skontrolowanych planów krajowych nie wskazano kwot w podziale na źródła finansowania, zarówno publiczne (unijne, krajowe, lokalne), jak i prywatne. W niektórych państwach członkowskich plany opracowane na szczeblu regionalnym lub lokalnym zawierały więcej informacji na temat źródeł finansowania, ale one również niekoniecznie były kompletne. Jeśli takie informacje (tj. informacje o tym, kto zapewni finansowanie i kiedy) nie zostaną zebrane na poziomie krajowym, nie ma pewności, że plany mogą zostać faktycznie zrealizowane zgodnie z założeniami.

75 W [tabeli 3](#) podsumowano problemy wykryte przez kontrolerów w poszczególnych państwach członkowskich.

Tabela 3 | Różne aspekty krajowych planów gospodarowania odpadami

Państwo członkowskie	Okres obowiązywania planu	Prognozy dotyczące wytwarzania odpadów	Luki w szacowanych potrzebach infrastrukturalnych bądź niedoszacowane potrzeby	Kwoty inwestycji	Źródła finansowania
Grecja	2020–2030	Niedoszacowane o około 10%	Punkty naprawy, punkty recyklingu odpadów	Niedoszacowane Wyłącznie kwota łączna, a nie w rozbiciu na poszczególne projekty lub rodzaj inwestycji	Podano źródła, ale nie wskazano kwot w rozbiciu na poszczególne źródła
Polska	2023–2028	Dostosowane do faktycznych zmian	Infrastruktura spalania odpadów	Niedoszacowanie w przypadku spalania odpadów Wskazano kwoty w rozbiciu na rodzaj inwestycji	Podano źródła, ale nie wskazano kwot w rozbiciu na poszczególne źródła
Portugalia	2023–2030	Dostosowane do faktycznych zmian	Infrastruktura spalania, składowania i selektywnego zbierania odpadów na szczeblu lokalnym	Niedoszacowane Zsumowane kwoty podane w podziale na regiony i trzy obszary inwestycji (bioodpady, przetwarzanie papieru i tektury, przetwarzanie tworzyw sztucznych i metali)	Brak informacji o źródłach finansowania
Rumunia	2018–2025	Niedoszacowane	Przy szacowaniu potrzeb nie uwzględniono nowych poziomów docelowych z dyrektywy w sprawie odpadów z 2018 r.	Niedoszacowane Kwoty podane w rozbiciu na okręgi, obszar inwestycji i 10 poddziałań	Podano źródła, ale nie wskazano kwot w rozbiciu na poszczególne źródła

76 Finansowanie unijne (głównie w ramach polityki spójności i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) jest jednym z głównych źródeł finansowania dla państw członkowskich objętych próbą Trybunału ([załącznik I, rys. 8](#)). W związku z tym Trybunał ocenił, w jakim stopniu państwa członkowskie wykorzystały dostępne środki finansowe. W odniesieniu do polityki spójności Trybunał ocenił również, czy priorytetowo potraktowano inwestycje znajdujące się niżej w hierarchii postępowania z odpadami (tj. inwestycje w składowiska odpadów, spalarnie i zakłady mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów), czy też te znajdujące się wyżej w tej hierarchii (tj. zapobieganie wytwarzaniu odpadów, przygotowanie do ponownego użycia i recykling).

77 Trybunał porównał przydział środków na gospodarowanie odpadami komunalnymi w latach 2014–2020 i 2021–2027 w ramach funduszy polityki spójności:

- na szczeblu UE udział finansowania przydzielonego na rzecz projektów znajdujących się wyżej w hierarchii postępowania z odpadami wzrósł z 59% do 80%;
- w przypadku trzech z czterech skontrolowanych państw członkowskich odnotowano zauważalne przesunięcie w górę hierarchii postępowania z odpadami. Jedynie w Grecji w okresie 2021–2027 priorytet przyznano projektom znajdującym się na niższych szczeblach hierarchii, ale dostępne dane należy interpretować z pewną ostrożnością. Grecja zamierza bowiem inwestować w projekty zintegrowane obejmujące zarówno elementy znajdujące się niżej, jak i wyżej w hierarchii postępowania z odpadami, lecz zgłosiła takie projekty głównie jako inwestycje sytuujące się niżej w tej hierarchii. Więcej szczegółowych informacji na ten temat znajduje się w [załączniku VI](#).

78 Jeśli chodzi o absorpcję środków z funduszy polityki spójności w okresie 2014–2020 (*załącznik VI, tabela 2*), Trybunał stwierdził, że:

- ogólnie w UE na koniec 2023 r. (będącym ostatecznym terminem kwalifikowalności wydatków z tego okresu) wykorzystano 91% dostępnych środków;
- dwa z czterech skontrolowanych państw członkowskich nie wykorzystały w pełni dostępnych środków (Grecja wykorzystała 76%, a Rumunia 57%). Gdyby Grecja nie zmniejszyła pierwotnie planowanych wydatków na gospodarkę odpadami o około 30%, wskaźnik absorpcji w jej przypadku byłby jeszcze niższy.

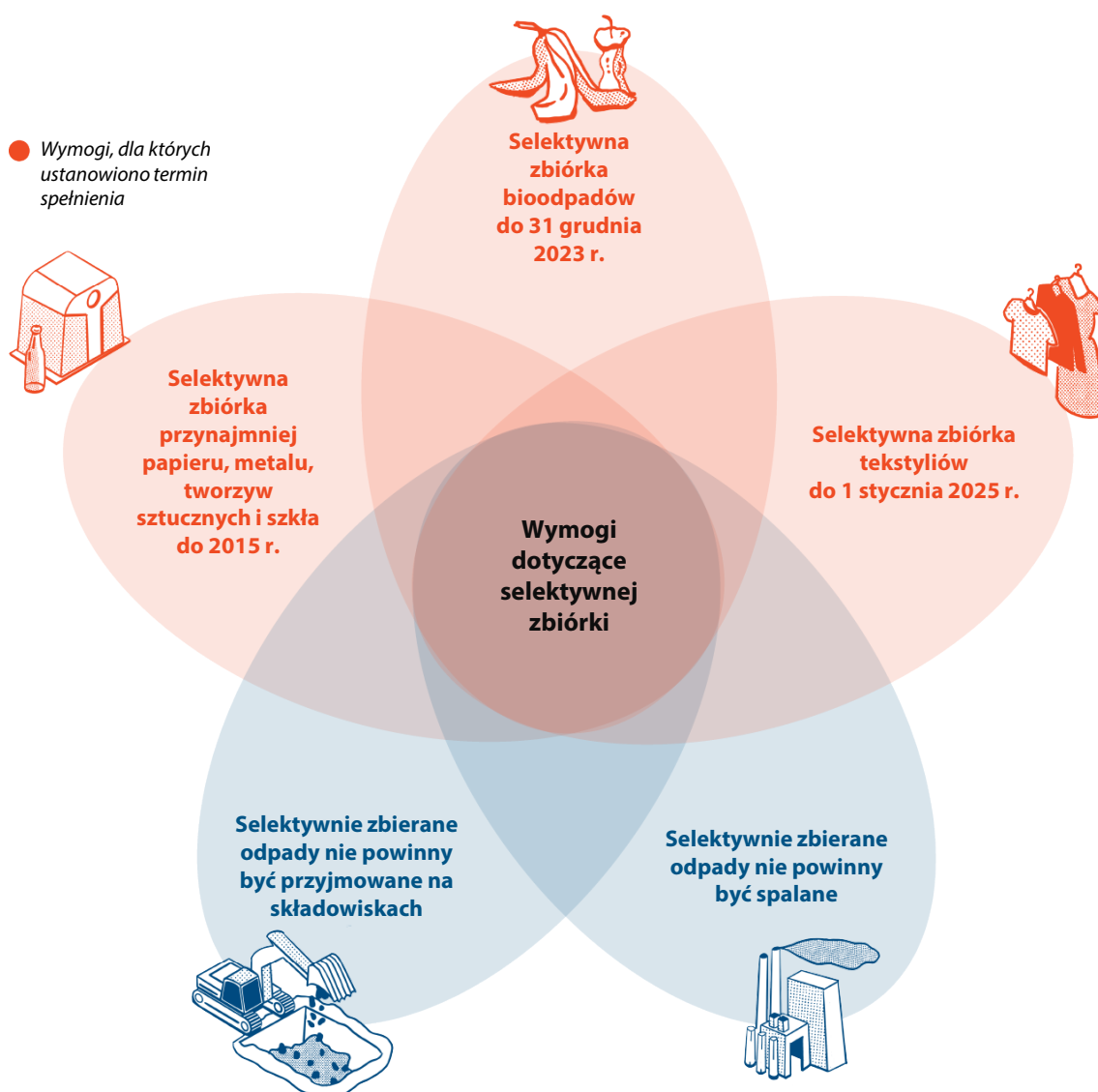
79 W ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności dwa z czterech skontrolowanych państw członkowskich (Portugalia i Rumunia) przewidziały środki na inwestycje w ramach projektów dotyczących infrastruktury gospodarowania odpadami z gospodarstw domowych, odpadami przemysłowymi i handlowymi⁴⁰. Do września 2025 r. żadne z tych państw nie zwróciło się do Komisji o wypłatę środków z tytułu osiągnięcia kamieni milowych i wartości docelowych związanych z tymi inwestycjami. Ostatecznym terminem składania takich wniosków o płatność jest koniec września 2026 r.

⁴⁰ Załącznik VI do [rozporządzenia \(UE\) 2021/241](#), kody interwencji 042, 044 i 044a.

Pomimo pewnych postępów w organizowaniu selektywnej zbiórki odpadów w trzech z czterech skontrolowanych państwach członkowskich poziom selektywnej zbiórki był bardzo niski

80 Selektywna zbiórka odpadów jest niezbędnym warunkiem wstępnym do osiągnięcia wysokiej jakości recyklingu. Odpowiednie wymogi UE w tej dziedzinie podsumowano na *rys. 9*.

Rys. 9 | Wymogi UE dotyczące selektywnej zbiórki



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dyrektywy w sprawie odpadów, dyrektywy w sprawie opakowań oraz dyrektywy w sprawie składowania odpadów.

- 81** Do przeprowadzenia selektywnej zbiórki konieczne są sprawnie funkcjonujące systemy zbierania odpadów i infrastruktura. Odpady mogą być odbierane z gospodarstw domowych dzięki zapewnieniu niezbędnych pojemników (system „od drzwi do drzwi”) lub w punktach recyklingu i punktach selektywnego zbierania odpadów komunalnych; jest to trudniejsze do zorganizowania na gęsto zaludnionych obszarach. Dokładne sortowanie zależy od zaangażowania obywateli, w związku z czym duże znaczenie mają kampanie informacyjne i uświadamiające. Selektywna zbiórka wiąże się zatem z kosztami. Tym istotniejsze jest wprowadzenie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta (pkt 47).
- 82** W sprawozdaniach z 2023 r. sporządzonych w ramach systemu wczesnego ostrzegania, które Komisja skierowała do poszczególnych krajów, w przypadku prawie wszystkich 18 państw członkowskich, które mogą nie osiągnąć poziomu docelowego na 2025 r. dotyczącego recyklingu odpadów komunalnych, zalecono poprawę selektywnej zbiórki odpadów. W przypadku czterech państw członkowskich skontrolowanych przez Trybunał już w sprawozdaniach z 2018 r. sporządzonych w ramach systemu wczesnego ostrzegania Komisja zwróciła uwagę na nieskuteczność selektywnej zbiórki. Ponieważ sytuacja nie poprawiła się w wystarczającym stopniu, w sprawozdaniach z 2023 r. zalecono dalsze usprawnienia (rys. 8).
- 83** Jeśli chodzi o **kampanie uświadamiające**, Trybunał stwierdził, że wszystkie cztery obowiązujące plany gospodarowania odpadami (tabela 3), które kontrolerzy przeanalizowali, obejmują działania, jakie należy podjąć na szczeblu krajowym i lokalnym. Polska przeprowadziła kampanię krajową już w latach 2019–2021, tj. przed wejściem w życie obecnego planu. Takich kampanii nie przeprowadzono jeszcze w Grecji ani w Portugalii. W Rumunii odpowiedzialność za przeprowadzanie kampanii tego rodzaju ponoszą głównie operatorzy zintegrowanych zakładów gospodarowania odpadami, ale nie wszyscy je zorganizowali. Na podstawie wizyt na miejscu Trybunał stwierdził, że niektóre gminy lub regiony zorganizowały lokalne kampanie.
- 84** Jeśli chodzi o **postępy w organizowaniu selektywnej zbiórki**, sytuacja różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Niektóre państwa członkowskie poczyniły większe postępy niż inne, ale poziomy odnotowane w latach 2022 i 2023 były nadal bardzo niskie w trzech państwach członkowskich. Trybunał stwierdził, że przyczyną tej sytuacji są ograniczenia finansowe, niewielkie zdolności administracyjne oraz wzrost ilości wytworzonych odpadów na mieszkańca. W tabeli 4 podsumowano sytuację w tym względzie w czterech skontrolowanych państwach członkowskich na podstawie przeprowadzonej przez Trybunał analizy.

Tabela 4 | Selektywna zbiórka odpadów w skontrolowanych państwach członkowskich

Państwo członkowskie	Czy selektywna zbiórka jest obowiązkowa na mocy prawa?	Jakie kategorie odpadów są zbierane selektywnie i w jaki sposób?	Poczynione postępy
Grecja	○ Boodpady od końca 2022 r. ○ Tekstylia od stycznia 2024 r. ○ Cztery kategorie (papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło) od 2015 r.	Jeden pojemnik (papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło) oraz jeden na odpady zmieszane.	Powolne postępy. Władze greckie spodziewają się wzrostu poziomu selektywnej zbiórki odpadów z 18% całkowitej ilości odpadów komunalnych w 2022 r. do 55% w 2030 r.
Polska	○ Tekstylia od stycznia 2025 r. ○ Cztery kategorie (papier, szkło, bioodpady, metale / tworzywa sztuczne / wielomateriałowe odpady opakowaniowe) od lipca 2017 r.	Cztery pojemniki (papier, szkło, bioodpady, metale / tworzywa sztuczne / odpady wielomateriałowe) oraz jeden na odpady zmieszane.	Stały wzrost poziomu selektywnej zbiórki w latach 2014–2023 – w 2023 r. sięgnął on 41% całkowitej ilości odpadów komunalnych. W obowiązującym planie krajowym zwrócono uwagę na potrzebę zwiększenia zdolności przetwarzania selektywnie zebranych bioodpadów.
Portugalia	○ Boodpady od końca 2023 r. ○ Tekstylia od stycznia 2025 r. ○ Cztery kategorie (papier / tektura, szkło, tworzywa sztuczne, metal) od 1997 r.	Trzy pojemniki (tworzywa sztuczne / metal, szkło, papier / karton) oraz jeden na odpady zmieszane.	Stały wzrost poziomu selektywnej zbiórki w latach 2017–2023 – w 2023 r. sięgnął on 24% całkowitej ilości odpadów komunalnych. W obowiązującym planie gospodarowania odpadami uwzględniono większą liczbę inwestycji w infrastrukturę do selektywnej zbiórki odpadów. W planie wyraźnie stwierdzono jednak, że nie ma wystarczających zdolności do przetwarzania różnych strumieni odpadów.
Rumunia	○ Boodpady od końca 2023 r. ○ Tekstylia od końca 2023 r. ○ Inne kategorie odpadów od 2012 r.	Cztery kategorie (papier, metal, tworzywa sztuczne, szkło) i odpady zmieszane. W zależności od okręgu: ○ dwa pojemniki – jeden na odpady zmieszane i jeden na pozostałe kategorie; ○ trzy pojemniki – szkło, metale / tworzywa sztuczne / papier i odpady reszkowe; ○ cztery pojemniki – szkło, tworzywa sztuczne / metale, papier i odpady reszkowe.	Powolne postępy. Selektywna zbiórka jest obowiązkowa od 2012 r., ale rozpoczęła się dopiero w lipcu 2019 r. W 2022 r. poziom selektywnej zbiórki wyniósł 15% całkowitej ilości odpadów komunalnych. W planie wdrażania, który został sporządzony na koniec 2023 r. na poparcie wniosku o odroczenie terminu osiągnięcia poziomu docelowego dotyczącego recyklingu odpadów komunalnych (pkt 58), władze rumuńskie przyznały, że organy lokalne nie określiły odpowiednich warunków selektywnej zbiórki.

Uwaga: W tabeli nie zamieszczono informacji dotyczących następujących kategorii: baterie oraz sprzęt elektroniczny. W odniesieniu do tekstyliów tabela nie zawiera informacji na temat wdrożenia wymogu (kolumna 3).

85 Bioodpady, największa kategoria odpadów komunalnych (około 37% całości), nie są jeszcze objęte selektywną zbiórką w trzech z czterech skontrolowanych państw członkowskich (Grecja, Portugalia i Rumunia, z wyjątkiem niektórych gmin w tych państwach). Selektywna zbiórka bioodpadów prowadzi do zmniejszenia zanieczyszczeń w innych materiałach nadających się do recyklingu (takich jak papier lub tworzywa sztuczne), a zatem do polepszenia jakości materiałów nadających się do recyklingu. Dla porównania w regionie Flandrii (Belgia) selektywna zbiórka bioodpadów (składających się z resztek owoców i warzyw oraz odpadów ogrodowych) obejmuje około 70% ludności. Selektywna zbiórka samych odpadów ogrodowych obejmuje całą populację⁴¹. Selektywna zbiórka bioodpadów w tym regionie została zapoczątkowana już w 1990 r., a jej zakres stopniowo rósł, co ostatecznie doprowadziło do osiągnięcia ogólnego poziomu 70%. Innym czynnikiem przyczyniającym się do wspomnianego powyżej stanu rzeczy jest stopień kompostowania w gospodarstwach domowych – kompostowanie takie prowadzi 42% gospodarstw domowych. Według agencji publicznej odpowiedzialnej za gospodarkę odpadami w regionie selektywna zbiórka bioodpadów powinna stać się obowiązkowa w styczniu 2026 r. dla pozostałych gmin, które jeszcze nie są objęte tym systemem.

Państwa członkowskie objęte próbą poczyniły jedynie niewielkie postępy we wprowadzaniu instrumentów ekonomicznych

86 W sprawozdaniach z 2023 r. sporządzonych w ramach systemu wczesnego ostrzegania, które Komisja skierowała do poszczególnych krajów, w przypadku prawie wszystkich 18 państw członkowskich, które mogą nie osiągnąć poziomu docelowego na 2025 r. dotyczącego recyklingu odpadów komunalnych, zalecono wdrożenie lub upowszechnienie instrumentów ekonomicznych (*rys. 6*). Zgodnie ze sprawozdaniem EEA z 2023 r.⁴² podatek od składowania odpadów miał zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem pięciu, natomiast podatek od spalania obowiązywał tylko w dziewięciu państwach członkowskich. Ponadto w sprawozdaniu stwierdzono, że tylko osiem państw członkowskich posiada system „płać za to, co wyrzucasz”, który obejmuje znaczną część populacji.

⁴¹ Dane przekazane przez agencję publiczną odpowiedzialną za gospodarowanie odpadami we Flandrii, OVAM.

⁴² Dokument analityczny 29/2022.

- 87** W przypadku czterech państw członkowskich skontrolowanych przez Trybunał w odnośnych sprawozdaniach z 2018 r. sporządzonych w ramach systemu wczesnego ostrzegania Komisja zwróciła uwagę, że zachęty ekonomiczne były niewystarczające bądź że systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta nie były skuteczne. W związku z tym Trybunał ocenił, czy: (i) zasady środowiskowe leżące u podstaw gospodarowania odpadami, takie jak pełny zwrot kosztów i system „płać za to, co wyrzucasz”, zostały odpowiednio wdrożone; (ii) podwyższono podatek od składowania odpadów; (iii) systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta pozwalały na pełne pokrycie kosztów gospodarowania odpadami; (iv) uruchomiono systemy kaucyjne.

Zasady leżące u podstaw polityki UE w dziedzinie środowiska i gospodarowania odpadami

- 88** Polityka Unii w dziedzinie ochrony środowiska opiera się na zasadzie „zanieczyszczający płaci”⁴³. Wprowadzenie opłat za odpady opartych na **zasadzie pełnego zwrotu kosztów** jest jednym ze sposobów na zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”. Oznacza to, że opłaty za gospodarowanie odpadami powinny:
- być naliczane na podstawie kosztów budowy niezbędnej infrastruktury (kosztów kapitałowych), kosztów operacyjnych (tj. świadczonych usług, takie jak zbiórka, przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów) oraz kosztów administracyjnych związanych z zarządzaniem cyklem odpadów. Koszt kapitałowy powinien obejmować pełną kwotę, w tym część inwestycji sfinansowaną z dotacji, tak aby w długim terminie ułatwić zastąpienie danej inwestycji bez konieczności polegania na dalszych dotacjach;
 - być uiszczane przez producentów odpadów, takich jak konsumenci końcowi, tj. gospodarstwa domowe lub obywatele (oba te terminy są stosowane zamiennie w niniejszym sprawozdaniu).
- 89** Ponadto do pełnego zastosowania zasady „zanieczyszczający płaci” jest konieczne, aby opłaty za odpady były naliczane w oparciu o masę lub ilość wytworzonych odpadów. Innymi słowy, opłaty powinny być zgodne z zasadą „**płać za to, co wyrzucasz**”. Takie podejście zachęca również producentów odpadów do minimalizowania ilości odpadów, zgodnie z nadrzędnymi celami unijnej polityki dotyczącej odpadów (zob. przykład w [ramce 5](#)). Należy jednak zauważyć, że zbyt wysokie koszty mogą prowadzić do rozpowszechnienia się nielegalnych praktyk w zakresie unieszkodliwiania odpadów.

⁴³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 191 ust. 2 oraz dyrektywa w sprawie odpadów, art. 14.

Ramka 5

Portugalia – przykład pozytywnego wpływu wprowadzenia zasady „płać za to, co wyrzucasz”

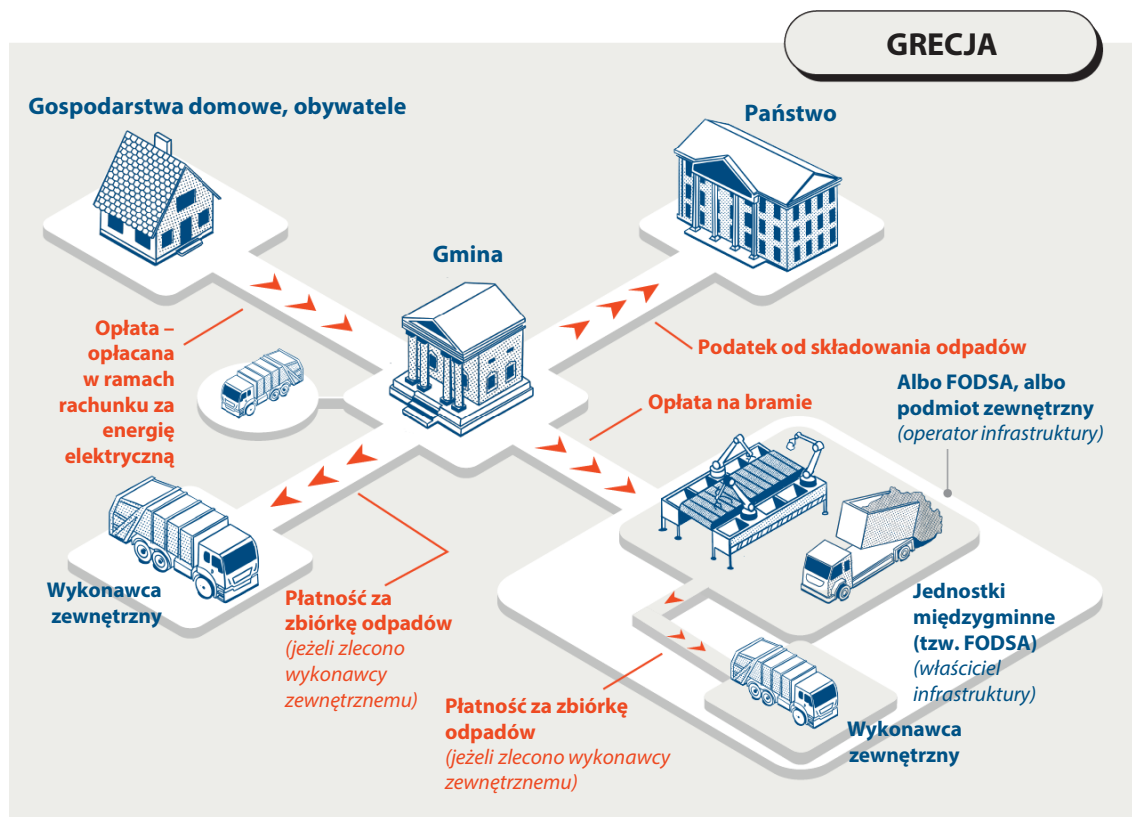
W pewnej portugalskiej gminie w 2021 r. wprowadzono system „płać za to, co wyrzucasz”, który był stopniowo rozszerzany i w 2025 r. objął całą populację gminy. W rezultacie:

- udział odpadów zmieszanych spadł z 72% do 67% w 2023 r.;
- spadła częstotliwość zbierania odpadów zmieszanych w skali miesiąca: na koniec 2023 r. w przypadku 40% gospodarstw domowych odpady mieszane musiały być zbierane trzy lub cztery razy miesięcznie, podczas gdy w maju 2021 r. odsetek ten wynosił 70%. Jednocześnie pod koniec 2023 r. 42% użytkowników wybrało jedną lub dwie zbiórki odpadów miesięcznie w porównaniu z 28% w 2021 r.

90 Głównymi podmiotami biorącymi udział w cyklu gospodarowania odpadami komunalnymi są właściciel infrastruktury, operator infrastruktury, podmioty zbierające odpady oraz gmina. Struktura ta różni się w zależności od państwa członkowskiego – na przykład w niektórych krajach jeden i ten sam podmiot może być właścicielem infrastruktury i ją eksploatować. Ponadto w niektórych krajach istnieją jednostki międzygminne, które zrzeszają gminy z danego regionu. Przepływy finansowe między poszczególnymi podmiotami również różnią się w zależności od wybranej struktury. Mówiąc prościej, obywatele (lub gospodarstwa domowe) uiszczają opłaty, natomiast operatorzy lub właściciele infrastruktury otrzymują opłatę za przetwarzanie, umieszczanie na składowisku lub spalanie odpadów (tzw. opłatę na bramie). Wszystkie cztery państwa członkowskie pobierają również podatek od składowania odpadów. Opłaty powinny uwzględniać koszty ponoszone przez różne podmioty (pkt [88](#)).

91 Na [rys. 10](#) przedstawiono w uproszczeniu strukturę podmiotów biorących udział w cyklu gospodarowania odpadami komunalnymi w Grecji. W [załączniku VII](#) przedstawiono ilustracje dotyczące pozostałych trzech państw członkowskich skontrolowanych przez Trybunał.

Rys. 10 | Grecja – najważniejsze podmioty i przepływy finansowe w gospodarce odpadami komunalnymi



Uwaga: Dla uproszczenia na rysunku nie przedstawiono innych kategorii użytkowników, tj. organizacji nienastawionych na zysk i przedsiębiorstw, które wytwarzają też odpady inne niż komunalne, niemniej również muszą uiszczać opłaty.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

92 Trybunał zbadał próbę projektów w czterech skontrolowanych państwach członkowskich i ocenił, czy:

- wszystkie koszty zostały uwzględnione w pobieranych opłatach. Kontrolerzy ocenili również skuteczność systemu opłat, biorąc pod uwagę to, jak często aktualizowano poziom opłat w celu dostosowania ich do zmieniających się kosztów, a także odsetek nieuiszczonych opłat za odpady. Opłaty są skutecznym rozwiązaniem tylko wtedy, gdy są one regularnie aktualizowane w celu uwzględnienia zmieniających się kosztów i są faktycznie uiszczane;
- od obywateli pobierano opłaty zgodnie z zasadą „płać za to, co wyrzucasz”.

93 Jeśli chodzi o zasadę pełnego zwrotu kosztów, Trybunał stwierdził, że w przypadku skontrolowanych obszarów (trzy okręgi w Rumunii i po jednej gminie na każdy skontrolowany projekt w przypadku trzech pozostałych państw członkowskich) zasada ta była stosowana jedynie częściowo. Wynika to głównie z następujących czynników (zob. szczegółowe informacje w [tabeli 5](#)):

- w opłatach nie uwzględniono całości kosztów, mimo że prawo krajowe we wszystkich czterech państwach członkowskich wymaga pełnego zwrotu kosztów;
- decyzje w sprawie opłat nie są regularnie aktualizowane przez władze lokalne. We wszystkich czterech skontrolowanych państwach członkowskich prawo krajowe przyznaje władzom lokalnym swobodę w dostosowywaniu poziomu opłat, tj. mogą one je podnosić, obniżać lub utrzymać na niezmiennym poziomie. Decyzje władz lokalnych dotyczące opłat są często motywowane różnymi względami, w tym politycznymi;
- część rachunków bądź opłat pozostaje niezapłacona przez obywateli.

Tabela 5 | Zasada pełnego zwrotu kosztów – sytuacja w czterech skontrolowanych państwach członkowskich

Państwo członkowskie	Najważniejsze przyczyny częściowego stosowania zasady pełnego zwrotu kosztów
Grecja	- o Koszty inwestycji nie zostały uwzględnione w pełni w opłatach – uwzględniono koszty po odliczeniu wszelkich otrzymanych dotacji. - o Podatek od składowania odpadów (obowiązujący od 2023 r.) nie został uwzględniony w opłatach. - o Trzy z czterech gmin wykazały straty w niektórych latach w okresie 2022–2024, tj. przychody z opłat były niewystarczające do pokrycia wszystkich kosztów. - o Pomimo poniesionych strat te trzy gminy nie podniosły opłat. - o Odsetek niezapłaconych faktur (dane z 2024 r.) wahał się od 1,4% do 11%.

Państwo członkowskie	Najważniejsze przyczyny częściowego stosowania zasady pełnego zwrotu kosztów
Polska	○ Koszty inwestycji nie zostały uwzględnione w pełni w opłatach – uwzględniono koszty po odliczeniu wszelkich otrzymanych dotacji. ○ Trzy z czterech gmin wykazały deficyt w co najmniej jednym roku w okresie 2021–2023, tj. przychody z opłat były niewystarczające do pokrycia wszystkich kosztów. W sprawozdaniu z maja 2025 r. polska Najwyższa Izba Kontroli doszła do podobnego wniosku na podstawie kontroli próby 13 gmin. ○ Pomimo deficytu jedna z trzech skontrolowanych gmin nie podniosła opłat po 2021 r. ○ Odsetek nieuiszczonych opłat za gospodarowanie odpadami (2023 r.) wahał się od 1,7% do 6,5%.
Portugalia	○ Koszty inwestycji nie zostały uwzględnione w pełni w opłatach – uwzględniono koszty po odliczeniu wszelkich otrzymanych dotacji. ○ W 2022 i 2023 r. średni poziom zwrotu kosztów gospodarowania odpadami w Portugalii wyniósł odpowiednio 70% i 68%. ○ Pomimo deficytu jedna z dużych gmin nie podniosła opłat od 2015 r. ○ Odsetek niezapłaconych faktur (dane z 2023 r.) wahał się od 0,2% do 4%.
Rumunia	Zob. pkt 94 .

94 Kluczową różnicą w strukturze gospodarowania odpadami w Rumunii w porównaniu z pozostałymi trzema skontrolowanymi państwami jest sposób postępowania z ryzykiem związanym z kosztami. W Rumunii operatorzy infrastruktury ponoszą ryzyko związane z kosztami, podczas gdy w innych krajach ryzyko to ponoszą organy władzy. Konsekwencje tego stanu rzeczy są następujące.

- W Grecji, Polsce i Portugalii operatorzy mają prawo do zwrotu kosztów powiększonych o marżę zysku, podczas gdy w Rumunii opłata na bramie pobierana przez operatorów jest określana w drodze postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W przypadku dwóch z trzech zbadanych przez Trybunał projektów rumuńskich, które były już operacyjne, operatorzy ponieśli straty w pierwszych latach prowadzenia działalności. W szczególnych okolicznościach operatorzy mogą zwrócić się o podwyższenie opłat. Wszyscy trzej operatorzy zwrócili się z takim wnioskiem i wszystkim przyznano co najmniej jedną taką podwyżkę.

- Operatorzy infrastruktury muszą również uiszczać opłaty licencyjne za korzystanie z infrastruktury, które są w przybliżeniu równe rocznej kwocie amortyzacji. Umowy były jednak zawierane na okres 10 lat lub krócej, czyli poniżej oczekiwanego okresu eksploatacji infrastruktury. Oznacza to, że władze mogą odzyskać pełne koszty inwestycji tylko wtedy, gdy umowy te mogą zostać przedłużone lub jeśli podpisane zostaną nowe umowy.
- Przedsiębiorstwa odpowiedzialne za zbiórkę odpadów są zobowiązane do zawierania umów z obywatelami (gospodarstwami domowymi) i pobierania opłat, z wyjątkiem kilku gmin, które zdecydowały się na nałożenie podatku na mieszkańców. Odsetek mieszkańców, z którymi zawarto umowy, wynosił od 60% do 100%. Ustanowiono jednak prawny obowiązek zbierania odpadów od wszystkich obywateli. Odsetek niezapłaconych faktur (dane z 2024 r.) wahał się od 0,2% do 40%.

95 Trybunał ustalił, że we wszystkich czterech państwach członkowskich obowiązuje zasada „płać za to, co wyrzucasz”, ale Polska wyłączyła spod tej zasady nieruchomości mieszkalne (tj. gospodarstwa domowe). W Portugalii ustawa wymaga wdrożenia tej zasady do 2030 r. w odniesieniu do gospodarstw domowych, a do 2025 r. – w odniesieniu do innych użytkowników, takich jak przedsiębiorstwa.

96 Jeśli chodzi o gospodarstwa domowe, Trybunał ustalił, że w okresie do 2024 r. w czterech skontrolowanych przez Trybunał państwach członkowskich w większości przypadków nie stosowano jeszcze zasady „płać za to, co wyrzucasz”, która wymaga, aby opłaty były naliczane w oparciu o masę lub ilość wytworzonych odpadów (zob. [tabela 6](#)).

Tabela 6 | Zasada „płać za to, co wyrzucasz” – sytuacja w czterech skontrolowanych państwach członkowskich

Państwo członkowskie	Najważniejsze przyczyny częściowego stosowania zasady „płać za to, co wyrzucasz”
Grecja	Podstawa naliczania opłat – m ² (tj. stawka opłaty pomnożona przez powierzchnię nieruchomości w m ²).
Polska	○ Podstawa naliczania opłat w przypadku nieruchomości mieszkalnych – m², zużycie wody, opłata na mieszkańca lub na gospodarstwo domowe. ○ Podstawa naliczania opłat w przypadku nieruchomości niemieszkalnych – na podstawie ilości w przypadku gmin, dla których kontrolerzy Trybunału mieli informacje. ○ Podstawa naliczania opłat w przypadku nieruchomości częściowo mieszkalnych – połączenie dwóch powyższych metod w przypadku gmin, dla których kontrolerzy Trybunału mieli informacje.
Portugalia	Podstawa naliczania opłat – ○ składnik stały opłaty (związany z liczbą domów w gminie); ○ składnik zmienny opłaty oparty na zużyciu wody. Niemniej 5% gmin w Portugalii stosuje już zasadę „płać za to, co wyrzucasz”.
Rumunia	Podstawa naliczania opłat – różna w poszczególnych skontrolowanych okręgach. ○ W dwóch okręgach opłaty nalicza się na mieszkańca. ○ Jeden okręg częściowo stosuje zasadę „płać za to, co wyrzucasz” (podstawa naliczania opłat – objętość pojemnika), ale nie ma ona jeszcze zastosowania do obywateli mieszkających w budynkach wielorodzinnych. ○ Nie jest stosowana przez niewielką liczbę gmin, które zdecydowały się na nałożenie podatku, a nie na naliczanie opłat.

Inne instrumenty ekonomiczne

- 97** Jeśli chodzi o podatek od składowania odpadów, w sprawozdaniach z 2023 r. sporządzonych w ramach systemu wczesnego ostrzegania skierowanych do Grecji, Portugalii i Rumunii zalecono jego podwyższenie. We wszystkich trzech przypadkach podatek był stopniowo zwiększany, ale nadal jest niższy od średniej UE⁴⁴ (w 2023 r. wahał się od 39 euro do 46 euro za tonę). Dla porównania EEA zwraca uwagę, że Belgia ma jedną z najwyższych stawek podatkowych w UE, co w połączeniu z obowiązującymi zakazami składowania skutkowało przekierowaniem odpadów z unieszkodliwiania do recyklingu. Duże różnice w wysokości podatku mogą prowadzić do przemieszczania odpadów między krajami ze względów ekonomicznych. W **tabeli 7** podsumowano sytuację w tym względzie w czterech skontrolowanych państwach członkowskich na podstawie przeprowadzonej przez Trybunał analizy.

⁴⁴ Dokument analityczny 29/2022.

Tabela 7 | Podatek od składowania i spalania

Państwo członkowskie	Czy jest obowiązkowy na mocy prawa?	Od kiedy obowiązuje?	Podwyżki podatku
Podatek od składowania odpadów			
Grecja	TAK	2012 Podatek ma jednak zastosowanie dopiero od 2022 r.	Oczekuje się, że podatek będzie stopniowo wzrastał o 5 euro za tonę, z 20 euro w 2022 r. do 35 euro w 2025 r. Począwszy od 2026 r. podatek będzie wynosił od 35 euro do 45 euro za tonę, w zależności od tego, ile zakładów gospodarowania odpadami będzie funkcjonowało w danym regionie. Do regionów, w których takie zakłady jeszcze nie istnieją, mają zastosowanie szczególne zasady. Ponieważ infrastruktura do przetwarzania odpadów jest niewystarczająca, ponad połowa greckich gmin (164) zakwestionowała te przepisy przed Radą Stanu jako niezgodne z konstytucją. Gminy zamierzają zatrzymać część pobranego podatku i zainwestować go w infrastrukturę gospodarowania odpadami w swoim regionie. Zgodnie ze stanem na maj 2025 r. nie wydano jeszcze ostatecznego wyroku.
Polska	TAK	2001	W ciągu 24 lat (2001–2025) kwota podatku za tonę wzrosła o około 1 500%, osiągając 418 złotych za tonę (około 97 euro za tonę).
Portugalia	TAK	2006	W ciągu 10 lat (2015–2025) kwota podatku wzrosła o 536%, osiągając 35 euro za tonę.
Rumunia	TAK	2019	W latach 2023–2024 kwota podatku za tonę wzrosła o 100%, osiągając 160 lei (około 32 euro za tonę). Według władz krajowych chociaż przywóz odpadów na składowiska jest zakazany, niska stawka podatku od składowania w Rumunii przyczynia się do problemu nielegalnego przemieszczania odpadów z innych państw.
Podatek od spalania			
Grecja	Nie dot.	–	W Grecji nie działa żadna spalarnia.
Polska	NIE	–	Polska nie zamierza wprowadzać podatku od spalania pomimo zalecenia Komisji zawartego w sprawozdaniu z 2023 r. sporządzonym w ramach systemu wczesnego ostrzegania.
Portugalia	TAK	2006	W ciągu ostatnich 10 lat podatek ten był kilkakrotnie podwyższany.
Rumunia	Nie dot.	–	W Rumunii nie działa żadna spalarnia.

- 98** Ponadto w sprawozdaniach krajowych z 2023 r. i 2018 r. dotyczących Polski i Portugalii zalecono wdrożenie lub usprawnienie systemów rozszerzonej odpowiedzialności producenta. W sprawozdaniu z 2018 r. dotyczącym Rumunii zalecono rozszerzenie zakresu tych systemów.
- 99** Systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta wprowadzono w różnym stopniu we wszystkich czterech skontrolowanych państwach członkowskich (zob. [tabela 8](#)). W ramach tych systemów producenci powinni pokrywać pełne koszty gospodarowania odpadami, od selektywnej zbiórki po sortowanie, przetwarzanie i unieszkodliwianie. Niemniej w Polsce i Portugalii, gdzie systemy te już funkcjonują, opłaty uiszczane przez producentów są obecnie niewystarczające do pokrycia wszystkich tych kosztów.

Tabela 8 | Systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta

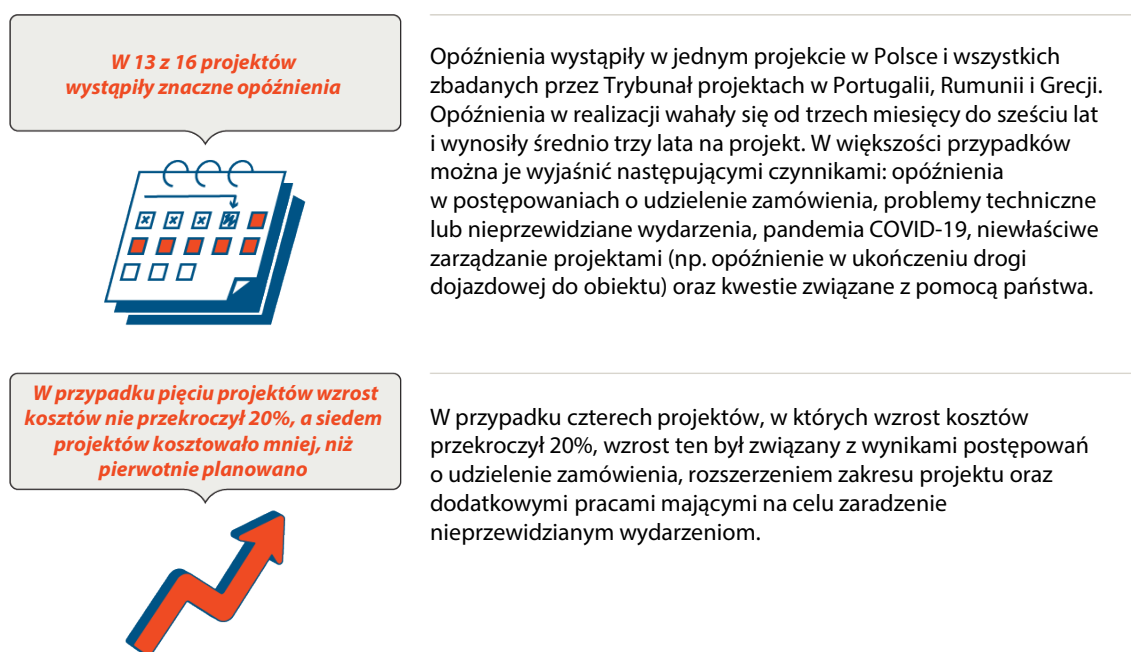
Państwo członkowskie	Uwagi
Grecja	Ze względu na opóźnienia we wdrażaniu systemy nie funkcjonują jeszcze w pełnym zakresie w odniesieniu do wszystkich strumieni odpadów, tak jak wymagają tego przepisy prawa krajowego.
Polska	W 2023 r. Komisja wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego m.in. w związku z niepełną bądź nieprawidłową transpozycją przepisów dotyczących rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Choć pewne systemy już wprowadzono, uiszczane opłaty są niewystarczające, aby pokryć koszty gospodarowania odpadami.
Portugalia	Systemy te funkcjonują, ale pomimo wzrostu stawek w 2024 r. opłaty uiszczane przez producentów nie pokrywają w pełni kosztów gospodarowania odpadami. Portugalia podwyższyła stawki ze skutkiem od stycznia 2025 r. Na tym etapie nie można jeszcze stwierdzić, czy ta podwyżka wpłynęła na poziom pokrycia kosztów.
Rumunia	Systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta zostały wprowadzone, a w przeanalizowanych przez kontrolerów umowach zawartych w trzech okręgach, stwierdzono, że opłaty powinny pokrywać rzeczywiste koszty. Kontrolerzy Trybunału nie dokonali oceny wykonania tych umów.

- 100** Jeśli chodzi o systemy kaucyjne, w sprawozdaniach krajowych z 2023 r. skierowanych do Polski i Portugalii oraz w sprawozdaniach z 2018 r. skierowanych do Portugalii i Rumunii zalecono wprowadzenie takich systemów. W Rumunii taki system funkcjonuje od końca 2023 r., natomiast w pozostałych trzech skontrolowanych państwach członkowskich takie systemy mają zacząć funkcjonować w 2025 r. (Polska) lub 2026 r. (Grecja i Portugalia).

Realizacja większości projektów objętych próbą była opóźniona, a w niektórych napotkano problemy związane z kosztami i mocami przerobowymi

- 101** Analizując próbę 16 projektów (*załącznik I, rys. 10*), Trybunał ocenił, czy realizacja przebiegała prawidłowo pod względem terminów i kosztów oraz czy moce przerobowe przewidziane w projektach były odpowiednie. W przypadku projektów dotyczących składowania odpadów kontrolerzy ocenili natomiast, czy operatorzy wprowadzili przepisy dotyczące pokrycia kosztów zamknięcia i poeksploatacyjnego nadzoru zgodnie z wymogami dyrektywy w sprawie składowania odpadów.
- 102** Realizacja większości zbadanych projektów (13 z 16) była opóźniona o ponad 18 miesięcy od pierwotnie przewidzianej daty ukończenia. W przypadku wszystkich projektów zbadanych przez Trybunał (z wyjątkiem czterech) wzrost kosztów nie przekroczył 20% w porównaniu z pierwotnie zatwierdzonymi kosztami, a w niektórych przypadkach nawet zmniejszył się (*rys. 11*).

Rys. 11 | Szczegółowe informacje na temat opóźnień i wzrostu kosztów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 103** Opóźnienia mogą mieć wpływ na skuteczność, czego przykładem są projekty realizowane w Rumunii omówione w *ramce 6*. Ponadto wszelkie opóźnienia w realizacji projektów mogą spowolnić postępy w osiągnięciu poziomów docelowych określonych w prawie UE (*rys. 2 i rys. 3*).

Ramka 6

Wpływ opóźnień w realizacji projektów – przykład czterech projektów realizowanych w Rumunii

- Wstępne wnioski o dofinansowanie dotyczące czterech projektów skontrolowanych przez Trybunał zostały złożone w latach 2010–2012, tj. ponad 10 lat przed sfinalizowaniem projektu (trzy przypadki) lub jego uruchomieniem (jeden przypadek). Prace zostały wykonane zgodnie z pierwotnym planem, tj. z projektem odzwierciedlającym technologię przetwarzania odpadów dostępną w tamtym czasie. Na przykład obróbka mechaniczna odbywała się głównie ręcznie, a niewiele procesów zostało zautomatyzowanych. Doprowadziło to do niskiej stopy odzysku materiałów.
- Opóźnienia w procedurach wyboru operatorów infrastruktury sprawiły, że zakłady i urządzenia pozostawały niewykorzystane przez lata, co oznacza, że ich stan uległ pogorszeniu (trzy projekty). W przypadku czwartego projektu, który nie był jeszcze operacyjny, beneficjent podpisał umowę na utrzymanie, aby zapobiec pogorszeniu stanu infrastruktury.
- Opóźnienia w realizacji jednego z projektów doprowadziły do sytuacji, w której zamknięto niezgodne z przepisami składowiska odpadów, mimo że nowe składowisko, które było zgodne z dyrektywą w sprawie składowania odpadów, nie było jeszcze gotowe. Aby zagospodarować wytworzone odpady, władze lokalne otworzyły tymczasowe składowisko odpadów, które było wykorzystywane do 2020 r. W maju 2024 r. 300 ton nieprzetworzonych odpadów komunalnych wciąż zalegało na tym tymczasowym składowisku (zob. zdjęcie poniżej).



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy (zdjęcie z maja 2024 r.).

104 Dwa z 16 skontrolowanych projektów nie były jeszcze operacyjne pod koniec 2024 r., mimo że prace nad obydwoma projektami zostały zakończone kilka lat wcześniej. W jednym przypadku zbiórka odpadów miała rozpocząć się w momencie, gdy zakupione zostaną nowe pojazdy, natomiast w drugim przypadku umowa z przyszłym operatorem nie została jeszcze podpisana. Jeszcze inny projekt był operacyjny jedynie częściowo – infrastruktura do przetwarzania była wykorzystywana, ale nie podpisano jeszcze umowy na zbiórkę i transport odpadów w jednej z czterech stref objętych projektem.

105 Jeśli chodzi o dostępne moce przerobowe, Trybunał był w stanie przeanalizować 10 z 16 projektów, ponieważ dwa nie były jeszcze operacyjne, w przypadku kolejnych dwóch działalność rozpoczęła się na krótko przed wizytą kontrolerów, a w dwóch jeszcze innych pojęcie mocy przerobowych nie ma zastosowania. Kontrolerzy ustalili, że:

- w przypadku trzech projektów zadeklarowane moce przerobowe wykorzystywano w niewielkim stopniu (od 38% do 54%), przynajmniej przez pewien okres. Wynikało to z problemów technicznych lub mniejszej niż oczekiwano ilości selektywnie zebranych odpadów przeznaczonych do przetworzenia;
- w przypadku dwóch projektów moce przerobowe były niewystarczające, ponieważ ilość odpadów przeznaczonych do przetworzenia nie została doszacowana. Na przykład w jednym przypadku w wyniku kampanii uświadamiających znacząco zwiększył się zakres selektywnej zbiórki.

106 Potencjalny wpływ składowisk na środowisko nie ogranicza się tylko do okresu eksploatacji infrastruktury, ponieważ [przenikanie ewentualnych odcieków](#) i emisje gazów ze składowisk mogą się utrzymywać przez kilkadziesiąt lat po zaprzestaniu unieszkodliwiania odpadów na składowisku. Z tego względu w dyrektywie w sprawie składowania odpadów znajduje się wymóg odkładania środków na pokrycie kosztów zamknięcia i nadzoru poeksploatacyjnego przez okres co najmniej 30 lat. Wymóg ten można spełnić, ustanawiając przykładowo zabezpieczenie finansowe.

107 Trybunał ustalił, że przepisy krajowe we wszystkich czterech państwach członkowskich nakładają wymóg stworzenia takich rezerw, a w jednym przypadku (Portugalia) określono również kwotę rezerwy. Po przeanalizowaniu ośmiu projektów objętych próbą, które dotyczyły inwestycji w składowiska odpadów, Trybunał stwierdził, że ustanowione rezerwy były wystarczające w pięciu przypadkach (w zestawieniu z kwotami ustalonymi w specjalnym badaniu) ([tabela 9](#)).

Tabela 9 | Rezerwy przeznaczone na zamykanie składowisk odpadów i nadzór poeksploatacyjny

Państwo członkowskie	Czy wprowadzono wymóg w prawie krajowym?	Jaka jest podstawa naliczenia kwoty rezerwy (zgodnie z prawem)?	Czy rezerwy przewidziane w sprawozdaniach finansowych są wystarczające?
Grecja	TAK	Badania	Rezerwy były wystarczające w przypadku dwóch z czterech projektów.
Polska	TAK	Nie wskazano, ale istnieje prawny obowiązek, aby kwota ta była wystarczająca do pokrycia kosztów.	W próbie Trybunału nie ujęto żadnych inwestycji w składowiska odpadów.
Portugalia	TAK	20% całości inwestycji w składowiska odpadów	W próbie Trybunału nie ujęto żadnych inwestycji w składowiska odpadów.
Rumunia	TAK	Badania	Rezerwy były wystarczające w przypadku trzech z czterech projektów.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Annemie Turtelboom, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 15 października 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

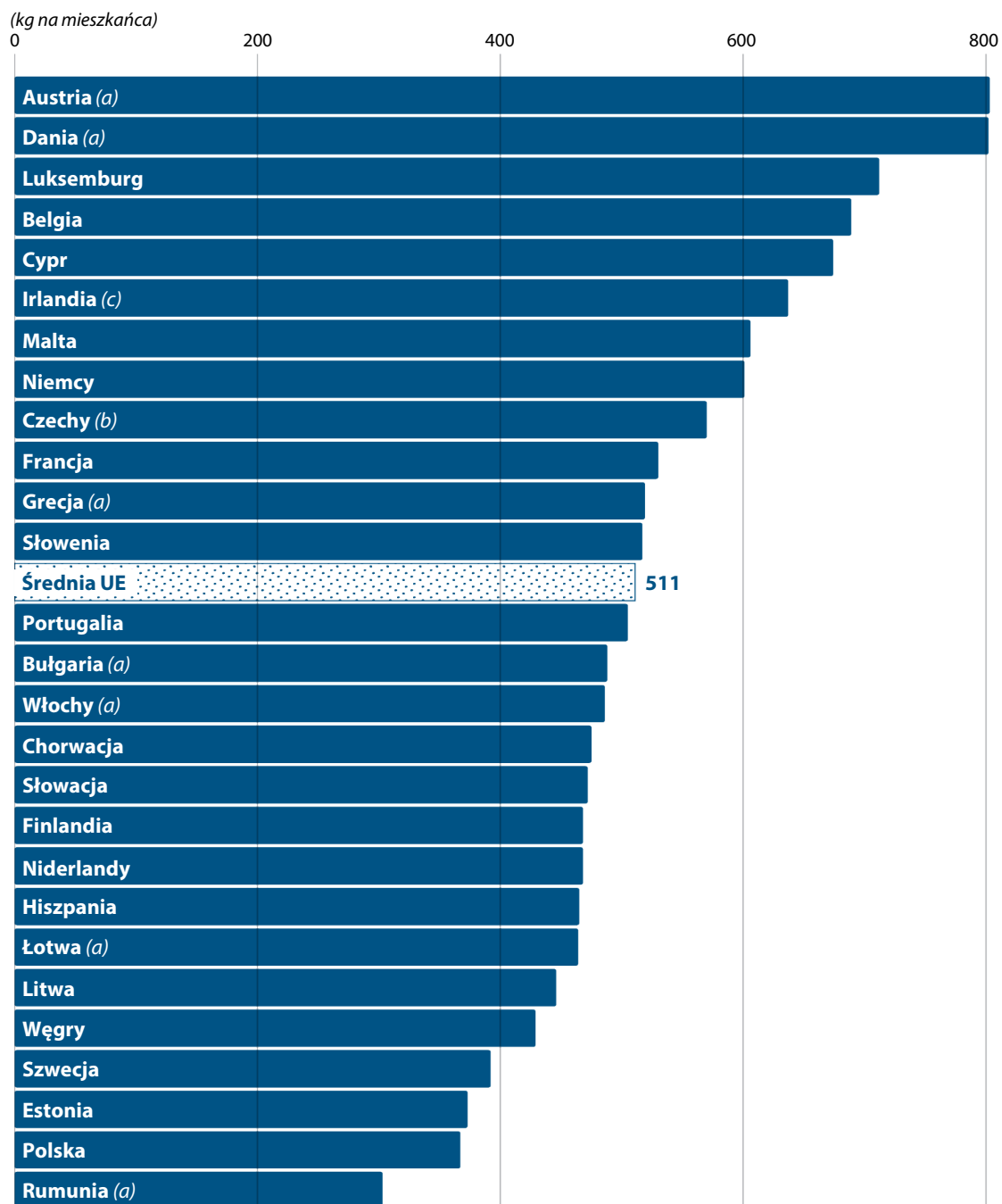
Podstawowe informacje o odpadach komunalnych

- 01** Odpady komunalne oznaczają odpady, które są zbierane przez władze gminne lub w imieniu tych władz, a następnie przetwarzane i unieszkodliwiane z wykorzystaniem systemów gospodarowania odpadami¹. Odpady komunalne obejmują zarówno odpady zmieszane, jak i zbierane selektywnie (takie jak szkło lub papier) pochodzące z gospodarstw domowych, a także odpady z innych źródeł, takich jak biura, sklepy i instytucje publiczne, jeśli odpady te są podobne pod względem charakteru i składu do odpadów z gospodarstw domowych².
- 02** W 2023 r. ilość odpadów komunalnych wytworzonych w UE wyniosła 511 kg na mieszkańca, ale sytuacja różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich – ilość ta waha się od około 800 kg do około 300 kg na mieszkańca (*rys. 1*). Różnice te można wyjaśnić m.in. różnym stopniem zamożności i urbanizacji oraz częstszym nabywaniem przez konsumentów towarów pakowanych i dóbr szybkozbywalnych.

¹ Eurostat, glosariusz – odpady komunalne.

² Dyrektywa 2008/98/WE, art. 3 pkt 2b.

Rys. 1 | Odpady komunalne wytworzone w 2023 r. (w kg na mieszkańca)

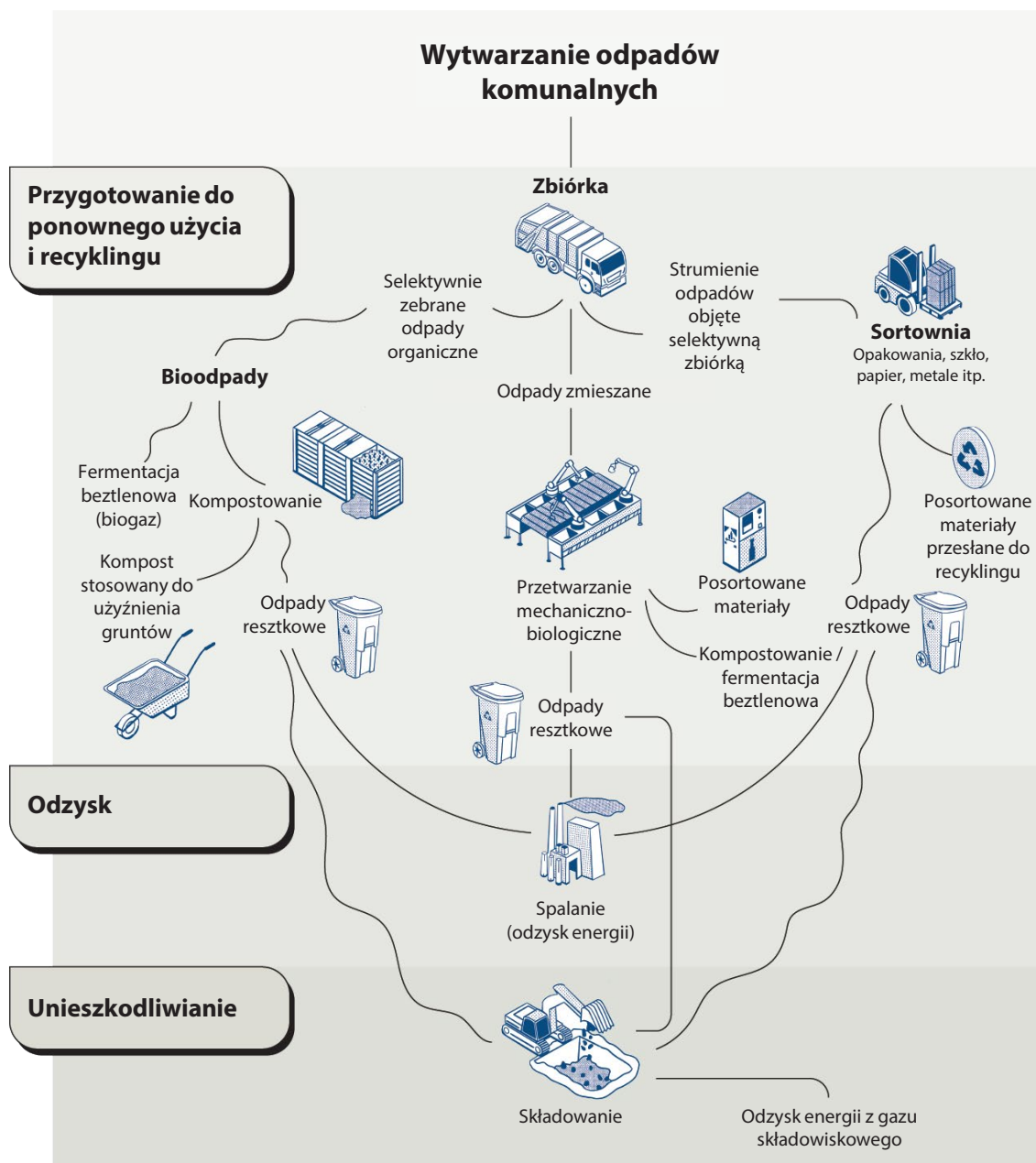


a: dane z 2022 r.; b: dane z 2021 r.; c: dane z 2020 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie zestawu danych Eurostatu [env_wasmun](#), dostęp do danych 2 października 2025 r.

03 Przetwarzanie odpadów obejmuje czynności takie jak kompostowanie bioodpadów, recykling, spalanie i składowanie. Proces gospodarowania odpadami przedstawiono na [rys. 2](#).

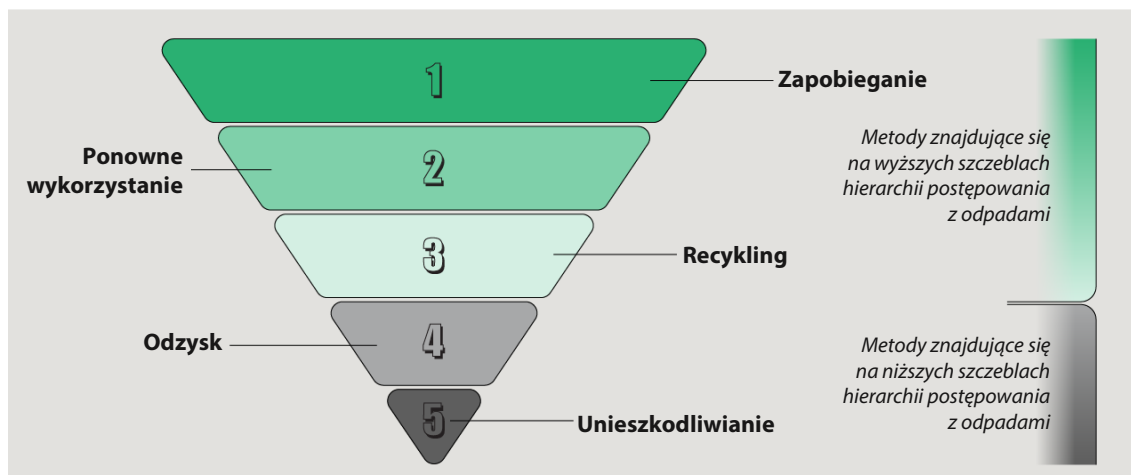
Rys. 2 | Proces gospodarowania odpadami



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 04** W 2008 r. UE przyjęła pięciostopniową hierarchię postępowania z odpadami, w ramach której priorytetowo traktuje się zapobieganie powstawaniu odpadów, a najmniej preferowanym wariantem jest składowanie odpadów (*rys. 3*).

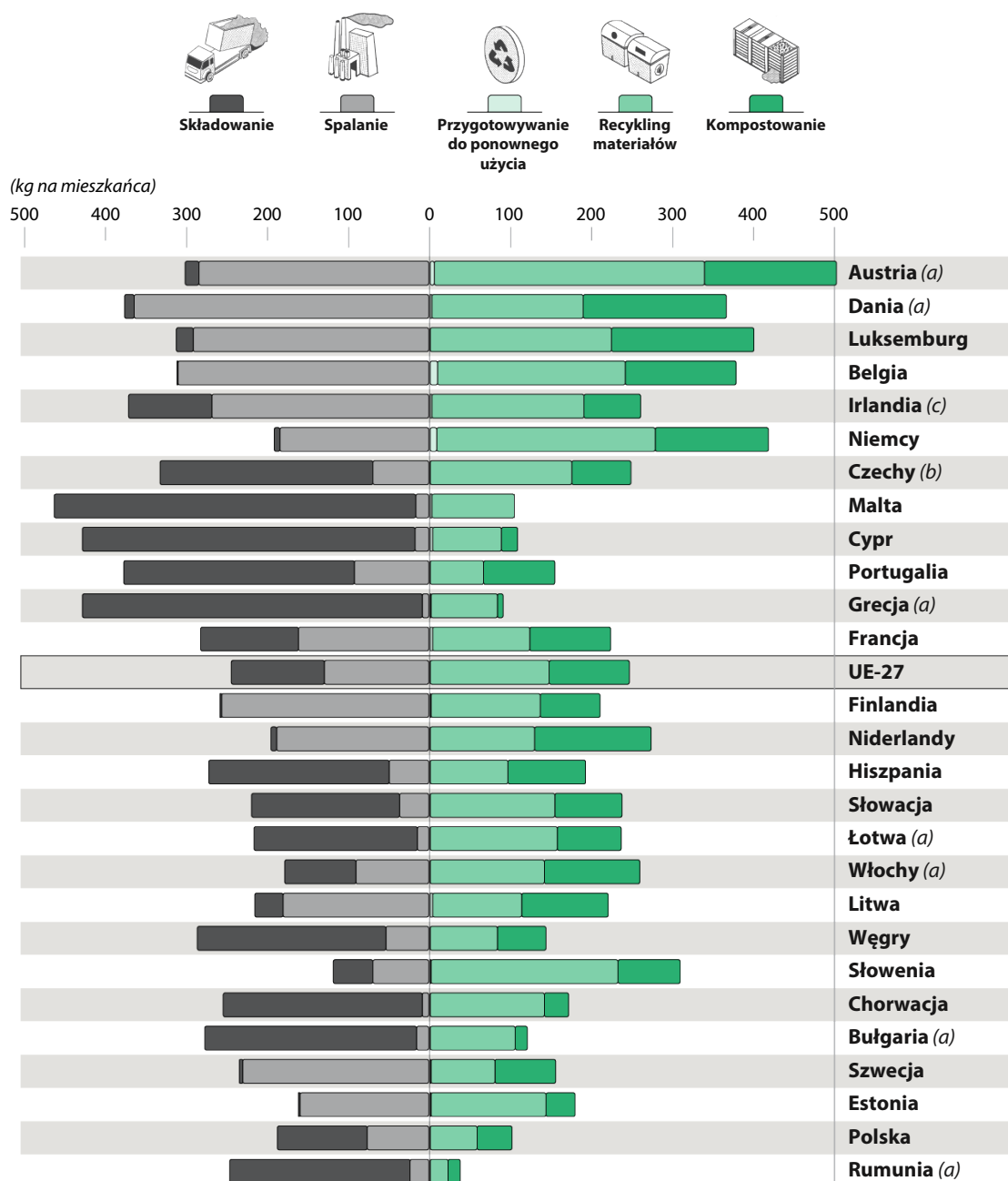
Rys. 3 | Hierarchia postępowania z odpadami



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dyrektywy w sprawie odpadów.

05 Na [rys. 4](#) przedstawiono udział różnych metod przetwarzania odpadów w poszczególnych państwach członkowskich. Istnieją znaczne różnice w tym względzie między poszczególnymi państwami członkowskimi – niektóre składują ponad 70% odpadów, inne natomiast spalają ponad 50%.

Rys. 4 | Odpady komunalne na mieszkańca i metody przetwarzania
(dane z 2023 r., w kg)

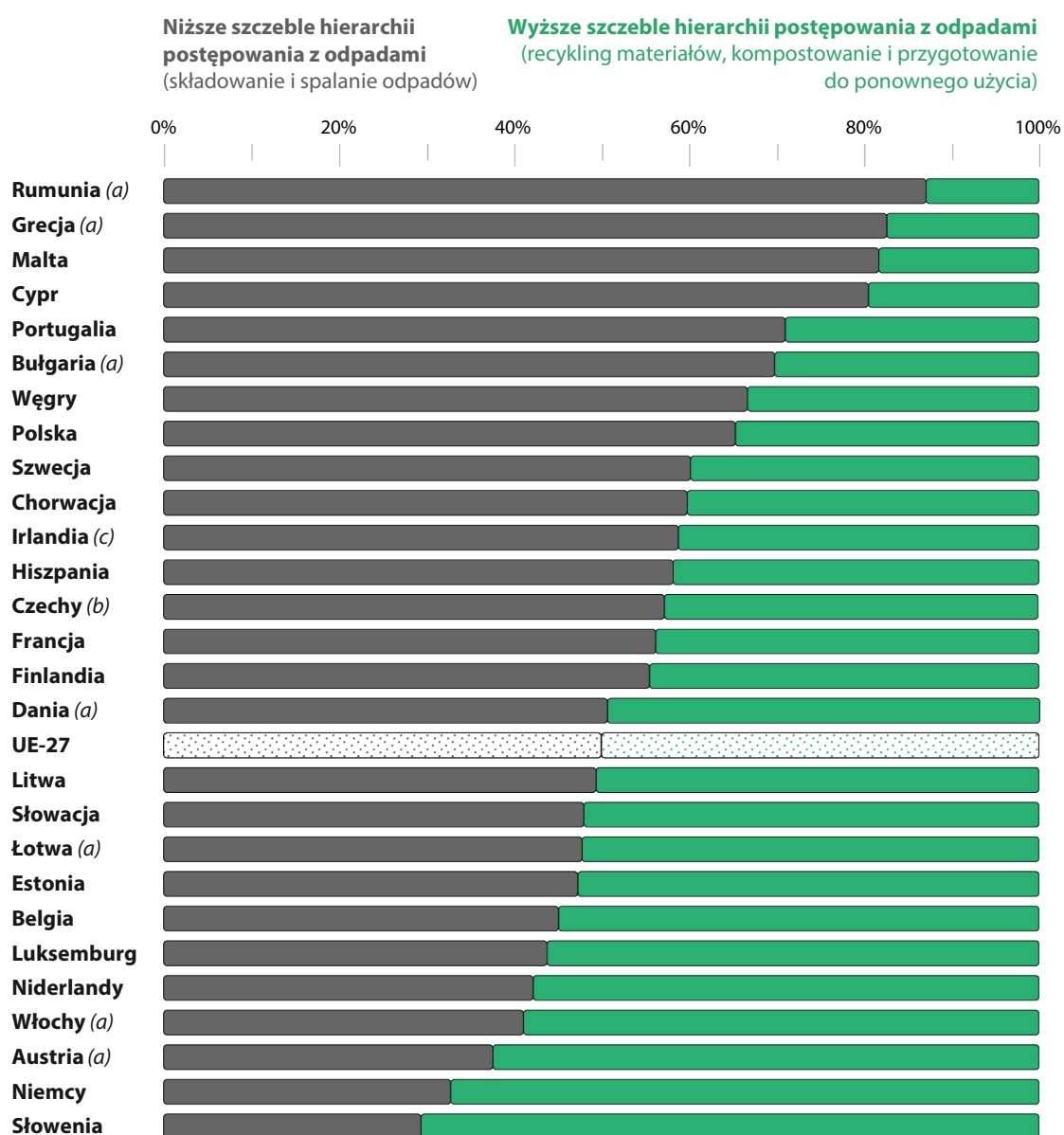


a: dane z 2022 r.; b: dane z 2021 r.; c: dane z 2020 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie zestawu danych Eurostatu [env_wasmun](#), dostęp do danych 2 października 2025 r.

- 06** Na [rys. 5](#) przedstawiono, jaki odsetek odpadów jest przetwarzany metodami znajdującymi się odpowiednio na niższych i wyższych szczeblach hierarchii postępowania z odpadami. Liderami w zakresie recyklingu i kompostowania są Słowenia, Niemcy i Austria (przetwarzają w ten sposób ponad 60% odpadów komunalnych).

Rys. 5 | Odsetek odpadów przetwarzanych metodami znajdującymi się na niższych i wyższych szczeblach hierarchii postępowania z odpadami (dane z 2023 r., w %)



a: dane z 2022 r.; b: dane z 2021 r.; c: dane z 2020 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie zestawu danych Eurostatu [env_wasmun](#), dostęp do danych 2 października 2025 r.

Ramy regulacyjne UE

- 07** Unijne ramy gospodarowania odpadami zostały ustanowione w 1975 r. [dyrektywą w sprawie odpadów](#). Podstawę prawną stanowiły art. 100 i 235 [traktatu rzymskiego](#). W przepisach przyjmowanych od tego czasu Unia zachęca państwa członkowskie do zapobiegania powstawaniu odpadów, recyklingu i przetwarzania w celu odzysku materiałów i energii oraz wdrożenia procesów ponownego użycia odpadów.
- 08** Obecnie najważniejsze przepisy UE dotyczące odpadów komunalnych ([rys. 6](#)) obejmują trzy dyrektywy (przy czym wszystkie były kilkakrotnie zmieniane): dyrektywę ramową w sprawie odpadów („dyrektywę w sprawie odpadów”), dyrektywę w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych („dyrektywę w sprawie opakowań”) oraz dyrektywę w sprawie składowania odpadów. W 2025 r. dyrektywa w sprawie opakowań została uchylona rozporządzeniem w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych („rozporządzenie w sprawie opakowań”), natomiast do dyrektywy w sprawie odpadów wprowadzono kolejne zmiany.

Rys. 6 | Akty prawne

Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów

Dyrektywa 2008/98/WE, zmieniona w latach 2014, 2015, 2017, 2018 i 2025

Dyrektywa ustanawia środki służące ochronie środowiska naturalnego i zdrowia ludzi przez profilaktykę lub zmniejszanie niekorzystnych skutków generowania odpadów i gospodarowania nimi.

W dyrektywie wprowadzono hierarchię postępowania z odpadami.

Wyznaczono poziomy docelowe, które mają zostać osiągnięte przez państwa członkowskie.

Dyrektywa w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych

Dyrektywa 94/62/WE, zmieniona w latach 2003, 2004, 2005, 2009, 2013, 2015 i 2018

Dyrektywa ustanawia środki zmierzające przede wszystkim do zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych oraz, w ramach dodatkowych zasad podstawowych, do ponownego użycia opakowań, recyklingu oraz innych form odzysku odpadów opakowaniowych, a co za tym idzie, ograniczenia ostatecznego unieszkodliwiania takich odpadów, aby przyczynić się do przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

W dyrektywie wyznaczono poziomy docelowe, które mają zostać osiągnięte przez państwa członkowskie.

Rozporządzenie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych

Rozporządzenie (UE) 2025/40 uchylające dyrektywę w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych

W rozporządzeniu ustanowiono wymogi dotyczące całego cyklu życia opakowań w odniesieniu do ich zrównoważoności środowiskowej oraz etykietowania, stanowiące warunki wprowadzania opakowań do obrotu. Ustanowiono także wymogi dotyczące rozszerzonej odpowiedzialności producenta i zapobiegania powstawaniu odpadów opakowaniowych, na przykład przez ograniczanie zbędnych opakowań oraz ponowne użycie lub ponowne napełnianie opakowań, a także wymogi dotyczące zbierania i przetwarzania – w tym recyklingu – odpadów opakowaniowych.

Wyznaczono poziomy docelowe, które mają zostać osiągnięte przez państwa członkowskie.

Dyrektywa w sprawie składowania odpadów

Dyrektywa 1999/31/WE zmieniona w 2018 r.

Dyrektywa ma doprowadzić do stopniowego ograniczenia wykorzystania składowisk odpadów, w szczególności tych odpadów, które nadają się do recyklingu lub innego rodzaju odzysku. Ponadto dyrektywa wprowadza rygorystyczne wymogi operacyjne i techniczne dotyczące odpadów i składowania odpadów. Przewiduje się w niej środki, procedury i wytyczne mające na celu zredukowanie negatywnych skutków dla środowiska naturalnego bądź zapobieganie im, w szczególności w odniesieniu do zanieczyszczenia wód powierzchniowych, wód gruntowych, gleby i powietrza oraz globalnego wpływu na środowisko, w tym efektu cieplarnianego. W dyrektywie dąży się również do zredukowania wszelkich zagrożeń dla zdrowia ludzkiego wynikających ze składowania odpadów przez cały cykl życia składowiska, a także zapobiegania takim zagrożeniom.

W dyrektywie wyznaczono poziomy docelowe, które mają zostać osiągnięte przez państwa członkowskie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Role i obowiązki poszczególnych podmiotów

09 Role i obowiązki Komisji i państw członkowskich omówiono na [rys. 7](#).

Rys. 7 | Role i obowiązki poszczególnych podmiotów



Komisja Europejska

Dyrekcja Generalna (DG) ENV odpowiada za politykę w dziedzinie środowiska, która obejmuje również odpady. DG REGIO jest odpowiedzialna za politykę spójności, w ramach której państwa członkowskie otrzymują znaczne środki finansowe na realizację projektów dotyczących odpadów. Z kolei DG ECFIN i SG RECOVER (grupa zadaniowa przy Sekretariacie Generalnym) są odpowiedzialne za wdrażanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Europejska Agencja Środowiska (EEA) jest agencją Unii Europejskiej, która dostarcza informacji na temat stanu środowiska w Europie, w tym na temat odpadów. Publikuje sprawozdania i dane, na przykład dotyczące postępów państw członkowskich w osiągnięciu poziomów docelowych dotyczących odpadów.



Państwa członkowskie

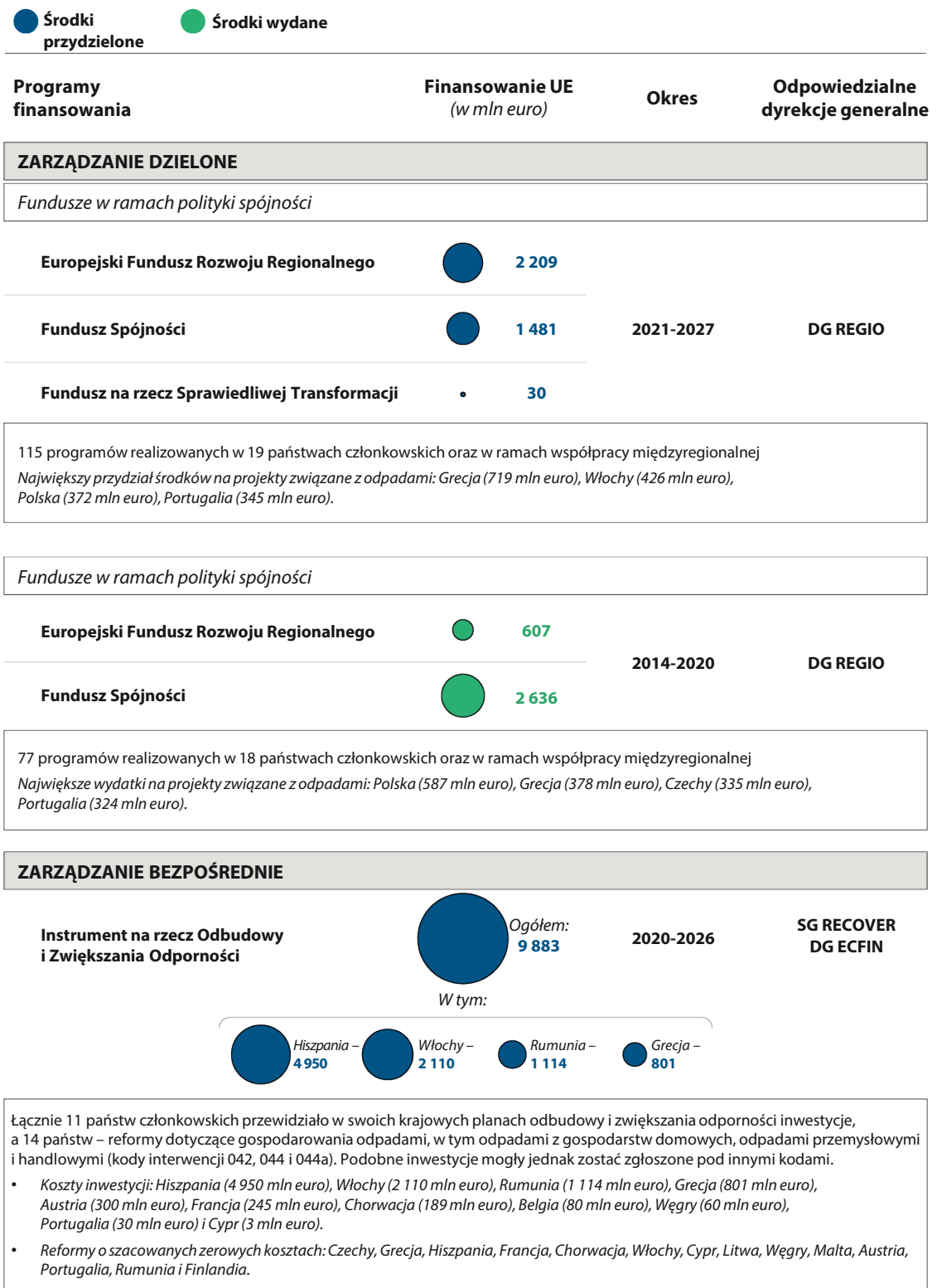
- Państwa członkowskie podejmują decyzje w sprawie krajowej polityki dotyczącej odpadów komunalnych. Zadanie prowadzenia gospodarki odpadami (w tym zbieranie, przetwarzanie i unieszkodliwianie odpadów) jest zasadniczo powierzane władzom regionalnym lub lokalnym (tj. gminom).
- Państwa odpowiadają za sporządzanie planów gospodarowania odpadami oraz programów zapobiegania powstawaniu odpadów.
- Decydują też o poziomie wsparcia publicznego.
- Państwa wdrażają niektóre fundusze UE (np. w ramach polityki spójności).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Główne źródła unijnego finansowania

10 Głównymi źródłami unijnego finansowania na rzecz projektów dotyczących odpadów komunalnych są fundusze wdrażane w ramach polityki spójności oraz Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ([rys. 8](#)). Tymi źródłami finansowania zarządzają różne dyrekcje generalne Komisji (DG) i obejmują one różne tryby zarządzania.

Rys. 8 | Unijne programy finansowania – inwestycje dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi



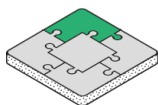
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie platformy otwartych danych dotyczących polityki spójności (aktualizacja 5 kwietnia 2024 r. dla okresu 2014–2020 i aktualizacja 10 kwietnia 2025 r. dla okresu 2021–2027) oraz baz danych Komisji dotyczących Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

- 11** W niniejszym sprawozdaniu Trybunał ocenił działania podjęte przez Komisję i państwa członkowskie w dążeniu do osiągnięcia celów UE dotyczących odpadów komunalnych. Kontrolerzy ocenili, w jakim stopniu:
- inicjatywy prawne podejmowane przez Komisję i egzekwowanie przez nią przepisów były adekwatne do zakładanych celów;
 - cztery państwa członkowskie objęte próbą poczyniły odpowiednie postępy w osiąganiu unijnych celów i poziomów docelowych dotyczących odpadów;
 - projekty współfinansowane ze środków UE były prawidłowo realizowane pod względem terminów, kosztów i mocy przerobowych.
- 12** Przeprowadzona przez Trybunał kontrola objęła odpady komunalne regulowane dyrektywą w sprawie odpadów, dyrektywą w sprawie opakowań, dyrektywą w sprawie składowania odpadów i rozporządzeniem w sprawie opakowań. Kontrolerzy Trybunału nie przeanalizowali strumieni odpadów komunalnych, dla których nie ustanowiono żadnych poziomów docelowych (np. odpady wielkogabarytowe), ani strumieni odpadów regulowanych innymi aktami prawnymi (np. sprzęt elektryczny i elektroniczny oraz pojazdy wycofane z eksploatacji). Ponadto Trybunał wykluczył z zakresu kontroli następujące dwa aspekty: (i) import i eksport odpadów; (ii) wiarygodność danych na temat odpadów przekazywanych Eurostatowi. Kontrola objęła okres od 2014 r. do końca 2024 r.
- 13** Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali dowody pochodzące z różnych źródeł wymienionych na [rys. 9](#).

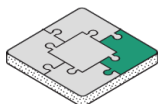
Rys. 9 | Źródła dowodów

Dokumenty



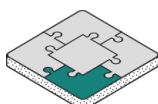
Dokumenty programowe UE dotyczące odpadów, obowiązujące regulacje, krajowe dokumenty dotyczące odpadów oraz sprawozdania i badania opublikowane przez Europejską Agencję Środowiska (EEA), instytucje badawcze, stowarzyszenia i pracowników naukowych.

Dane



Dane pochodzące z różnych źródeł, głównie z Komisji, Eurostatu, EEA, platformy otwartych danych dotyczących polityki spójności oraz organów krajowych. Dane te obejmowały przykładowo dane statystyczne na temat odpadów zgłaszane przez państwa członkowskie lub dane dotyczące projektów.

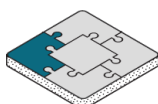
Wizyty kontrolne w czterech państwach członkowskich



W przypadku próby czterech państw członkowskich (Grecja, Polska, Portugalia i Rumunia) Trybunał zbadał: krajowe plany gospodarowania odpadami, dokumenty legislacyjne i programowe, wsparcie finansowe, plany wdrażania itp.

Opierając się na własnym profesjonalnym osądzie, Trybunał dokonał wyboru państw członkowskich do kontroli spośród grona tych państw, w przypadku których istnieje ryzyko, że nie osiągną one unijnych poziomów docelowych dotyczących odpadów komunalnych i opakowaniowych. Wybór ten opierał się na istotności i zasięgu geograficznym. W czterech wybranych państwach członkowskich poniesiono ogółem 47% wszystkich wydatków na projekty dotyczące odpadów w ramach polityki spójności na okres 2014-2020.

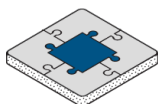
16 projektów



Trybunał dobrał próbę 16 projektów (realizowanych we wspomnianych czterech państwach członkowskich) i przeanalizował wnioski o dofinansowanie, zatwierdzenie dotacji, sprawozdania z ukończenia budowy obiektów, pozwolenia, działania informacyjne oraz wszystkie informacje niezbędne do ustalenia, w jakim zakresie w gminach objętych próbą stosowano zasadę „zanieczyszczający płaci”.

Opierając się na własnym profesjonalnym osądzie, Trybunał dokonał wyboru projektów współfinansowanych w ramach polityki spójności na okres 2014-2020 we wspomnianych czterech państwach członkowskich. Kontrolerzy wybrali do kontroli te projekty, w przypadku których otrzymali informacje potwierdzające, że dany projekt jest operacyjny. W próbie znalazły się wyłącznie projekty, którym przyznano finansowanie unijne w wysokości ponad 1 mln euro.

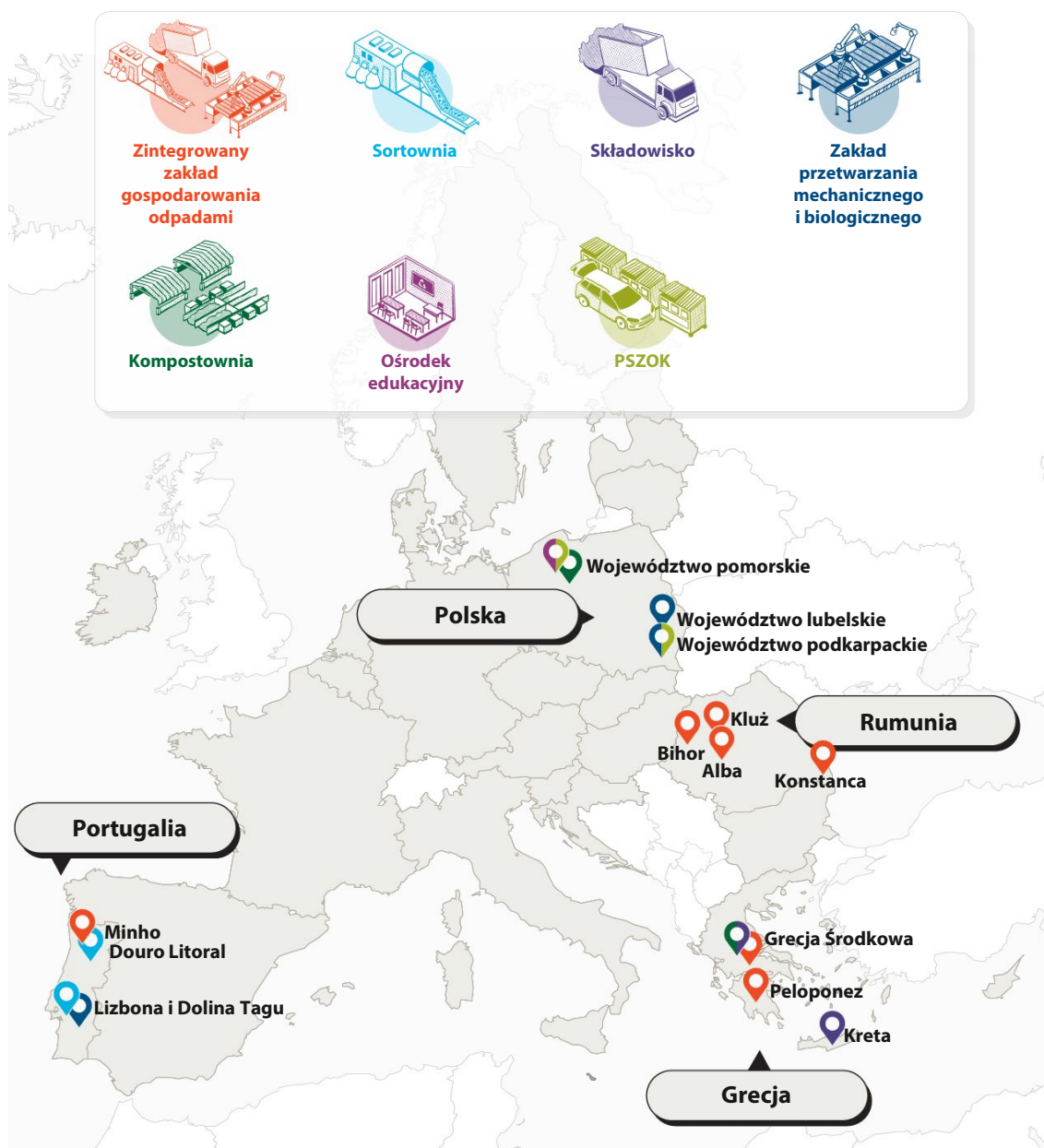
Wywiady



Wywiady z pracownikami dyrekcji generalnych Komisji i EEA oraz przedstawicielami ministerstw, krajowych agencji odpowiedzialnych za gospodarkę odpadami, beneficjentów funduszy UE oraz władz regionalnych i lokalnych. Spotkania informacyjne z władzami w dwóch państwach członkowskich (Belgia i Włochy). Wywiady ze stowarzyszeniami zajmującymi się gospodarką odpadami na szczeblu unijnym i krajowym.

14 Na [rys. 10](#) pokazano lokalizację skontrolowanych projektów i rodzaj przeprowadzonej inwestycji.

Rys. 10 | Lokalizacja i rodzaj zbadanych projektów



Uwaga: Zintegrowane zakłady gospodarowania odpadami obejmują składowiska odpadów, sortownie, zakłady przetwarzania mechanicznego i biologicznego oraz kompostownie.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 15** Niniejsze sprawozdanie jest jedną z wielu publikacji Trybunału poświęconych różnym kwestiom dotyczącym odpadów i obiegu zamkniętego. Obejmują one [sprawozdanie specjalne 16/2024](#) w sprawie nowych dochodów UE opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, [sprawozdanie specjalne 17/2023](#) w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym, [przegląd 02/2023](#) dotyczący odpadów niebezpiecznych oraz [przegląd 04/2020](#) dotyczący odpadów z tworzyw sztucznych.
- 16** Trybunał postanowił przeprowadzić niniejszą kontrolę, aby dostarczyć Komisji przydatnych informacji, które mogłaby ona wykorzystać w zbliżającym się przeglądzie niektórych poziomów docelowych. Zgodnie z przepisami dyrektyw (w sprawie odpadów, w sprawie opakowań i w sprawie składowania odpadów) oraz rozporządzenia w sprawie opakowań przeglądy poszczególnych poziomów docelowych mają się odbyć w 2024, 2028 i 2032 r. Prace przeglądowe Komisji, które miały zostać przeprowadzone w 2024 r. (poziom docelowy dotyczący składowania odpadów), były w toku w momencie sporządzania niniejszego sprawozdania.

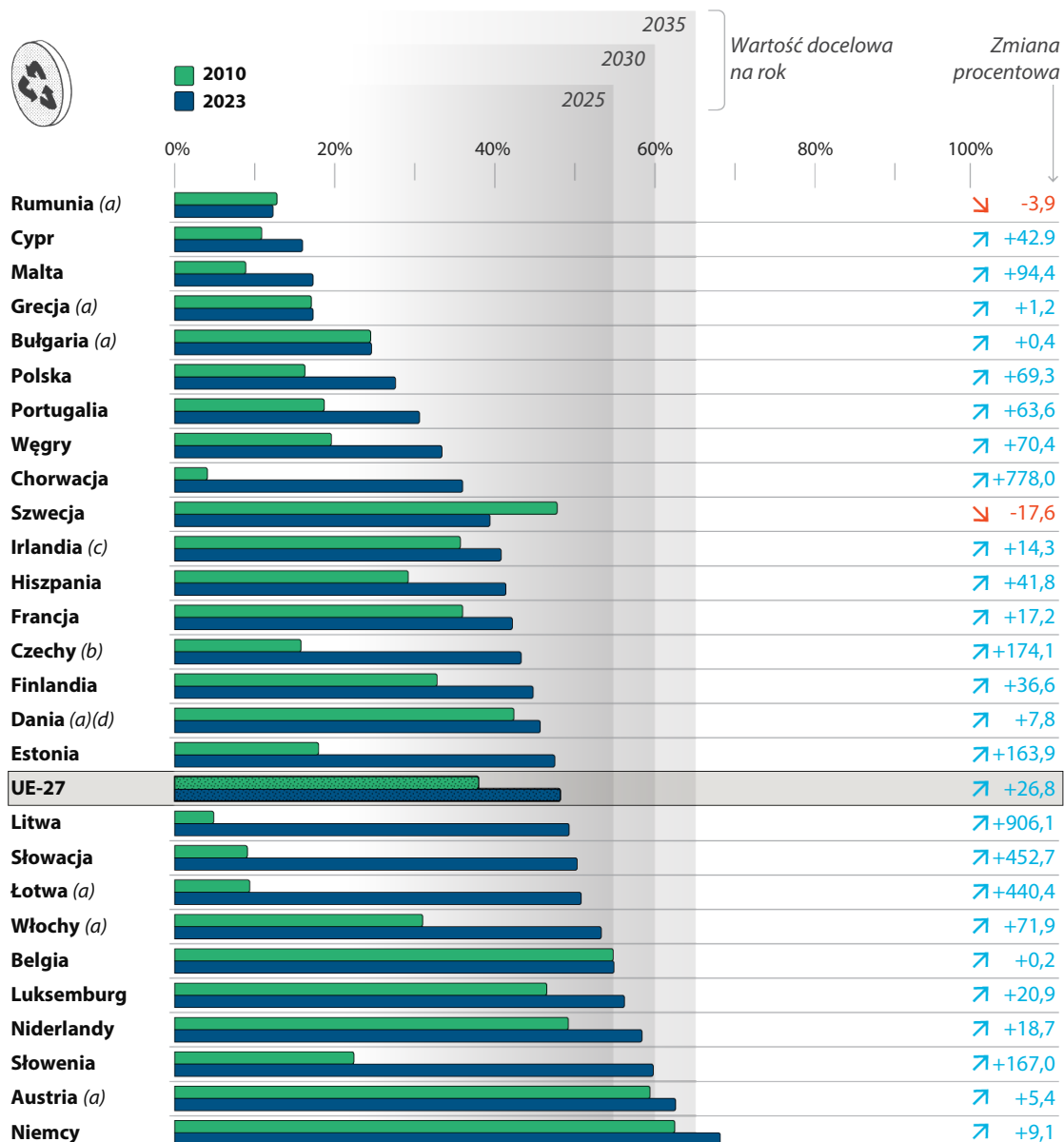
Załącznik II – Postępy państw członkowskich w osiągnięciu trzech głównych poziomów docelowych dotyczących odpadów komunalnych

01 Korzystając z baz danych Eurostatu, Trybunał przeanalizował postępy państw członkowskich w osiągnięciu trzech głównych poziomów docelowych dotyczących odpadów komunalnych:

- „odpady komunalne przygotowane do ponownego użycia i poddane recyklingowi”, w latach 2010–2023 (*rys. 1*);
- „odpady opakowaniowe przygotowane do ponownego użycia i poddane recyklingowi”, w latach 2010–2022 (*rys. 2*);
- „składowanie jako % wszystkich wytwarzanych odpadów komunalnych”, w latach 2010–2023 (*rys. 3*).

Trybunał wykorzystał dane, które państwa członkowskie dobrowolnie przekazują Eurostatowi, ponieważ pozwalają one na obserwowanie postępów na przestrzeni czasu. Dane te mogą różnić się od danych, które państwa członkowskie przekazują zgodnie z odpowiednimi decyzjami wykonawczymi Komisji dotyczącymi recyklingu odpadów komunalnych i odpadów składowanych na składowiskach i które Komisja wykorzystuje do oceny osiągnięcia poziomów docelowych (*załącznik III*).

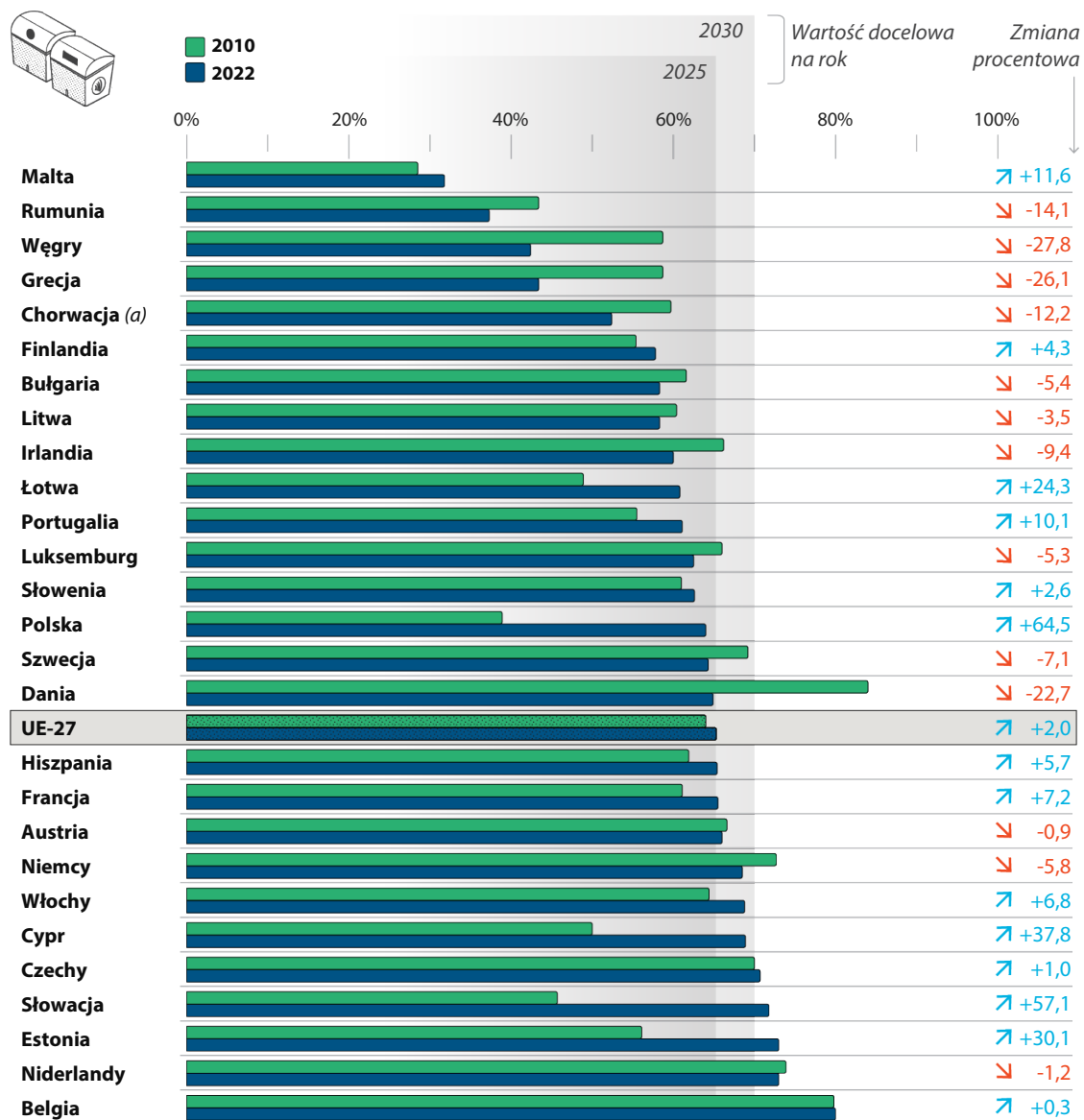
Rys. 1 | Postępy państw członkowskich w osiągnięciu poziomu docelowego dotyczącego „odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi” w latach 2010–2023



a: dane z 2022 r.; b: dane z 2021 r.; c: dane z 2020 r.; d: dane z 2011 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie zestawu danych Eurostatu [sdg_11_60](#), dostęp do danych 2 października 2025 r.

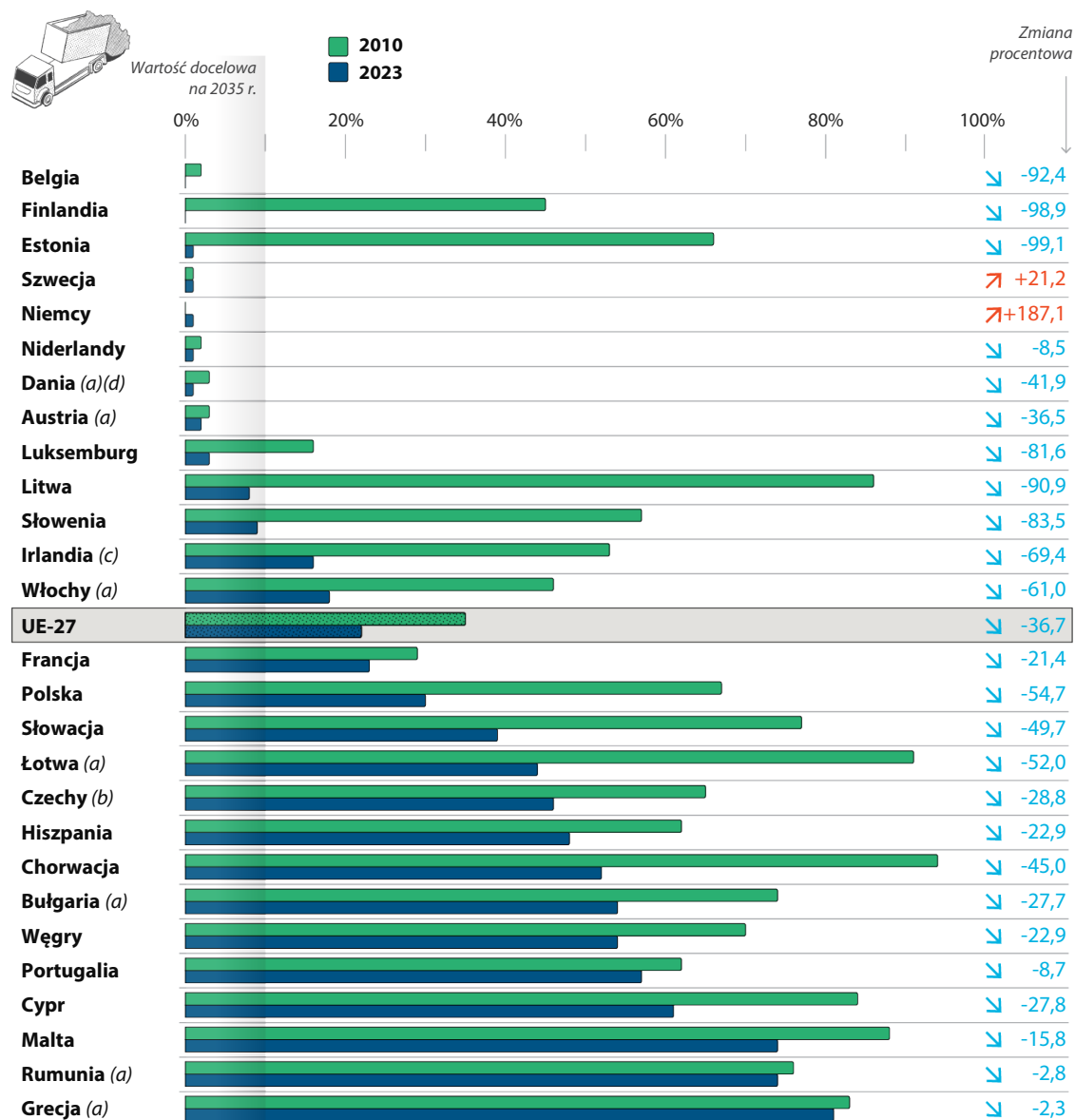
Rys. 2 | Postępy państw członkowskich w osiągnięciu poziomu docelowego dotyczącego „odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi” w latach 2010–2022



a: dane z 2012 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie zestawu danych Eurostatu [env_waspac](#), dostęp do danych 2 października 2025 r.

Rys. 3 | Postępy państw członkowskich w osiągnięciu poziomu docelowego dotyczącego „składowania jako % wszystkich wytwarzanych odpadów komunalnych” w latach 2010–2023



a: dane z 2022 r.; b: dane z 2021 r.; c: dane z 2020 r.; d: dane z 2011 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie zestawu danych Eurostatu [env_wasmun](#), dostęp do danych 2 października 2025 r.

Załącznik III – Porównywalność danych dotyczących odpadów

- 01** Państwa członkowskie przekazują Komisji dane na podstawie różnych aktów prawnych UE. Odpowiednie akty prawne dotyczące danych wykorzystanych w niniejszym sprawozdaniu to [dyrektywa w sprawie odpadów](#), [dyrektywa w sprawie opakowań](#), [dyrektywa w sprawie składowania odpadów](#) i powiązane z nią decyzje wykonawcze Komisji¹ oraz [rozporządzenie w sprawie statystyk odpadów](#). Ponadto od lat 80. XX wieku państwa członkowskie dobrowolnie przekazują dane na podstawie wspólnego kwestionariusza opracowanego przez Eurostat i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W rezultacie powstały różne zbiory danych dotyczące wskaźników takich jak wytwarzane odpady komunalne, odpady komunalne umieszczane na składowiskach i odpady komunalne poddane recyklingowi. Zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie odpadów, dyrektywy w sprawie opakowań i dyrektywy w sprawie składowania odpadów informacje sprawozdawcze należy przekazać 18 miesięcy po roku referencyjnym, natomiast dobrowolne informacje sprawozdawcze są przekazywane wcześniej.

¹ [Decyzja wykonawcza Komisji \(UE\) 2019/1004](#) dotycząca współczynnika recyklingu odpadów komunalnych; [decyzja wykonawcza Komisji \(UE\) 2019/665](#) dotycząca poziomu docelowego odnoszącego się do opakowań i odpadów opakowaniowych; [decyzja wykonawcza Komisji \(UE\) 2019/1885](#) dotycząca poziomu docelowego odnoszącego się do składowania odpadów.

02 Pierwszym spośród czynników wpływających na porównywalność rezultatów zgłoszonych w 2020 r. w odniesieniu do poziomu docelowego dotyczącego „odpadów komunalnych przygotowanych do ponownego użycia i poddanych recyklingowi” we wszystkich państwach członkowskich była swoboda wyboru **metody obliczeniowej** przez państwa członkowskie. Państwa członkowskie mogły wybierać spośród czterech metod²:

- metoda nr 1: współczynnik recyklingu odpadów papieru; metalu; tworzyw sztucznych i szkła pochodzących z gospodarstw domowych (w %). Licznik – ilość odpadów papieru; metalu; tworzyw sztucznych i szkła pochodzących z gospodarstw domowych poddana recyklingowi; mianownik – całkowita ilość wytworzonych odpadów papieru; metalu; tworzyw sztucznych i szkła pochodzących z gospodarstw domowych;
- metoda nr 2: współczynnik recyklingu odpadów pochodzących z gospodarstw domowych i podobnych odpadów (w %).
Licznik – poddana recyklingowi ilość odpadów papieru; metalu; tworzyw sztucznych i szkła oraz innych strumieni jednorodnych rodzajów odpadów pochodzących z gospodarstw domowych lub strumienia podobnych odpadów; mianownik – całkowita ilość wytworzonych odpadów papieru; metalu; tworzyw sztucznych i szkła oraz innych strumieni jednorodnych rodzajów odpadów pochodzących z gospodarstw domowych lub podobnych odpadów;
- metoda nr 3: współczynnik recyklingu odpadów pochodzących z gospodarstw domowych (w %).
Licznik – ilość odpadów pochodzących z gospodarstw domowych poddanych recyklingowi; mianownik – całkowite ilości odpadów pochodzących z gospodarstw domowych, z wyjątkiem określonych kategorii odpadów;
- metoda nr 4: recykling odpadów komunalnych (w %).
Licznik – odpady komunalne poddane recyklingowi; mianownik – odpady komunalne wytworzone.

² Decyzja 2011/753/UE, załącznik I.

- 03** Drugim czynnikiem, który negatywnie wpłynął na możliwość porównania współczynników recyklingu, był brak precyzji w **definiowaniu odpadów komunalnych**. Odpady komunalne zostały zdefiniowane w decyzji Komisji z 2011 r.³ jako odpady pochodzące z gospodarstw domowych i podobne odpady. Wątpliwości interpretacyjne wynikały z pojęcia „podobnych odpadów”, które należało uwzględnić przy szacowaniu postępów w osiąganiu poziomu docelowego. Te problemy interpretacyjne zostały wzięte pod uwagę w przeprowadzonej przez Komisję ocenie skutków⁴ towarzyszącej przedstawionym przez nią wnioskowi z 2014 r. dotyczącym zmiany dyrektywy w sprawie odpadów, dyrektywy w sprawie opakowań i dyrektywy w sprawie składowania odpadów. W 2019 r. Komisja wyjaśniła znaczenie odnośnych terminów⁵.
- 04** Trudno oszacować wpływ rozbieżnych interpretacji pojęcia odpadów komunalnych przyjętych przez poszczególne państwa członkowskie, ale – jak pokazuje przykład Belgii – może on być znaczący. Jak zauważyła EEA⁶, do 2019 r. informacje sprawozdawcze przekazywane przez Belgię uwzględniały wyłącznie odpady z gospodarstw domowych. Począwszy od 2020 r. obejmują one również podobne odpady pochodzące z przedsiębiorstw. Doprowadziło to do nagłego wzrostu wskaźnika „wytwarzanych odpadów komunalnych” o 76%⁷.
- 05** Trzecim czynnikiem wpływającym niekorzystnie na możliwość porównywania danych zgłaszanych na potrzeby pomiaru zgodności z poziomami docelowymi na 2025 r. w zakresie recyklingu jest „**punkt obliczeniowy**”. Zgodnie z dyrektywami z 2018 r. odpady uznaje się za poddane recyklingowi, gdy trafiają one do operacji recyklingu, a nie po zakończeniu operacji sortowania, jak miało to miejsce wcześniej. Niemniej państwa członkowskie mogą skorzystać z odstępstwa w tym zakresie i wciąż sporządzać informacje sprawozdawcze w oparciu o masę odpadów na wyjściu z operacji sortowania, pod warunkiem że odpady zostaną następnie poddane recyklingowi oraz odjęta zostanie masa materiałów lub substancji usuwanych w trakcie czynności poprzedzających recykling.

³ Decyzja 2011/753/UE.

⁴ SWD(2014) 207, sekcja 2.5.2.

⁵ Decyzja wykonawcza (UE) 2019/1004.

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

⁷ Eurostat, zestaw danych [env_wasmun](#), dostęp do danych 2.4.2025.

- 06** Aby oszacować masę tych materiałów lub substancji usuniętych po sortowaniu, ale przed recyklingiem, państwa członkowskie mogą wykorzystać średnie wskaźniki strat. Te średnie wskaźniki strat można stosować wyłącznie w przypadku, gdy nie da się uzyskać wiarygodnych danych w inny sposób. Ponadto należy je obliczyć w oparciu o zasady określone przez Komisję w akcie delegowanym. W dyrektywie w sprawie odpadów z 2018 r. zobowiązano Komisję do przyjęcia aktu delegowanego w sprawie średnich wskaźników strat do dnia 31 marca 2019 r., lecz akt ten nie został jeszcze przyjęty. W [sprawozdaniu specjalnym z 2024 r.](#) dotyczącym nowych dochodów UE opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi Trybunał stwierdził, że praktyka pomiaru ilości odpadów na wyjściu z operacji sortowania (stosowana przez większość państw członkowskich) w połączeniu z brakiem jasnych przepisów UE dotyczących średnich wskaźników strat sprawia, że szacunki państw członkowskich dotyczące ilości poddanych recyklingowi są mniej porównywalne i mniej wiarygodne.
- 07** Zastosowanie nowego „punktu obliczeniowego” prowadzi do obniżenia wskaźnika recyklingu. W przeprowadzonej przez Komisję ocenie skutków towarzyszącej wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia w sprawie opakowań oszacowano, że zastosowanie nowej metody doprowadzi do obniżenia zgłaszanych współczynników recyklingu o 5–20%.

Załącznik IV – Przepisy UE – rozwiązania dotyczące wytwarzania i selektywnej zbiórki odpadów

01 W szeregu aktów prawnych przewidziano rozwiązania mające na celu zapobieganie powstawaniu odpadów, ograniczenie ich wytwarzania lub ograniczenie ich wpływu na środowisko. Akty te zostały wymienione w [tabeli 1](#).

Tabela 1 | Przepisy UE – rozwiązania mające na celu zapobieganie powstawaniu odpadów, ograniczanie ich wytwarzania lub ograniczenie ich wpływu na środowisko

Akt prawny	Wprowadzone rozwiązanie
Ograniczenia dotyczące stosowania toreb jednorazowych Dyrektywa (UE) 2015/720	— Od grudnia 2018 r. torby jednorazowe nie powinny już być bezpłatne. — Alternatywnie zużycie toreb powinno wynieść od grudnia 2019 r. nie więcej niż 90 toreb na mieszkańca, a od grudnia 2025 r. – nie więcej niż 40 toreb na mieszkańca.
Ograniczenie wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko Dyrektywa (UE) 2019/904	— Od 2021 r. zakaz stosowania: (i) następujących produktów z tworzyw sztucznych: patyczki bawełniane, sztucze, talerze, słomki, mieszadełka do napojów, patyczki do balonów; (ii) produkty wykonane z tworzyw sztucznych ulegających degradacji utleniającej; (iii) pojemniki na żywność i napoje wykonane z polistyrenu ekspandowanego. — Od 1 lipca 2024 r. pojemniki na napoje o pojemności do trzech litrów muszą mieć zakrętki przymocowane do butelek. — Do 2026 r. zmniejszenie zużycia kubków i pojemników na żywność w celu osiągnięcia mierzalnego ilościowego zmniejszenia w porównaniu z 2022 r.
Opakowania i odpady opakowaniowe Rozporządzenie (UE) 2025/40	— Wprowadzenie poziomów docelowych dotyczących ograniczenia ilości odpadów opakowaniowych na mieszkańca o 5% do 2030 r., o 10% do 2035 r. i o 15% do 2040 r. — Od stycznia 2030 r. zakaz stosowania niektórych opakowań jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, takich jak opakowania stosowane obecnie w przypadku świeżych owoców i warzyw, miniaturowych artykułów sanitarnych w hotelach, pojedynczych porcji przypraw i dodatków (np. sosy, śmietanka, cukier). Wymogi dotyczące zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w opakowaniach, mające zastosowanie od 2030 r.: — 30% w przypadku opakowań do kontaktu z produktami wrażliwymi wykonanych z politereftalanu etylenu (PET), z wyjątkiem butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje; — 10% w przypadku opakowań do kontaktu z produktami wrażliwymi wykonanych z materiałów z tworzyw sztucznych innych niż politereftalan etylenu, z wyjątkiem butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje; — 30% w przypadku butelek jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych na napoje; — 35% w przypadku innych opakowań z tworzyw sztucznych. Do 2030 r.: co najmniej 10% napojów i żywności na wynos ma być sprzedawane w opakowaniach wielokrotnego użytku. Ponadto do 2030 r. wszystkie opakowania powinny nadawać się do recyklingu.

- 02** W kilku aktach prawnych wprowadzono rozwiązania promujące selektywną zbiórkę odpadów. Akty te zostały wspomniane w [tabeli 2](#).

Tabela 2 | Rozwiązania przewidziane w przepisach UE dotyczące selektywnej zbiórki

Akt prawny	Wprowadzone rozwiązanie
Ograniczenie wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko Dyrektywa (UE) 2019/904	— Do 2025 r. – 77% butelek plastikowych ma być zbieranych selektywnie. — Do 2029 r. – 90% butelek plastikowych ma być zbieranych selektywnie.
Opakowania i odpady opakowaniowe Rozporządzenie (UE) 2025/40	— Do 2029 r. – 90% jednorazowych pojemników z tworzyw sztucznych i metalu na napoje ma być objęte selektywną zbiórką (systemy kaucyjne staną się obowiązkowe).

Załącznik V – Odzysk materiałów nadających się do recyklingu i ich ceny sprzedaży

- 01** Celem działalności zakładów gospodarowania odpadami jest sortowanie i przetwarzanie odpadów, tak aby zmniejszyć ilość tych odpadów, które trafiają na składowiska, przekierować wartościowe ekonomicznie materiały z powrotem do obiegu gospodarczego (zapewnić obieg zamknięty) oraz zmniejszyć koszty unieszkodliwiania odpadów dzięki sprzedaży materiałów nadających się do recyklingu.
- 02** Odzysk materiałów nadających się do recyklingu różni się w zależności od rodzaju odpadów.
- W przypadku zakładów mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów zmieszanych poziom odzysku jest zasadniczo niski i wynosi poniżej 6% w przypadkach przeanalizowanych przez Trybunał (dotyczy to projektów, w przypadku których Trybunał uzyskał odpowiednie informacje). Oczekuje się, że ten poziom odzysku wzrośnie, ponieważ od końca 2023 r. istotna kategoria odpadów komunalnych – tj. bioodpady – musi być segregowana i poddawana recyklingowi u źródła lub selektywnie zbierana.
 - Zakłady sortowania selektywnie zebranych odpadów charakteryzują się wyższym poziomem odzysku, wynoszącym od 20% do 75% w przypadkach przeanalizowanych przez Trybunał (dotyczy to projektów, w przypadku których Trybunał uzyskał odpowiednie informacje). Lepsza jakość zbieranych odpadów oznacza zwiększenie poziomu odzysku. Przykładowo odpady mogą zostać zanieczyszczone, jeśli gospodarstwa domowe nie przestrzegają stosownych zasad, np. gdy odpady zmieszane trafiają do pojemników przeznaczonych wyłącznie na papier.

03 Ceny uzyskiwane przez podmioty gospodarcze za materiały nadające się do recyklingu różnią się w zależności od materiału (uwaga ta odnosi się do projektów, dla których kontrolerzy otrzymali odpowiednie informacje).

- W przypadku niektórych materiałów, takich jak aluminium i politereftalan etylenu (PET), operatorzy zakładów otrzymywali wysokie ceny od podmiotów zajmujących się recyklingiem (np. ponad 1 000 euro za tonę w przypadku aluminium).
- Ceny innych materiałów, takich jak szkło i w niektórych przypadkach papier, były jednak niskie lub nawet bliskie zeru i często były niższe od średniej UE (zob. dane Eurostatu¹ dotyczące cen). Eurostat zwraca uwagę na fakt, że szkło jest ciężkim i tanim materiałem, dlatego w przypadku handlu szkłem odpadowym koszty transportu stanowią znaczną część kosztów całkowitych.
- Ponadto operatorzy podkreślili, że sprzedaż folii z tworzyw sztucznych nastręcza trudności. Podmioty zajmujące się recyklingiem czasami domagały się zapłaty za odebranie takich odpadów lub operatorzy płacili cementowniom za wykorzystanie folii odpadowej jako paliwa.

¹ Eurostat, recykling – wskaźnik cen materiałów wtórnych.

Załącznik VI – Finansowanie w obszarze polityki spójności

01 Przekazując informacje sprawozdawcze na temat wykorzystania funduszy spójności, państwa członkowskie korzystają z wcześniej określonych kodów interwencji. W przypadku gospodarowania odpadami komunalnymi odpowiednie kody odnoszą się do metod znajdujących się na niższych i wyższych szczeblach hierarchii postępowania z odpadami:

- metody sytuujące się na niższych szczeblach hierarchii postępowania z odpadami: w okresie 2014–2020 kody obejmują składowanie, spalanie i przetwarzanie mechaniczno-biologiczne (kod 018), a w okresie 2021–2027 – przetwarzanie odpadów resztkowych oraz, w wyjątkowych przypadkach, składowanie (kody 068 i 183);
- metody sytuujące się na wyższych szczeblach hierarchii postępowania z odpadami: w okresie 2014–2020 kody obejmują działania na rzecz minimalizacji wytwarzania, sortowania i recyklingu (kod 017), a w okresie 2021–2027 – działania na rzecz zapobiegania, minimalizacji wytwarzania, sortowania, ponownego użycia i recyklingu (kod 067).

02 Podział środków z funduszy spójności między poszczególne metody znajdujące się na wyższych i niższych szczeblach hierarchii postępowania z odpadami na okresy 2014–2020 i 2021–2027 przedstawiono w [tabeli 1](#). Dane te obejmują całą UE i cztery państwa członkowskie skontrolowane przez Trybunał.

Tabela 1 | Przydział środków z funduszy spójności między poszczególne metody znajdujące się na wyższych i niższych szczeblach hierarchii postępowania z odpadami (koniec 2023 r.) (w %)

Państwo członkowskie	Metody znajdujące się na niższych szczeblach hierarchii postępowania z odpadami		Metody znajdujące się na wyższych szczeblach hierarchii postępowania z odpadami	
	2014–2020	2021–2027	2014–2020	2021–2027
UE	40%	20%	59%	80%
Grecja	79%	71%	21%	29%
Polska	63%	1%	37%	99%
Portugalia	46%	0%	54%	100%
Rumunia	56%	0%	44%	100%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [platformy otwartych danych dotyczących polityki spójności](#) (aktualizacja 5 kwietnia 2024 r. dla okresu 2014–2020 i aktualizacja 10 kwietnia 2025 r. dla okresu 2021–2027).

03 W *tabeli 2* przedstawiono dane ukazujące wskaźnik absorpcji środków w ramach polityki spójności w latach 2014–2020. W odniesieniu do okresu 2021–2027 nie można jeszcze przedstawić rzetelnych danych, ponieważ wdrażanie rozpoczęło się późno i postępuje powoli.

Tabela 2 | Wskaźnik absorpcji środków z funduszy spójności (okres 2014–2020) (dane na koniec 2023 r.), (kwoty w mln euro)

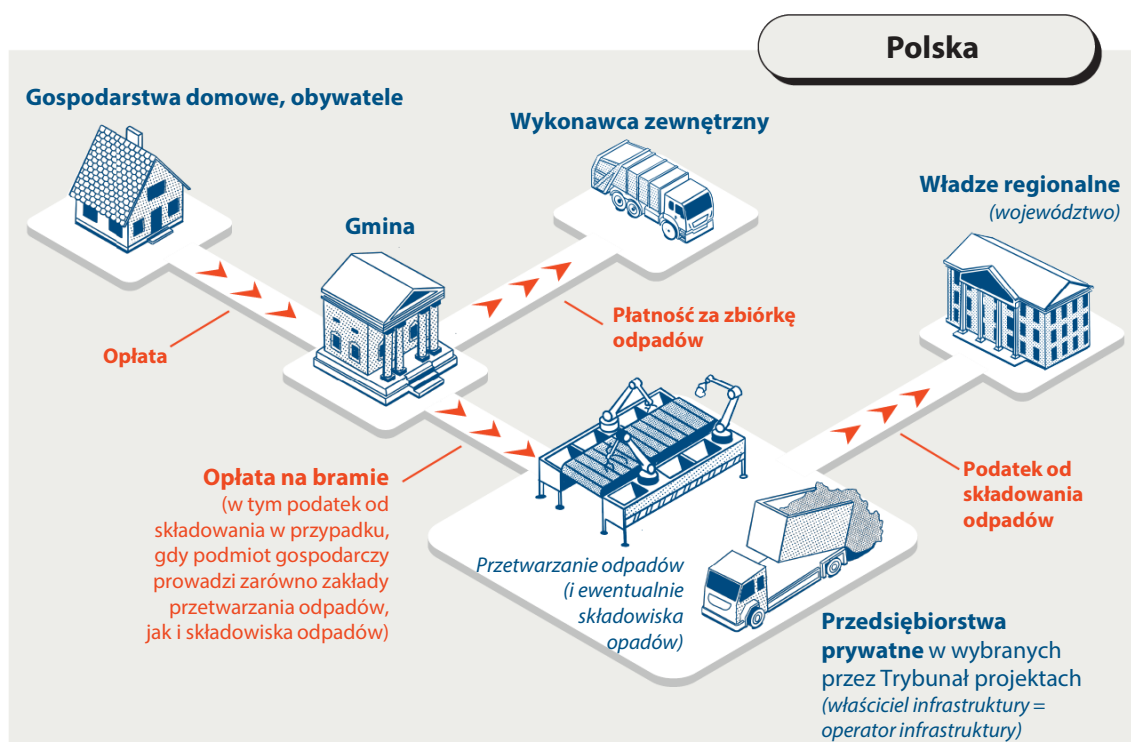
Państwo członkowskie	Początkowy plan (1)	Ostateczny plan (2)	Faktycznie poniesione wydatki (3)	Wskaźnik absorpcji (3)/(2)
Metody znajdujące się niżej w hierarchii postępowania z odpadami				
UE	2 775	1 514	1 326	88%
Grecja	593	317	299	94%
Polska	628	109	368	336%
Portugalia	190	145	148	102%
Rumunia	248	248	101	41%
Metody znajdujące się wyżej w hierarchii postępowania z odpadami				
UE	2 123	2 041	1 917	94%
Grecja	148	178	79	44%
Polska	637	368	219	60%
Portugalia	123	165	176	107%
Rumunia	70	70	79	113%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [platformy otwartych danych dotyczących polityki spójności](#) (aktualizacja 5 kwietnia 2024 r. dla okresu 2014–2020 i aktualizacja 10 kwietnia 2025 r. dla okresu 2021–2027).

Załącznik VII – Gospodarowanie odpadami – najważniejsze podmioty i przepływy finansowe

Na [rys. 1](#), [rys. 2](#) i [rys. 3](#) przedstawiono najważniejsze podmioty i przepływy finansowe w gospodarce odpadami w Polsce, Portugalii i Rumunii.

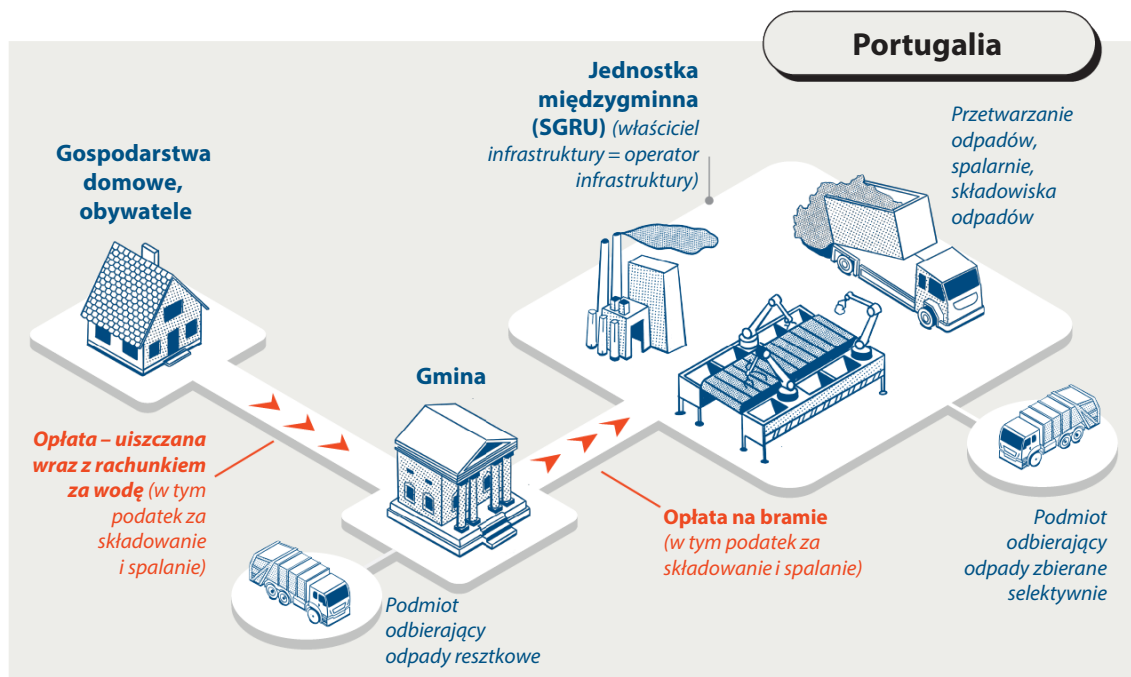
Rys. 1 | Polska – najważniejsze podmioty i przepływy finansowe w gospodarce odpadami komunalnymi



Uwaga: W przypadku projektów wybranych przez Trybunał przedsiębiorstwa będące właścicielami i operatorami infrastruktury należały w całości do danej gminy.

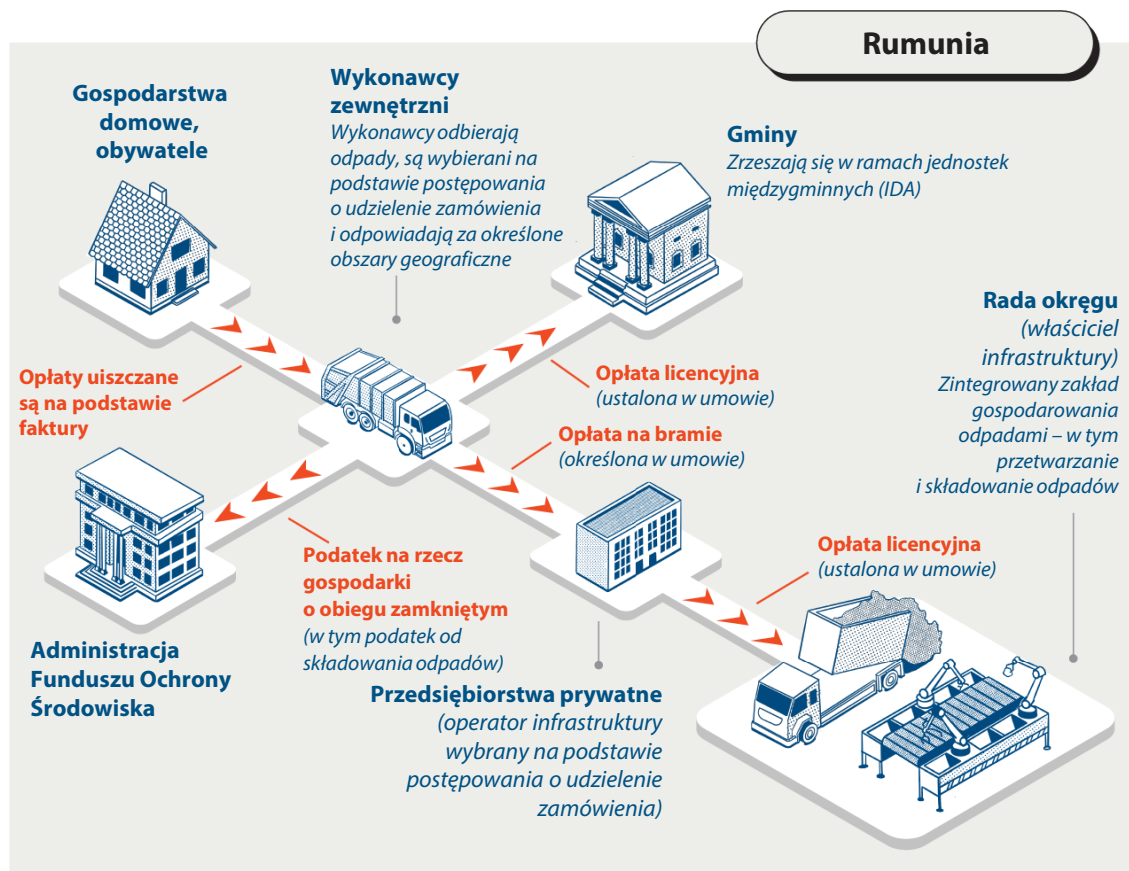
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rys. 2 | Portugalia – najważniejsze podmioty i przepływy finansowe w gospodarce odpadami komunalnymi



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rys. 3 | Rumunia – najważniejsze podmioty i przepływy finansowe w gospodarce odpadami komunalnymi



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Skróty i akronimy

EEA	Europejska Agencja Środowiska
PKB	produkt krajowy brutto
PET	politereftalan etylenu

Glosariusz

Gospodarka o obiegu zamkniętym	System gospodarczy oparty na ponownym wykorzystaniu, naprawianiu, odnawianiu, regeneracji i recyklingu materiałów oraz dzieleniu się nimi w celu ograniczenia do minimum zużycia zasobów, ilości odpadów i emisji.
Europejski semestr	Roczny cykl zapewniający ramowe zasady koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich i monitorowania postępów.
Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności	Unijny mechanizm wsparcia finansowego mający na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii COVID-19 oraz pobudzenie odbudowy i sprostanie wyzwaniom związanym z dążeniem ku bardziej ekologicznej i cyfrowej przyszłości.
Instrumenty ekonomiczne	Instrumenty fiskalne lub inne instrumenty finansowe mające zachęcać do określonych zachowań lub zniechęcać do nich (np. podatki od składowania odpadów lub systemy kaucyjne).
Krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności	Dokument określający planowane przez dane państwo członkowskie reformy i inwestycje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
Mechaniczno-biologiczne przetwarzanie	Sortowanie odpadów mieszanych, a następnie fermentacja beztlenowa lub kompostowanie pozostałych substancji ulegających biodegradacji.
Odzysk	Proces przetwarzania, w wyniku którego powstają odpady, które mogą być wykorzystywane do zastąpienia innych materiałów, lub odpady przygotowywane do określonego celu i wykorzystania w zakładzie gospodarowania odpadami lub w szerzej pojętej gospodarce.
Program (w ramach polityki spójności)	Ramy, w oparciu o które realizowane są projekty w obszarze polityki spójności finansowane przez UE zgodnie z priorytetami i celami określonymi w umowie partnerstwa zawartej między Komisją a danym państwem członkowskim.
Przetwarzanie odpadów	Proces przetwarzania, które zmienia skład fizyczny, chemiczny lub biologiczny odpadów przed odzyskiem lub unieszkodliwieniem.
Przygotowanie do ponownego użycia	Sprawdzenie, czyszczenie lub naprawa produktów, w ramach których produkty lub elementy produktów, które wcześniej stały się odpadami, są przygotowywane do tego, by mogły być ponownie wykorzystywane bez jakichkolwiek innych czynności przetwarzania wstępnego.
Recykling	Ponowne przetworzenie materiałów odpadowych w produkty, materiały lub substancje do wykorzystania w ich pierwotnym bądź innym celu.
Region słabiej rozwinięty	Region UE, w którym PKB na mieszkańca jest niższy niż 75% średniej UE.
System „płać za to, co wyrzucasz”	System, w którym producenci odpadów uiszczają opłaty naliczone na podstawie rzeczywistej ilości wytworzonych odpadów, tj. masy lub ilości.

Zasada „zanieczyszczający płaci”

Zasada zobowiązująca podmioty, które powodują lub mogą spowodować zanieczyszczenie, do pokrywania kosztów działań mających na celu zapobieżenie lub zaradzenie zanieczyszczeniu oraz jego kontrolę.

Odpowiedzi Komisji

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu i włączenia społecznego. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Annemie Turtelboom. Kontrolą kierował członek Trybunału Stef Blok, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Johan Adriaan Lok, szef gabinetu; Laurence Szwajkajzer, attaché; Marion Colonerus, kierowniczka; Chrysoula Latopoulou, koordynatorka zadania; Katarzyna Solarek, zastępczyni koordynatorki zadania, a także kontrolerzy: Juan Antonio Vazquez Rivera, Alfredo Ladeira, Marilena Elena Friguras oraz Amelia Padurariu. Wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych zapewniła Alexandra-Elena Mazilu.



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

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2025.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-5842-9	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/4230119	QJ-01-25-053-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5843-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/1857252	QJ-01-25-053-PL-N

CYTOWANIE

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 23/2025](#) pt.

„Gospodarowanie odpadami komunalnymi – pomimo stopniowej poprawy sytuacji Unia ma wciąż trudności z domknięciem obiegu zamkniętego”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

Celem polityki UE w zakresie odpadów jest przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Badając kwestię odpadów komunalnych, kontrolerzy Trybunału stwierdzili, że UE zastrzyła stosowne wymogi prawne i wyznaczyła odpowiednie wartości docelowe dotyczące przygotowania do ponownego użycia, recyklingu oraz ograniczenia składowania odpadów. Wiele państw członkowskich boryka się jednak z niedostatkami środków finansowych, uchybieniami w planowaniu i problemami z wdrażaniem planów gospodarowania odpadami, w tym z budową nowej infrastruktury. Selektywna zbiórka odpadów utrzymuje się w większości przypadków na bardzo niskim poziomie, a opłaty za odpady pobierane od obywateli nie pokrywają wszystkich kosztów gospodarowania odpadami. Trybunał zaleca, aby Komisja zajęła się problemami występującymi na rynku recyklingu (uczynienie praktyk w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym bardziej opłacalnymi), lepiej wykorzystywała narzędzia monitorowania i egzekwowania przepisów oraz oceniła wykonalność harmonizacji podatków od składowania i spalania odpadów.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors