

Ravnanje s komunalnimi odpadki

Kljub postopnemu izboljšanju se EU še vedno srečuje z izzivi pri doseganju krožnosti



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

Odstavek

01–19 | Glavna sporočila

01–04 | Zakaj je to področje pomembno

05–19 | Kaj je Sodišče ugotovilo in kaj priporoča

20–107 | Podrobneje o opažanjih Sodišča

20–63 | Komisija je okrepila cilje in druge pravne zahteve, vendar je pozno začela postopke za ugotavljanje kršitev za nedosego ciljev glede odpadkov

25–35 | Komisija je predlagala cilje, ki so dobro utemeljeni

36–53 | Komisija je postopoma okrepila pravne zahteve za komunalne odpadke, vendar izzivi na trgu recikliranja ostajajo

54–63 | Komisija je izdala ustrezna priporočila za države članice, toda na njeno izvrševanje v zvezi z nedoseženimi cilji za odpadke so vplivale kadrovske težave in zamude

64–100 | Države članice v vzorcu napredujejo počasi, ker ni dovolj javnih sredstev in ker ne morejo v celoti izkoristiti ekonomskih instrumentov

70–79 | V nacionalnih načrtih ravnanja z odpadki, ki so jih pripravile države članice v vzorcu, so infrastrukturne potrebe prenizko ocenjene in ni podrobnosti o pričakovani razpoložljivosti sredstev

80–85 | Kljub napredku pri ločenem zbiranju odpadkov je to v treh od štirih držav članic v vzorcu ostalo na zelo nizki ravni

86–100 | Države članice v vzorcu so pri ekonomskih instrumentih dosegle omejen napredek

101–107 | Pri večini projektov v vzorcu Sodišča so bile zamude, pri nekaterih pa so bile težave s stroški in zmogljivostmi

Priloge

Priloga I – O reviziji

Priloga II – Napredek držav članic pri doseganju treh glavnih ciljev glede komunalnih odpadkov

Priloga III – Primerljivost podatkov o odpadkih

Priloga IV – Pravna podlaga EU: ukrepi za obravnavo nastajanja in ločenega zbiranja odpadkov

Priloga V – Predelani materiali, ki jih je mogoče reciklirati, in njihove prodajne cene

Priloga VI – Sredstva kohezijske politike

Priloga VII – Ravnanje z odpadki: glavni deležniki in finančni tokovi

Kratice

Glosar

Odgovori Komisije

Časovnica

Revizijska ekipa

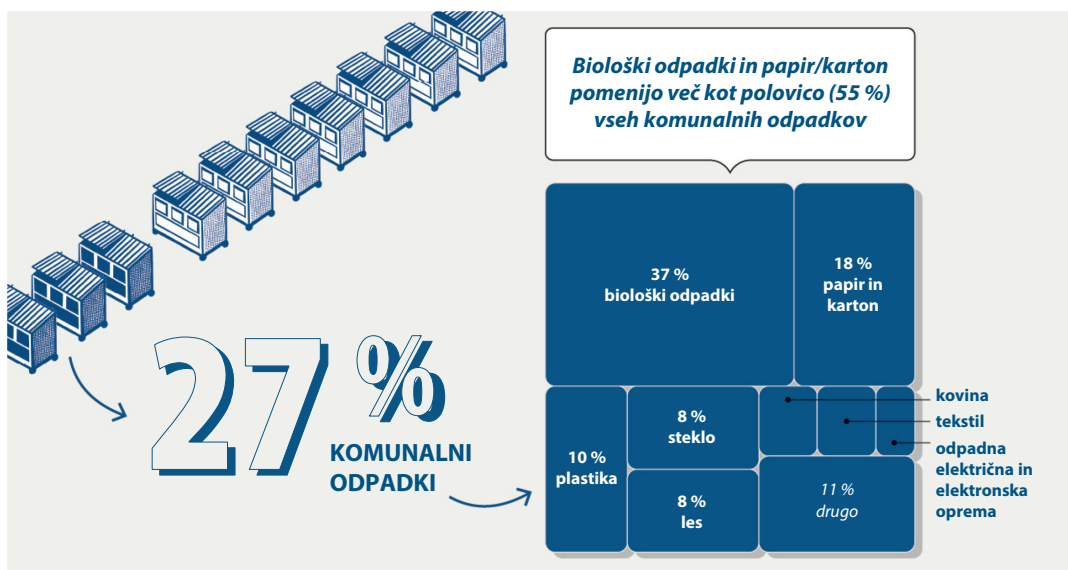
01

Glavna sporočila

Zakaj je to področje pomembno

- 01** Odpadki iz gospodinjstev in odpadki podobne sestave iz pisarn, trgovin in drugih virov, t. i. komunalni odpadki, pomenijo 27 % vseh odpadkov, nastalih v EU. Ravnanje s komunalnimi odpadki je izziv zaradi njihove raznolike sestave, fizične bližine ljudem ter vplivov na okolje in zdravje. Embalažni materiali skupaj z biološkimi odpadki pomenijo znaten delež komunalnih odpadkov, kot so biorazgradljivi odpadki z vrtov in iz parkov ter živilski in kuhinjski odpadki. Za podrobnosti glej [sliko 1](#).

Slika 1 | Vrste komunalnih odpadkov po teži



Opomba: Podatki vključujejo vse nastale odpadke razen mineralnih.

Vir: Sodišče na podlagi poročila [02/2022](#) in [podatkov](#) Evropske agencije za okolje

- 02** Učinkovito ravnanje s komunalnimi odpadki zahteva dobro organizirano ločeno zbiranje različnih materialov (npr. zbiranje stekla in papirja/kartona v posebnih zabojnikih), ustrezno infrastrukturo za sortiranje, obdelavo, sežiganje in/ali odlaganje odpadkov na odlagališčih ter delujoč trg za reciklirane izhodne materiale. Aktivno sodelovanje državljanov in podjetij pri ločevanju odpadkov je ključno za pridobivanje visokokakovostnih materialov, ki jih je mogoče reciklirati.
- 03** Dolgoročni cilj EU je prehod na krožno gospodarstvo, v katerem je odpadkov čim manj, neizogibni odpadki pa se, kolikor je mogoče, uporabljajo kot vir. V ta namen EU določa cilje za države članice, s katerimi bi se zagotovilo, da se določen delež komunalnih odpadkov pripravi za ponovno uporabo in reciklira ter da se reciklira odpadna embalaža. Določa tudi ciljno omejitev količine komunalnih odpadkov, ki se lahko pošljejo na odlagališče.
- 04** Sodišče pričakuje, da bo Komisija njegova opažanja koristno uporabila pri pregledu nekaterih ciljev za komunalne odpadke. Namen revizije je bil oceniti ukrepe, ki so jih sprejele Komisija in države članice za doseganje ciljev EU za komunalne odpadke. Sodišče je ocenilo: (i) ali so pravne pobude Komisije in njeno izvrševanje ustrezali svojemu namenu; (ii) ali so štiri države članice v vzorcu (Grčija, Poljska, Portugalska in Romunija) dosegle dober napredek pri uresničevanju ciljev EU za odpadke; in (iii) ali je bilo 16 projektov v vzorcu v teh štirih državah članicah, ki so bili sofinancirani s sredstvi EU, uspešno izvedenih v smislu časa, stroškov in zmogljivosti. Revizija zajema obdobje od leta 2014 do leta 2024. Za dodatne informacije ter podrobnosti o obsegu revizije in revizijskem pristopu glej [Prilogo I](#).

Kaj je Sodišče ugotovilo in kaj priporoča

- 05** Sodišče na splošno ugotavlja, da je Komisija okrepila cilje in druge pravne zahteve za ravnanje s komunalnimi odpadki, vendar se številne države članice srečujejo z izzivi pri doseganju krožnosti, predvsem zaradi finančnih omejitev ter slabosti pri načrtovanju in izvajanju.

Komisija je okrepila cilje in druge pravne zahteve, vendar je pozno začela postopke za ugotavljanje kršitev za nedosego ciljev glede odpadkov

- 06** Od leta 1975, ko je EU prvič vzpostavila svojo politiko ravnanja z odpadki, se je osredotočenost zakonodaje postopoma preusmerila z odlaganja odpadkov na odlagališčih na sežiganje, predelavo in nato na pripravo za ponovno uporabo in recikliranje. Cilji za ravnanje s komunalnimi odpadki so bili okrepljeni, povečalo pa se je tudi njihovo število, predvsem s spremembami treh ključnih direktiv iz leta 2018: [okvirne direktive o odpadkih](#), [direktive o embalaži in odpadni embalaži](#) ter [direktive o odlaganju odpadkov na odlagališčih](#) (odstavka [25](#) in [26](#)).
- 07** Nekaterе države članice so dosegle znaten napredek pri doseganju ciljev, druge le zmerneга, nekaj pa je bilo tudi takih, katerih napredek je bil majhen ali pa ga sploh ni bilo. Poleg tega Sodišče ugotavlja, da se količina nastalih odpadkov na splošno še vedno povečuje z večanjem bruto domačega proizvoda, čeprav v manjši meri. Prekinitev njune medsebojne povezanosti je zato glavni cilj ukrepov za preprečevanje odpadkov, ki jih morajo države članice izvesti (odstavki [27](#) in [28](#) ter [40](#)).
- 08** Težko je ugotoviti, ali so težave nekaterih držav članic pri doseganju ciljev posledica števila in/ali ambicioznosti ciljev, pomanjkanja učinkovitih ukrepov držav članic ali pa morda kombinacije obojega (odstavek [29](#)).
- 09** Omenjeni premik v osredotočenosti politike (odstavek [06](#)) se je odražal tudi v pravilih za sklade kohezijske politike, ki so že dolgo pomemben vir financiranja za manj razvite države članice in regije. Pravila financiranja za obdobje 2021–2027 ne vključujejo večine naložb v odlagališča odpadkov in obrate za obdelavo preostalih odpadkov, kar pomeni, da se pri hierarhiji ravnanja z odpadki prednost namenja višjim stopnjam, kot sta ponovna uporaba in recikliranje (odstavek [36](#)).

10 Poleg ciljev so se s pravom EU postopoma okrepile tudi druge pravne zahteve za države članice na področju komunalnih odpadkov (odstavki [37–39](#) in [41–48](#)), med katerimi so najpomembnejše naslednje:

- povečanje vsebine nacionalnih in/ali regionalnih načrtov ravnanja z odpadki (na primer tako, da bi načrti vključevali oceno obstoječih sistemov zbiranja odpadkov),
- uvedba pogoja, ki ga je treba izpolniti, preden Komisija povrne stroške za odhodke, nastale pri projektih, ki so bili sofinancirani iz skladov kohezijske politike. Države članice morajo dokazati, da so posodobile načrte ravnanja z odpadki, ki so skladni z okvirno direktivo o odpadkih,
- obvezna uporaba ekonomskih instrumentov, kot so finančni instrumenti za spodbujanje nekaterih ravnanj ali odvrčanje od njih (npr. davki na odlaganje odpadkov na odlagališčih in kavcijski sistemi),
- povečanje tokov odpadkov, za katere je potrebno ločeno zbiranje.

11 Komisija je v zadnjih petih letih pripravila tudi zakonodajne predloge za obravnavo problema odpadkov z vidika proizvodnje, tj. s poudarkom na zasnovi izdelkov. Vendar bodo bistveni rezultati vidni šele v prihodnosti (odstavek [49](#)).

12 Eden ključnih izzivov za vzpostavitev krožnega gospodarstva je sposobnost preživetja panoge recikliranja. Cilje recikliranja je mogoče doseči le, če obstaja infrastruktura za recikliranje ter če se reciklirani izhodni materiali uporabljajo in če obstaja trg zanje. Vendar je obratov za recikliranje v nekaterih državah članicah malo, v drugih pa obstaja tveganje, da se bodo nekateri obstoječi obrati, zlasti tisti, ki reciklirajo plastiko, zaradi naraščajočih stroškov, pomanjkanja povpraševanja po njihovih izhodnih materialih v EU ter uvoza cenejše reciklirane in neobdelane plastike iz držav zunaj EU zaprli. Sodišče ugotavlja, da je Komisija napovedala nov akt o krožnem gospodarstvu, ki naj bi bil sprejet leta 2026 in naj bi obravnaval vprašanja trga in povpraševanja (odstavki [50–53](#)).



Priporočilo 1

Obravnavati izzive na trgu recikliranja

Komisija naj sprejme ukrepe, s katerimi bi prakse krožnega gospodarstva v EU (kot je recikliranje materialov) postale bolj ekonomsko vzdržne, med drugim z zagotovitvijo izvedljivega poslovnega modela za izvajalce recikliranja. V ta namen naj opredeli izzive na strani povpraševanja in ponudbe, ki vplivajo na enotni trg krožnih izdelkov in sekundarnih surovin.

Ciljni rok za izvedbo: 4. četrtnetje leta 2026.

- 13** Komisija je za spremljanje in ocenjevanje napredka držav članic uporabila različna orodja, kot so poročila za zgodnje opozarjanje, ocene učinka in postopki za „spodbujanje skladnosti“. Ta so Komisiji omogočila celovit vpogled v zadevna vprašanja in pripravo ustreznih priporočil za države članice. Toda Komisija nima dovolj kadra, zato:
- že več kot deset let ni opravila obiskov v državah članicah, da bi jih spodbudila k hitrejši uskladitvi z zakonodajo EU („spodbujanje skladnosti“),
 - je zamudila priložnost, da bi zahtevala prilagoditev revidiranih izvedbenih načrtov, ki so jih predložile države članice, ki so poslale uradno obvestilo, da nameravajo preložiti roke za doseg nekaterih ciljev. Razlog za to je, da Komisiji revidiranih načrtov ni uspelo pregledati v zahtevanih rokih (odstavki [56–58](#)).
- 14** Poleg tega je Komisija začela nekatere postopke za ugotavljanje kršitev z velikimi zamudami: za cilje, ki jih je bilo treba doseči leta 2008, je postopek začela šele julija 2024. V istem postopku je obravnavala tudi cilje, ki jih je bilo treba doseči leta 2020 (odstavki [59–63](#)).



Priporočilo 2

Bolje uporabljati orodja za spremljanje in izvrševanje

Komisija naj dodeli zadostna sredstva, da bi:

- (a) pravočasno začela postopke za ugotavljanje kršitev, s čimer bi zagotovila odvrčanje in spodbujala napredek. Sodišče se sicer strinja, da ima Komisija diskrecijsko pravico pri odločanju, ali in kdaj bo začela postopek za ugotavljanje kršitev, vendar bi morale take odločitve temeljiti na vsebinskih merilih;
- (b) izvajala obiske v državah članicah, ki bodo temeljili na ugotovitvah iz poročil za zgodnje opozarjanje in/ali stanju izvajanja načrtov ravnanja z odpadki in programov preprečevanja odpadkov, s čimer bi države članice spodbudila k nadaljnjemu napredku pri usklajevanju z zakonodajo EU;
- (c) ocene opravila v rokih, določenih v zakonodaji EU.

Ciljni rok za izvedbo: (a) od prvega četrtertletja 2028 za cilje za leto 2025; (b) in (c) četrto četrtertletje leta 2026.

Države članice v vzorcu napredujejo počasi, ker ni dovolj javnih sredstev in ker ne morejo v celoti izkoristiti ekonomskih instrumentov

- 15** Medtem ko je treba cilje v zvezi s komunalnimi odpadki doseči na nacionalni ravni, se politika ravnanja z odpadki izvaja na lokalni ravni, večinoma po občinah. To je dodaten izziv za doseganje ciljev, zlasti za države članice, ki imajo težave v zvezi z upravno zmogljivostjo (odstavki [67](#)).
- 16** Komisija je v [poročilu za zgodnje opozarjanje iz leta 2023](#), v katerem je ocenila napredek držav članic pri doseganju ciljev glede komunalnih odpadkov, navedla, da obstaja tveganje, da številne države članice ne bodo izpolnile enega ali več ciljev za leti 2025 in 2035. V primeru cilja glede recikliranja komunalnih odpadkov bodo nekatere države članice zaradi zahteve po uporabi strožje metode za poročanje o stopnji doseganja tega cilja ta cilj še težje dosegle (odstavki [64–66](#)).

17 Štiri države članice, ki jih je Sodišče revidiralo, so med tistimi, pri katerih obstaja tveganje, da ne bodo izpolnile cilja glede recikliranja komunalnih odpadkov za leto 2025 in (razen Portugalske) cilja glede recikliranja odpadne embalaže za leto 2025. Razlogi za to so naslednji:

- v nacionalnih načrtih ravnanja z odpadki so potrebne naložbe v infrastrukturo prenizko navedene (odstavka [71](#) in [72](#)),
- ni bilo jasno, kako in kdaj bodo dana na voljo potrebna sredstva (odstavki [73–75](#)),
- dve od štirih držav članic nista v celoti porabili sredstev, ki so jima bila na voljo iz skladov kohezijske politike EU (odstavek [78](#)),
- kljub določenemu napredku pri organizaciji ločenega zbiranja odpadkov je to v treh od štirih držav članic ostalo na zelo nizki ravni (odstavki [82–85](#)),
- določen napredek, čeprav neenakomeren, je bil dosežen pri ekonomskih instrumentih, kot so izvajanje kavcijskih sistemov, zvišanje davka na odlaganje odpadkov na odlagališčih in uporaba tarife za odpadke na podlagi načela „plačaj, kolikor zavržeš“ (odstavki [86–100](#)):
 - višina davka na odlaganje odpadkov na odlagališčih se med državami članicami zelo razlikuje, kar lahko privede do tega, da se odpadki iz ekonomskih razlogov prevažajo iz ene države v drugo,
 - tarife za odpadke, zaračunane državljanom, niso pokrivale vseh stroškov ravnanja z odpadki in so bile redko izračunane na podlagi teže ali volumna nastalih odpadkov.

18 Za številna od teh vprašanj je Komisija državam članicam izdala priporočila, bodisi na podlagi postopka za zgodnje opozarjanje iz leta 2018 bodisi iz leta 2023 ali pa obojega (odstavki [82](#), [86](#), [97](#), [98](#) in [100](#)).



Priporočilo 3

Oceniti izvedljivost uskladitve davkov na odlaganje odpadkov na odlagališčih in na sežiganje odpadkov na ravni EU

Komisija naj oceni stroške, koristi in izvedljivost uvedbe in/ali uskladitve ustreznih davkov na odlaganje odpadkov na odlagališčih in sežiganje odpadkov po vsej EU.

Ciljni rok za izvedbo: 4. četrtnetje leta 2026.

Pri večini projektov v vzorcu Sodišča so bile zamude, pri nekaterih pa so bile težave s stroški in zmogljivostmi

19 Sodišče je v zvezi z vzorcem 16 projektov, sofinanciranih v okviru kohezijske politike, ugotovilo naslednje:

- pri 13 (80 %) so bile velike zamude, zaradi česar je v nekaterih primerih prišlo do poslabšanja stanja objektov in neuporabe opreme,
- pri štirih (25 %) so se stroški povečali za več kot 20 %,
- trije od desetih (30 %), ki so delovali dovolj dolgo, da je bilo mogoče oceniti uporabo zmogljivosti, je delovalo pod zmogljivostjo, dva od desetih (20 %) pa nista imela zadostne zmogljivosti,
- pri petih od osmih projektov (63 %), ki so vključevali naložbe v odlagališča, je bilo zagotovljenih dovolj sredstev, ki se rezervirajo za kritje stroškov zaprtja odlagališč in upravljanja po njihovem zaprtju, in sicer za obdobje vsaj 30 let (odstavki [102–107](#)).

Podrobneje o opažanjih Sodišča

Komisija je okrepila cilje in druge pravne zahteve, vendar je pozno začela postopke za ugotavljanje kršitev za nedosego ciljev glede odpadkov

- 20** Komisija od leta 1975 sprejema ukrepe v zvezi s tem, kako nacionalni in občinski organi zbirajo in predelujejo odpadke. Dala je na voljo sredstva EU, zlasti manj razvitim državam članicam in regijam, in uvedla zakonodajo na tem področju. Med drugim je z določitvijo ciljev načrtala pot na ravni EU. Cilji bi morali temeljiti na ocenah na podlagi dokazov, ki vključujejo trdne predpostavke, in biti ambiciozni, vendar realistični.
- 21** Sedanji cilji iz okvirne direktive o odpadkih¹ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o odpadkih) ter direktive o embalaži in odpadni embalaži² (v nadaljnjem besedilu: direktiva o embalaži) so bili večkrat spremenjeni ([slika 2](#)).

¹ Direktiva 2008/98/ES.

² Direktiva 94/62/ES.

Slika 2 | Cilji, določeni v direktivi o odpadkih in v direktivi o embalaži

	Direktivi o embalaži iz leta 1994 in 2004	Direktiva o embalaži iz leta 2004	Direktiva o odpadkih iz leta 2008	Direktiva o odpadkih in direktiva o embalaži iz leta 2018		Direktiva o odpadkih iz leta 2018
	najpozneje do konca junija 2001	najpozneje do konca leta 2008	do konca leta 2020	do konca leta 2025	do konca leta 2030	do konca leta 2035
Embalaža, predelana ali sežgana z energijsko predelavo (po teži)	 50 % (najmanj) do 65 % (največ)	 60 % (najmanj)				
Komunalni odpadki, ki so bili pripravljeni za ponovno uporabo ali reciklirani (po teži)			 50 %* (najmanj)	 55 % (najmanj)	 60 % (najmanj)	 65 % (najmanj)
Reciklirana odpadna embalaža skupaj (po teži)	 25 % (najmanj) do 45 % (največ)	 55 % (najmanj) do 80 % (največ)		 65 % (najmanj)	 70 % (najmanj)	

Cilji glede recikliranja za posamezne materiale (po teži):

Plastika		 22,5 % (najmanj)		 50 % (najmanj)	 55 % (najmanj)	
Les		 15 % (najmanj)		 25 % (najmanj)	 30 % (najmanj)	
Železne kovine		 50 %** (najmanj)		 70 % (najmanj)	 80 % (najmanj)	
Aluminij (neželezne kovine)				 50 % (najmanj)	 60 % (najmanj)	
Steklo		 60 % (najmanj)		 70 % (najmanj)	 75 % (najmanj)	
Papir in karton		 60 % (najmanj)		 75 % (najmanj)	 85 % (najmanj)	

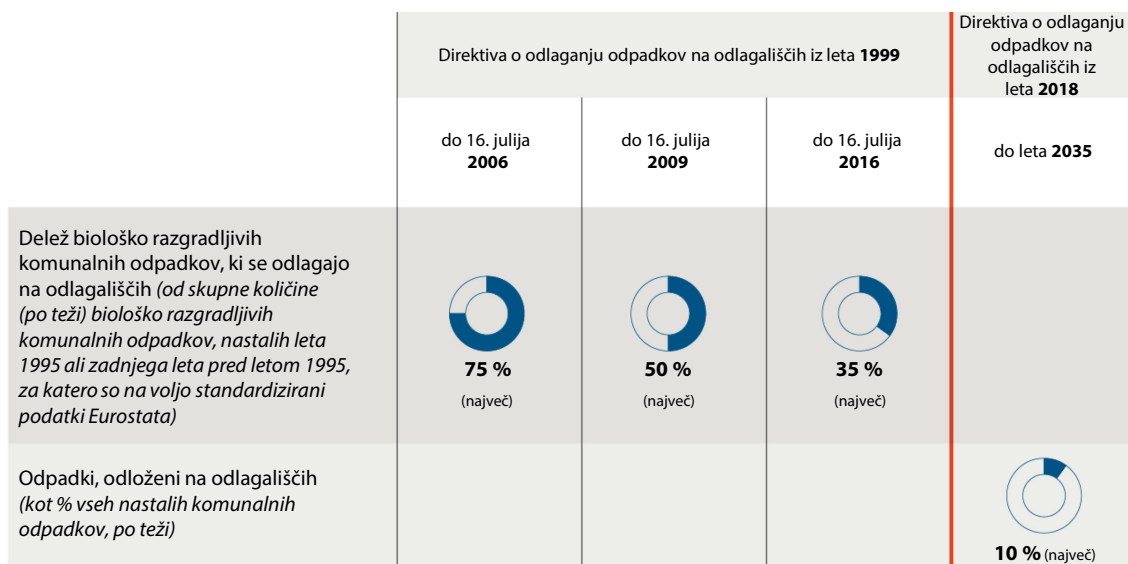
* Cilj za leto 2020 se nanaša le na stopnjo recikliranja papirja, kovin, plastike in stekla, poznejši cilji (za leta 2025, 2030 in 2035) pa se nanašajo na vse komunalne odpadke.

** Cilj za leto 2008 se nanaša na vse kovine, medtem ko se poznejši cilji (za leti 2025 in 2030) nanašajo na železne kovine in aluminij kot ločene cilje.

Vir: Sodišče na podlagi direktive o odpadkih in direktive o embalaži

22 Cilji, določeni v direktivi o odlaganju odpadkov na odlagališčih³, so podrobno opisani na [sliki 3](#).

Slika 3 | Cilji, določeni v direktivi o odlaganju odpadkov na odlagališčih



Vir: Sodišče na podlagi direktive o odlaganju odpadkov na odlagališčih

23 Komisija je odgovorna za učinkovito uporabo, izvajanje in izvrševanje zakonodaje EU⁴.

V ta namen bi morala pozorno spremljati, kako države članice to zakonodajo prenesejo v nacionalno in kako jo uporabljajo, obravnavati vsa vprašanja, ki se pri tem pojavijo, da bi se odpravile morebitne pravne kršitve, in po potrebi začeti ustrezne postopke za ugotavljanje kršitev.

24 Sodišče je ocenilo, ali so pravne pobude Komisije in njeno izvrševanje ustrezali svojemu namenu, zlasti, ali:

- je Komisija predlagala cilje, ki so dobro utemeljeni,
- so pravni akti vključevali ustrezne določbe za spodbujanje držav članic k izpolnjevanju ciljev EU,
- je Komisija vzpostavila učinkovit sistem izvrševanja.

³ Direktiva 1999/31/ES.

⁴ Sporočilo Komisije 2017/C 18/02.

Komisija je predlagala cilje, ki so dobro utemeljeni

- 25** EU je cilje glede odpadne embalaže prvotno določila leta 1994 z direktivo o embalaži. Tej je leta 1999 sledila direktiva o odlaganju odpadkov na odlagališčih, v kateri so bili določeni cilji za zmanjšanje količine biorazgradljivih odpadkov na odlagališčih. Sčasoma se je osredotočenost zakonodaje EU postopoma preusmerila z odlaganja odpadkov na odlagališčih na sežiganje in predelavo, nato pa na pripravo za ponovno uporabo in recikliranje. Poleg tega se je področje uporabe zakonodaje EU razširilo z odpadne embalaže na druge tokove odpadkov, tudi na komunalne odpadke (tj. odpadke iz gospodinjstev in podobnih virov). Ukrepi Komisije so temeljili na zanesljivih analizah, kot je opisano v tem oddelku.
- 26** Znatne izboljšave so bile uvedene zlasti z revizijami direktive o odpadkih, direktive o embalaži in direktive o odlaganju odpadkov na odlagališčih leta 2018 (glej zadnje tri stolpce na [sliki 2](#) in zadnji stolpec na [sliki 3](#)).
- Komisija je postopek revizije začela leta 2014 z zakonodajnimi predlogi za spremembo teh treh direktiv. Njeni predlogi so večinoma usklajeni z oceno učinka, ki temelji na študiji, ki jo je naročila. V oceni učinka je bilo ugotovljeno, da so cilji, določeni v predlogih, realistični.
 - Vendar je Svet⁵ po začetnih razpravah o predlogih Komisije pozval k določitvi realističnih in dosegljivih ciljev ob upoštevanju specifičnih okoliščin posamezne države članice, zlasti različnih ravni uspešnosti.
 - Posledično je Komisija umaknila svoje prvotne predloge in konec leta 2015 predstavila revidirane predloge, ki so temeljili na posodobljeni oceni učinka. Predlagani cilji so bili na splošno milejši in so imeli daljše roke za izvedbo. Med zakonodajnim postopkom so se cilji dodatno omilili, vendar so bili še vedno zahtevnejši od tistih iz direktiv, ki so veljale pred letom 2018 ([tabela 1](#)).

⁵ Sporočilo za javnost [14510/14](#).

Tabela 1 | Predlagani in sprejeti cilji (v %)

Cilj	Rok	1. predlog Komisije	2. predlog Komisije	Direktive, sprejete l. 2018
Odlaganje odpadkov na odlagališčih: milejši cilj in daljši rok	2020	25		
	2025			
	2030	5	10	
	2035			10
Komunalni odpadki, ki so pripravljeni za ponovno uporabo in recikrirani: milejši cilj in daljši rok	2020	50		
	2025		60	55
	2030	70	65	60
	2035			65
Recikrirana odpadna embalaža: milejši cilj	2020	60	65	50
	2025	70		65
	2030	80	70	70

27 Leta 2014, ko je bila predstavljena prva ocena učinka, je večina (79 %) držav članic dosegla cilj iz direktive o embalaži za leto 2008 („recikrirana odpadna embalaža“). Odbor regij je v zvezi s predlogom Komisije iz leta 2014 navedel, da „je glede na pozitivne rezultate v nekaterih državah članicah možno ambiciozne cilje doseči ali se jim vsaj približati, če za to obstajajo ugodne razmere in se razvijejo potrebne upravne zmogljivosti tam, kjer jih danes še ni“⁶. Glede na število ciljev morajo države članice dejansko imeti učinkovite organizacijske strukture in zadostna finančna sredstva. Analiza Sodišča o napredku, doseženem med letoma 2010 in 2022 (*Priloga II*), potrjuje navedbo Odbora regij, da je mogoče doseči ambiciozne cilje ali se jim približati.

- Nekaterne države članice so dosegle znaten napredek, druge le zmerne, nekaj pa je bilo tudi takih, katerih napredek je bil majhen ali pa ga sploh ni bilo.
- Med tistimi, ki so pri tem zaostajale, so bile Grčija, Ciper, Malta in Romunija za večino ciljev (tj. za „odlaganje odpadkov na odlagališčih“, „komunalne odpadke, ki so pripravljeni za ponovno uporabo in recikrirani“, in „recikrirano odpadno embalažo“). Za Grčijo in Romunijo je Sodišče ugotovilo, da je prišlo do zamud pri izvajanju projektov in na splošno pri izvajanju ukrepov za ravnanje z odpadki (odstavki 70–78 in 102–107).

⁶ Mnenje 2015/C 140/08.

- 28** V oceni učinka⁷, ki jo je Komisija izdala v okviru predloga za spremembo direktive o embalaži iz leta 2022, je bilo ugotovljeno, da ukrepi, ki so jih države članice sprejele na podlagi različnih direktiv, ne zadostujejo za zagotovitev, da države članice izpolnjujejo vse specifične cilje za stopnje recikliranja, določene v direktivi o embalaži. Navedeno je tudi, da obstaja velik potencial za izboljšanje recikliranja odpadne embalaže tudi v državah članicah, ki bodo dosegle vsaj nekatere zastavljene cilje glede recikliranja. Komisija je zato predlagala, da se direktivo preoblikuje v uredbo. Uredba o embalaži in odpadni embalaži⁸ (v nadaljnjem besedilu: uredba o embalaži) je bila sprejeta leta 2025.
- 29** Težko je ugotoviti, ali so težave nekaterih držav članic pri doseganju ciljev posledica števila in/ali ambicioznosti ciljev, pomanjkanja učinkovitih ukrepov držav članic ali pa morda kombinacije obojega.
- 30** Zakonodaja EU je omogočila tudi lažje doseganje ciljev. Prvič, z metodo, ki se uporabi za izračun ciljev. Države članice so se na podlagi Sklepa Komisije⁹ lahko odločile za uporabo ene od štirih različnih metod za izračun cilja za leto 2020 za „komunalne odpadke, ki so pripravljeni za ponovno uporabo in reciklirani“ (v nadaljnjem besedilu: cilj glede recikliranja komunalnih odpadkov). To se je spremenilo s ciljem za leto 2025, za katerega morajo vse države članice uporabiti isto metodo (metodo 4¹⁰), ki je najmanj ugodna. Ocena Komisije o doseganju cilja za leto 2020 temelji na metodi, ki so jo izbrale države članice. Učinek na stopnjo doseganja cilja je podrobno opisan v [okviru 1](#) in na [sliki 4](#). Drugi dejavniki, ki vplivajo na primerljivost podatkov, so opisani v [Prilogi III](#).

⁷ SWD(2022) 384.

⁸ Uredba (EU) 2025/40.

⁹ Sklep Komisije 2011/753/EU.

¹⁰ Izvedbeni sklep (EU) 2019/1004.

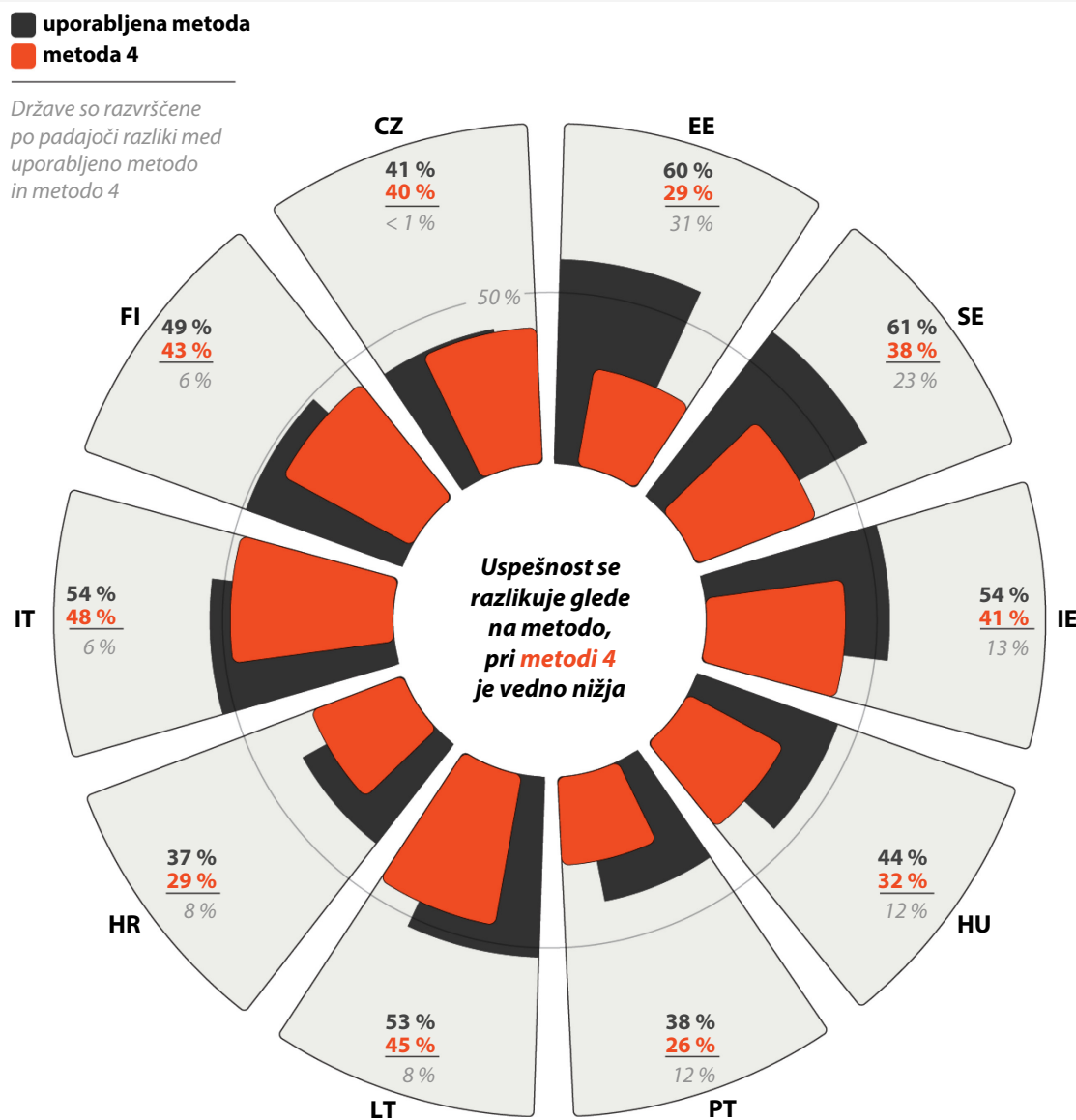
Okvir 1

Različne metode za izračun cilja glede recikliranja komunalnih odpadkov za leto 2020

V zvezi s ciljem glede recikliranja komunalnih odpadkov za leto 2020 se je večina držav članic (15) že odločila za oceno na podlagi metode 4, medtem ko jih je devet uporabilo metodo 2, dve pa metodo 1. Grčija (do konca leta 2024) za leto 2020 ni sporočila nobenih podatkov. Poleg tega je deset od teh 11 držav članic sporočilo podatke po stari in novi metodi. Sodišče je zato lahko primerjalo podatke. Ugotovilo je, da so bili podatki na podlagi metode 4 v povprečju za 12 odstotnih točk nižji (z razponom med –0,5 in –30,9 odstotne točke), kot je prikazano na [sliki 4](#).

Z uporabo katere koli druge metode razen metode 4 je bilo sicer lažje doseči cilj, vendar to hkrati pomeni, da si bodo morale te države članice bolj prizadevati za doseg novega cilja, tj. cilja za leto 2025, glede recikliranja komunalnih odpadkov, ki je 55 %. Čeprav je novi cilj le za pet odstotnih točk višji od cilja za leto 2020, morajo te države članice najprej nadoknaditi svoja prizadevanja zaradi razlike med obema metodama, nato pa doseči še teh dodatnih pet odstotnih točk.

Slika 4 | Učinek različnih metod izračuna za cilj za leto 2020



Vir: Sodišče na podlagi podatkov Eurostata

31 Poleg metode, ki se lahko uporabi, so k lažjemu doseganju ciljev pripomogli tudi roki za njihovo doseg. Na podlagi predlogov Komisije, ki so bili med zakonodajnim postopkom izpopolnjeni, je bilo v direktivi o odpadkih in direktivi o odlaganju odpadkov na odlagališčih določeno, da se lahko države članice pod določenimi pogoji odločijo za preložitev teh rokov. Podobno je mogoče za pet let preložiti doseg ciljev za posamezne materiale iz direktive o embalaži; ta določba ni bila del prvotnega predloga Komisije, temveč je bila vključena med zakonodajnim postopkom. Posledično je osem držav članic¹¹ (od 11, ki izpolnjujejo pogoje) predložilo uradno obvestilo o nameri, da odložijo doseg cilja glede recikliranja komunalnih odpadkov za leto 2025, sedem držav članic¹² (od 27, ki izpolnjujejo pogoje) pa jih je to storilo za cilje glede embalaže za posamezne materiale za leto 2025. Ker nekatere države članice nameravajo rok za doseg več ciljev preložiti, to skupaj pomeni 12 držav članic. Vendar je Komisija v poročilu za zgodnje opozarjanje iz leta 2023 glede napredka držav članic pri doseganju ciljev menila, da 23 držav morda ne bo doseglo enega ali več ciljev (*slika 7*). To pomeni, da vse države članice, za katere se je štelo, da pri njih to tveganje obstaja, vendar bi lahko zaprosile za odlog, te možnosti dejansko niso izkoristile.

32 Sodišče je ocenilo tudi razloge za to, da za nekatere vidike, in sicer za preprečevanje in sežiganje odpadkov, cilji niso bili določeni.

33 Možnost uvedbe ciljev za **preprečevanje odpadkov** je bila prvič omenjena leta 2003 v sporočilu Komisije. V direktivi o odpadkih iz leta 2008 cilji niso bili določeni, je pa bilo določeno, da morajo države članice do konca leta 2013 pripraviti programe preprečevanja odpadkov. Podobno Komisija teh ciljev ni predlagali tudi v svojih predlogih za spremembo direktive o odpadkih iz let 2014 in 2015. Glede na ocene učinka, ki jih je opravila Komisija, so bili glavni razlogi za to naslednji:

- ker pojem „komunalni odpadki“ ni jasno opredeljen, podatkov, ki so jih sporočile države članice, ni bilo mogoče primerjati. Zaradi tega je bilo tudi težje določiti cilje, ki bi se lahko uporabljali na splošno,
- učinkovitost programov preprečevanja odpadkov je bilo treba oceniti pred uvedbo ciljev.

¹¹ Grčija, Hrvaška, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija in Slovaška.

¹² Češka, Grčija, Hrvaška, Luksemburg, Malta, Portugalska in Švedska.

34 Komisija je kljub temu začela uvajati ukrepe za zmanjšanje količine nastalih odpadkov iz specifičnih tokov.

- Na podlagi predlogov Komisije, ki so bili v zakonodajnem postopku dodatno spremenjeni, so bile z direktivo iz leta 2015¹³ uvedene omejitve uporabe lahkih plastičnih nosilnih vrečk in nato z drugo direktivo iz leta 2019¹⁴ prepovedani nekateri plastični proizvodi (kot so jedilni pribor, krožniki in slamice).
- S predlogom Komisije iz leta 2022¹⁵ za spremembo direktive o embalaži (ki se odraža v sprejeti uredbi o embalaži) in predlogom iz leta 2023¹⁶ za spremembo direktive o odpadkih (ki je bila sprejeta jeseni 2025) so bili prvič uvedeni cilji glede zmanjšanja odpadkov. Ti se nanašajo na specifična tokova odpadkov, in sicer na odpadno hrano in odpadno embalažo. Podrobnejše informacije o tem so v *Prilogi IV*.

35 Pravna podlaga EU ne določa ciljev glede **sežiganja**. V preteklosti so številne države članice vlagale v sežigalnice, nekatere pa to še vedno počnejo, na primer Italija (npr. v Rimu, *okvir 3*). Take naložbe so drage, življenjska doba zadevnih objektov pa je 20 ali več let. Sežiganje je zato za številne države članice še vedno glavna metoda odstranjevanja odpadkov (*Priloga I (slika 4)*). Poleg tega večina sežigalnic pridobiva energijo, ki jo je mogoče prodati in ustvariti prihodke. Vendar zakonodaja EU vključuje nekatere omejevalne ukrepe v zvezi s sežiganjem, ki bi se lahko v prihodnosti še okrepili.

- Evropski parlament je pozval, naj se sežiganje do leta 2020 strogo omeji na odpadke, ki jih ni mogoče reciklirati in niso biorazgradljivi. Slednji vidik se v veliki meri upošteva, saj je treba na podlagi direktive o odpadkih iz leta 2018 biološke odpadke reciklirati na kraju nastanka ali zbirati ločeno. Določeno je tudi, da se ločeno zbrani odpadki ne smejo sežgati.
- Komisija naj bi leta 2026 ocenila izvedljivost vključitve sežigalnic komunalnih odpadkov v sistem EU za trgovanje z emisijami od leta 2028¹⁷. V okviru tega sistema bi morali ti obrati predati pravice do emisije – ki se kupijo na dražbi – da bi se krile njihove emisije toplogrednih plinov. To bi povečalo stroške sežiganja in s tem odvrčalo od uporabe te metode.

¹³ Direktiva (EU) 2015/720.

¹⁴ Direktiva (EU) 2019/904.

¹⁵ COM(2022) 677.

¹⁶ COM(2023) 420.

¹⁷ Direktiva 2003/87/ES, člen 30(7).

Komisija je postopoma okrepila pravne zahteve za komunalne odpadke, vendar izzivi na trgu recikliranja ostajajo

- 36** Ožje in širše cilje EU je mogoče doseči le, če si države članice proaktivno prizadevajo za njihovo dosego. Sodišče je zato ocenilo, v kolikšni meri je Komisija okrepila pravne zahteve, da bi to spodbudila.
- 37** Prva direktiva o odpadkih iz leta 1975 je že določala, da morajo države članice pripraviti **načrte ravnanja z odpadki**, osredotočene predvsem na vrste, količino in odlagališča odpadkov. Na podlagi predlogov Komisije so se v pravnem okviru EU postopoma okrepile zahteve glede vsebine načrtov (vključevati morajo na primer oceno obstoječih sistemov zbiranja odpadkov). To pomeni, da bi morali načrti ravnanja z odpadki zdaj celovito odražati politiko posamezne države za ravnanje z odpadki. Čeprav je bila zahteva po uskladitvi načrtov s cilji EU v pravno podlago vključena šele leta 2018, je to pomenilo napredek. Države članice morajo načrte oceniti vsaj vsakih šest let in jih po potrebi revidirati¹⁸. Direktiva o odpadkih daje državam članicam diskrecijsko pravico pri odločanju o tem, ali je načrte treba posodobiti, s čimer omejuje izvršilna pooblastila Komisije.
- 38** V pravni podlagi sicer ni izrecno določeno, da mora Komisija oceniti načrte, kljub temu pa je Komisija med letoma 2015 in 2018 s pomočjo zunanjega izvajalca analizirala nacionalne in regionalne načrte v vseh državah članicah. Ugotovila je, da številni načrti niso bili zadovoljivi. Komisija je pred kratkim zunanjemu podjetju naročila izvedbo ocene najnovejših načrtov ravnanja z odpadki (nacionalnih, regionalnih in lokalnih). Dokončana naj bi bila do sredine leta 2026.

¹⁸ Direktiva 2008/98/ES, člen 30(1).

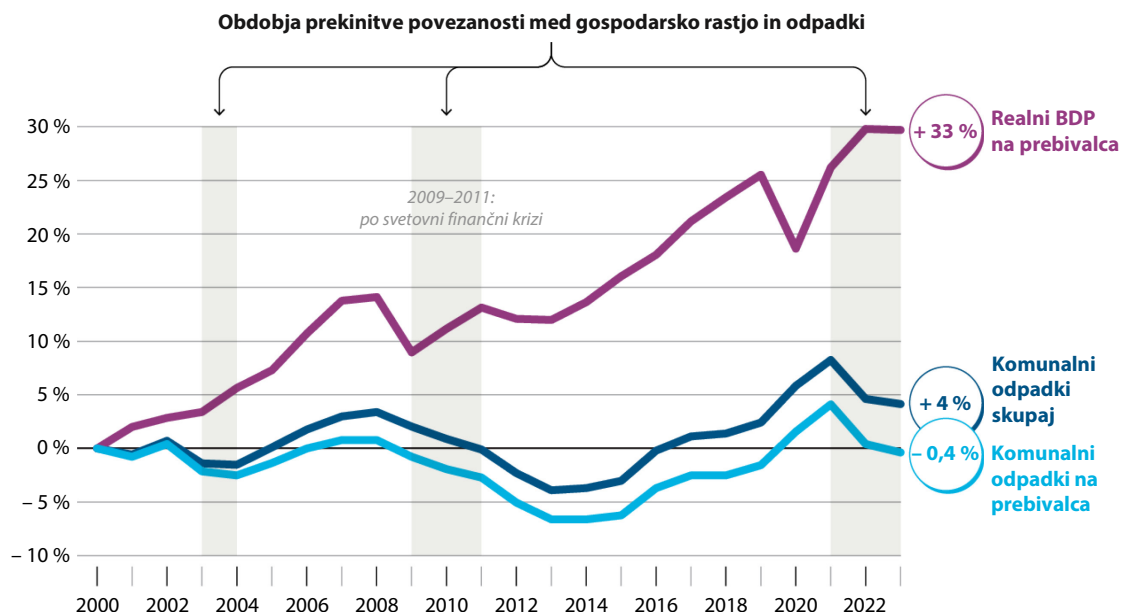
39 Komisija je leta 2005 predlagala, da se določi, da morajo države članice pripraviti **programe preprečevanja odpadkov**, kar je bilo nato vključeno v direktivo o odpadkih iz leta 2008. Evropska agencija za okolje (EEA) je bila zadolžena za objavo poročil o pregledu napredka pri dokončanju in izvajanju programov preprečevanja nastajanja odpadkov. V poročilu iz leta 2025¹⁹ je med drugim ugotovljeno naslednje:

- kljub pomembnosti preprečevanja odpadkov se sedanji programi še naprej opirajo predvsem na prostovoljne pobude, sporazume in informacijske kampanje, ki pomenijo 81 % vseh opredeljenih ukrepov, vključenih v programe,
- kljub povezavi med količino nastalih odpadkov in gospodarsko rastjo so ekonomski instrumenti (kot so finančne spodbude) še vedno premalo izkoriščeni,
- informacije o dejanskem izvajanju teh programov so omejene. Skladno s pravili morajo države članice svoje programe oceniti vsaj vsakih šest let, vendar ta zahteva pogosto ni izpolnjena, ocene niso vedno javno dostopne, učinkovitost instrumentov politike pa ni ustrezno ocenjena.

40 Preprečevanje odpadkov bi moralo sčasoma privedi do prekinitve medsebojne povezanosti med količino nastalih odpadkov in gospodarsko rastjo, merjeno z bruto domačim proizvodom (BDP). V zadnjih 23 letih je bila ta prekinitev povezanosti dosežena v specifičnih časovnih obdobjih, kar pomeni, da se nastajanje komunalnih odpadkov še vedno večinoma povečuje, kadar BDP raste, čeprav v manjšem obsegu, kot je prikazano na [sliki 5](#).

¹⁹ Poročilo EEA 02/2025.

Slika 5 | Nihanje BDP in komunalnih odpadkov (2000–2023)



Vir: Sodišče na podlagi naborov podatkov Eurostata, in sicer [sdg_08_10](#) za realni BDP na prebivalca in [env_wasmun](#) za skupne komunalne odpadke in komunalne odpadke na prebivalca

41 Druge zahteve se nanašajo na **pravila financiranja v okviru kohezijske politike**, ki je glavni vir financiranja za manj razvite države članice in regije. Sodišče je ugotovilo, da ta pravila postopoma vse bolj odražajo hierarhijo ravnanja z odpadki (*Priloga I* (odstavek 04)).

- Za programsko obdobje 2014–2020 v pravnih besedilih, ki urejajo kohezijsko politiko, niso bile določene nobene omejitve za vrste projektov, ki so bili upravičeni do sofinanciranja. Vendar je bilo v [smernicah za ravnanje z odpadki](#), ki jih je pripravila Komisija, poudarjeno, da so ukrepi na nižjih stopnjah hierarhije ravnanja z odpadki manj zaželeni in naj bi se uporabljali le, če ukrepi na višjih stopnjah ne bi bili mogoči. Naložbe v nižje stopnje se nanašajo na odlagališča odpadkov, sežigalnice ali obrate za mehansko-biološko obdelavo.
- Za programsko obdobje 2021–2027 je bil v zvezi s pravnim besedilom narejen korak naprej, saj so bile iz obsega podpore izključene (i) naložbe v odlagališča odpadkov in (ii) naložbe za povečanje zmogljivosti obratov za obdelavo preostalih odpadkov (tj. obratov za mehansko-biološko obdelavo ali sežigalnic), čeprav z omejenimi izjemami²⁰. Poleg tega bi morale biti naložbe, ki prejmejo podporo, v skladu z načelom, da se ne škoduje bistveno, s čimer bi se preprečilo škodovanje okoljskemu cilju prehoda na krožno gospodarstvo²¹.

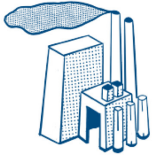
²⁰ Uredba (EU) 2021/1058, člen 7(1)(f) in (g).

²¹ Uredba (EU) 2021/1060, uvodna izjava 10 in člen 9(4).

- 42** Komisija je za programsko obdobje 2014–2020 za financiranje kohezijske politike uvedla tudi **pogoje**, ki so jih morale države članice izpolniti do konca leta 2016. Če država članica teh pogojev ni izpolnila, je lahko Komisija začasno ustavila plačila. Podobni pogoji se uporabljajo za programsko obdobje 2021–2027. Za razliko od obdobja 2014–2020 morajo države članice izpolnjevati pogoje v celotnem obdobju 2021–2027. Poleg tega Komisija prijavljenih odhodkov ne povrne, če države članice pogojev ne izpolnjujejo v celotnem obdobju ali jih ne izpolnjujejo več.
- 43** Eden od teh pogojev je bil, da morajo države članice pripraviti načrte ravnanja z odpadki v skladu z direktivo o odpadkih. Čeprav je bilo treba v skladu s to direktivo take načrte pripraviti od leta 1975 naprej, je veliko držav članic potrebovalo čas za izpolnitev pogoja. Ker se programi za izvajanje kohezijske politike večinoma pripravljajo in upravljajo na regionalni ravni, so regije večinoma predložile regionalne načrte za ravnanje z odpadki.
- Obdobje 2014–2020: 13 držav članic ni izpolnjevalo pogoja, ko je Komisija odobrila njihove regionalne in nacionalne programe za izvajanje kohezijske politike. Zato so morale predložiti specifične akcijske načrte. Komisija je pozneje štela, da je pogoj izpolnjen.
 - Obdobje 2021–2027: sredi junija 2025 29 od 115 programov, za katere se je uporabljal pogoj, še ni izpolnjevalo tega pogoja. Teh 29 programov se je nanašalo na pet držav članic.
- 44** Izpolnjevanje pogoja ne pomeni, da so načrti kakovostni, realistični in izvedljivi, kar je pokazala tudi analiza štirih preučenih držav članic, ki jo je opravilo Sodišče (odstavki [70–75](#)).
- 45** Leta 2020 so bile s sklepom Sveta o sistemu virov lastnih sredstev EU²² države članice spodbujene k zmanjšanju potrošnje plastike za enkratno uporabo ter spodbujanju recikliranja in krožnega gospodarstva. To se je doseglo z uvedbo zahteve, da vsaka država članica **plača EU nacionalni prispevek**, sorazmeren s količino odpadne plastične embalaže, ki je ne reciklira.
- 46** Komisija je postopoma poostrila zahteve za države članice na področju **ekonomskih instrumentov**. Ti imajo lahko pomembno vlogo pri doseganju ciljev glede ravnanja s komunalnimi odpadki in preprečevanja odpadkov. Glavne vrste instrumentov so opisane na [sliki 6](#).

²² Sklep Sveta (EU, Euratom) 2020/2053.

Slika 6 | Ekonomski instrumenti

	Vrsta ekonomskega instrumenta	Namen
	Davek na odlaganje odpadkov na odlagališčih	Davek, ki ga je treba plačati za količino odpadkov, odloženih na odlagališču. Z davkom naj bi bilo odlaganje odpadkov na odlagališčih dražje in zato manj privlačno.
	Davek na sežiganje	Davek, ki ga je treba plačati na količino odpadkov, odloženih za sežiganje. Z davkom naj bi bilo sežiganje odpadkov dražje in zato manj privlačno.
	Načelo „plačaj, kolikor zavržeš“	Povzročitelji odpadkov plačajo tarifo, izračunano na podlagi dejanske količine nastalih odpadkov, tj. teže ali volumna. Sistem naj bi spodbujal k povzročanju manj odpadkov in k boljšemu sortiranju odpadkov.
	Kavcijski sistemi	Potrošnik plača kavcijo, ko na primer kupi pijačo v steklenici. Kavcija se povrne ob vrnitvi steklenice. Sistemi naj bi spodbujali k učinkovitemu zbiranju rabljenih proizvodov in materialov.
	Sheme razširjene odgovornosti proizvajalca	Proizvajalci proizvodov nosijo finančno odgovornost ali finančno in organizacijsko odgovornost za upravljanje faze ravnanja z odpadki v življenjskem ciklu proizvoda. Proizvajalci bi morali zlasti kriti stroške ločenega zbiranja odpadkov, njihovega poznejšega prevoza in obdelave. Sistemi naj bi spodbujali k oblikovanju okolju prijaznih proizvodov.

Vir: Sodišče na podlagi direktive o odpadkih in poročila EEA [29/2022](#) ter drugih dokumentov

47 Medtem ko je direktiva o odpadkih iz leta 2008 spodbujala uporabo ekonomskih instrumentov, je z direktivo o odpadkih iz leta 2018 njihova uporaba postala obvezna. V oceni učinka, ki jo je Komisija objavila leta 2014, je bilo ugotovljeno, da bi bila zahteva po popolni uskladitvi teh instrumentov pretirana. Pravo EU zato državam članicam omogoča prožnost pri izbiri instrumentov, ki jih bodo izvajale, z naslednjimi glavnimi izjemami.

- Kavcijski sistem bo za določene oblike embalaže obvezen od januarja 2029. Ta določba temelji na predlogu Komisije in je bila vključena v uredbo o embalaži iz leta 2025.
- Sistemi razširjene odgovornosti proizvajalca so od januarja 2025 obvezni za vso embalažo. To določbo sta v direktivo o embalaži vključila sozakonodajalca (Evropski parlament in Svet).

48 Komisija je postopoma okrepila tudi zahteve za države članice na področju **sistemov ločenega zbiranja** (*Priloga IV (tabela 2)*). Učinkoviti sistemi zbiranja so bistveni za zbiranje visokokakovostnih materialov, ki jih je mogoče reciklirati, in doseganje visokih stopenj recikliranja.

- Medtem ko je bilo z direktivo o odpadkih iz leta 2008 določeno ločeno zbiranje vsaj papirja, kovin, plastike in stekla od leta 2015, pa je bilo z direktivo o odpadkih iz leta 2018 to določeno tudi za tekstilne izdelke od januarja 2025.
- Direktiva o odpadkih iz leta 2008 je spodbujala ločeno zbiranje bioloških odpadkov, v direktivi o odpadkih iz leta 2018 pa je bilo določeno, da države članice do 31. decembra 2023 zagotovijo, da se biološki odpadki bodisi ločujejo in reciklirajo na kraju nastanka ali pa da se zbirajo ločeno in se ne mešajo z drugimi vrstami odpadkov.

- 49** Komisija je nedavno začela reševati tudi problem odpadkov z vidika proizvodnje. Vprašanje odpadkov bi bilo treba obravnavati že v fazi **zasnove proizvodov**. To je še en pomemben korak k zmanjšanju odpadkov, vendar bo minilo še precej časa, preden bo mogoče opaziti bistvene rezultate. Trije glavni pravni akti so direktiva o zmanjšanju vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje²³ iz leta 2019 (odstavek **34** in *Priloga IV (tabela 1)*), uredba o embalaži iz leta 2025 (*Priloga IV (tabela 1)*) in uredba o okoljsko primerni zasnovi²⁴ iz leta 2024. Slednja je vrsta okvirne zakonodaje in je podlaga za poznejše sprejetje specifičnih pravil, bodisi za vsak izdelek posebej bodisi horizontalno. V ta namen bo Komisija izdelke prednostno razvrstila in nato začela pripravljati pravila zanje. Prvi seznam izdelkov, ki jim je treba dati prednost²⁵, je bil sprejet spomladi 2025 in vključuje na primer tekstilne izdelke.
- 50** Sodišče je odkrilo izzive v zvezi s panogo recikliranja, zlasti za plastiko, in povpraševanjem po sekundarnih (tj. recikliranih) materialih. Brez učinkovite panoge in trga recikliranja obstaja tveganje, da cilji glede recikliranja ne bodo doseženi. Evropska agencija za okolje je ugotovila²⁶, da (i) so vrednostne verige za plastiko netrajnostne, saj ustvarjajo emisije ter povečujejo odpadke in onesnaževanje; ter (ii) da je za zmanjšanje takih vplivov potreben premik h krožnemu in trajnostnemu sistemu plastike.
- 51** Izvajalci recikliranja so gospodarski subjekti, ki potrebujejo izvedljiv poslovni model. Nedavno je organizacija, ki zastopa interese evropskih izvajalcev recikliranja plastike v EU, opozorila²⁷ na krizo v svoji panogi in navedla različne razloge, kot so: (i) vse višji operativni stroški, ki so med drugim posledica visokih cen energije; (ii) poceni in nepreverjena neobdelana in reciklirana plastika iz uvoza; ter (iii) pomanjkanje povpraševanja po neobdelani in reciklirani plastiki iz EU.

²³ Direktiva (EU) 2019/904.

²⁴ Uredba (EU) 2024/1781.

²⁵ COM(2025) 187.

²⁶ Poročilo 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** V poročilu poljskih upravljavcev obratov za obdelavo odpadkov in v romunskem nacionalnem načrtu ravnanja z odpadki je navedeno, da primanjkuje obratov za recikliranje, ki kupujejo predelane materiale. Poleg tega so upravljavci poudarili, da številni obrati za recikliranje zmanjšujejo zmogljivosti ali da so celo prenehali delovati. To pomanjkanje (tj. majhno povpraševanje) prispeva k nizkim cenam in pomeni, da je treba materiale, ki jih je mogoče reciklirati, prevažati na večjih razdaljah, kar povzroča emisije, povezane s prometom. Neki upravljavec objekta v vzorcu Sodišča je na primer prodal steklo v objekt, oddaljen 590 km, drugi je v obrat, oddaljen več kot 570 km, prodal papir, aluminij pa v obrat, oddaljen več kot 910 km. V *Prilogi V* so podrobnejše informacije o tem, kako se prodajne cene materialov, ki jih je mogoče reciklirati, razlikujejo.
- 53** Kar zadeva povpraševanje, Sodišče ugotavlja, da je v uredbi²⁸ o recikliranih plastičnih materialih iz leta 2022 določeno, da morajo reciklirani plastični materiali, ki pridejo v stik z živili, izvirati iz plastičnih odpadkov, ki se zbirajo ločeno, ali pa jih je treba zbirati v okviru sistema zbiranja, ki zagotavlja, da ni prišlo do onesnaženja. To zmanjšuje možnosti za uporabo reciklirane plastike. Po drugi strani je Komisija napovedala²⁹, da namerava v nov akt o krožnem gospodarstvu, ki naj bi bil sprejet leta 2026, vključiti ukrepe za olajšanje enotnega trga sekundarnih surovin ter za spodbujanje večje ponudbe visokokakovostnih recikliranih materialov (tj. materialov, pridobljenih s postopkom recikliranja) in povpraševanja po sekundarnih materialih in krožnih izdelkih.

Komisija je izdala ustrezna priporočila za države članice, toda na njeno izvrševanje v zvezi z nedoseženimi cilji za odpadke so vplivale kadrovske težave in zamude

- 54** Komisija je odgovorna za spremljanje skladnosti držav članic s pravom EU, vključno z njihovim napredkom pri doseganju ciljev EU. Z direktivo o odpadkih je bila Komisija pooblaščenca, da izda priporočila državam članicam, za katere obstaja tveganje, da ciljev ne bodo dosegle. Če država članica ne izpolni zahtev iz zakonodaje EU, lahko Komisija začne postopek za ugotavljanje kršitev in na koncu predloži zadevo Sodišču Evropske unije. Komisija ima diskrecijsko pravico, da se odloči, ali in kdaj bo začela postopek za ugotavljanje kršitev.
- 55** Sodišče je zato ocenilo postopek Komisije za ocenjevanje napredka držav članic pri ravnanju s komunalnimi odpadki in za začetek postopkov za ugotavljanje kršitev.

²⁸ Uredba (EU) 2022/1616.

²⁹ COM(2025) 85.

56 Komisija je temeljito preučila ravnanje s komunalnimi odpadki v državah članicah, pri čemer je izvedla različne ocene, in sicer:

- več ocen učinka, kot so tiste, izvedene v okviru priprav na spremembe direktive o odpadkih, direktive o embalaži in direktive o odlaganju odpadkov na odlagališčih ter uredbe o embalaži,
- dva „postopka za spodbujanje skladnosti“, ki naj bi prispevala k izboljšanju nacionalnih praks ravnanja s komunalnimi odpadki. Eden je bil izveden v obdobju 2012–2013 (za deset držav članic), drugi pa v obdobju 2014–2015 (za osem držav članic). Komisija je poleg splošnih poročil³⁰ in informativnih pregledov za posamezne države objavila tudi časovne načrte, v katerih so opisani izzivi, s katerimi se te srečujejo, in priporočila za izboljšave,
- poročili za zgodnje opozarjanje: na podlagi direktive o odpadkih iz leta 2018 je treba ta poročila predložiti najpozneje tri leta pred vsakim ciljnim rokom. Rok za prvo poročilo je bil do leta 2022, vendar ga je Komisija pripravila že leta 2018³¹. Vključevalo je splošni del in poročila za posamezne države za 14 držav članic³², za katere je obstajalo tveganje, da ne bodo dosegle cilja za leto 2020 glede recikliranja komunalnih odpadkov. Komisija je načrtovala obiske za spremljanje izvajanja na kraju samem, ki pa zaradi pomanjkanja uslužbencev niso bili izvedeni. Leta 2023³³ je objavila drugo poročilo na podlagi podrobnega dela, ki ga je opravila Evropska agencija za okolje. Poročilo je vsebovalo oceno glede ciljev za leto 2025 (*slika 2*) in tudi glede cilja za odlagališča za leto 2035 (*slika 3*). Vključevalo je poročila za posamezne države za 18 držav članic, za katere se je štelo, da obstaja tveganje, da ne bodo dosegle ciljev (*slika 7*),
- profile držav³⁴, ki jih je Evropska agencija za okolje na zahtevo Komisije objavila aprila 2025. Ocene vključujejo posodobljene obete za doseg ciljev glede recikliranja in odlaganja odpadkov na odlagališčih.

³⁰ Poročilo iz leta 2013 in poročilo iz leta 2016.

³¹ COM(2018) 656.

³² Bolgarija, Estonija, Grčija, Španija, Hrvaška, Ciper, Latvija, Madžarska, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška in Finska.

³³ COM(2023) 304.

³⁴ Evropska agencija za okolje, profili držav, 2025.

- 57** Komisija v zadnjem desetletju v državah članicah ni opravila nobenih obiskov na kraju samem za spodbujanje skladnosti, čeprav so ti lahko državam članicam v pomoč pri izvajanju in lahko prispevajo k temu, da komunalni odpadki ostanejo med nacionalnimi političnimi prioritetami. Kljub temu so bila njena priporočila državam članicam (odstavek [56](#)) ustrezna, saj so neposredno obravnavala ugotovljena ključna vprašanja.
- 58** Vendar je Komisija zamudila priložnost, da bi od držav članic, ki so odložile svoje roke za doseg nekaterih ciljev, zahtevala prilagoditve izvedbenih načrtov (odstavek [31](#)). Ker nobeden od predloženih izvedbenih načrtov ni bil v skladu z direktivami, je Komisija zahtevala njihovo revizijo. Žal pa ni mogla dokončati svoje ocene revidiranih načrtov v trimesečnem obdobju, določenem v direktivah, zato so se načrti šteli za skladne.
- 59** Poleg tega je Komisija zelo pozno začela postopek za ugotavljanje kršitev v zvezi z dosegom ciljev za leto 2008 iz direktive o embalaži iz leta 2004. Postopek proti osmim državam članicam³⁵ je končno začela šele julija 2024. Hkrati je začela tudi postopek v zvezi z neizpolnjevanjem ciljev za leto 2020 iz direktive o odpadkih iz leta 2008. Ker morajo države članice podatke sporočiti 18 mesecev po referenčnem letu (podatki iz julija 2022 za leto 2020), je Komisija potrebovala dve leti, da je začela te postopke proti 17 državam članicam.
- 60** Kar zadeva tri direktive, spremenjene leta 2018, je morala Komisija preveriti, ali so države članice:
- predložile uradno obvestilo o svojih nacionalnih izvedbenih ukrepih do roka za prenos (tj. julija 2020) (sporočanje in prenos),
 - pri prenosu v nacionalno zakonodajo natančno upoštevale vse določbe direktive (skladnost).
- 61** Kar zadeva direktivo o embalaži, Komisija ni izvedla nobenih pregledov, saj naj bi bila direktiva razveljavljena z uredbo. Predlog uredbe o embalaži je bil objavljen novembra 2022, uredba pa je bila sprejeta januarja 2025 z učinkom od avgusta 2026.
- 62** Za drugi dve direktivi je Komisija izvedla preverjanje „sporočanja in prenosa“ in tudi „skladnosti“, čeprav je preverjanje slednjega septembra 2025 še potekalo. Sodišče je ugotovilo, da Komisija ni vedno spoštovala svojih notranjih rokov za preverjanja, kot je podrobno opisano v [tabeli 2](#). Sodišče je v [posebnem poročilu o izvrševanju prava EU iz leta 2024](#) prišlo do podobnih zaključkov.

³⁵ Irska, Grčija, Hrvaška, Ciper, Madžarska, Malta, Romunija in Portugalska.

Tabela 2 | Postopki za ugotavljanje kršitev, ki jih je začela Komisija v zvezi z direktivo o odpadkih in direktivo o odlaganju odpadkov na odlagališčih iz leta 2018 (do septembra 2025)

Število postopkov	Pregledi in roki Komisije	Ugotovitve
Sporočanje/prenos		
42 zadev proti 23 državam članicam v zvezi z direktivo o odpadkih in direktivo o odlaganju odpadkov na odlagališčih iz leta 2018	Med pošiljanjem uradnega opomina in rešitvijo zadeve ali predložitvijo zadeve Sodišču ni preteklo več kot 12 mesecev ³⁶ .	Vsi primeri so se začeli hitro, in sicer v treh mesecih od roka za prenos. Rok je bil zamujen v 68 % primerov.
Skladnost		
17 zadev proti 13 državam članicam: 13 zadev v zvezi z direktivo o odpadkih iz leta 2018 in štiri v zvezi z direktivo o odlaganju odpadkov na odlagališčih iz leta 2018	Zaključiti preverjanje skladnosti v 16 do 24 mesecih od prejema uradnega obvestila o nacionalnih ukrepih za prenos. Praviloma bi se moralo preverjanje skladnosti začeti šele po zaključku prejšnje faze preverjanja prenosa, vključno z morebitnimi postopki za ugotavljanje kršitev zaradi neporočanja o ukrepih za prenos ³⁷ .	Rok je bil zamujen v 71 % primerov.

³⁶ COM(2007) 502, oddelek 3.

³⁷ Better Regulation Toolbox 2023.

- 63** Komisija ugotavlja tudi potencialno slabo uporabo direktiv v državah članicah, in sicer na podlagi pritožb ali njenih lastnih preiskav. Za direktive v zvezi z odpadki, ki so se uporabljale pred letom 2018, je med julijem 2003 in septembrom 2025 začela 56 postopkov, vključno s tistimi iz odstavka [59](#). Tak primer je v [okviru 2](#).

Okvir 2

Postopek za ugotavljanje kršitev proti Italiji zaradi neustreznega zbiranja in odstranjevanja komunalnih odpadkov

Po krizi pri odstranjevanju komunalnih odpadkov v deželi Kampanija leta 2007 je Komisija proti Italiji začela postopek za ugotavljanje kršitev, na podlagi katerega je Sodišče leta 2010 izdalo sodbo. Komisija je decembra 2013 proti Italiji vložila še en postopek, ker ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe Sodišča. Komisija je namreč poročala, da so med letoma 2010 in 2011 v Kampaniji poročali o številnih težavah pri zbiranju odpadkov, zaradi česar se je na ulicah Neaplja in drugih mest v Kampaniji več dni kopičilo na tone odpadkov. Poleg tega se je v regiji nakopičila velika količina odpadkov, nastalih v preteklosti (6 milijonov ton).

Sodišče je leta 2015 Italiji naložilo plačilo dnevne denarne kazni v višini 120 000 EUR in pavšalnega zneska v višini 20 milijonov EUR. Leta 2021 je bila dnevna kazen znižana za 40 000 EUR, saj je Komisija ugotovila, da je bil dosežen napredek v zvezi z zmogljivostmi za sežiganje.

Vir: zadeva [C-653/13](#), sporočilo za medije Sodišča Evropske unije [86/15](#) in odgovor na [parlamentarno vprašanje](#)

Države članice v vzorcu napredujejo počasi, ker ni dovolj javnih sredstev in ker ne morejo v celoti izkoristiti ekonomskih instrumentov

64 V poročilu za zgodnje opozarjanje iz leta 2023 (odstavek 56) je bilo na podlagi podatkov za leto 2020 in drugih dejavnikov³⁸ ugotovljeno, da obstaja tveganje, da 23 držav članic ne bo izpolnilo enega ali več ciljev za leto 2025, 13 pa jih je precej zaostajalo pri izpolnjevanju cilja glede odlaganja odpadkov na odlagališčih za leto 2035 (slika 7).

Slika 7 | Stanje glede izpolnjevanja ciljev v državah članicah ob koncu leta 2020

Ime cilja	Ciljna vrednost	Država članica																											
Države članice, pri katerih obstaja tveganje, da ne bodo izpolnile ciljev za leto 2025																													
Splošni cilji																													
Komunalni odpadki, ki so bili pripravljeni za ponovno uporabo ali reciklirani (najmanj, po teži)	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	
Reciklirana odpadna embalaža (najmanj, po teži)	65 %																												
Cilji glede recikliranja za posamezne materiale (najmanj, po teži)																													
Papir / karton	75 %																												
Plastika	50 %																												
Steklo	70 %																												
Les	25 %																												
Železne kovine	70 %																												
Aluminij	50 %																												
Države članice, ki morajo doseči znaten napredek, da bodo dosegle cilj za leto 2035																													
Odpadki, odloženi na odlagališčih (največ, kot % vseh nastalih komunalnih odpadkov, po teži)	10 %																												

Vir: Sodišče na podlagi dokumenta COM(2023) 304

- 65** Za doseganje teh ciljev so med drugim potrebni ustrezna infrastruktura za sortiranje in obdelavo odpadkov, učinkoviti ekonomski instrumenti ([slika 6](#)) in sodelovanje državljanov pri ločevanju odpadkov pri viru. Upoštevanje vseh stroškov storitev ravnanja z odpadki v tarifah, ki se zaračunavajo državljanom, krepi njihovo sodelovanje v postopku. Poleg tega je treba poudariti preprečevanje odpadkov, saj z odpadki, ki niso nastali, ni treba ravnati.
- 66** 18 poročil za posamezne države, priloženih poročilu za zgodnje opozarjanje iz leta 2023, je vključevalo priporočila za vsako državo članico, ki so se nanašala na težave, ugotovljene v zvezi s komunalnimi odpadki. Podatki za štiri države članice, ki jih je revidiralo Sodišče, so povzeti na [sliki 8](#).

Slika 8 | Priporočila v okviru poročila za zgodnje opozarjanje iz leta 2023

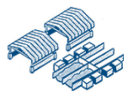
GRČIJA

POLJSKA

PORTUGALSKA

ROMUNIJA

Nadaljnji razvoj infrastrukture za obdelavo odpadkov



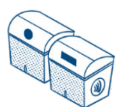
- Povečati **zmogljivost obdelave bioloških odpadkov**
- Podpirati **hišno kompostiranje**
- Vzpostaviti **sistem vođenja kakovosti** za kompost/digestat iz bioloških odpadkov

- Okrepiti naložbe v **infrastrukture za obdelavo odpadkov**, vključno z obrati za obdelavo ločeno zbranih bioloških odpadkov

- Povečati **zmogljivost obdelave bioloških odpadkov**
- Podpirati **hišno kompostiranje**
- Zagotoviti **predhodno obdelavo odpadkov**, ki se odlagajo na odlagališčih

- Povečati **zmogljivost obdelave bioloških odpadkov**
- Podpirati **hišno kompostiranje**
- Zagotoviti uporabo **bioloških odpadkov** kot gnojil z določitvijo **nacionalnih standardov kakovosti**

Ločeno zbiranje



- Razširiti na **vse dele prebivalstva**, zlasti zbiranje **bioloških odpadkov**
- Izboljšati **ozaveščenost državljanov** o ločevanju in preprečevanju odpadkov

- Povečati **učinkovitost embalažnih materialov**
- Uvesti ločeno zbiranje **bioloških odpadkov**
- Spodbujati **večnamenske sisteme** med lokalnimi polnilci

- Izboljšati ločeno zbiranje **materialov, ki jih je mogoče reciklirati**, tj. odpadne embalaže
- Izboljšati **priročnost ločenega zbiranja bioloških odpadkov**

- Razširiti **ločeno zbiranje** pri viru
- Izboljšati **ozaveščenost državljanov** o ločevanju in preprečevanju odpadkov

Podpirati pripravo komunalnih odpadkov za ponovno uporabo in sisteme za ponovno uporabo embalaže



✓

✓

✓

✓

Uvedba ekonomskih instrumentov



- Sistem „**plačaj, kolikor zavržeš**“
- Zvišanje **davka na odlaganje odpadkov na odlagališčih**

- Sistem „**plačaj, kolikor zavržeš**“ za gospodinjstva
- **Kavcijski sistem**
- Sistem **razširjene odgovornosti proizvajalca** za embalažo iz gospodinjstev

- Sistem „**plačaj, kolikor zavržeš**“
- **Kavcijski sistem**
- Sistem **razširjene odgovornosti proizvajalca** za negospodinske odpadke
- Zvišanje **davka na odlaganje odpadkov na odlagališčih**

- Sistem „**plačaj, kolikor zavržeš**“
- Zvišanje **davka na odlaganje odpadkov na odlagališčih**

Izboljšanje sistema za upravljanje podatkov



- Predložiti **skladne in preverljive nabore podatkov**, zlasti za odpadno embalažo

- Predložiti **skladne in preverljive nabore podatkov**

Vir: Sodišče na podlagi poročil za posamezne države iz leta 2023, priloženih poročilu za zgodnje opozarjanje

67 Poročilo za zgodnje opozarjanje iz leta 2023 je temeljilo na podatkih za leto 2020. Med revizijo Sodišča so že bili na voljo podatki za leto 2022. Na podlagi podatkov, sporočenih v skladu z zadevnimi direktivami, in z uporabo metode 4 za izračun (odstavek [30](#) in [Priloga III](#)) je Sodišče prišlo do naslednjih zaključkov o stanju glede izpolnjevanja ciljev EU v državah članicah³⁹.

- Za cilj glede recikliranja komunalnih odpadkov do leta 2025 (najmanj 55 %): šest držav članic je cilj doseglo ali pa jim je do dosege manjkalo manj kot 5 odstotnih točk; 11 državam članicam je manjkalo več kot 15 točk, kar je daleč od uresničitve cilja; preostalih devet držav članic pa je bilo nekje vmes (podatki za Grčijo za metodo 4 niso bili na voljo).
- Za cilj glede embalaže in odpadne embalaže do leta 2025 (najmanj 65 %): 19 držav članic je cilj doseglo ali pa jim je do dosege manjkalo manj kot 5 odstotnih točk; 4 državam članicam je manjkalo več kot 15 točk, kar je daleč od uresničitve cilja; preostale štiri države članice pa so bile nekje vmes.
- Za cilj glede odlaganja odpadkov na odlagališčih do leta 2035 (največ 10 %): devet držav članic je že izpolnilo cilj, štirim je do izpolnitve manjkalo 10 do 20 odstotnih točk; trem je manjkalo 10 do 20 odstotnih točk; preostalim 11 pa je manjkalo več kot 40 točk, kar pomeni, da bodo morale v naslednjih desetih letih pri tem doseči znaten napredek.

68 Sodišče je ugotovilo tudi, da dosega cilja na nacionalni ravni ne pomeni, da vsi lokalni organi izpolnjujejo cilje direktiv. To je delno posledica dejstva, da je ravnanje z odpadki večinoma organizirano na lokalni ravni (pogosto v občinah). Izzivi se razlikujejo tudi med majhnimi občinami in velikimi mesti, kot je razvidno iz primera Rima v [okviru 3](#). Zaradi tega je ravnanje z odpadki na splošno še bolj zapleteno.

³⁹ Uporabljeni so bili podatki, sporočeni v skladu s Prilogo IV k [Izvedbenemu sklepu Komisije \(EU\) 2019/1004](#) za stopnjo recikliranja komunalnih odpadkov, v skladu s Prilogo II k [Izvedbenemu sklepu Komisije \(EU\) 2019/1885](#) za cilj glede odlaganja odpadkov na odlagališčih in v skladu z [Izvedbenim sklepom Komisije \(EU\) 2019/665](#) za cilj glede embalaže in odpadne embalaže.

Okvir 3

Izzivi, s katerimi se srečuje mesto Rim

Komisija je menila, da Italija (nacionalna raven) ni izpostavljena tveganju, da ne bo dosegla ciljev (razen enega) (*slika 7*), kljub temu pa se je mesto Rim srečevalo z več izzivi v zvezi s komunalnimi odpadki, med katerimi so:

- nezadostne zmogljivosti za obdelavo. Med letoma 2018 in 2023 so se zmogljivosti za obdelavo v Rimu zmanjšale z 900 000 ton na 140 000 ton, predvsem zaradi požarov, ki so uničili obrate za mehansko-biološko obdelavo. Zaradi tega je treba odpadke v obdelavo voziti drugam,
- ravni ločenega zbiranja so pod nacionalnim povprečjem,
- višje ravni odlaganja odpadkov na odlagališčih v primerjavi z nacionalnim povprečjem,
- staranje voznega parka za zbiranje odpadkov, ki tudi ni ustrezen,
- kadrovske težave.

Kljub temu so bile načrtovane naložbe za reševanje teh vprašanj, na primer gradnja štirih novih obratov za obdelavo, ki naj bi se začela sredi leta 2025, gradnja nove sežigalnice, ki naj bi se začela septembra 2025, in obnova voznega parka za zbiranje odpadkov, ki bi pripomogla, da bi se zadevne storitve bolj redno opravljale.

Učinkovitost teh naložb bo mogoče opaziti v prihodnjih letih.

Vir: Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, XIX legislatura, Doc. XXIII, n. 5, in informacije, ki so jih predložile zadevne službe mesta Rim

69 Sodišče je zato za štiri države članice, ki jih je revidiralo, ocenilo, ali:

- so nacionalni načrti ravnanja z odpadki zagotovili jasen pregled potreb v zvezi z infrastrukturo in razpoložljivosti sredstev,
- je bil pri organizaciji ločenega zbiranja odpadkov dosežen napredek,
- je bil pri izvajanju ekonomskih instrumentov dosežen napredek.

V nacionalnih načrtih ravnanja z odpadki, ki so jih pripravile države članice v vzorcu, so infrastrukturne potrebe pre nizko ocenjene in ni podrobnosti o pričakovani razpoložljivosti sredstev

- 70** Načrti ravnanja z odpadki so pomembno orodje, ki organom omogoča uporabo načel zakonodaje EU o odpadkih na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Sodišče je zato ocenilo, ali so bile v trenutno veljavnih načrtih štirih držav članic, ki jih je revidiralo, dejansko opredeljene prihodnje infrastrukturne potrebe ter navedene smiselne informacije o virih in razpoložljivosti sredstev za ravnanje s komunalnimi odpadki. Ker so zadostna sredstva bistvena za uspeh nacionalnih načrtov ravnanja z odpadki, je Sodišče ocenilo tudi, v kolikšni meri so bila razpoložljiva sredstva EU porabljena za izvajanje teh načrtov.
- 71** Okrepljeni cilji iz direktiv iz leta 2018 (*slika 2* in *slika 3*) so pomenili, da so morale države članice obravnavati nove infrastrukturne zahteve. Sodišče je ugotovilo, da so tri od štirih držav članic v vzorcu posodobile svoje nacionalne načrte po letu 2018 in se pri tem sklicevale na nove cilje. Edina izjema je bila Romunija, katere nacionalni načrt še ni bil posodobljen, čeprav so bili posodobljeni regionalni načrti, ki so tako odražali nove cilje. V Romuniji je prišlo tudi do vrzeli v načrtovanju, saj med letoma 2013 in 2018 ni veljal noben načrt.
- 72** V zvezi z infrastrukturnimi potrebami in zadevnimi naložbami je Sodišče ugotovilo, da sedanji načrti zagotavljajo več informacij, ki so tudi boljše, kot prejšnji načrti. Kljub temu so bili potrebe in ustrezni zneski v vseh štirih državah članicah podcenjeni, in sicer iz enega ali več naslednjih razlogov:
- nepravilne napovedi količine nastalih odpadkov. Če dejanska količina nastalih odpadkov na prebivalca presega napovedi, so ustrezne infrastrukturne zahteve verjetno pre nizko ocenjene,
 - neupoštevanje / pre nizka ocena nekaterih infrastrukturnih potreb (*okvir 4*),
 - zamude pri izvajanju projektov, ki naj bi bili končani, ko so bile pripravljene ocene za sedanje načrte (*okvir 4*),
 - veliko povečanje stroškov gradnje, zlasti od leta 2021, ki jih v načrtih ali ocenah, pripravljenih pred tem, ni bilo mogoče upoštevati.

Okvir 4

Primeri zamud pri izvajanju in pomanjkljivosti pri ocenah infrastrukturnih potreb

Grčija: v obdobju 13 let (2011–2024) je bilo poleg štirih obstoječih centrov za ravnanje z odpadki zgrajenih le osem od 33 načrtovanih, ki so tudi začeli delovati. Ostalih 25 je bilo na različnih stopnjah izvajanja. Poleg tega so začeli delovati le trije od 28 obratov za ločeno zbrane biološke odpadke.

Poljska: cilj sedanjega nacionalnega načrta je, da zmogljivosti sežiganja ne bi presegle 27 % odpadkov, nastalih do leta 2034. Vendar ta cilj ni usklajen z regionalnimi načrti (stanje sredi junija 2025), v katerih skupne načrtovane zmogljivosti za sežiganje komunalnih odpadkov, ki naj bi nastali do leta 2035, znaša vsaj 49 %.

Portugalska: vsak od 23 centrov za celostno ravnanje z odpadki je določil cilje za več vidikov, vključno z odlaganjem odpadkov na odlagališčih. Če bodo cilji doseženi, bo Portugalska do leta 2030 na odlagališča odlagala 26 % svojih mešanih komunalnih odpadkov. Cilj sedanjega načrta je, da bi bil ta delež 14-odstoten. Predstavniki nacionalnih organov, s katerimi so se revizorji Sodišča sestali, so izrazili dvome o doseganju teh 26 %, kaj šele 14 %. Zato bodo verjetno potrebne dodatne zmogljivosti. Glede na študijo, ki so jo opravili državni organi za ravnanje z odpadki, so sredi leta 2024 zmogljivosti celinske Portugalske za odlaganje odpadkov na odlagališčih zadostovale le še za dodatna štiri leta in pol. V odziv na ta pereč problem je bil marca 2025 sprejet akcijski načrt.

Romunija: cilj načrta je bil, da bi do leta 2019 začeli delovati vsi centri za celostno ravnanje z odpadki. Vendar so se zamude nadaljevale, kot je razvidno iz projektov v vzorcu Sodišča ([okvir 6](#) in [slika 11](#)).

73 Zneski naložb za dve državi članici so bili v nacionalnih načrtih predstavljeni kot skupni zneski in niso bili razčlenjeni po vrstah naložb ali po posameznih projektih.

74 Poleg tega v nobenem od štirih nacionalnih načrtov niso bili navedeni zneski po virih financiranja, torej ali so javni (EU, nacionalni, lokalni) ali zasebni. V nekaterih državah članicah so načrti na regionalni ali lokalni ravni vsebovali več informacij o virih financiranja, vendar tudi te niso bile nujno popolne. Če te informacije (tj. o tem, kdo bo zagotovil katera sredstva in kdaj) niso združene na nacionalni ravni, ni zagotovila, da se načrti dejansko lahko izvedejo, kot je bilo predvideno.

75 V **tabeli 3** je povzetek težav, odkritih v posameznih državah članicah.

Tabela 3 | Različni vidiki nacionalnih načrtov ravnanja z odpadki

Država članica	Obdobje veljavnosti načrta	Napoved količine nastalih odpadkov	Infrastrukturne potrebe: neupoštevane / prenizko ocenjene	Zneski naložb	Viri financiranja
Grčija	2020–2030	Prenizka ocena – za približno 10 %	Servisni centri, točke za recikliranje odpadkov	Prenizka ocena Samo skupni znesek, brez razčlenitve po projektih ali vrstah naložb	Viri navedeni, vendar brez navedbe zneskov po virih
Poljska	2023–2028	Načrt usklajen z aktualno spremembo	Infrastruktura za sežiganje	Za sežiganje prenizka ocena Zneski navedeni po vrstah naložb	Viri navedeni, vendar brez navedbe zneskov po virih
Portugalska	2023–2030	Načrt usklajen z aktualno spremembo	Infrastruktura za sežiganje, odlaganje odpadkov na odlagališčih in ločeno zbiranje odpadkov na lokalni ravni	Prenizka ocena Skupni zneski po regijah in treh naložbenih področjih (biološki odpadki, obdelava papirja in kartona, obdelava plastike in kovine)	Brez informacij o virih
Romunija	2018–2025	Prenizka ocena	Pri potrebah niso upoštevani novi cilji direktive o odpadkih iz leta 2018	Prenizka ocena Zneski, navedeni po okrožjih, vrsta naložbenega območja in deset poddejavnosti	Viri navedeni, vendar brez navedbe zneskov po virih

76 Financiranje EU (večinoma v okviru kohezijske politike ter mehanizma za okrevanje in odpornost) je pomemben vir financiranja za države članice v vzorcu Sodišča (**Priloga I (slika 8)**). Sodišče je zato ocenilo, v kolikšni meri so države članice porabile razpoložljiva sredstva. V zvezi s kohezijsko politiko je Sodišče ocenilo tudi, ali so imele prednost nižje stopnje hierarhije ravnanja z odpadki (tj. naložbe v odlagališča odpadkov, sežigalnice in obrate za mehansko-biološko obdelavo) ali višje (tj. preprečevanje, priprava za ponovno uporabo in recikliranje).

77 Sodišče je za sklade kohezijske politike primerjalo dodeljena sredstva za komunalne odpadke med obdobjema 2014–2020 in 2021–2027:

- na ravni EU se je delež sredstev, dodeljenih za projekte na višjih stopnjah hierarhije ravnanja z odpadki, povečal z 59 % na 80 %,
- v treh od štirih držav članic je opaziti premik z nižjih stopenj hierarhije ravnanja z odpadki na višje. Nasprotno pa Grčija za obdobje 2021–2027 daje prednost projektom na nižjih stopnjah, vendar bi si bilo treba zadevne podatke razlagati previdno. Grčija sicer namerava vlagati v integrirane projekte, ki zajemajo komponente na nižjih in tudi na višjih stopnjah, vendar je o takih projektih poročala predvsem kot o naložbah na nižjih stopnjah. Podrobnejše informacije o tem so v [Prilogi VI](#).

78 Glede črpanja sredstev kohezijske politike v obdobju 2014–2020 ([Priloga VI \(tabela 2\)](#)) je Sodišče ugotovilo naslednje:

- na ravni EU je bilo konec leta 2023, ki je končni datum za upravičenost odhodkov, porabljenih 91 % razpoložljivih sredstev,
- dve od štirih držav članic nista v celoti porabili razpoložljivih sredstev (Grčija jih je porabila 76 %, Romunija pa 57 %). Če Grčija ne bi zmanjšala prvotno načrtovanih odhodkov za odpadke za približno 30 %, bi bila stopnja črpanja še nižja.

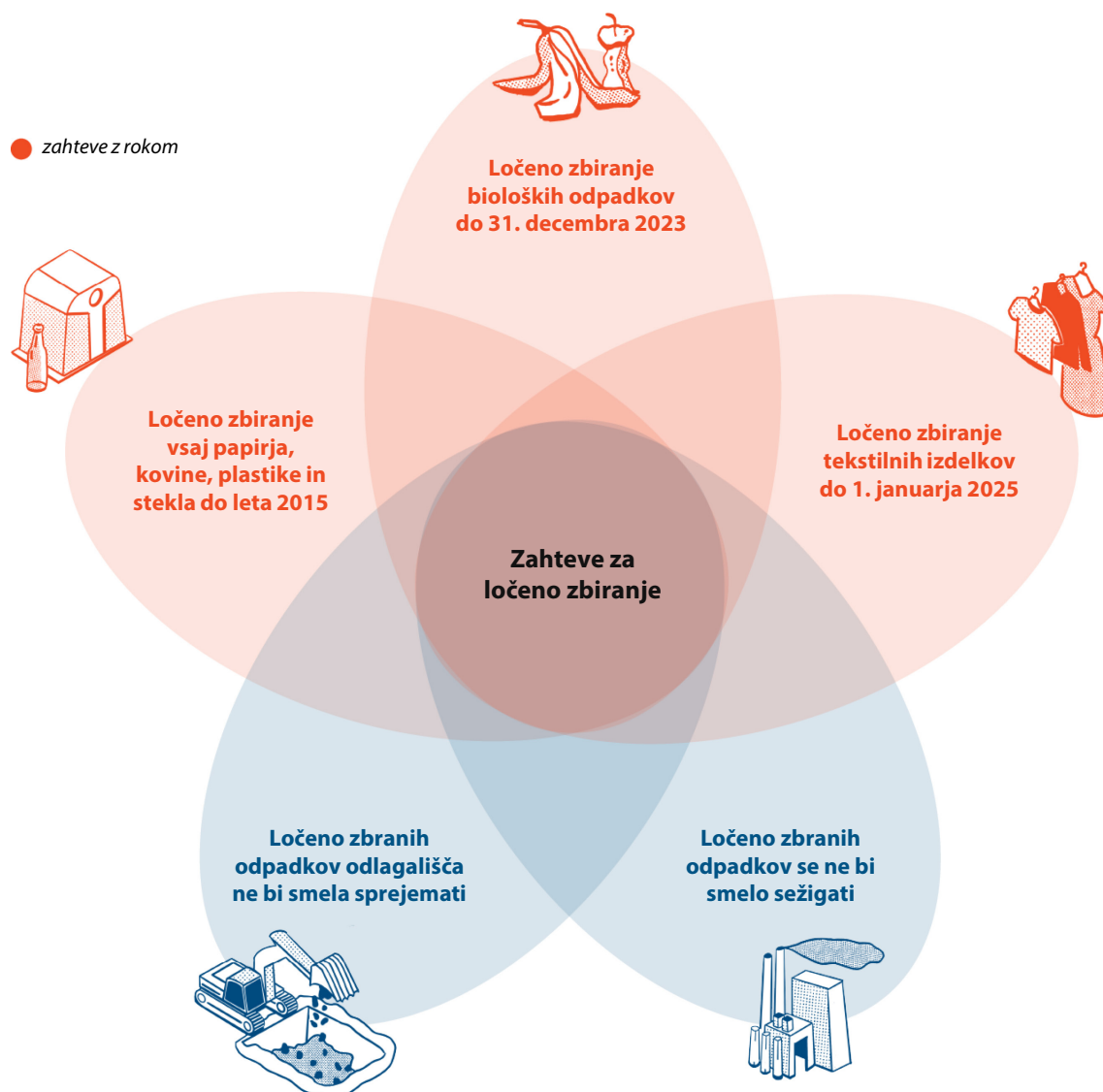
79 Dve od štirih držav članic (Portugalska in Romunija) sta v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost namenili sredstva za naložbe v projekte za infrastrukturo za ravnanje z odpadki⁴⁰, povezane z gospodinjskimi, komercialnimi in industrijskimi odpadki. Do septembra 2025 nobena država članica od Komisije ni zahtevala izplačil za izpolnitev mejnikov in ciljev, povezanih s temi naložbami. Končni rok za vložitev teh zahtevkov je konec septembra 2026.

⁴⁰ Uredba (EU) 2021/241, Priloga VI, intervencijske kode 042, 044 in 044 a.

Kljub napredku pri ločenem zbiranju odpadkov je to v treh od štirih držav članic v vzorcu ostalo na zelo nizki ravni

80 Ločevanje odpadkov je osnovni pogoj za visokokakovostno recikliranje. Na [sliki 9](#) so s tem povezane zahteve EU.

Slika 9 | Ločeno zbiranje odpadkov – zahteve EU



Vir: Sodišče na podlagi direktive o odpadkih, direktive o embalaži in direktive o odlaganju odpadkov na odlagališčih

- 81** Za ločeno zbiranje odpadkov so potrebni dobro organizirani sistemi zbiranja in ustrezna infrastruktura. Odpadki iz gospodinjstev se lahko zbirajo z zagotavljanjem potrebnih zabojnikov („od vrat do vrat“) in/ali na reciklažnih mestih in v zbirnih centrih, kar je težje organizirati na gosto poseljenih območjih. Natančno sortiranje je odvisno od sodelovanja državljanov, pri čemer je treba poudariti pomen kampanj obveščanja in ozaveščanja. Ločeno zbiranje zato pomeni tudi višje stroške. Zato je še toliko pomembnejši sistem razširjene odgovornosti proizvajalca (odstavek [47](#)).
- 82** V poročilih za zgodnje opozarjanje za posamezne države za leto 2023 je bilo za skoraj vseh 18 držav članic, pri katerih obstaja tveganje, da ne bodo dosegle cilja glede recikliranja komunalnih odpadkov za leto 2025, priporočeno, da bi bilo treba izboljšati ločeno zbiranje. Za štiri države članice, ki jih je Sodišče revidiralo, je bila neučinkovitost ločenega zbiranja poudarjena že v poročilih za zgodnje opozarjanje iz leta 2018. Ker se razmere niso dovolj izboljšale, so bile v poročilih iz leta 2023 priporočene nadaljnje izboljšave ([slika 8](#)).
- 83** Sodišče je v zvezi s **kampanjami ozaveščanja** ugotovilo, da vsi štirje veljavni načrti ravnanja z odpadki ([tabela 3](#)) vključujejo ukrepe, ki jih je treba sprejeti na nacionalni in lokalni ravni. Poljska je nacionalno kampanjo izvedla že v obdobju 2019–2021, tj. pred začetkom veljavnosti sedanjega načrta. Grčija in Portugalska tega nista storili. V Romuniji so za te kampanje odgovorni predvsem upravljavci centrov za celostno ravnanje z odpadki, vendar jih vsi niso organizirali. Sodišče je na podlagi obiskov v zvezi s projekti ugotovilo, da so lokalne kampanje organizirale nekatere občine ali regije.
- 84** Kar **zadeva napredek pri organizaciji ločenega zbiranja**, se razmere med državami članicami razlikujejo. Nekatere države članice so dosegle večji napredek kot druge, vendar so bile ravni zbiranja v letih 2022 in 2023 v treh državah članicah še vedno zelo nizke. Sodišče je ugotovilo, da so razlogi za to med drugim finančne omejitve, šibke upravne zmogljivosti in povečanje količine odpadkov na prebivalca. V [tabeli 4](#) je povzetek stanja v zadevnih štirih državah članicah, ki temelji na analizi Sodišča.

Tabela 4 | Stanje v zvezi z ločenim zbiranjem odpadkov

Država članica	Zakonsko obvezno	Katere kategorije se zbirajo ločeno in kako	Napredek
Grčija	- Biološki odpadki od konca leta 2022 - Tekstilni izdelki od januarja 2024 - Štiri kategorije (papir, kovina, plastika, steklo) od leta 2015	En zabojnik (papir, kovina, plastika, steklo) in en zabojnik za mešane odpadke.	Počasen napredek. Grški organi pričakujejo povečanje ločenega zbiranja z 18 % vseh komunalnih odpadkov v letu 2022 na 55 % leta 2030.
Poljska	- Tekstilni izdelki od januarja 2025 - Štiri kategorije (papir, steklo, biološki odpadki, kovina / plastika / večmaterialna odpadna embalaža) od julija 2017	Štirje zabojniki (papir, steklo, biološki odpadki, kovina/plastika/večmaterialno) in eden za mešane odpadke.	Stalno povečevanje ločenega zbiranja med letoma 2014 in 2023, ki je leta 2023 je doseglo 41 % vseh komunalnih odpadkov. Veljavni nacionalni načrt poudarja potrebo po večji zmogljivosti za obdelavo ločeno zbranih bioloških odpadkov.
Portugalska	- Biološki odpadki od konca leta 2023 - Tekstilni izdelki od januarja 2025 - Štiri kategorije (papir/karton, steklo, plastika, kovina) od leta 1997	Trije zabojniki (plastika/kovina, steklo, papir/karton) in en zabojnik za mešane odpadke.	Stalno povečevanje ločenega zbiranja med letoma 2017 in 2023, ki je leta 2023 je doseglo 24 % vseh komunalnih odpadkov. Veljavni načrt ravnanja z odpadki vključuje več naložb v infrastrukturo za ločeno zbiranje, vendar je v njem jasno navedeno, da ni dovolj zmogljivosti za obdelavo različnih tokov odpadkov.
Romunija	- Biološki odpadki od konca leta 2023 - Tekstilni izdelki od konca leta 2023 - Druge kategorije od leta 2012	Štiri kategorije (papir, kovina, plastika, steklo) in mešani odpadki. Odvisno od okrožja: - dva zabojnika: eden za mešane odpadke in eden za druge kategorije, - trije zabojniki: steklo, kovina/plastika/papir in preostali odpadki, - štirje zabojniki: steklo, plastika/kovina, papir in preostali odpadki.	Počasen napredek. Ločeno zbiranje je obvezno od leta 2012, vendar se je začelo šele julija 2019. Leta 2022 je doseglo 15 % vseh komunalnih odpadkov. V izvedbenem načrtu je bilo konec leta 2023 v podporo zahtevi za odložitev roka za doseg cilja glede recikliranja komunalnih odpadkov (odstavek 58) potrjeno, da lokalni organi niso določili pravih pogojev za ločeno zbiranje.

Opomba: Tabela ne vključuje informacij o naslednjih kategorijah: baterije in elektronska oprema. Za tekstilne izdelke tabela ne vključuje informacij o izpolnjevanju zahteve (stolpec 3).

85 Biološki odpadki, ki so največja kategorija komunalnih odpadkov (približno 37 %), se v treh od štirih držav članic (Grčija, Portugalska in Romunija) še ne zbirajo ločeno (razen v nekaterih občinah v vseh teh državah). Ločeno zbiranje bioloških odpadkov znižuje raven onesnaženja drugih materialov, ki jih je mogoče reciklirati (kot sta papir ali plastika), in tako pripomore k temu, da so materiali, ki jih je mogoče reciklirati, kakovostnejši. Za primerjavo, v regiji Flandrija (Belgija) je ločeno zbiranje bioloških odpadkov (ki jih sestavljajo odpadno sadje in zelenjava ter vrtni odpadki) na voljo za približno 70 % prebivalstva. Ločeno zbiranje samo vrtnih odpadkov je na voljo za celotno prebivalstvo⁴¹. Ločeno zbiranje bioloških odpadkov se je začelo že leta 1990 in se je postopoma povečevalo ter skupaj dosega 70 %. Drug dejavnik, ki prispeva k temu, je stopnja kompostiranja na domu: to počne 42 % gospodinjstev. Po navedbah regijske javne agencije za ravnanje z odpadki naj bi ločeno zbiranje bioloških odpadkov najpozneje januarja 2026 postalo obvezno tudi za preostale občine, ki še niso zajete.

Države članice v vzorcu so pri ekonomskih instrumentih dosegle omejen napredek

86 V poročilih za zgodnje opozarjanje za posamezne države za leto 2023 je bilo za skoraj vseh 18 držav članic, pri katerih obstaja tveganje, da ne bodo izpolnile cilja glede recikliranja komunalnih odpadkov za leto 2025, priporočeno, da bi bilo treba okrepiti ali izvajati ekonomske instrumente (*slika 6*). Glede na poročilo⁴² Evropske agencije za okolje iz leta 2023 se je davek na odlaganje odpadkov na odlagališčih uporabljal v vseh državah članicah razen petih, medtem ko se je davek na sežiganje uporabljal le v devetih državah članicah. Poleg tega je bilo v njem ugotovljeno, da ima samo osem držav članic sistem „plačaj, kolikor zavržeš“, ki zajema velik delež prebivalstva.

87 Za štiri revidirane države članice je bilo že v poročilih za zgodnje opozarjanje iz leta 2018 poudarjeno, da so bile gospodarske spodbude nezadostne in/ali da sistemi razširjene odgovornosti proizvajalca niso bili učinkoviti. Sodišče je zato ocenilo, ali (i) so bila s tem povezana okoljska načela, kot sta povračilo celotnih stroškov in „plačaj, kolikor zavržeš“, ustrezno upoštevana; (ii) se je zvišal davek na odlaganje odpadkov na odlagališčih; (iii) so sistemi razširjene odgovornosti proizvajalca krili celotne stroške ravnanja z odpadki; (iv) so kavcijski sistemi začeli delovati.

⁴¹ Podatki javne agencije Flandrije za ravnanje z odpadki, OVAM.

⁴² Poročilo 29/2022.

Načela, na katerih temeljita okoljska politika EU in politika EU za ravnanje z odpadki

88 Okoljska politika EU temelji na načelu, da mora plačati povzročitelj obremenitve⁴³. Tarife za odpadke, ki temeljijo na **načelu povračila celotnih stroškov**, so način za uporabo načela „onesnaževalec plača“. To pomeni, da:

- naj bi se tarife za odpadke izračunale na podlagi stroškov za izgradnjo potrebne infrastrukture (stroški kapitala), operativnih stroškov (tj. stroški opravljene storitve, kot so zbiranje, obdelava in odstranjevanje odpadkov) in upravnih stroškov za upravljanje cikla odpadkov. Stroški kapitala bi morali odražati celoten znesek, vključno z deležem naložbe, ki se financira z nepovratnimi sredstvi, da se omogoči dolgoročna nadomestitev, ne da bi se bilo treba zanašati na nadaljnja nepovratna sredstva,
- naj bi tarife za odpadke plačali povzročitelji odpadkov, kot so končni potrošniki, tj. gospodinjstva ali državljani (v tem poročilu se izraza uporabljata izmenično za enak pomen).

89 Poleg tega bi morale tarife za odpadke temeljiti na teži ali volumnu nastalih odpadkov, da bi se načelo „onesnaževalec plača“ uporabljalo v celoti. Drugače povedano, biti bi morale v skladu z **načelom „plačaj, kolikor zavržeš“**. Ta pristop spodbuja tudi povzročitelje odpadkov, da čim bolj zmanjšajo svoje odpadke, kar je v skladu s krovnimi cilji politike EU o odpadkih (glej primer v [okviru 5](#)). Vendar je treba opozoriti, da lahko pretirano visoki stroški privedejo do nezakonitih praks odstranjevanja odpadkov.

⁴³ Pogodba o delovanju Evropske unije, člen 191(2), in direktiva o odpadkih, člen 14.

Okvir 5

Portugalska – primer pozitivnega učinka uvedbe načela „plačaj, kolikor zavržeš“

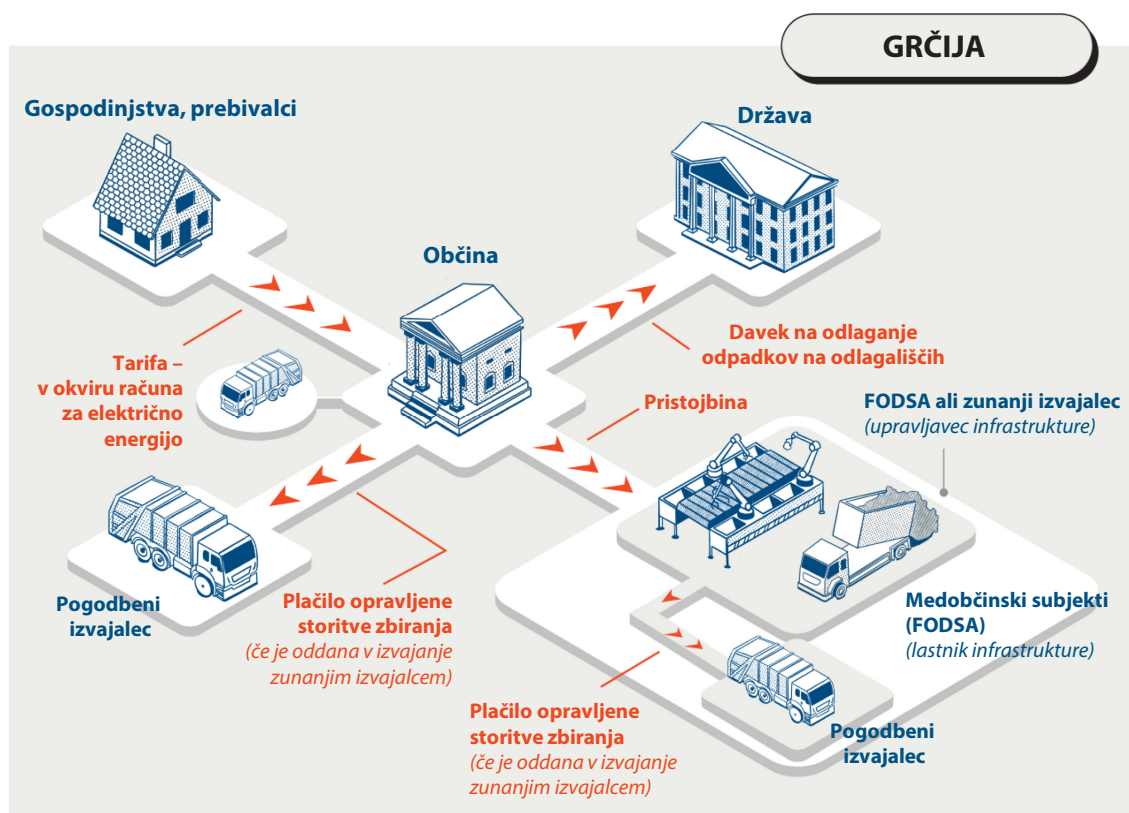
V eni občini je bil leta 2021 uveden sistem „plačaj, kolikor zavržeš“, ki se je leta 2025 začel postopoma uporabljati za celotno prebivalstvo. Zaradi tega:

- se je delež mešanih odpadkov zmanjšal z 72 % na 67 %, kolikor je znašal leta 2023,
- so se mešani odpadki vsak mesec pobirali manj pogosto: do konca leta 2023 je le še 40 % gospodinjstev zahtevalo, da se mešani odpadki pobirajo tri- ali štirikrat na mesec (medtem ko je maja 2021 to zahtevalo 70 % gospodinjstev), kar 42 % uporabnikov pa se je odločilo, da se njihovi odpadki pobirajo enkrat ali dvakrat na mesec (medtem ko je bilo leta 2021 takih le 28 %).

90 Glavni deležniki v ciklu komunalnih odpadkov so lastnik infrastrukture, upravljavec infrastrukture, zbiralci odpadkov in občina. Struktura se med državami članicami razlikuje: v nekaterih je lahko na primer infrastruktura v lasti in upravljanju istega subjekta. Poleg tega imajo nekatere države medobčinske subjekte, ki združujejo občine znotraj določene regije. Glede na izbrano strukturo se razlikujejo tudi finančni tokovi med deležniki. Preprosto povedano, državljani (ali gospodinjstva) plačujejo tarifo, upravljavci ali lastniki infrastrukture pa prejmejo „pristojbino“ za obdelavo odpadkov, njihovo odlaganje na odlagališčih in/ali sežiganje. Vse štiri države članice pobirajo tudi davek na odlaganje odpadkov na odlagališčih. Tarifa bi morala odražati stroške, ki jih imajo različni deležniki (odstavek [88](#)).

91 Na [sliki 10](#) je v poenostavljeni obliki ponazorjena ureditev, ki jo je uvedla Grčija. V [Prilogi VII](#) so prikazane ureditve drugih treh držav članic, ki jih je Sodišče revidiralo.

Slika 10 | Grčija – glavni deležniki in finančni tokovi za ravnanje s komunalnimi odpadki



Opomba: Zaradi poenostavitve slika ne vključuje drugih kategorij uporabnikov, tj. neprofitnih organizacij in podjetij, ki komunalne odpadke povzročajo in morajo zanje tudi plačati tarifo.

Vir: Sodišče

92 Sodišče je za štiri države članice, ki jih je revidiralo, na podlagi vzorca projektov ocenilo, ali:

- so bili v uporabljeni tarifi upoštevani vsi stroški. Sodišče je ocenilo tudi uspešnost tarifnega sistema, pri čemer je upoštevalo pogostost posodobitve tarif z namenom, da bi ustrezale spreminjajočim se stroškom, in raven neplačanih računov za odpadke. Tarifa je učinkovita le, če se redno posodablja, da bi odražala spreminjajoče se stroške, in če je plačana,
- se je državljanom zaračunal znesek, izračunan na podlagi načela „plačaj, kolikor zavržeš“.

93 Kar zadeva načelo povračila celotnih stroškov, je Sodišče ugotovilo, da se je za območja, ki jih je preučilo (tri okrožja v Romuniji in ena občina na projekt za druge tri države članice), načelo uporabljalo le delno. To je predvsem posledica naslednjih dejavnikov (za podrobnosti glej [tabelo 5](#)):

- stroški niso v celoti vključeni v tarifo, čeprav nacionalna zakonodaja v vseh štirih državah članicah določa povračilo celotnih stroškov,
- lokalni organi ne posodablajo redno sklepov o pristojbinah. V vseh štirih državah članicah imajo lokalni organi na podlagi nacionalne zakonodaje diskrecijsko pravico, da prilagodijo tarifno stopnjo, tj. da jo zvišajo, znižajo ali ohranijo. Odločitve lokalnih organov o tarifah pogosto vključujejo različne vidike, vključno s političnimi,
- državljani nekaterih računov/pristojbin še vedno ne plačujejo.

Tabela 5 | Načelo povračila celotnih stroškov – stanje po državah članicah

Država članica	Delna uporaba načela povračila celotnih stroškov: glavni razlogi
Grčija	○ V tarifi se stroški naložbe ne upoštevajo v celoti, temveč le stroški naložbe brez kakršnih koli prejetih nepovratnih sredstev. ○ Davek na odlaganje odpadkov na odlagališčih (ki se plačuje od leta 2023) ni vključen v tarifo. ○ Tri občine od štirih so imele izgube za nekatera leta v obdobju 2022–2024, tj. prihodki od tarif niso zadostovali za kritje vseh stroškov. ○ Te tri občine kljub izgubam zaradi tega niso zvišale tarif. ○ Delež neplačanih računov (2024) je znašal od 1,4 % do 11 %.
Poljska	○ V tarifi se stroški naložbe ne upoštevajo v celoti, temveč le stroški naložbe brez kakršnih koli prejetih nepovratnih sredstev. ○ Tri občine od štirih so imele izgube v enem ali več letih v obdobju 2021–2023, tj. prihodki od tarif niso zadostovali za kritje vseh stroškov. Poljski vrhovni revizijski urad je v poročilu, objavljenem maja 2025, za vzorec 13 občin prišel do podobnega zaključka. ○ Kljub izgubam ena od treh občin po letu 2021 ni zvišala tarife. ○ Delež neplačanih pristojbin za ravnanje z odpadki (2023) je znašal od 1,7 % do 6,5 %.
Portugalska	○ V tarifi se stroški naložbe ne upoštevajo v celoti, temveč le stroški naložbe brez kakršnih koli prejetih nepovratnih sredstev. ○ V letih 2022 in 2023 so povračila stroškov na Portugalskem kot celoti v povprečju znašala 70 % oziroma 68 %. ○ Kljub izgubam ena od velikih občin po letu 2015 ni zvišala tarife. ○ Delež neplačanih računov (2023) je znašal od 0,2 % do 4 %.
Romunija	Glej odstavek 94 .

94 Ena ključnih razlik med romunsko strukturo ravnanja z odpadki in strukturami drugih treh držav je, kako se obravnavajo tveganja v zvezi s stroški. V Romuniji stroškovna tveganja prevzemajo upravljavci infrastrukture, v drugih državah pa njihovi organi. Posledice tega so naslednje.

- V Grčiji, na Poljskem in Portugalskem so upravljavci upravičeni do kritja stroškov, povečanih za profitno maržo, v Romuniji pa se pristojbina za upravljavce določi s postopki javnega naročanja. Pri dveh od treh romunskih projektov, ki jih je Sodišče preučilo in ki so že delovali, so imeli upravljavci v prvih letih izgube. V določenih primerih lahko upravljavci zahtevajo zvišanje pristojbine. Vsi trije upravljavci so zahtevali takšno povečanje, vsem pa je bilo odobreno vsaj eno.
- Upravljavci infrastrukture morajo plačati tudi licenčnine za uporabo infrastrukture, ki ustrezajo približno enoletnemu znesku amortizacije. Vendar so bile pogodbe sklenjene za deset let ali manj, kar je manj od pričakovane delovne dobe infrastrukture. To pomeni, da lahko organi povrnejo celotne stroške naložbe le, če se te pogodbe lahko podaljšajo ali če se lahko sklenejo nove pogodbe.
- Podjetja, odgovorna za zbiranje odpadkov, morajo skleniti pogodbe z državljani (gospodinjstva) in pobirati znesek tarife, razen v nekaj občinah, ki so se odločile, da bodo svojim državljanom zaračunavale davek. Pogodbe so bile sklenjene v 60 % do 100 % primerov. Kljub temu je treba odpadke pobirati od vseh državljanov, kar je tudi zakonsko določeno. Delež neplačanih računov (2024) je znašal od 0,2 % do 40 %.

95 Sodišče je ugotovilo, da je uporaba načela „plačaj, kolikor zavržeš“, zakonsko določena v vseh štirih državah članicah, le da so na Poljskem pri tem izvzete stanovanjske nepremičnine (tj. gospodinjstva). Na Portugalskem je treba na podlagi zakonodaje načelo začeti izvajati do leta 2030 za gospodinjstva in do leta 2025 za druge uporabnike, kot so podjetja.

96 Sodišče je v zvezi z gospodinjstvi ugotovilo, da se načelo „plačaj, kolikor zavržeš“ – na podlagi katerega morajo računi temeljiti na teži ali volumnu nastalih odpadkov – v štirih državah članicah, ki jih je revidiralo, do leta 2024 večinoma še ni uporabljalo, kot je povzeto v [tabeli 6](#).

Tabela 6 | Načelo „plačaj, kolikor zavržeš“ – stanje po državah članicah

Država članica	Delna uporaba načela „plačaj, kolikor zavržeš“: glavni razlogi
Grčija	Osnova za izdajo računa: m ² (tj. tarifa, pomnožena s površino (m ²) nepremičnine).
Poljska	- o Stanovanjske nepremičnine – osnova za izdajo računa: m² ali poraba vode ali na prebivalca ali na gospodinjstvo. - o Nestanovanjske nepremičnine – osnova za izdajo računa: volumen (v občinah, za katere je Sodišče imelo informacije). - o Delno stanovanjske nepremičnine – osnova za izdajo računa: kombinacija navedenih dveh možnosti (v občinah, za katere je Sodišče imelo informacije).
Portugalska	Osnova za izdajo računa: - o fiksni del (povezan s številom hiš v občini), - o spremenljivi del: na podlagi porabe vode. Vendar 5 % občin na Portugalskem že uporablja načelo „plačaj, kolikor zavržeš“.
Romunija	Osnova za izdajo računa: se po zadevnih treh okrožjih razlikuje. - o Dve okrožji uporabljata tarifo na osebo. - o Eno okrožje delno uporablja načelo „plačaj, kolikor zavržeš“ (osnova: prostornina zabojnika), ki pa se ne uporablja za ljudi v večstanovanjskih stavbah. - o Se ne uporablja za peščico občin, ki so se namesto tarife odločile za uvedbo davka.

Drugi ekonomski instrumenti

97 Kar zadeva davek na odlaganje odpadkov na odlagališčih, je bilo v poročilih za zgodnje opozarjanje za Grčijo, Portugalsko in Romunijo iz leta 2023 priporočeno, naj se ta davek poveča. V vseh treh državah se je davek postopoma zviševal, vendar je še vedno pod povprečjem EU⁴⁴ (leta 2023 je znašal med 39 EUR in 46 EUR na tono). Za primerjavo, Evropska agencija za okolje navaja, da ima Belgija eno najvišjih davčnih stopenj v EU, ki je – skupaj z omejitvami v zvezi z odlagališči – preusmerila odpadke iz odstranjevanja v recikliranje. Velike razlike v višini davka lahko povzročijo, da se odpadki iz ekonomskih razlogov vozijo v drugo državo. V **tabeli 7** je povzetek stanja v zadevnih štirih državah članicah, ki temelji na analizi Sodišča.

⁴⁴ Poročilo 29/2022.

Tabela 7 | Davek na odlaganje odpadkov na odlagališčih in na sežiganje

Država članica	Zakonsko obvezno	Od leta	Zvišanje davka
Davek na odlaganje odpadkov na odlagališčih			
Grčija	DA	2012 ampak se uporablja šele od leta 2022	Davek naj bi se postopoma zvišal za 5 EUR na tono, in sicer z 20 EUR v letu 2022 na 35 EUR v letu 2025. Od leta 2026 bo davek znašal od 35 EUR do 45 EUR na tono, odvisno od števila centrov za ravnanje z odpadki, ki delujejo v posamezni regiji. Za regije, kjer takšni centri še niso vzpostavljeni, se uporabljajo posebna pravila. Ker je infrastruktura za obdelavo odpadkov omejena, je več kot polovica grških občin (164) v državnem svetu izpodbijala zakon kot protiustaven. Občine si prizadevajo, da bi del davka zadržale in ga vlagale v infrastrukturo za ravnanje z odpadki v svoji regiji. Končna sodba maja 2025 še ni bila izdana.
Poljska	DA	2001	V 24 letih (2001–2025) se je davek na tono povečal za približno 1 500 % in dosegel 418 zlotov na tono (približno 97 EUR na tono).
Portugalska	DA	2006	V desetih letih (2015–2025) se je davek na tono povečal za približno 536 % in dosegel 35 EUR na tono.
Romunija	DA	2019	Med letoma 2023 in 2024 se je davek na tono povečal za 100 % in dosegel 160 levov na tono (približno 32 EUR). Nacionalni organi menijo, da je uvoz odpadkov zaradi odlaganja na odlagališčih sicer prepovedan, vendar romunski nizek davek na odlaganje odpadkov na odlagališčih prispeva k problemu nezakonitega prevažanja odpadkov iz drugih držav.
Davek na sežiganje			
Grčija	N. r.	–	Grčija nima sežigalnic.
Poljska	NE	–	Poljska kljub priporočilu Komisije iz poročila za zgodnje opozarjanje iz leta 2023 ne namerava uvesti davka na sežiganje.
Portugalska	DA	2006	Davek se je v zadnjih desetih letih večkrat zvišal.
Romunija	N. r.	–	Romunija nima sežigalnic.

98 V poročilih za zgodnje opozarjanje za Poljsko in Portugalsko iz leta 2023 in tudi iz leta 2018 je bilo priporočeno tudi izvajanje ali krepitev sistemov razširjene odgovornosti proizvajalca. V poročilu za Romunijo iz leta 2018 je bilo priporočeno tudi podaljšanje teh sistemov.

99 Taki sistemi do neke mere obstajajo v vseh štirih državah članicah, kot je razvidno s *tabele 8*. V okviru sistemov bi morali proizvajalci kriti celotne stroške ravnanja z odpadki, od ločenega zbiranja do sortiranja, obdelave in odstranjevanja. Vendar na Poljskem in Portugalskem, kjer sistemi že delujejo, pristojbine, ki jih plačujejo proizvajalci, trenutno ne zadostujejo za kritje vseh teh stroškov.

Tabela 8 | Sistemi razširjene odgovornosti proizvajalca

Država članica	Pripombe
Grčija	Zaradi zamud pri izvajanju sistemi še ne delujejo v celoti za vse tokove odpadkov, kot je to določeno v nacionalni zakonodaji.
Poljska	Komisija je leta 2023 proti Poljski začela postopek za ugotavljanje kršitev, med drugim zaradi nepopolnega/nepravilnega prenosa določb o razširjeni odgovornosti proizvajalca v nacionalno zakonodajo. Nekateri sistemi sicer obstajajo, vendar plačane pristojbine ne zadostujejo za kritje stroškov ravnanja z odpadki.
Portugalska	Sistemi sicer obstajajo, toda pristojbine, ki jih plačujejo proizvajalci, kljub povišanju v letu 2024 ne krijejo v celoti stroškov ravnanja z odpadki. Portugalska je cene zvišala z učinkom od januarja 2025. Učinki tega povečanja, tj. ali cene krijejo stroške, še niso vidni.
Romunija	Sistemi obstajajo, v pogodbah, ki se nanašajo na tri okrožja in so jih revizorji dobili na vpogled, je navedeno, da bi morale pristojbine kriti dejanske stroške. Sodišče ni ocenilo izvajanja teh pogodb.

100 Kar zadeva kavcijske sisteme, je bila v poročilih za zgodnje opozarjanje za Poljsko in Portugalsko iz leta 2023 ter za Portugalsko in Romunijo iz leta 2018 priporočena njihova uvedba. V Romuniji je tak sistem vzpostavljen od konca leta 2023, v drugih treh državah članicah pa naj bi se ti sistemi začeli izvajati leta 2025 (Poljska) ali 2026 (Grčija in Portugalska).

Pri večini projektov v vzorcu Sodišča so bile zamude, pri nekaterih pa so bile težave s stroški in zmogljivostmi

- 101** Sodišče je za vzorec 16 projektov (*Priloga I (slika 10)*) ocenilo, ali so bili izvedeni dobro v smislu časa in stroškov ter ali so imeli ustrezne zmogljivosti za obdelavo. V primeru projektov, povezanih z odlagališči, je Sodišče ocenilo, ali so upravitelji predvideli kritje stroškov zaprtja odlagališča in njegovega upravljanja po zaprtju skladno z direktivo o odlaganju odpadkov na odlagališčih.
- 102** Pri večini projektov (13 od 16) so zamude trajale več kot 18 mesecev po začetnem datumu zaključka. Pri vseh preučenih projektih razen pri štirih se stroški niso povečali za več kot 20 % prvotno odobrenih stroškov ali pa so se celo zmanjšali (*slika 11*).

Slika 11 | Dodatne informacije o zamudah in zvišanju stroškov

13 od 16 projektov:
znatne zamude



Zamude zadevajo en projekt na Poljskem in vse projekte, ki jih je Sodišče preučilo na Portugalskem, v Romuniji in Grčiji. Zamude pri izvajanju so trajale od treh mesecev do šestih let in so v povprečju znašale tri leta na projekt. Utemeljene so bile predvsem z enim ali več naslednjimi razlogi: zamude pri postopkih javnega naročanja, tehnične težave ali nepredvideni dogodki, pandemija COVID-19, slabo vodenje projektov (npr. zamuda pri dokončanju dovozne ceste do objekta) in težave v zvezi z državno pomočjo.

5 projektov: stroški se niso povečali za več kot 20 %, 7 projektov: stroški so bili nižji od prvotno načrtovanih



Pri štirih projektih z več kot 20-odstotnim povečanjem stroškov so bila ta povečanja povezana z rezultati postopkov javnega naročanja, razširitvijo obsega projekta in dodatnimi deli zaradi nepredvidenih dogodkov.

Vir: Sodišče

- 103** Zamude lahko vplivajo na učinkovitost, kot je razvidno iz romunskih projektov v *okviru 6*. Poleg tega lahko vsaka zamuda pri izvajanju projektov upočasni napredek pri doseganju ciljev, določenih v zakonodaji EU (*slika 2* in *slika 3*).

Okvir 6

Učinek zamud pri izvajanju projektov – štiri projekti v Romuniji

- Začetne projektne vloge za štiri projekte, ki jih je Sodišče preučilo, so bile predložene med letoma 2010 in 2012, tj. več kot deset let pred zaključkom projektov (trije projekti) ali začetkom njihovega delovanja (en projekt). Dela so bila izvedena, kot je bilo prvotno načrtovano, tj. v skladu s takrat razpoložljivo tehnologijo za obdelavo odpadkov. Mehanska obdelava je bila na primer večinoma ročna, z le nekaj avtomatskimi postopki. Zaradi tega so bile stopnje predelave materialov nizke.
- Zaradi zamud pri postopkih za izbiro upravljavcev infrastrukture se objekti in oprema več let niso uporabljali, kar pomeni, da so bili v vse slabšem stanju (trije projekti). Za četrti projekt, ki še ni deloval, je upravičenec podpisal pogodbo o vzdrževanju, da bi preprečil poslabšanje stanja.
- Zamude pri enem projektu so privedle do zaprtja odlagališč, ki niso bila skladna z zakonodajo, čeprav novo odlagališče, ki je bilo skladno z direktivo o odlaganju odpadkov na odlagališčih, še ni bilo pripravljeno. Za ravnanje z odpadki so lokalni organi odprli začasno odlagališče, ki se je uporabljalo do leta 2020. Maja 2024 je bilo na začasni lokaciji še vedno 300 ton neobdelanih komunalnih odpadkov, kot je prikazano na spodnji fotografiji.



Vir: Sodišče (fotografija posneta maja 2024)

104 Dva od 16 projektov konec leta 2024 še nista začela delovati, čeprav so bila pri obeh dela končana že več let prej. V enem primeru se odpadki niso zbirali, dokler niso bila kupljena vozila za zbiranje odpadkov, v drugem pa pogodba s prihodnjim izvajalcem še ni bila podpisana. Drugi projekt je le delno deloval: infrastruktura za obdelavo se je uporabljala, vendar pogodba o zbiranju in prevozu odpadkov na enem od štirih projektnih območij še ni bila podpisana.

105 Kar zadeva zmogljivost, je Sodišče lahko analiziralo deset od 16 projektov, saj dva še nista delovala, dva sta začela delovati šele tik pred obiskom revizorjev, druga dva pa sta bila take vrste, da zmogljivost ni bila pomembna. Sodišče je ugotovilo:

- trije projekti so vsaj določeno obdobje delovali precej pod svojo navedeno zmogljivostjo (od 38 % do 54 %). Razlogi za to so bile tehnične težave ali manjše količine ločeno zbranih odpadkov za obdelavo od pričakovanih,
- dva projekta nista imela zadostne zmogljivosti, ker je bila količina odpadkov, ki jih je treba obdelati, prenizko ocenjena. V enem primeru se je na primer zaradi kampanj ozaveščanja znatno povečalo ločeno zbiranje.

106 Potencialni vpliv na okolje, ki je posledica delovanja odlagališč, ni omejen na obdobje delovanja infrastrukture, saj morebitno [pronicanje izcednih vod](#) in odlagališčni plini lahko trajajo še desetletja po prenehanju odlaganja odpadkov. Zato je v direktivi o odlaganju odpadkov na odlagališčih določeno, da je treba zagotoviti sredstva za zaprtje odlagališč in njihovo upravljanje po zaprtju, in sicer za vsaj 30 let. To je lahko na primer v obliki finančnega jamstva.

107 Sodišče je ugotovilo, da je sprejetje ukrepov za zagotovitev, da se ta obveznost izpolni, določena v nacionalni zakonodaji vseh štirih držav članic, v enem primeru (Portugalska) pa je določen tudi znesek. Sodišče je za osem projektov v vzorcu, ki so vključevali naložbe za odlagališče, ugotovilo, da so bila zagotovljena sredstva, ki se rezervirajo v ta namen, v petih primerih zadostna, in sicer na podlagi primerjave z zneski, ugotovljenimi v namenski študiji ([tabela 9](#)).

Tabela 9 | Zagotovitev sredstev, rezerviranih za zaprtje odlagališč in njihovo upravljanje po zaprtju

Država članica	Določeno v nacionalni zakonodaji	Osnova za določitev zneska (skladno z zakonodajo)	Ali so zneski, rezervirani v finančnih računih, zadostni?
Grčija	DA	študija	Zadostni pri dveh od štirih projektov.
Poljska	DA	Ni navedeno, vendar je pravno določeno, da mora znesek zadostovati za kritje stroškov.	Naložbe v odlagališča niso bile vključene v vzorec Sodišča.
Portugalska	DA	20 % vseh naložb v odlagališča	Naložbe v odlagališča niso bile vključene v vzorec Sodišča.
Romunija	DA	študija	Zadostni pri treh od štirih projektov.

To poročilo je sprejel senat II, ki ga vodi članica Sodišča Annemie Turtelboom, v Luxembourgju na zasedanju 15. oktobra 2025.

Za Evropsko računsko sodišče



Tony Murphy
predsednik

Priloge

Priloga I – O reviziji

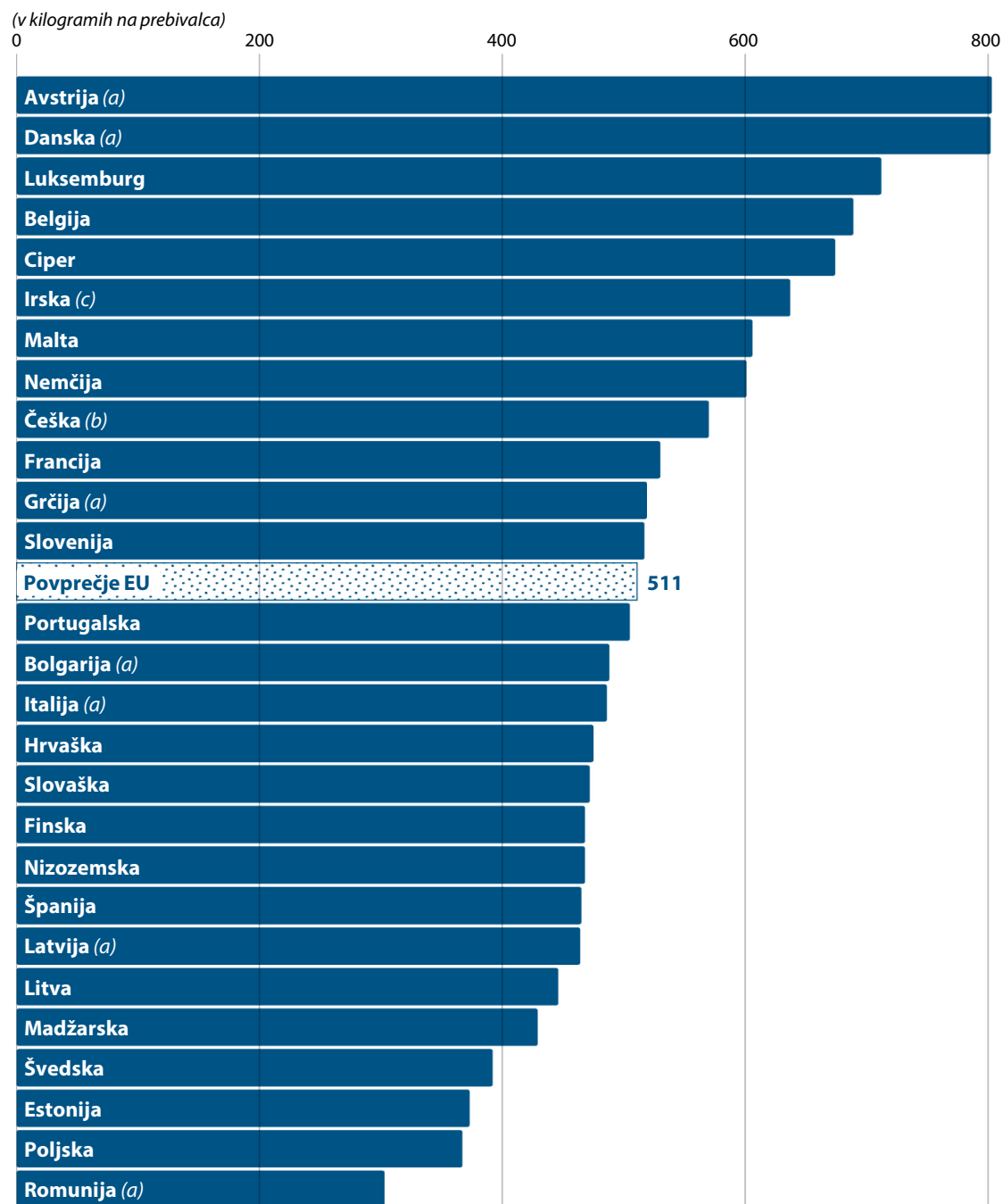
Kaj so komunalni odpadki

- 01** Komunalni odpadki so odpadki, ki jih zbirajo občinski organi ali se zbirajo v njihovem imenu ter se obdelujejo in odstranjujejo v okviru sistemov ravnanja z odpadki¹. Vključujejo mešane in ločeno zbrane odpadke (kot sta steklo in papir) iz gospodinjstev in iz drugih virov, kot so pisarne, trgovine in javne ustanove, pod pogojem, da so po naravi in sestavi podobni odpadkom iz gospodinjstev².
- 02** Leta 2023 so komunalni odpadki v EU dosegli 511 kg na prebivalca, vendar se razmere po državah članicah zelo razlikujejo, saj ta številka znaša od približno 800 kg do približno 300 kg na prebivalca, kot je prikazano na [sliki 1](#). Dejavniki, ki vplivajo na te razlike, so na primer gospodarsko bogastvo in stopnja urbanizacije z večjo uporabo embaliranega in priročnega blaga.

¹ Eurostat, [Glossary – Municipal waste](#).

² [Direktiva 2008/98/ES](#), člen 3(2b).

Slika 1 | Komunalni odpadki, nastali v letu 2023 (v kg/prebivalca)

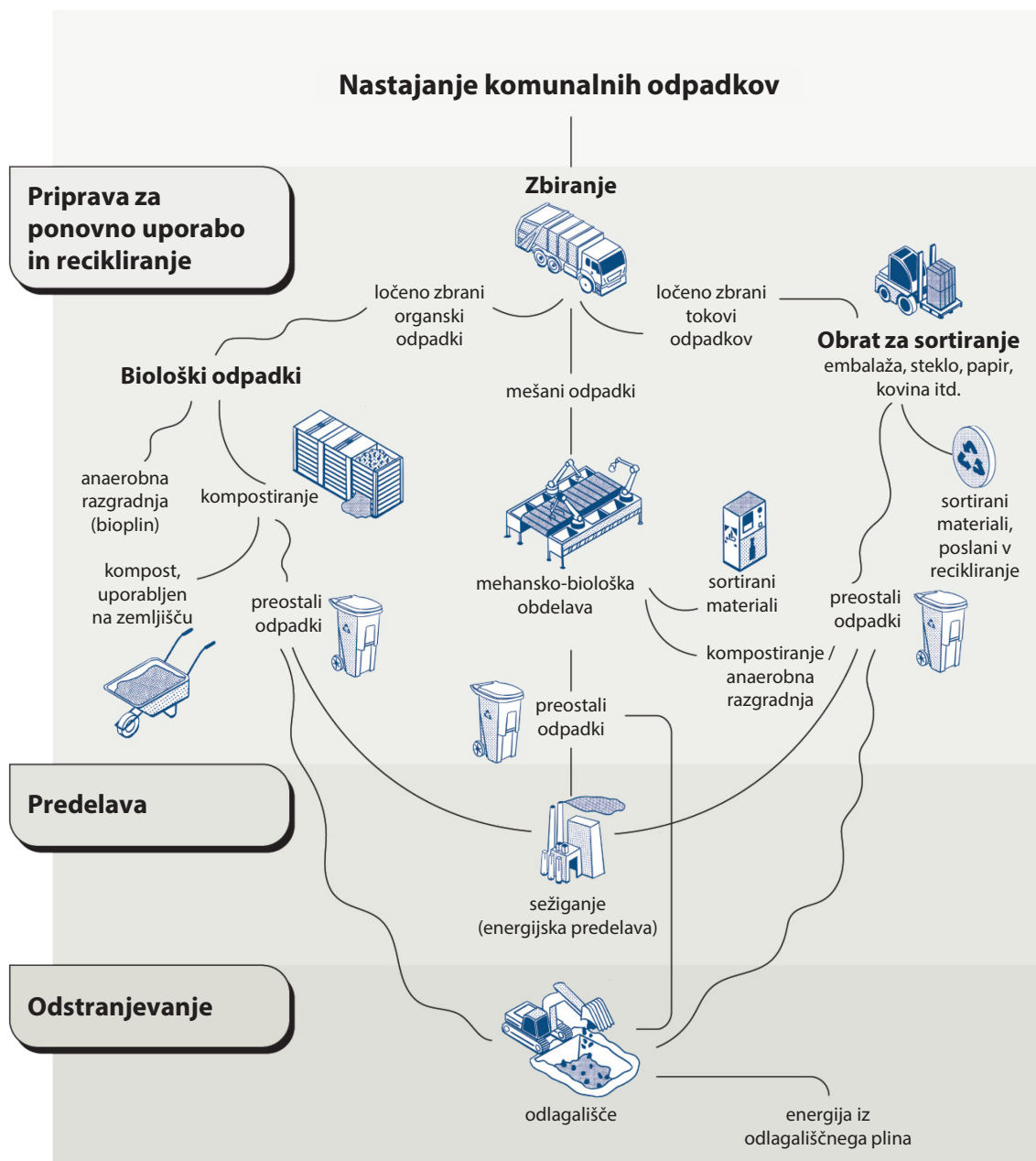


a: podatki za leto 2022; b: podatki za leto 2021; c: podatki za leto 2020

Vir: Sodišče na podlagi nabora podatkov Eurostata [env_wasmun](#) (podatki pridobljeni 2. oktobra 2025)

03 Obdelava odpadkov vključuje postopke, kot so kompostiranje bioloških odpadkov, recikliranje, sežiganje in odlaganje odpadkov na odlagališčih. Postopek ravnanja z odpadki je ponazorjen na [sliki 2](#).

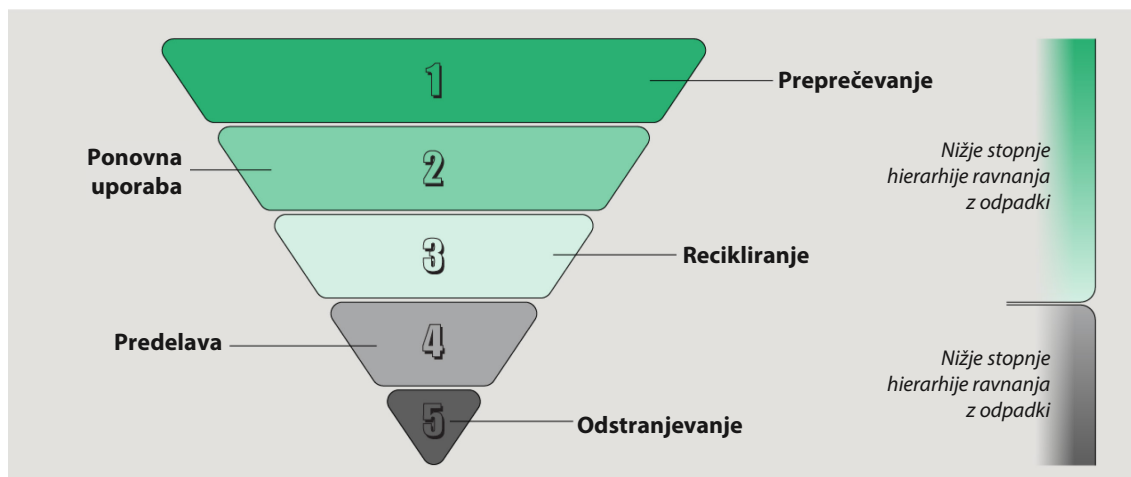
Slika 2 | Postopek ravnanja z odpadki



Vir: Sodišče

- 04** Leta 2008 je bila z zakonodajo EU sprejeta petstopenjska piramida hierarhije ravnanja z odpadki, v kateri je prednost namenjena preprečevanju odpadkov, najmanj zaželena možnost pa je odlaganje odpadkov na odlagališčih ([slika 3](#)).

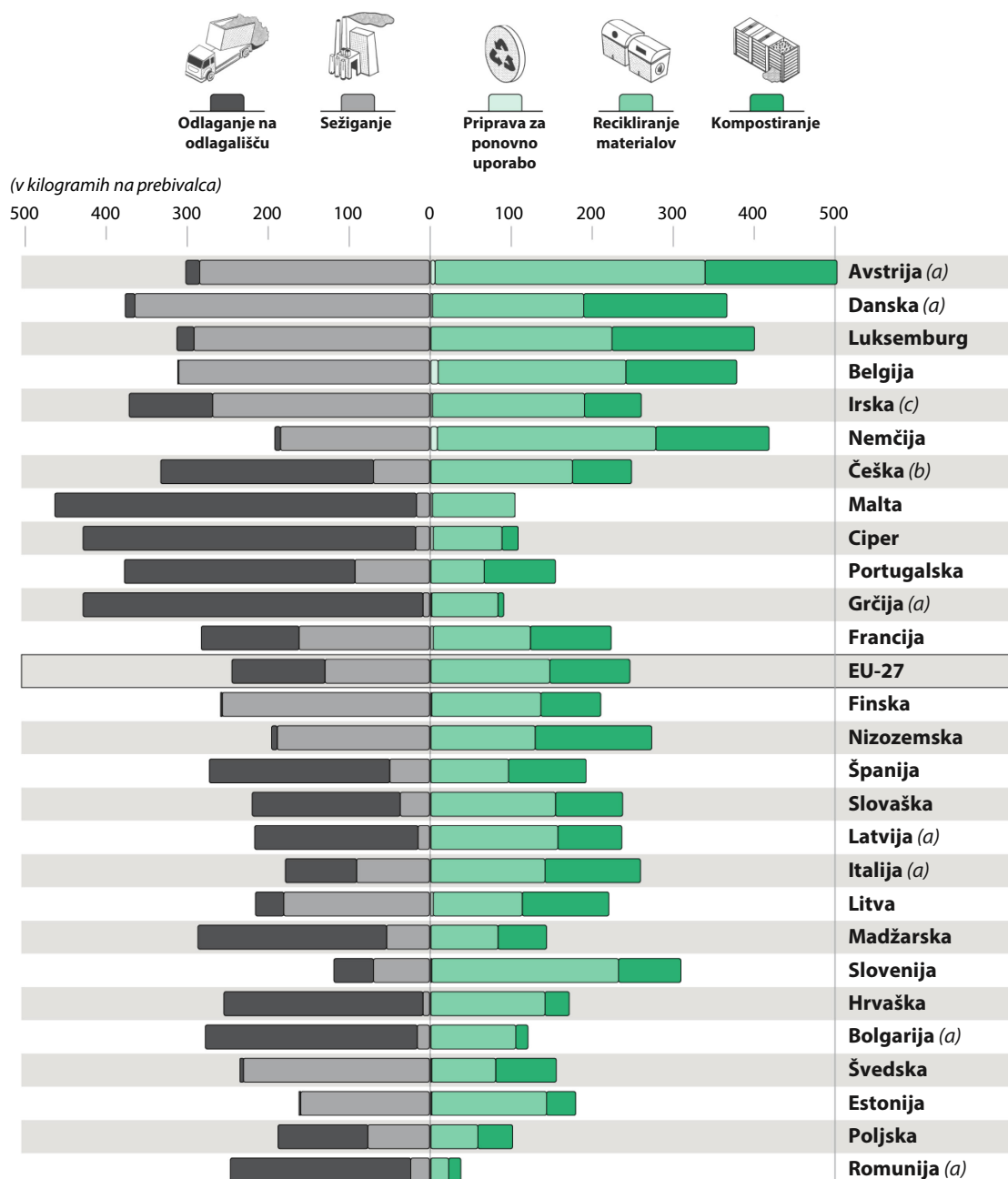
Slika 3 | Hierarhija ravnanja z odpadki



Vir: Sodišče na podlagi direktive o odpadkih

05 Na [sliki 4](#) je ponazorjeno, katere metode obdelave so uporabljale posamezne države članice in v kakšnem deležu. Med državami članicami obstajajo velike razlike, saj nekatere uporabljajo odlagališča za več kot 70 % odpadkov, druge pa jih sežgejo več kot 50 %.

Slika 4 | Komunalni odpadki na prebivalca in metode obdelave (2023, v kg)

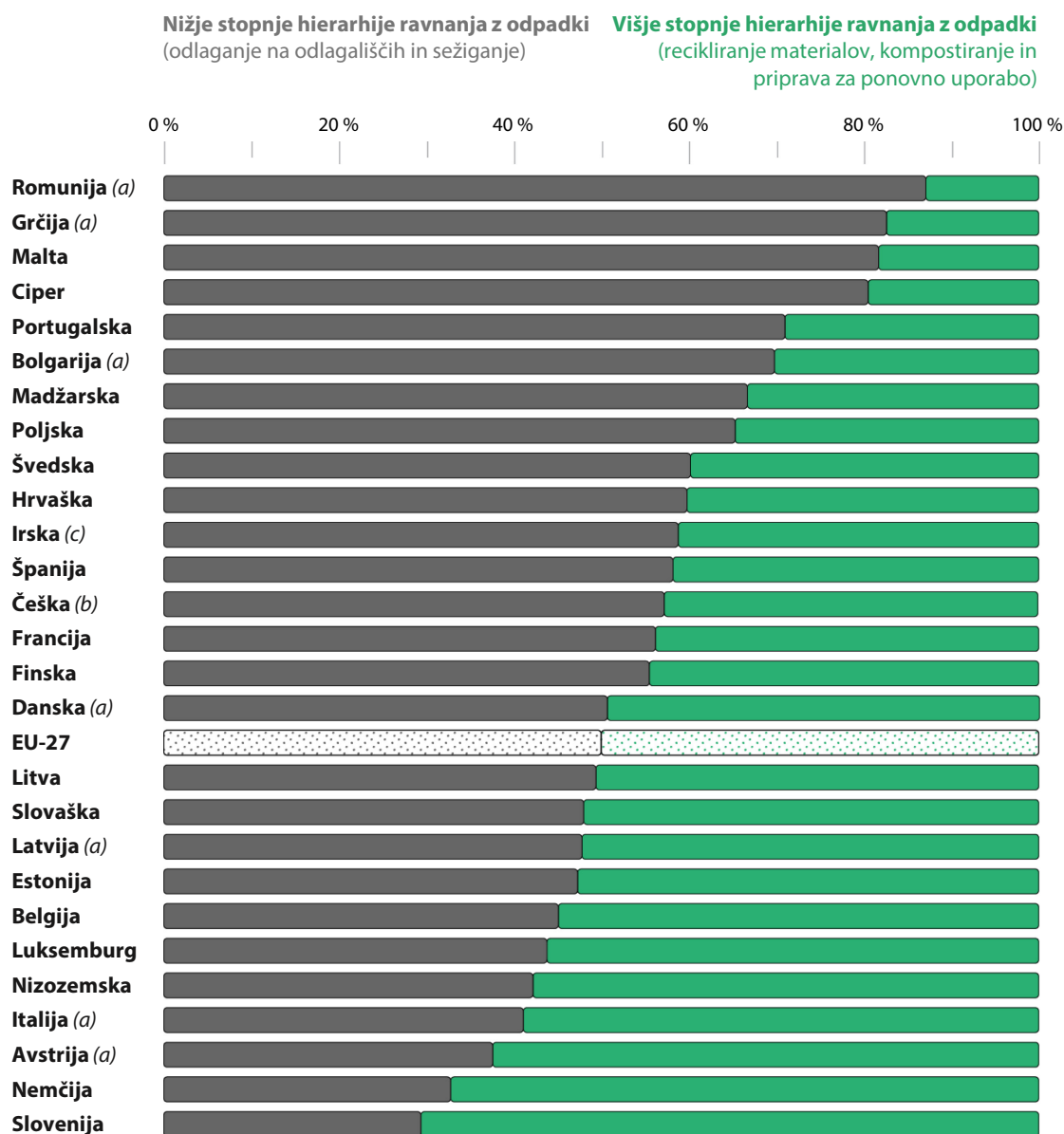


a: podatki za leto 2022; b: podatki za leto 2021; c: podatki za leto 2020

Vir: Sodišče na podlagi nabora podatkov Eurostata [env_wasmun](#) (podatki pridobljeni 2. oktobra 2025)

06 Na [sliki 5](#) je prikazan delež dejavnosti obdelave odpadkov na nižjih stopnjah hierarhije ravnanja z odpadki in tistih na višjih. Vodilne države na področju recikliranja in kompostiranja (več kot 60 % komunalnih odpadkov) so Slovenija, Nemčija in Avstrija.

Slika 5 | Delež dejavnosti obdelave odpadkov na nižjih in višjih stopnjah hierarhije ravnanja z odpadki



a: podatki za leto 2022; b: podatki za leto 2021; c: podatki za leto 2020

Vir: Sodišče na podlagi nabora podatkov Eurostata [env_wasmun](#) (podatki pridobljeni 2. oktobra 2025)

Regulativni okvir EU

- 07** Okvir EU za ravnanje z odpadki je bil vzpostavljen leta 1975 z [direktivo o odpadkih](#), ki temelji na členih 100 in 235 [Rimske pogodbe](#). Od takrat pravni akti spodbujajo države članice k preprečevanju, recikliranju in predelavi odpadkov z namenom pridobivanja materialov in energije ter k izvajanju postopkov za ponovno uporabo odpadkov.
- 08** Danes glavna zakonodaja EU, ki se nanaša na komunalne odpadke ([slika 6](#)), vključuje tri direktive, ki so bile večkrat spremenjene, in sicer okvirno direktivo o odpadkih (direktiva o odpadkih), direktivo o embalaži in odpadni embalaži (direktiva o embalaži) in direktivo o odlaganju odpadkov na odlagališčih. Leta 2025 je bila direktiva o embalaži razveljavljena z uredbo o embalaži in odpadni embalaži (uredba o embalaži), medtem ko je bila za direktivo o odpadkih sprejeta še ena sprememba.

Slika 6 | Pravni akti

Okvirna direktiva o odpadkih

Direktiva 2008/98/ES, kakor je bila spremenjena v letih 2014, 2015, 2017, 2018 in 2025

Določeni so ukrepi za zaščito okolja in zdravja ljudi s preprečevanjem ali zmanjšanjem škodljivih učinkov nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi.
Uvedena je hierarhija ravnanja z odpadki.
Določeni so cilji, ki jih morajo doseči države članice.

Direktiva o embalaži in odpadni embalaži

Direktiva 94/62/ES, kakor je bila spremenjena leta 2003, 2004, 2005, 2009, 2013, 2015 in 2018

Določeni so ukrepi, katerih pglavni cilj je preprečevati nastajanje odpadne embalaže, dodatna temeljna načela pa obsegajo ponovno uporabo embalaže, recikliranje in druge oblike predelave odpadne embalaže, da bi se zmanjšal obseg končnega odstranjevanja takšnih odpadkov in da bi se s tem prispevalo k prehodu na krožno gospodarstvo.
Določeni so cilji, ki jih morajo doseči države članice.

Uredba o embalaži in odpadni embalaži

Uredba (EU) 2025/40 o razveljavitvi direktive o embalaži in odpadni embalaži

Določene so zahteve glede okoljske trajnostnosti in označevanja v celotnem življenjskem ciklu embalaže, da se dovoli njeno dajanje na trg. Določene so tudi zahteve za razširjeno odgovornost proizvajalca in preprečevanje odpadne embalaže, kot sta zmanjšanje nepotrebne embalaže in ponovna uporaba ali ponovno polnjenje embalaže, ter zahteve za zbiranje in obdelavo, vključno z recikliranjem, odpadne embalaže.
Določeni so cilji, ki jih morajo doseči države članice.

Direktiva o odlaganju odpadkov na odlagališčih

Direktiva 1999/31/ES, kakor je bila spremenjena leta 2018

Cilj je zagotoviti postopno zmanjšanje uporabe odlagališč, zlasti za odpadke, ki so primerni za recikliranje ali drugo predelavo. Poleg tega so s strogimi operativnimi in tehničnimi zahtevami za odpadke in odlagališča določeni ukrepi, postopki in smernice za preprečevanje ali zmanjšanje negativnih vplivov na okolje, zlasti onesnaževanja površinskih voda, podtalnice, tal in zraka ter učinkov na globalno okolje, vključno z učinkom tople grede in vsemi posledičnimi tveganji za zdravje ljudi zaradi odlaganja odpadkov na odlagališču v celotnem življenjskem ciklu odlagališča.
Določeni so cilji, ki jih morajo doseči države članice.

Vloge in odgovornosti

09 Vloge in odgovornosti Komisije in držav članic navedene na [sliki 7](#).

Slika 7 | Vloge in pristojnosti



Komisija

Generalni direktorat (GD) ENV je odgovoren za okoljsko politiko, ki vključuje odpadke. GD REGIO je odgovoren za kohezijsko politiko, v okviru katere se državam članicam zagotavljajo znatna sredstva za izvajanje projektov v zvezi z odpadki. GD ECFIN in SG RECOVER (delovna skupina v okviru Generalnega sekretariata) sta odgovorna za izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost.

Evropska agencija za okolje (EEA) je agencija Evropske unije, ki zagotavlja vpogled v stanje evropskega okolja, med drugim v zvezi z odpadki. Objavlja poročila in podatke, na primer o napredku držav članic pri doseganju ciljev glede odpadkov.



Države članice

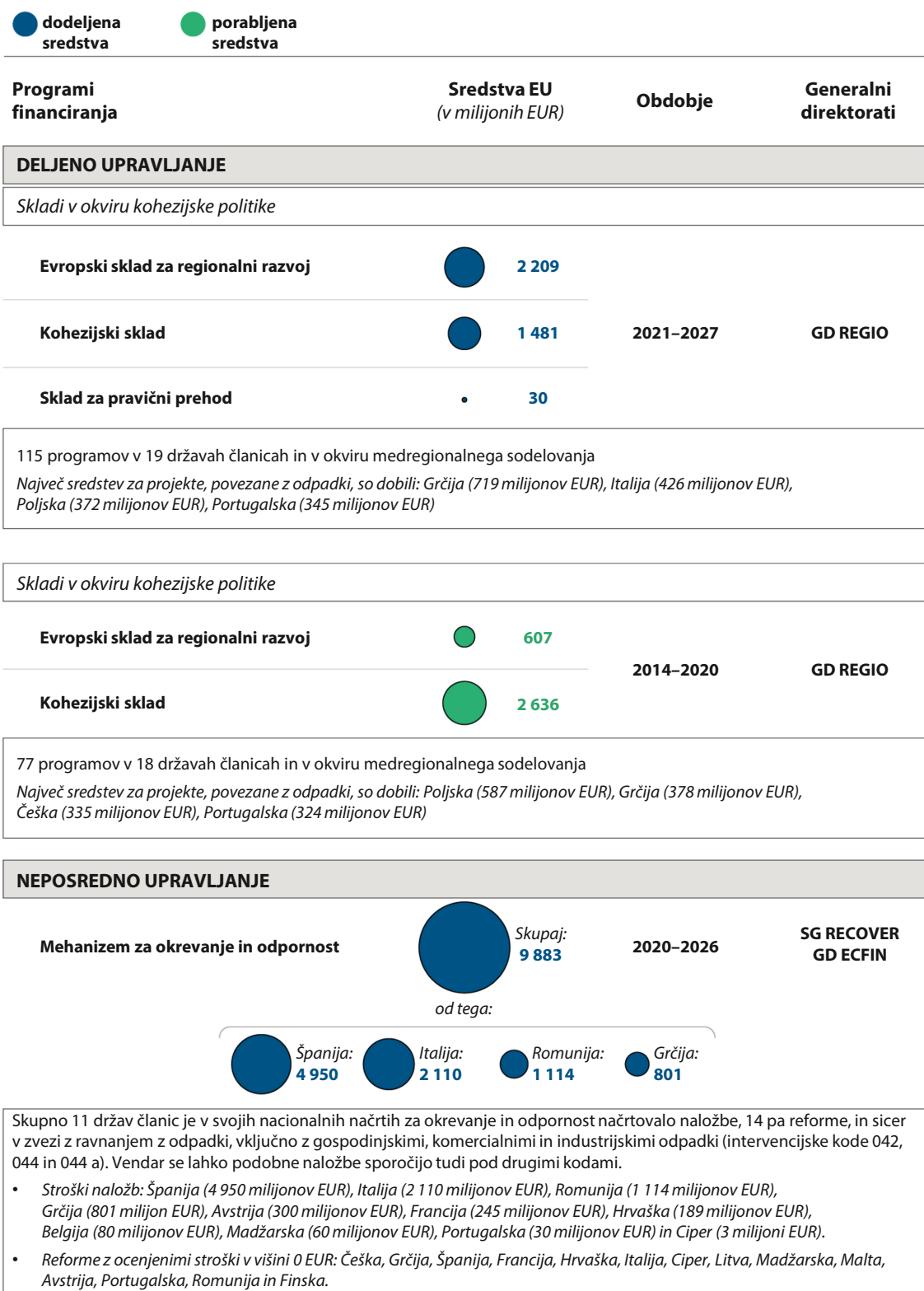
- Odločajo o nacionalni politiki komunalnih odpadkov. Izvajanje politike ravnanja z odpadki (vključno z zbiranjem, obdelavo in odstranjevanjem odpadkov) običajno prenesejo na regionalne in/ali lokalne organe (tj. občine).
- Pripravijo načrte ravnanja z odpadki in programe preprečevanja odpadkov.
- Odločajo o ravni javne podpore v svoji državi.
- Izvajajo nekatere sklade EU (na primer sklade kohezijske politike).

Vir: Sodišče

Glavni viri financiranja EU

10 Glavni viri financiranja EU za projekte v zvezi s komunalnimi odpadki so skladi, ki se izvajajo v okviru kohezijske politike, ter mehanizem za okrevanje in odpornost ([slika 8](#)). Te upravljajo različni generalni direktorati Komisije, vključujejo pa različne načine upravljanja.

Slika 8 | Programi financiranja EU – naložbe v ravnanje s komunalnimi odpadki



Vir: Sodišče na podlagi [platforme odprtih podatkov o koheziji](#) (posodobitev z dne 5. aprila 2024 za obdobje 2014–2020 in z dne 10. aprila 2025 za obdobje 2021–2027) in podatkovnih zbirk Komisije za mehanizem za okrevanje in odpornost

Obseg revizije in revizijski pristop

11 V poročilu so ocenjeni ukrepi, ki so jih sprejele Komisija in države članice za doseganje ciljev EU za komunalne odpadke. Sodišče je zato ocenilo, v kakšnem obsegu:

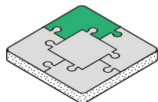
- so pravne pobude Komisije in njeno izvrševanje ustrezali svojemu namenu,
- so štiri države članice v vzorcu Sodišča dosegle dober napredek pri doseganju ožjih in širših ciljev EU glede odpadkov,
- so se projekti, sofinancirani s sredstvi EU, dobro izvajali v smislu časa, stroškov in zmogljivosti.

12 Revizija Sodišča zajema komunalne odpadke, kot jih urejajo direktiva o odpadkih, direktiva o embalaži, direktiva o odlaganju odpadkov na odlagališčih in uredba o embalaži. Sodišče ni analiziralo tokov komunalnih odpadkov, za katere niso določeni cilji (npr. kosovni odpadki) ali tokov odpadkov, ki jih urejajo drugi pravni akti (npr. električna in elektronska oprema ter izrabljena vozila). Poleg tega v obseg revizije ni vključilo naslednjih vidikov: (i) uvoza in izvoza odpadkov; (ii) zanesljivosti podatkov o odpadkih, predloženih Eurostatu. Revizija Sodišča zajema obdobje od leta 2014 do konca leta 2024.

13 Sodišče je analiziralo dokaze iz različnih virov, ki so navedeni na [sliki 9](#).

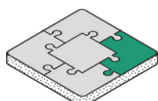
Slika 9 | Viri dokazov

Dokumenti



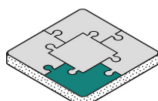
Dokumenti politike EU o odpadkih, regulativni okvir, nacionalna dokumentacija o odpadkih ter poročila in študije, ki so jih objavili Evropska agencija za okolje (EEA), raziskovalni organi, združenja in akademski krogi.

Podatki



Podatki iz različnih virov, zlasti podatki Komisije, Eurostata, Evropske agencije za okolje, platforme odprtih podatkov o koheziji in nacionalnih organov. Na primer, statistični podatki o odpadkih, ki jih sporočijo države članice, ali podatki v zvezi s projekti.

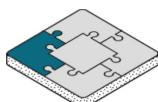
Revizijski obiski v štirih državah članicah



Za vzorec štirih držav članic (Grčija, Poljska, Portugalska in Romunija), ki jih je Sodišče preučilo: nacionalni načrti ravnanja z odpadki, zakonodajni dokumenti in dokumenti politike, finančna podpora, izvedbeni načrti itd.

Sodišče je države članice izbralo po presoji izmed tistih, za katere obstaja tveganje, da ne bodo izpolnile ciljev EU glede komunalnih odpadkov in odpadne embalaže. Izbor je temeljil na pomembnosti in geografski pokritosti. Poraba teh štirih držav članic pomeni 47 % skupne porabe za projekte na področju odpadkov v okviru kohezijske politike v obdobju 2014–2020.

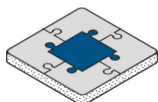
16 projektov



Sodišče je za vzorec 16 projektov (v istih štirih državah članicah) preučilo projektne vloge, odobritve nepovratnih sredstev, poročila o zaključku gradnje objektov, dovoljenja, dejavnosti ozaveščanja in vse gradivo, potrebno za ugotovitev ravni uporabe načela „onesnaževalec plača“ v občinah v vzorcu.

Sodišče je po presoji izbralo projekte, sofinancirane v okviru kohezijske politike v obdobju 2014–2020 v štirih državah članicah. Projekte je izbralo v populaciji projektov, za katere je prejelo informacije, ki potrjujejo, da delujejo. V vzorec je vključilo le projekte, ki so prejeli sredstva EU v višini več kot 1 milijon EUR.

Razgovori

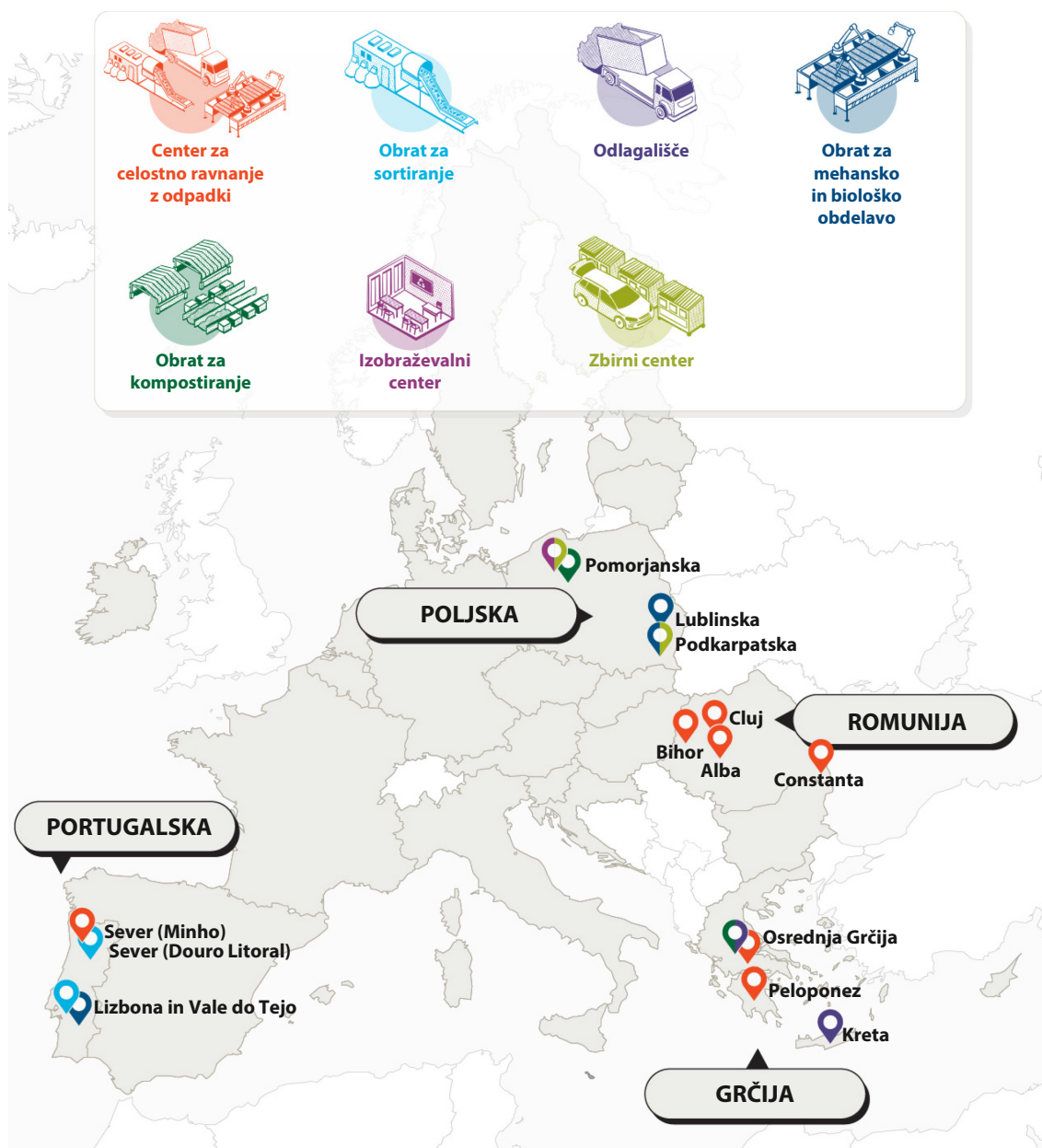


Razgovori z uslužbenci generalnih direktorats Komisije in Evropske agencije za okolje ter predstavniki ministrstev, nacionalnih agencij za ravnanje z odpadki, upravičencev do sredstev EU ter regionalnih in lokalnih organov. Informativni sestanki z organi v dveh državah članicah (Belgija in Italija). Razgovori z združenji, dejavnimi na področju odpadkov na ravni EU in nacionalni ravni.

Vir: Sodišče

14 Na [sliki 10](#) je prikazana lokacija preučenih projektov, ki so označeni tudi glede na vrsto naložbe.

Slika 10 | Lokacija in vrsta preučenih projektov



Opomba: Centri za celostno ravnanje z odpadki vključujejo odlagališča, obrate za sortiranje, obrate za mehansko in biološko obdelavo ter obrate za kompostiranje.

Vir: Sodišče

- 15** To poročilo je del niza publikacij, ki jih je Sodišče objavilo o različnih vidikih odpadkov in krožnosti, med drugim [Posebno poročilo 16/2024](#) o novih prihodkih EU iz naslova nereciklirane odpadne plastične embalaže, [Posebno poročilo 17/2023](#) o krožnem gospodarstvu, [Pregled 02/2023](#) o nevarnih odpadkih in [Pregled 04/2020](#) o plastičnih odpadkih.
- 16** Sodišče se je za to revizijo odločilo zato, da bi pridobilo dragocen vpogled, ki bi bil lahko v pomoč Komisiji, ki bo v kratkem pregledala nekatere cilje. V skladu z zadevnimi direktivami (direktivo o odpadkih, direktivo o embalaži in direktivo o odlaganju odpadkov na odlagališčih) in uredbo o embalaži mora Komisija te preglede izvesti v letih 2024, 2028 in 2032, odvisno od posameznih ciljev. Pregled, ki naj bi ga Komisija opravila do leta 2024 (cilj glede odlaganja odpadkov na odlagališčih), je v času priprave tega poročila še potekal.

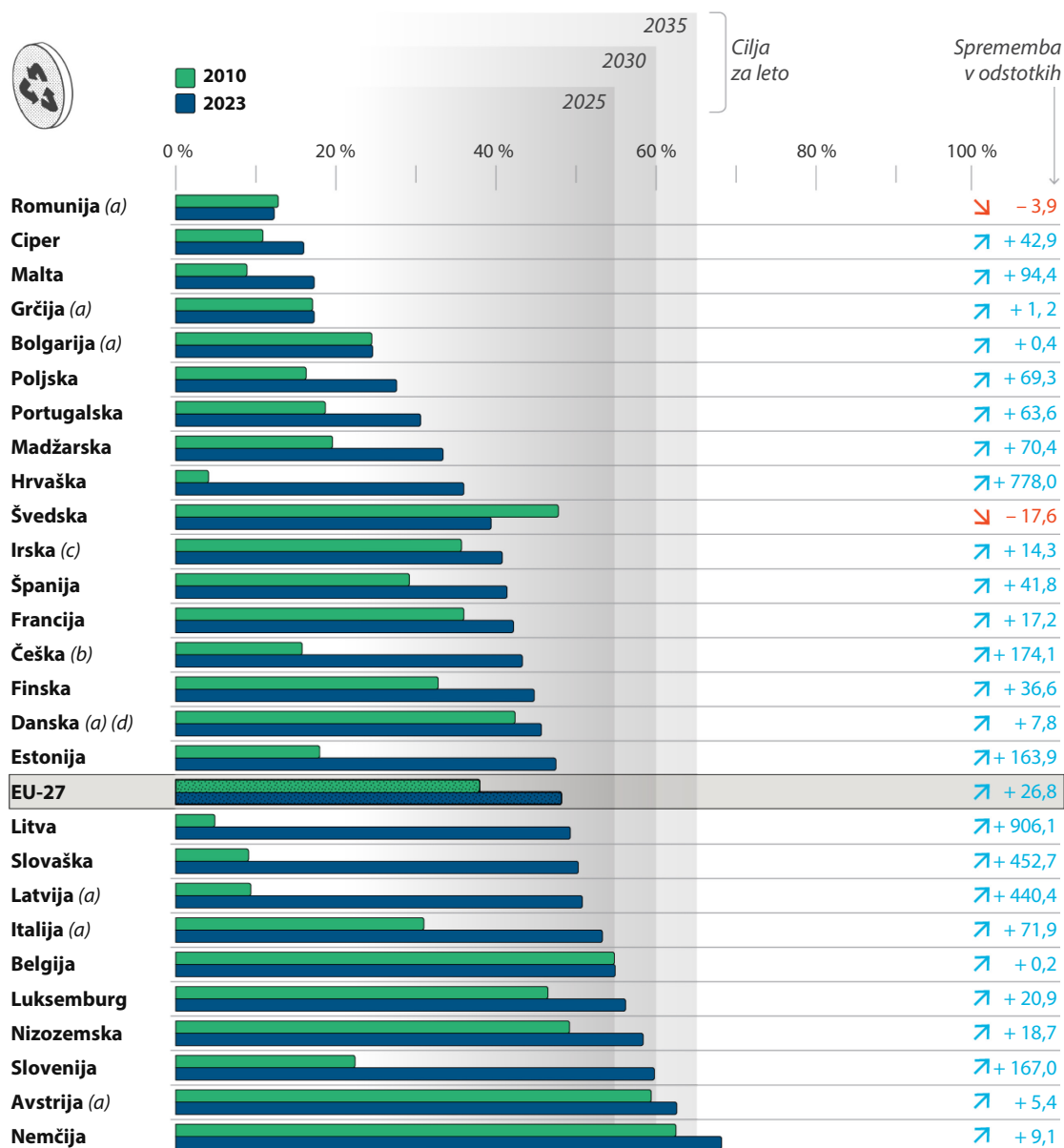
Priloga II – Napredek držav članic pri doseganju treh glavnih ciljev glede komunalnih odpadkov

01 Sodišče je z uporabo podatkovnih zbirk Eurostata analiziralo napredek držav članic pri doseganju treh glavnih ciljev glede komunalnih odpadkov:

- „komunalni odpadki, ki so pripravljeni za ponovno uporabo in recikrirani“, od leta 2010 do leta 2023 ([slika 1](#)),
- „odpadna embalaža, ki je bila pripravljena za ponovno uporabo in recikrirana“, od leta 2010 do leta 2022 ([slika 2](#)),
- „odpadki, odloženi na odlagališčih, kot odstotni delež vseh nastalih komunalnih odpadkov“, od leta 2010 do leta 2023 ([slika 3](#)).

Sodišče je uporabilo podatke, ki jih Eurostat prejme v okviru prostovoljnega poročanja držav članic, saj omogočajo spremljanje napredka skozi čas. Ti podatki se lahko razlikujejo od podatkov, ki jih države članice sporočajo v skladu z ustreznimi izvedbenimi sklepi Komisije v zvezi z recikliranjem komunalnih odpadkov in odpadki z odlagališč in ki jih Komisija uporablja za oceno doseganja ciljev ([Priloga III](#)).

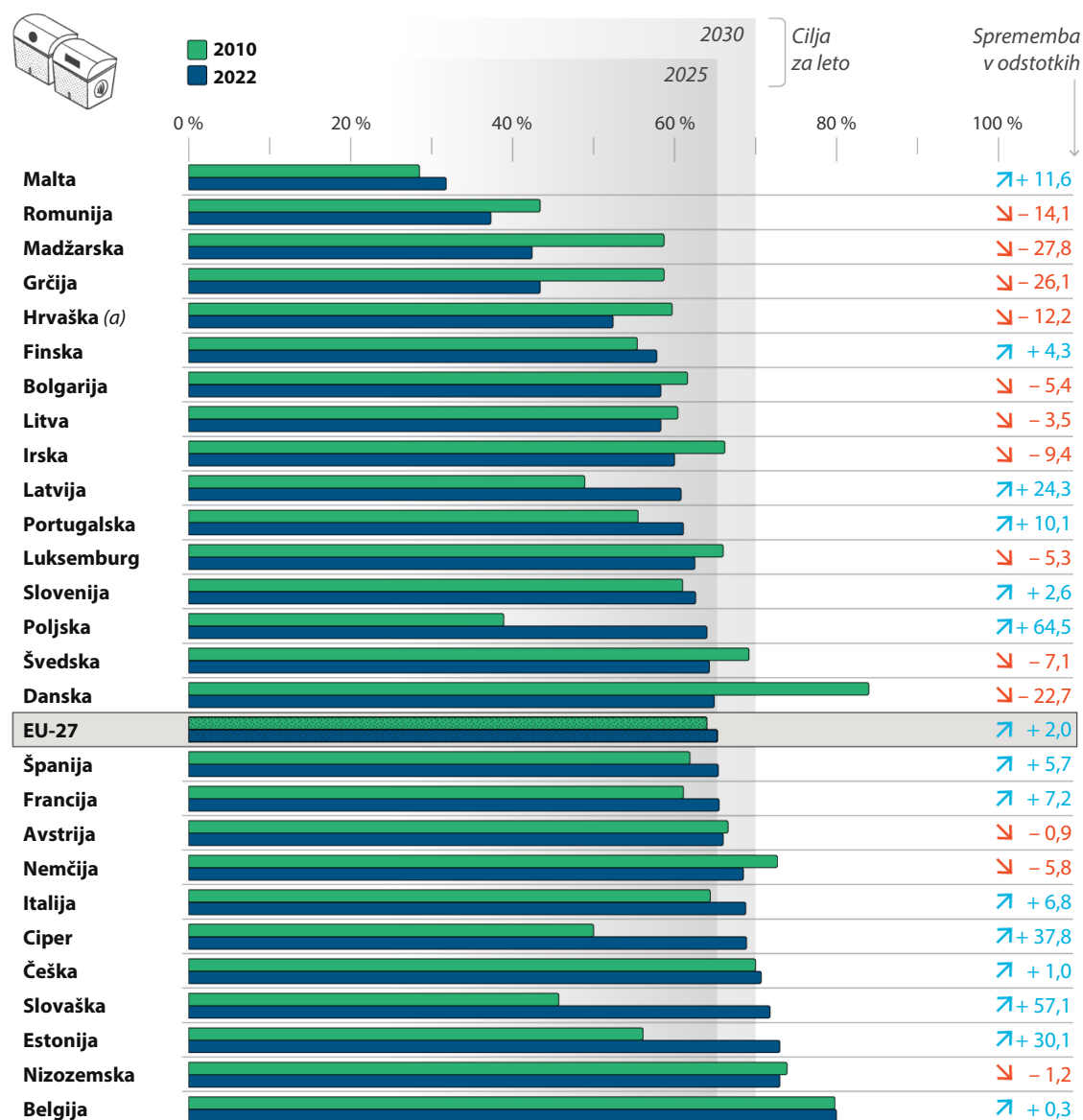
Slika 1 | Napredek držav članic pri doseganju cilja „komunalni odpadki, ki so pripravljani za ponovno uporabo in reciklirani“ (2010–2023)



a: podatki za leto 2022; b: podatki za leto 2021; c: podatki za leto 2020; d: podatki za leto 2011

Vir: Sodišče na podlagi nabora podatkov Eurostata [sdg_11_60](#) (podatki pridobljeni 2. oktobra 2025)

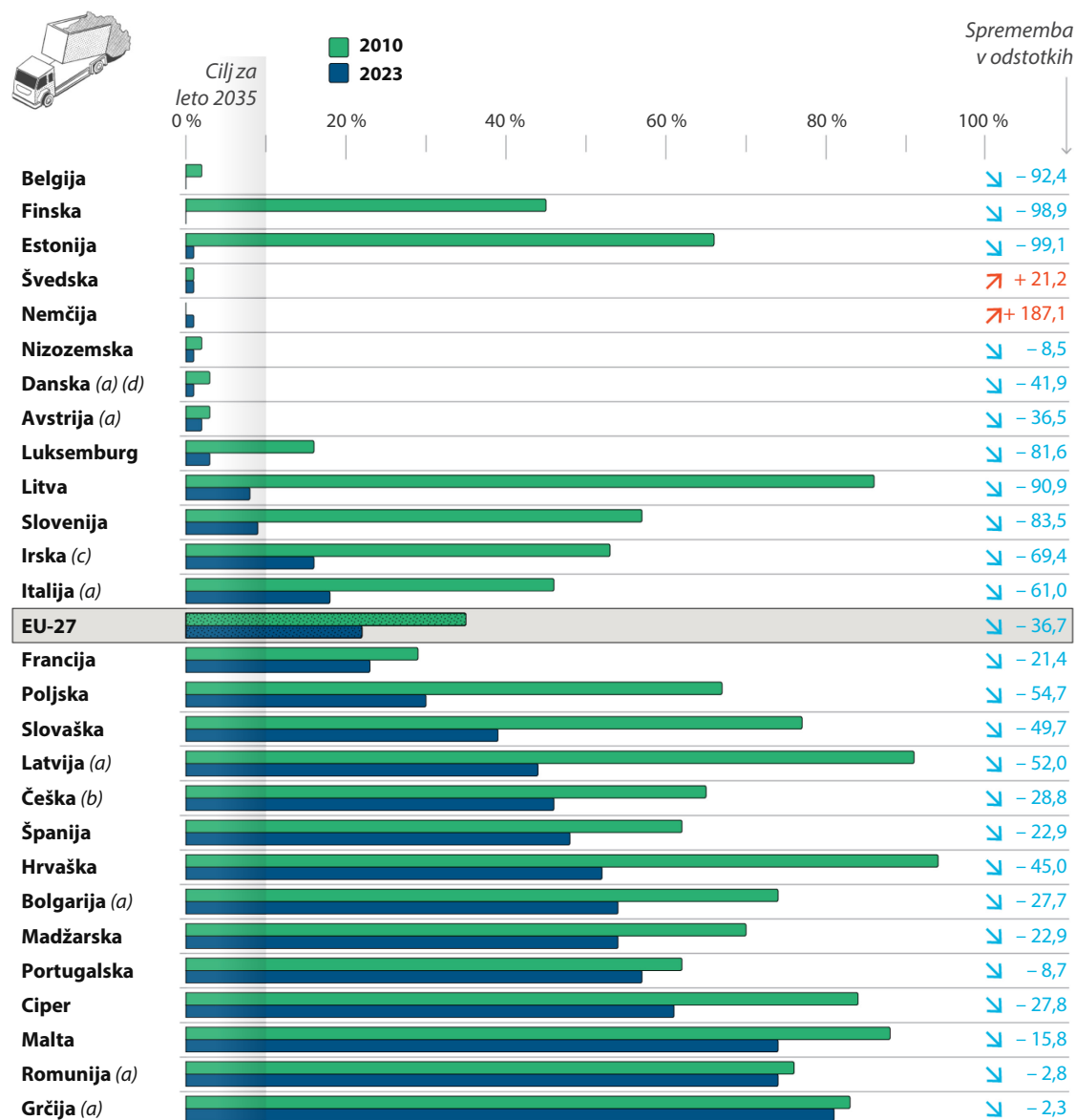
Slika 2 | Napredek držav članic pri doseganju cilja „odpadna embalaža, ki je reciklirana“ (2010–2022)



a: podatki za leto 2012

Vir: Sodišče na podlagi nabora podatkov Eurostata [env_waspac](#) (podatki pridobljeni 2. oktobra 2025)

Slika 3 | Napredek držav članic pri doseganju cilja „odpadki, odloženi na odlagališčih, kot odstotni delež vseh nastalih komunalnih odpadkov“ (2010–2023)



a: podatki za leto 2022; b: podatki za leto 2021; c: podatki za leto 2020; d: podatki za leto 2011

Vir: Sodišče na podlagi nabora podatkov Eurostata [env_wasmun](#) (podatki pridobljeni 2. oktobra 2025)

Priloga III – Primerljivost podatkov o odpadkih

01 Države članice zagotavljajo podatke na podlagi različnih pravnih besedil EU. Ustrezna pravna besedila za podatke, navedene v tem poročilu, so [direktiva o odpadkih](#), [direktiva o embalaži](#), [direktiva o odlaganju odpadkov na odlagališčih](#) in ustrezni izvedbeni sklepi Komisije¹ ter [uredba o statistiki odpadkov](#). Poleg tega države članice od osemdesetih let prejšnjega stoletja prostovoljno sporočajo podatke na podlagi skupnega vprašalnika, ki sta ga pripravila Eurostat in Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). Posledica tega so različni nabori podatkov za kazalnike, kot so nastali komunalni odpadki, komunalni odpadki, odloženi na odlagališčih, in reciklirani komunalni odpadki. Poročanje v skladu z direktivo o odpadkih, direktivo o embalaži in direktivo o odlaganju odpadkov na odlagališčih je treba predložiti 18 mesecev po referenčnem letu, prostovoljno poročanje pa poteka prej.

02 Prvi dejavnik, ki je vplival na primerljivost sporočenih rezultatov za leto 2020 za cilj „komunalni odpadki, ki so pripravljeni za ponovno uporabo in reciklirani“ v državah članicah, je bila prožnost, ki so jo imele države članice pri izbiri **metode izračuna**. Izbirale so lahko med naslednjimi štirimi metodami izračuna².

- Metoda 1: stopnja recikliranja gospodinjskih odpadkov iz papirja, kovin, plastike in stekla (v %). Števec: količina recikliranih gospodinjskih odpadkov iz papirja, kovine, plastike in stekla; imenovalec: skupna količina nastalih gospodinjskih odpadkov istih kategorij.
- Metoda 2: stopnja recikliranja gospodinjskih in podobnih odpadkov (v %). Števec: količina recikliranih odpadkov iz papirja, kovine, plastike, stekla in drugih posameznih tokov odpadkov iz gospodinjstev ali podobnih tokov odpadkov; imenovalec: skupna količina gospodinjskih in podobnih odpadkov istih kategorij.
- Metoda 3: stopnja recikliranja gospodinjskih odpadkov (v %). Števec: količina recikliranih gospodinjskih odpadkov; imenovalec: skupna količina gospodinjskih odpadkov brez nekaterih kategorij odpadkov.
- Metoda 4: stopnja recikliranja komunalnih odpadkov (v %). Števec: količina recikliranih komunalnih odpadkov; imenovalec: količina nastalih komunalnih odpadkov.

¹ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2019/1004 za stopnjo recikliranja komunalnih odpadkov, Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2019/665 za cilj glede embalaže in odpadne embalaže ter Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2019/1885 za cilj glede odlaganja odpadkov na odlagališčih.

² Sklep 2011/753/EU, Priloga I.

- 03** Drugi dejavnik, ki je negativno vplival na primerljivost stopenj recikliranja, je bila premajhna natančnost pri **opredelitvi komunalnih odpadkov**. Komunalni odpadki so bili v sklepu Komisije iz leta 2011³ opredeljeni kot gospodinjski in podobni odpadki. Pojem „podobni odpadki“, ki ga je bilo treba upoštevati pri doseganju cilja, dopušča različne razlage. Te težave z razlago je Komisija priznala v oceni učinka⁴, priloženi njenim predlogom iz leta 2014 za spremembo direktive o odpadkih, direktive o embalaži in direktive o odlaganju odpadkov na odlagališčih. Leta 2019 je nato te pojme pojasnila⁵.
- 04** Učinek različnih razlag pojma komunalnih odpadkov med državami članicami je težko količinsko opredeliti, vendar je lahko znaten, kot kaže primer Belgije. Kot je navedla Evropska agencija za okolje⁶, je poročanje Belgije do leta 2019 temeljilo izključno na gospodinjskih odpadkih. Od leta 2020 vključuje tudi podobne odpadke podjetij. Zaradi tega se je kazalnik za „nastale komunalne odpadke“ nenadoma povečal za 76 %⁷.
- 05** Tretji dejavnik, ki vpliva na primerljivost podatkov, sporočenih za merjenje skladnosti s cilji glede recikliranja za leto 2025, je „**točka izračuna**“. V skladu z direktivami iz leta 2018 se odpadki štejejo za reciklirane, ko vstopijo v postopek recikliranja in ne ko izstopijo iz postopka sortiranja, kot je bilo prej. Vendar lahko države članice uporabijo izjemo in kot osnovo za svoje poročanje še vedno uporabijo količine, natehtane ob koncu postopka sortiranja, če se odpadki nato reciklirajo in se odšteje teža materialov ali snovi, odstranjenih s postopki pred recikliranjem.

³ Sklep Komisije 2011/753/EU.

⁴ SWD(2014) 207, oddelek 2.5.2.

⁵ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2019/1004.

⁶ Waste management country profile with a focus on municipal and packaging waste – Belgium, Evropska agencija za okolje, marec 2025.

⁷ Eurostat, nabor podatkov [env_wasmun](#), podatki pridobljeni 2. aprila 2025.

- 06** Za oceno tega odbitka lahko države članice uporabijo stopnje povprečnih izgub za oceno teže materialov ali snovi, odstranjenih po sortiranju, vendar pred recikliranjem. Stopnje povprečnih izgub se lahko uporabijo le, kadar zanesljivih podatkov ni mogoče pridobiti drugače, in jih je treba izračunati na podlagi pravil, ki jih določi Komisija v delegiranem aktu. V skladu z direktivo o odpadkih bi morala Komisija delegirani akt o stopnjah povprečnih izgub sprejeti do 31. marca 2019, vendar ta akt še ni bil sprejet. Sodišče je v [posebnem poročilu](#) iz leta 2024 o novih prihodkih EU iz naslova nerekiclrane odpadne plastične embalaže ugotovilo, da so zaradi prakse merjenja količine odpadkov ob izstopu iz obrata za sortiranje (kot v večini držav članic) in brez jasnih pravil EU o stopnjah povprečnih izgub ocene držav članic o recikliranih količinah manj primerljive in manj zanesljive.
- 07** Uporaba nove „točke izračuna“ znižuje stopnjo recikliranja. Komisija v oceni učinka, priloženi predlogu uredbe o embalaži, ocenjuje, da bodo zaradi uporabe nove metodologije sporočene stopnje recikliranja za 5–20 % nižje.

Priloga IV – Pravna podlaga EU: ukrepi za obravnavo nastajanja in ločenega zbiranja odpadkov

01 V več pravnih aktih so bili uvedeni ukrepi za preprečevanje in omejevanje nastajanja odpadkov ali zmanjšanje njihovega vpliva na okolje. Navedeni so v **tabeli 1**.

Tabela 1 | Pravna podlaga EU: ukrepi za preprečevanje in omejevanje nastajanja odpadkov ali zmanjšanje njihovega vpliva na okolje

Pravna podlaga	Ukrep
Omejitev uporabe lahkih vrečk Direktiva (EU) 2015/720	— Do decembra 2018 (sprejeti ukrepe): lahke vrečke ne smejo biti več brezplačno na voljo; in/ali — do decembra 2019 (sprejeti ukrepe): na prebivalca se lahko porabi največ 90 vrečk in do decembra 2025 (sprejeti ukrepe): na prebivalca se lahko porabi največ 40 vrečk.
Zmanjšanje vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje Direktiva (EU) 2019/904	— Do leta 2021 (sprejeti ukrepe): prepovedani so: (i) naslednji plastični proizvodi: plastične vatrane palčke, jedilni pribor, krožniki, slamice, mešalne palčke za pijače, palčke za balone, (ii) proizvodi iz oksorazgradljive plastike ter (iii) posode za živila in pijačo iz ekspaniranega polistirena. — Od 1. julija 2024 (sprejeti ukrepe): vsebniki za pijačo do treh litrov morajo imeti pritrjene pokrovčke. — Do leta 2026 (sprejeti ukrepe): zmanjšanje porabe lončkov in posod za živila, da se doseže merljivo količinsko zmanjšanje v primerjavi z letom 2022.
Embalaža in odpadna embalaža Uredba (EU) 2025/40	— Uvedba ciljev za zmanjšanje odpadne embalaže na prebivalca za 5 % do leta 2030, za 10 % do leta 2035 in za 15 % do leta 2040. — Od januarja 2030 prepoved nekaterih oblik plastične embalaže za enkratno uporabo, kot so tiste, ki se trenutno uporabljajo za sveže sadje in zelenjavo, miniaturne hotelske toaletne izdelke, posamezne porcije prilog (npr. omake, smetana, sladkor). Zahteve glede vsebnosti recikliranih materialov v embalaži, ki jih je treba izpolnjevati od leta 2030: — 30 % v primeru kontaktne embalaže iz polietilen tereftalata (PET), razen plasten za pijačo za enkratno uporabo, — 10 % v primeru kontaktne embalaže iz plastičnih materialov, ki niso PET, razen plasten pijač za enkratno uporabo, — 30 % v primeru plasten pijač za enkratno uporabo, — 35 % v primeru druge plastične embalaže. Do leta 2030 (je treba sprejeti ukrepe): vsaj 10 % pijač in hrane za s seboj je treba prodajati v embalaži za večkratno uporabo. Prav tako do leta 2030: vsa embalaža mora biti primerna za recikliranje.

02 V več pravnih aktih so bili uvedeni ukrepi za spodbujanje ločenega zbiranja odpadkov. Navedeni so v [tabeli 2](#).

Tabela 2 | Pravna podlaga EU: ukrepi za ločeno zbiranje

Pravna podlaga	Ukrep
Zmanjšanje vpliva nekaterih plastičnih proizvodov na okolje Direktiva (EU) 2019/904	— Do leta 2025 (je bilo treba sprejeti ukrepe): 77 % plastenk je treba zbirati ločeno. — Do leta 2029 (je treba sprejeti ukrepe): 90 % plastenk je treba zbirati ločeno.
Embalaza in odpadna embalaža Uredba (EU) 2025/40	— Do leta 2029 (je treba sprejeti ukrepe): 90 % plastenk in pločevink za pijačo za enkratno uporabo je treba zbirati ločeno (kavcijski sistemi postanejo obvezni).

Priloga V – Predelani materiali, ki jih je mogoče reciklirati, in njihove prodajne cene

- 01** Cilj centrov za ravnanje z odpadki je sortirati in obdelati odpadke, da bi se zmanjšala količina odpadkov, ki končajo na odlagališčih, da bi se material z ekonomsko vrednostjo preusmeril nazaj v gospodarstvo (krožnost) in zmanjšali stroški odstranjevanja odpadkov s prodajo materialov, ki jih je mogoče reciklirati.
- 02** Izložki se pri materialih, ki jih je mogoče reciklirati, razlikujejo glede na vrsto odpadkov.
- Pri obratih za mehansko-biološko obdelavo, ki obdelujejo mešane odpadke, so izložki običajno nizki; v vzorcu Sodišča so nižji od 6 % (za projekte, za katere je Sodišče pridobilo informacije). Izložki naj bi se povečali, ker je treba do konca leta 2023 zagotoviti ločevanje in recikliranje pri viru ali ločeno zbiranje za pomembno kategorijo komunalnih odpadkov, tj. biološke odpadke.
 - Obrati za sortiranje ločeno zbranih odpadkov imajo večje izložke; v vzorcu Sodišča (za projekte, za katere je Sodišče pridobilo informacije) so znašali od 20 % do 75 %. Kakovostnejši zbrani odpadki pomenijo večje izložke. Do onesnaženja odpadkov lahko pride na primer, če gospodinjstva ne upoštevajo pravil, na primer da v zabojnik, namenjen samo za papir, odvržejo mešane odpadke.
- 03** Cene, po katerih upravljavci prodajo materiale, ki jih je mogoče reciklirati, se razlikujejo glede na vrsto materiala (za projekte, za katere je Sodišče pridobilo podatke).
- Za nekatere materiale, kot sta aluminij in polietilen tereftalat (PET), so upravljavci obratov od izvajalcev recikliranja dobili visoke cene (npr. več kot 1 000 EUR na tono za aluminij).
 - Cene drugih materialov, kot sta steklo in včasih papir, pa so bile nizke ali celo skoraj nične in so bile pogosto pod povprečjem EU (glej podatke Eurostata¹ o cenah). Eurostat navaja, da je steklo težak in poceni material, pri katerem stroški prevoza pomenijo znaten delež skupnih stroškov pri trgovanju z odpadnim steklom.
 - Poleg tega so gospodarski subjekti opozorili, da je težko prodati plastično folijo. Izvajalci recikliranja so včasih od upravljavcev zahtevali plačilo, da so od njih prevzeli plastično folijo, ali pa so upravljavci cementarnam plačali, da so jo uporabile kot gorivo.

¹ Eurostat, Recycling – secondary material price indicator.

Priloga VI – Sredstva kohezijske politike

01 Države članice o uporabi kohezijskih sredstev poročajo z uporabo vnaprej določenih intervencijskih kod. Za ravnanje s komunalnimi odpadki se zadevne kode nanašajo na nižje in višje stopnje hierarhije ravnanja z odpadki:

- nižje stopnje: za obdobje 2014–2020 koda vključuje odlaganje odpadkov na odlagališčih, sežiganje in mehansko-biološko obdelavo (koda 018), za obdobje 2021–2027 pa obdelavo ostankov odpadkov in izjemoma odlaganje odpadkov na odlagališčih (kodi 068 in 183),
- višje stopnje: za obdobje 2014–2020 koda vključuje ukrepe za čim večje zmanjšanje, sortiranje in recikliranje (koda 017), za obdobje 2021–2027 pa ukrepe za preprečevanje, čim večje zmanjšanje, sortiranje, ponovno uporabo in recikliranje (koda 067).

02 Dodeljena kohezijska sredstva za višje in nižje stopnje hierarhije ravnanja z odpadki za obdobji 2014–2020 in 2021–2027 so prikazana v [tabeli 1](#). Podatki so navedeni za celotno EU skupaj in za štiri države članice, ki jih je Sodišče revidiralo.

Tabela 1 | Delež kohezijskih sredstev, dodeljenih za višje in nižje stopnje hierarhije ravnanja z odpadki (stanje konec leta 2023, v %)

Država članica	Nižje stopnje hierarhije ravnanja z odpadki		Višje stopnje hierarhije ravnanja z odpadki	
	2014–2020	2021–2027	2014–2020	2021–2027
EU	40 %	20 %	59 %	80 %
Grčija	79 %	71 %	21 %	29 %
Poljska	63 %	1 %	37 %	99 %
Portugalska	46 %	0 %	54 %	100 %
Romunija	56 %	0 %	44 %	100 %

Vir: Sodišče na podlagi [platforme odprtih podatkov o koheziji](#) (posodobitev z dne 5. aprila 2024 za obdobje 2014–2020 in z dne 10. aprila 2025 za obdobje 2021–2027)

03 V **tabeli 2** so podatki o stopnji črpanja kohezijskih sredstev za obdobje 2014–2020. Za obdobje 2021–2027 še ni mogoče zagotoviti smiselnih podatkov, saj se je izvajanje začelo pozno in poteka počasi.

Tabela 2 | Kohezijska sredstva (2014–2020) – črpanje (stanje konec leta 2023) (zneski v milijonih EUR)

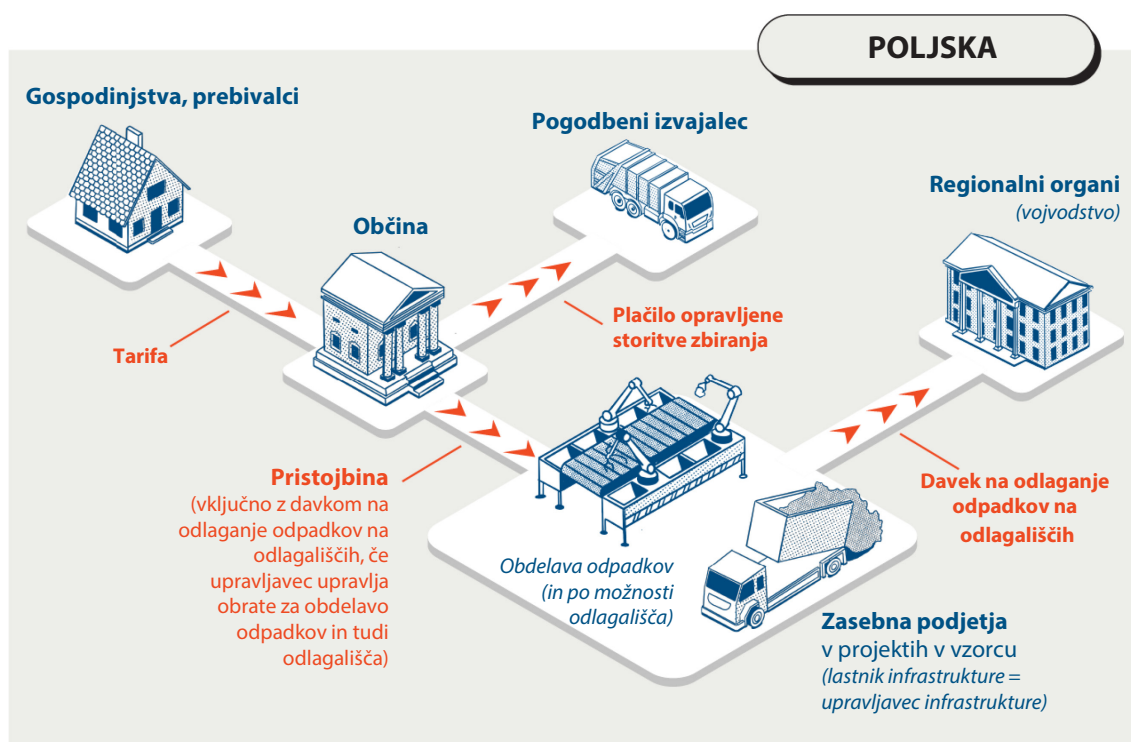
Država članica	Prvotno načrtovano (1)	Na koncu načrtovano (2)	Porabljeni znesek (3)	Črpanje (3)/(2)
Nižje stopnje hierarhije ravnanja z odpadki				
EU	2 775	1 514	1 326	88 %
Grčija	593	317	299	94 %
Poljska	628	109	368	336 %
Portugalska	190	145	148	102 %
Romunija	248	248	101	41 %
Višje stopnje hierarhije ravnanja z odpadki				
EU	2 123	2 041	1 917	94 %
Grčija	148	178	79	44 %
Poljska	637	368	219	60 %
Portugalska	123	165	176	107 %
Romunija	70	70	79	113 %

Vir: Sodišče na podlagi [platforme odprtih podatkov o koheziji](#) (posodobitev z dne 5. aprila 2024 za obdobje 2014–2020 in z dne 10. aprila 2025 za obdobje 2021–2027)

Priloga VII – Ravnanje z odpadki: glavni deležniki in finančni tokovi

Na [sliki 1](#), [sliki 2](#) in [sliki 3](#) so ponazorjeni glavni deležniki in finančni tokovi za ravnanje z odpadki na Poljskem, Portugalskem in v Romuniji.

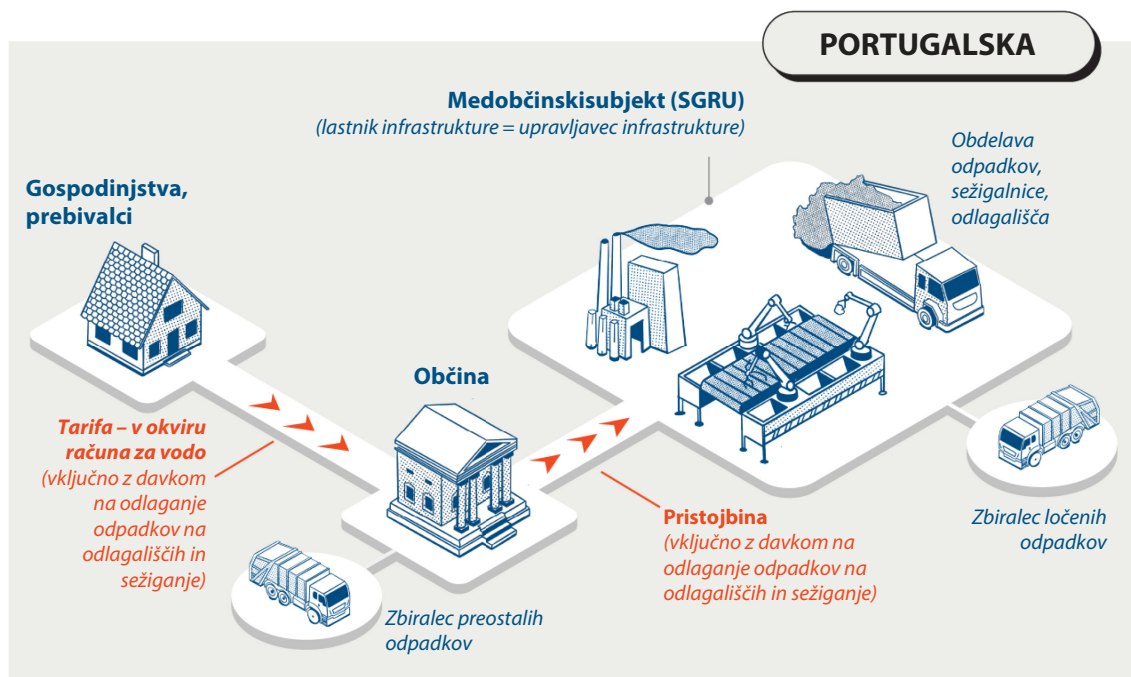
Slika 1 | Poljska – glavni deležniki in finančni tokovi za ravnanje s komunalnimi odpadki



Opomba: V primeru projektov, izbranih za revizijo Sodišča, so bila podjetja, ki so lastniki infrastrukture in to tudi upravljajo, v celoti v lasti zadevne občine.

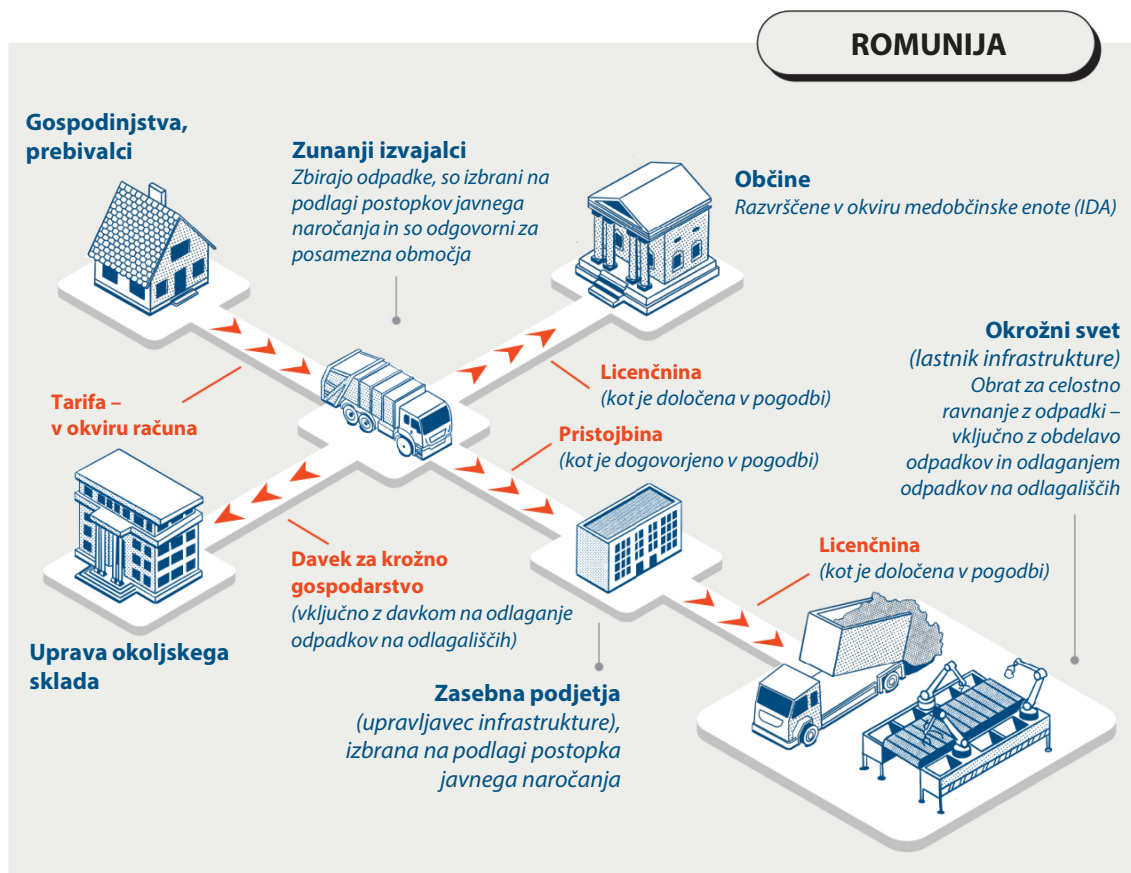
Vir: Sodišče

Slika 2 | Portugalska – glavni deležniki in finančni tokovi za ravnanje s komunalnimi odpadki



Vir: Sodišče

Slika 3 | Romunija – glavni deležniki in finančni tokovi za ravnanje s komunalnimi odpadki



Vir: Sodišče

Kratice

EEA	Evropska agencija za okolje
BDP	bruto domači proizvod
PET	politilen tereftalat

Glosar

Ekonomski instrumenti	Fiskalni ali drugi finančni instrumenti za spodbujanje nekaterih ravnanj ali odvrčanje od njih, npr. davki na odlaganje odpadkov na odlagališčih in kavcijski sistemi.
Evropski semester	Letni cikel, ki zagotavlja okvir za usklajevanje ekonomskih politik držav članic EU in spremljanje napredka.
Krožno gospodarstvo	Ekonomski sistem, ki temelji na ponovni uporabi, delitvi, popravilu, popolni prenovi, predelavi in recikliranju materialov, da se kar najbolj zmanjšata poraba virov ter količina odpadkov in emisij.
Manj razvita regija	Regija EU, katere BDP na prebivalca je nižji od 75 % povprečja EU.
Mehanizem za okrevanje in odpornost	Mehanizem finančne podpore EU za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic pandemije COVID-19 in spodbujanje okrevanja ter spoprijemanje z izzivi za zeleno in digitalno preobrazbo.
Mehansko-biološka obdelava	Sortiranje mešanih odpadkov, ki mu sledi anaerobna razgradnja ali kompostiranje ostankov biološko razgradljivih snovi.
Načelo „onesnaževalec plača“	Načelo, v skladu s katerim morajo tisti, ki povzročajo ali bodo verjetno povzročili onesnaženje, plačati stroške ukrepov za njihovo preprečevanje, nadzor ali odpravo.
Načrt za okrevanje in odpornost	Dokument, v katerem so določene načrtovane reforme in naložbe države članice v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.
Predelava	Predelava, pri kateri se odpadki lahko uporabijo za nadomestitev drugih materialov ali pa se odpadki pripravijo za uporabo v določen namen v obratu za ravnanje z odpadki ali v širšem gospodarstvu.
Priprava za ponovno uporabo	Preverjanje, čiščenje ali popraviljanje proizvodov ali njihovih sestavnih delov, ki so postali odpadki, za ponovno uporabo brez kakršne koli druge predobdelave.
Program (v okviru kohezijske politike)	Okvir za izvajanje projektov kohezijske politike, ki jih financira EU, v skladu s prioritetami in cilji, določenimi v partnerskem sporazumu med Komisijo in zadevno državo članico.
Ravnanje (z odpadki)	Predelava, ki spremeni fizično, kemično ali biološko sestavo odpadkov pred njihovo predelavo ali odstranjevanjem.
Recikliranje	Ponovna predelava odpadnih materialov v proizvode, materiale ali snovi za njihov prvotni namen ali druge namene.
Sistem „plačaj, kolikor zavržeš“	Povzročitelji odpadkov plačajo tarifo, izračunano na podlagi dejanske količine nastalih odpadkov, tj. teže ali volumna.

Odgovori Komisije

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

Časovnica

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

Revizijska ekipa

Sodišče v posebnih poročilih predstavlja rezultate svojih revizij politik in programov EU ali tem upravljanja, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Te revizijske naloge izbere in oblikuje tako, da imajo kar največji možni učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, višino zadevnih prihodkov ali porabe, pričakovan razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil revizijski senat II – Naložbe v kohezijo, rast in vključevanje, ki ga vodi članica Sodišča Annemie Turtelboom. Revizijo je vodil član Sodišča Stef Blok, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Johan Adriaan Lok, atašejka v njegovem kabinetu Laurence Szwajkajzer, vodilna upravna uslužbenka Marion Colonerus, vodja naloge Chrysoula Latopoulou, namestnica vodje naloge Katarzyna Solarek ter revizorji Juan Antonio Vazquez Rivera, Alfredo Ladeira, Marilena Elena Friguras in Amelia Padurariu, grafično pa Alexandra-Elena Mazilu.



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

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2025

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane fizične osebe, ki jih je mogoče prepoznati, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

HTML	ISBN 978-92-849-5850-4	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/5949630	QJ-01-25-053-SL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5851-1	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/3506317	QJ-01-25-053-SL-N

CITIRANJE TE PUBLIKACIJE

Evropsko računsko sodišče, [Posebno poročilo 23/2025](#): Ravnanje s komunalnimi odpadki:
Kljub postopnemu izboljšanju se EU še vedno srečuje z izzivi pri doseganju krožnosti,
Urad za publikacije Evropske unije, 2025.

Cilj politike EU na področju odpadkov je prehod na krožno gospodarstvo. Sodišče je v zvezi s komunalnimi odpadki prišlo do zaključka, da je EU okrepila pravne zahteve. Določila je cilje glede priprave za ponovno uporabo in recikliranje ter omejitve odlaganja odpadkov na odlagališčih. Toda številne države članice se spoprijemajo s finančnimi omejitvami, slabostmi pri načrtovanju in težavami pri izvajanju svojih načrtov ravnanja z odpadki, med katerimi je izgradnja nove infrastrukture. Ločeno zbiranje odpadkov je še vedno večinoma na zelo nizki ravni, tarife za odpadke, ki se zaračunavajo državljanom, pa ne krijejo vseh stroškov ravnanja z odpadki. Sodišče priporoča, naj Komisija obravnava izzive na trgu recikliranja (da bi postale prakse krožnega gospodarstva bolj ekonomsko vzdržne), bolje izkoristi orodja za spremljanje in izvrševanje ter oceni izvedljivost uskladitve davkov na odlaganje odpadkov na odlagališčih in sežiganje odpadkov.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/contact

Spletišče: eca.europa.eu

Družbena omrežja: @EUauditors