

Kommunal avfallshantering

Trots gradvisa förbättringar kvarstår utmaningar för EU:s framsteg mot cirkularitet



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

Punkt

01–19 | Huvudbudskap **01**

01–04 | Varför detta område är viktigt

05–19 | Vad vi konstaterade och rekommenderar

20–107 | Våra iakttagelser mer i detalj **02**

20–63 | Kommissionen förstärkte mål och andra rättsliga krav, men dröjde med att inleda överträdelseförfaranden rörande ouppnådda avfallsmål

25–35 | Kommissionen föreslog mål som var väl underbyggda

36–53 | Kommissionen har gradvis förstärkt de rättsliga kraven för kommunalt avfall, men utmaningar kvarstår på materialåtervinningsmarknaden

54–63 | Kommissionen utfärdade relevanta rekommendationer till medlemsstaterna, men dess system för kontroll av efterlevnad rörande ouppnådda avfallsmål påverkades av personalrelaterade problem och förseningar

64–100 | De utvalda medlemsstaterna gör långsamma framsteg på grund av otillräcklig offentlig finansiering och oförmåga att fullt ut utnyttja ekonomiska instrument

70–79 | I de utvalda medlemsstaternas nationella avfallshanteringsplaner underskattas infrastrukturbehoven och det saknas detaljerade uppgifter om den förväntade tillgången till finansiering

80–85 | Trots framsteg när det gäller separat insamling ligger den på en mycket låg nivå i tre av de fyra utvalda medlemsstaterna

86–100 | De utvalda medlemsstaterna gjorde begränsade framsteg avseende ekonomiska instrument

101–107 | De flesta av de utvalda projekten var försenade och kostnads- och kapacitetsproblem uppstod inom ramen för vissa av dem

Bilagor

Bilaga I – Om revisionen

Bilaga II – Medlemsstaternas framsteg mot de tre viktigaste målen för kommunalt avfall

Bilaga III – Avfallsrelaterade uppgifters jämförbarhet

Bilaga IV – EU:s rättsliga grund: åtgärder som rör generering och separat insamling av avfall

Bilaga V – Återvunna materialåtervinningsbara produkter och deras försäljningspris

Bilaga VI – Finansiering från sammanhållningspolitiken

Bilaga VII – Avfallshantering: huvudsakliga intressenter och finansiella flöden

Förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens svar

Tidslinje

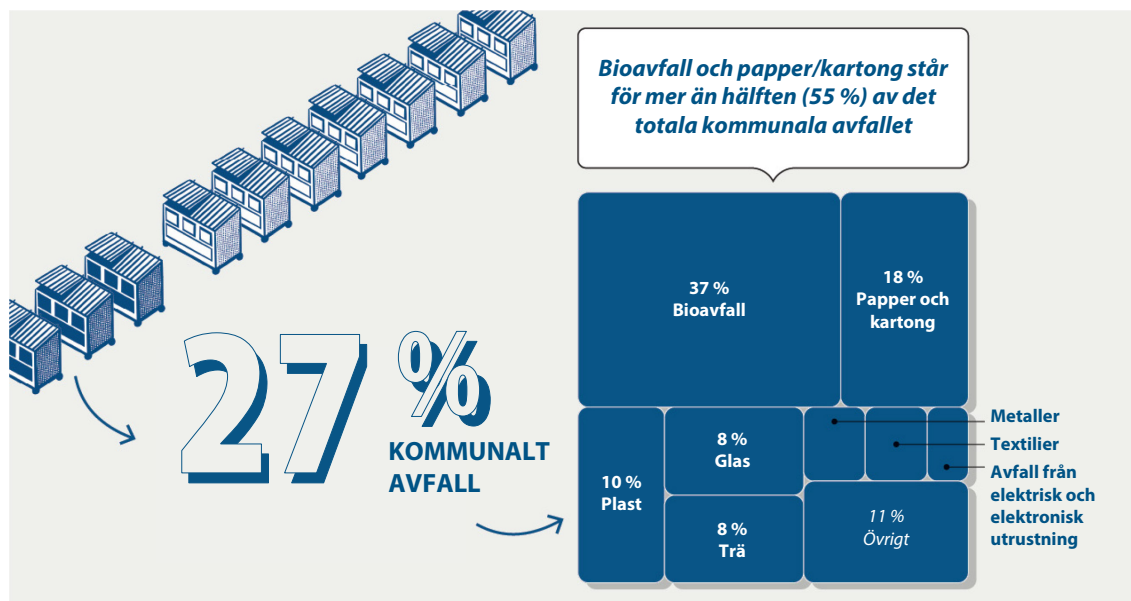
Vi som arbetat med revisionen

Huvudbudskap

Varför detta område är viktigt

- 01** Avfall från hushåll och liknande avfall från kontor, affärer och andra källor – ”kommunalt avfall” – står för 27 % av det totala avfall som genereras i EU. Hanteringen av kommunalt avfall är en utmaning på grund av dess varierande sammansättning, fysiska närhet till människor samt miljö- och hälsopåverkan. Förpackningsmaterial utgör en betydande del av det kommunala avfallet, tillsammans med bioavfall, såsom biologiskt nedbrytbart trädgårds- och parkavfall samt livsmedels- och köksavfall. Se [figur 1](#) för mer information.

Figur 1 | Typer av kommunalt avfall, efter vikt



Anmärkning: Procentsatserna baseras på totalt genererat avfall, exklusive mineralavfall.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av briefing 02/2022 och [dataset](#) från Europeiska miljöbyrån.

- 02** För en ändamålsenlig hantering av kommunalt avfall krävs välorganiserad separat insamling av olika material (t.ex. glas och papper/kartong i separata kärl), lämplig infrastruktur för sortering, behandling, förbränning och/eller deponering samt en bärkraftig marknad för materialåtervunna produkter. Medborgarnas och företagens aktiva deltagande i avfallssortering är avgörande för att erhålla återvinningsbara material av hög kvalitet.
- 03** EU:s långsiktiga mål är att övergå till en cirkulär ekonomi, där avfall minimeras och oundvikligt avfall så långt som möjligt används som en resurs. I detta syfte sätter EU upp mål för medlemsstaterna för att säkerställa att en viss andel av det kommunala avfallet förbereds för återanvändning och materialåtervinns och att förpackningsavfallet materialåtervinns. EU fastställer också en målgräns för mängden kommunalt avfall som kan deponeras.
- 04** Vi tror att kommissionen kommer att ha nytta av våra iakttagelser i dess översyn av vissa av målen för kommunalt avfall. Syftet med revisionen var att bedöma de åtgärder som vidtagits av kommissionen och medlemsstaterna för att uppnå EU:s delmål för kommunalt avfall. Vi bedömde huruvida i) kommissionens rättsliga initiativ och system för kontroll av efterlevnad var ändamålsenliga, ii) de fyra utvalda medlemsstaterna (Grekland, Polen, Portugal och Rumänien) har gjort goda framsteg när det gäller att uppnå EU:s mål och delmål för avfall, och iii) de 16 utvalda projekten i dessa fyra medlemsstater – som samfinansierades med EU-medel – genomfördes på ett tillfredsställande sätt i fråga om tid, kostnad och kapacitet. Revisionen omfattade perioden 2014–2024. Mer bakgrundsinformation och närmare uppgifter om revisionens omfattning och inriktning finns i [bilaga I](#).

Vad vi konstaterade och rekommenderar

- 05** På det hela taget drar vi slutsatsen att kommissionen har förstärkt målen och andra rättsliga krav för hanteringen av kommunalt avfall, men att det i många medlemsstater finns utmaningar kopplade till övergången till cirkularitet, främst på grund av ekonomiska begränsningar och brister i planeringen och genomförandet.

Kommissionen förstärkte mål och andra rättsliga krav, men dröjde med att inleda överträdelseförfaranden rörande uppnådda avfallsmål

- 06** Sedan 1975, när EU först fastställde sin avfallspolitik, har fokus i lagstiftningen gradvis flyttats från deponering till förbränning, återvinning och sedan förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Målen för hanteringen av kommunalt avfall förstärktes och ökade i antal, särskilt genom 2018 års ändringar av tre viktiga direktiv, nämligen [ramdirektivet om avfall](#), [direktivet om förpackningar och förpackningsavfall](#), och [deponeringsdirektivet](#) (punkterna [25](#) och [26](#)).
- 07** Även om vissa medlemsstater har gjort betydande framsteg mot att uppnå målen, har andra endast gjort måttliga framsteg och några få har gjort små eller inga framsteg alls. Vi noterar också att avfallsgenereringen till största delen fortfarande ökar i takt med att bruttonationalprodukten ökar, om än i mindre utsträckning. Att bryta denna koppling är det slutliga målet för de avfallsförebyggande åtgärder som medlemsstaterna måste genomföra (punkterna [27–28](#) och [40](#)).
- 08** Det är svårt att avgöra om vissa medlemsstaters svårigheter att uppnå målen beror på antalet mål och/eller målen ambitionsnivå, eller på att medlemsstaterna inte vidtar ändamålsenliga åtgärder, eller kanske på båda dessa (punkt [29](#)).
- 09** Det ovannämnda skiftet i den politiska inriktningen (punkt [06](#)) återspeglades också i reglerna för de sammanhållningspolitiska fonderna, som sedan länge har varit en viktig finansieringskälla för mindre utvecklade medlemsstater och regioner. I finansieringsreglerna för perioden 2021–2027 utesluts de flesta investeringarna i deponeringsanläggningar och anläggningar för behandling av restavfall, vilket återspeglar en betoning på de högre stegen i avfallshierarkin, såsom återanvändning och materialåtervinning (punkt [36](#)).
- 10** Vid sidan av målen har unionsrätten gradvis förstärkt andra rättsliga krav på medlemsstaterna när det gäller kommunalt avfall (punkterna [37–39](#) och [41–48](#)), varav de viktigaste är följande:
- Utöka innehållet i nationella och/eller regionala avfallshanteringsplaner (de bör exempelvis innehålla en bedömning av befintliga system för insamling av avfall).
 - Införa ett villkor som måste uppfyllas innan ersättning från kommissionen för utgifter som uppkommit i samband med projekt som har samfinansierats genom sammanhållningspolitiska fonder kan erhållas. Medlemsstaterna måste visa att de har uppdaterade avfallshanteringsplaner som uppfyller kraven i ramdirektivet om avfall.

- Införa krav på att ekonomiska instrument, såsom finansiella instrument, används för att uppmuntra till eller avskräcka från vissa beteenden (t.ex. deponeringsskatter eller retursystem).
- Öka avfallsflöden som kräver separat insamling.

- 11** Under de senaste fem åren har kommissionen också lagt fram lagstiftningsförslag med fokus på produktutformning för att ta itu med avfallsproblemet ur ett produktionsperspektiv. Det kommer dock att ta tid innan man kan se några betydande resultat (punkt [49](#)).
- 12** En viktig utmaning på vägen mot en cirkulär ekonomi är materialåtervinningsindustrins bärkraftighet. Materialåtervinningsmålen kan endast uppnås om det finns en infrastruktur för materialåtervinning samt en användning av och marknad för materialåtervunna produkter. Det finns dock ont om materialåtervinningsanläggningar i vissa medlemsstater, medan vissa befintliga anläggningar – särskilt de som hanterar plast – i andra medlemsstater riskerar att stängas på grund av stigande kostnader, bristande efterfrågan i EU på deras produkter och import av billigare materialåtervunnen och nyproducerad plast från länder utanför EU. Vi noterar kommissionens tillkännagivande av att en ny rättsakt om den cirkulära ekonomin ska antas under 2026 i syfte att ta itu med marknads- och efterfrågerelaterade problem (punkterna [50–53](#)).



Rekommendation 1

Ta itu med utmaningar kopplade till materialåtervinningsmarknaden

Kommissionen bör vidta åtgärder för att göra metoder inom den cirkulära ekonomin i EU (t.ex. materialåtervinning) mer ekonomiskt bärkraftiga, bland annat genom att skapa en affärsmodell för materialåtervinningsföretag. I detta syfte bör den identifiera de utmaningar på efterfråge- och utbudssidan som påverkar den inre marknaden för cirkulära produkter och sekundära råvaror.

Måldatum för genomförande: fjärde kvartalet 2026.

13 För att övervaka och bedöma medlemsstaternas framsteg använde kommissionen olika verktyg, till exempel rapporter om tidig varning, konsekvensbedömningar och förfaranden för främjande av efterlevnad. Dessa gjorde det möjligt för kommissionen att få en grundlig förståelse av de aktuella frågorna och att utfärda relevanta rekommendationer till medlemsstaterna. På grund av personalrelaterade problem har kommissionen dock

- på över ett årtionde inte genomfört några besök i medlemsstaterna för att uppmuntra medlemsstaterna att snabbare efterleva unionsrätten ("främjande av efterlevnad"), och
- gått miste om att begära justeringar av de reviderade genomförandeplaner som lämnats in av medlemsstater som meddelat att de hade för avsikt att skjuta upp tidsfristerna för uppnåendet av vissa mål. Detta berodde på att kommissionen inte lyckades granska de reviderade planerna inom de föreskrivna tidsfristerna (punkterna 56–58).

14 Dessutom inledde kommissionen vissa överträdelseförfaranden med betydande förseningar: för mål som skulle uppnås 2008 inledde den förfarandet först i juli 2024. Inom ramen för samma förfarande behandlade den också mål som skulle uppnås under 2020 (punkterna 59–63).



Rekommendation 2

Bättre användning av övervaknings- och efterlevnadsverktyg

Kommissionen bör avsätta tillräckliga resurser för att

- a) inleda överträdelseförfaranden i god tid för att på så sätt säkerställa en avskräckande effekt och uppmuntra till framsteg; även om det bekräftas att kommissionen har utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att bestämma om och när ett överträdelseförfarande ska inledas bör sådana beslut bygga på materiella och innehållsbaserade kriterier,
- b) genomföra besök i medlemsstaterna, utifrån slutsatserna i rapporterna om tidig varning och/eller tillståndet för genomförandet av avfallshanteringsplanerna och programmen för förebyggande av avfall, för att uppmuntra dem till ytterligare framsteg i efterlevnaden av unionsrätten,
- c) genomföra bedömningar i enlighet med de tidsfrister som fastställs i unionsrätten.

Måldatum för genomförande: a) från första kvartalet 2028 för målen för 2025; b) och c) fjärde kvartalet 2026.

De utvalda medlemsstaterna gör långsamma framsteg på grund av otillräcklig offentlig finansiering och oförmåga att fullt ut utnyttja ekonomiska instrument

- 15** Målen för kommunalt avfall måste uppnås på nationell nivå, men avfallspolitiken genomförs på lokal nivå, oftast av enskilda kommuner. Detta utgör en ytterligare utmaning för att uppnå målen, särskilt för medlemsstater med bristande administrativ kapacitet (punkt [67](#)).
- 16** I kommissionens [rapport om tidig varning för 2023](#) bedömdes medlemsstaternas framsteg mot att uppnå målen för kommunalt avfall. Inom ramen för rapporten kunde det konstateras att många medlemsstater riskerar att inte uppnå ett eller flera av målen för 2025 och 2035. När det gäller målet för materialåtervinning av kommunalt avfall kommer kravet på att använda en striktare metod för att rapportera om graden av uppnående att göra det ännu svårare för vissa medlemsstater att uppnå detta mål (punkterna [64–66](#)).
- 17** De fyra medlemsstater som vi granskade är bland dem som riskerar att inte uppnå 2025 års mål för materialåtervinning av kommunalt avfall och 2025 års mål för materialåtervinning av förpackningsavfall, med undantag för Portugal i det senare fallet. Skälen till detta är följande:
- Nödvändiga infrastrukturinvesteringar underskattades i de nationella avfallshanteringsplanerna (punkterna [71–72](#)).
 - Otydlighet kring hur och när den nödvändiga finansieringen skulle göras tillgänglig (punkterna [73–75](#)).
 - Två av de fyra medlemsstaterna hade inte fullt ut utnyttjat de resurser som stod till deras förfogande från EU:s sammanhållningspolitiska fonder (punkt [78](#)).
 - Trots vissa framsteg gällande organiseringen av insamling av separat avfall låg den kvar på en mycket låg nivå i tre av de fyra medlemsstaterna (punkterna [82–85](#)).

- Det har gjorts vissa, om än ojämna, framsteg gällande ekonomiska instrument, såsom genomförande av retursystem, höjning av deponeringsskatten och tillämpning av avfallsavgifter i enlighet med principen om volym- och viktbaserade avgifter (punkterna [86–100](#)):
 - Deponeringsskatten varierar avsevärt mellan medlemsstaterna, vilket kan leda till att avfall transporteras från ett land till ett annat av ekonomiska skäl.
 - De avfallsavgifter som togs ut av medborgarna täckte inte alla avfallshanteringskostnader och beräknades sällan utifrån vikten eller volymen av det genererade avfallet.

18 I många av dessa frågor hade kommissionen lämnat rekommendationer till medlemsstaterna, antingen som ett resultat av 2018 års förfarande för tidig varning eller 2023 års förfarande för tidig varning, eller båda (punkterna [82](#), [86](#), [97](#), [98](#) och [100](#)).



Rekommendation 3

Bedöma möjligheten att harmonisera deponerings- och förbränningsskatterna på EU-nivå

Utifrån kostnader, fördelar och genomförbarhet bör kommissionen bedöma införandet och/eller harmoniseringen av lämpliga deponerings- och förbränningsskatter i hela EU.

Måldatum för genomförande: fjärde kvartalet 2026.

De flesta av de utvalda projekten var försenade och kostnads- och kapacitetsproblem uppstod inom ramen för vissa av dem

19 Under granskningen av de 16 utvalda projekten som samfinansierades inom sammanhållningspolitiken kunde vi konstatera följande:

- Betydande förseningar inträffade inom ramen för 13 projekt (80 %), vilket i vissa fall ledde till att anläggningar och outnyttjad utrustning försämrades.
- Kostnadsökningar på mer än 20 % inträffade inom ramen för fyra projekt (25 %).

- Av de tio projekt som hade drivits tillräckligt länge för att man skulle kunna göra en bedömning av kapacitetsutnyttjandet drevs tre (30 %) under sin kapacitet, medan kapaciteten inte var tillräcklig för två av de tio projekten (20 %).
- Av de åtta projekt som omfattade investeringar avseende en deponeringsanläggning hade fem (63 %) vidtagit tillräckliga åtgärder för att täcka kostnaderna för nedläggning och efterbehandling av anläggningen under en period på minst 30 år (punkterna [102–107](#)).

Våra iakttagelser mer i detalj

Kommissionen förstärkte mål och andra rättsliga krav, men dröjde med att inleda överträdelseförfaranden rörande ouppnådda avfallsmål

- 20** Sedan 1975 har kommissionen vidtagit åtgärder för att ta itu med hur nationella och kommunala myndigheter samlar in och behandlar avfall. Den har gjort EU-finansiering tillgänglig, särskilt för mindre utvecklade medlemsstater och regioner, och infört lagstiftning i frågan. Kommissionen har bland annat angett riktningen på EU-nivå genom att fastställa mål. Målen bör utgå från en evidensbaserad bedömning som bygger på välgrundade antaganden samt vara ambitiösa, men realistiska.
- 21** De nuvarande målen i ramdirektivet om avfall¹ (avfallsdirektivet) och direktivet om förpackningar och förpackningsavfall² (förpackningsdirektivet) har ändrats flera gånger (*figur 2*).

¹ Direktiv 2008/98/EG.

² Direktiv 94/62/EG.

Figur 2 | Mål i avfallsdirektivet och förpackningsdirektivet

	Förpackningsdirektiven från 1994 och 2004	Förpackningsdirektivet från 2004	Avfallsdirektivet från 2008	Avfallsdirektivet och förpackningsdirektivet från 2018		Avfallsdirektivet från 2018
	Senast slutet av juni 2001	Senast slutet av 2008	Senast slutet av 2020	Senast slutet av 2025	Senast slutet av 2030	Senast slutet av 2035
Förpackningar som återvunnits eller förbränts med energiåtervinning (efter vikt)	 50 % (minimum) till 65 % (maximum)	 60 % (minimum)				
Kommunalt avfall som förberetts för återanvändning och materialåtervunnits (efter vikt)			 50 %* (minimum)	 55 % (minimum)	 60 % (minimum)	 65 % (minimum)
Allt förpackningsavfall som materialåtervunnits (efter vikt)	 25 % (minimum) till 45 % (maximum)	 55 % (minimum) till 80 % (maximum)		 65 % (minimum)	 70 % (minimum)	

Materialspecifika materialåtervinningsmål (efter vikt):

Plast		 22,5 % (minimum)		 50 % (minimum)	 55 % (minimum)	
Trä		 15 % (minimum)		 25 % (minimum)	 30 % (minimum)	
Järnbaserade metaller		 50 %** (minimum)		 70 % (minimum)	 80 % (minimum)	
Aluminium (icke-järnmetall)				 50 % (minimum)	 60 % (minimum)	
Glas		 60 % (minimum)		 70 % (minimum)	 75 % (minimum)	
Papper och kartong		 60 % (minimum)		 75 % (minimum)	 85 % (minimum)	

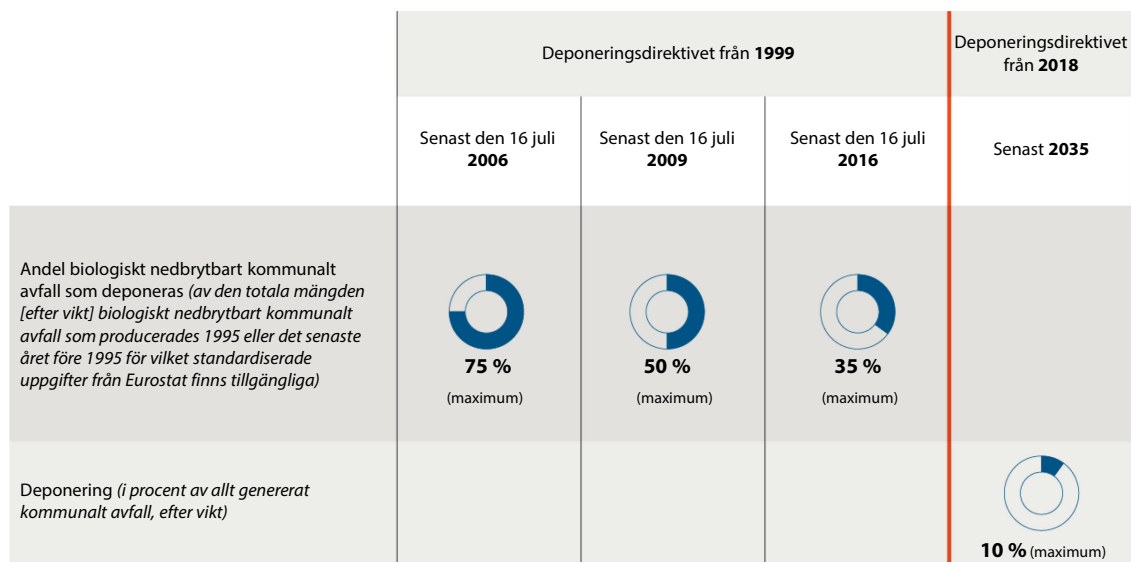
*Målet för 2020 gällde endast materialåtervinningsgraden för papper, metall, plast och glas, medan senare mål (för 2025, 2030 och 2035) avser allt kommunalt avfall.

**Målet för 2008 gällde alla metaller, medan senare mål (för 2025 and 2030) avser järnbaserade metaller och aluminium som separata mål.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av avfallsdirektivet och förpackningsdirektivet.

22 Målen i deponeringsdirektivet³ beskrivs i *figur 3*.

Figur 3 | Mål i deponeringsdirektivet



Källa: Revisionsrätten, på grundval av deponeringsdirektivet.

23 Kommissionen ansvarar för att tillämpa, genomföra och verkställa unionsrätten på ett ändamålsenligt sätt⁴. För att lyckas med detta bör kommissionen noga övervaka hur dessa lagar antas och tillämpas av medlemsstaterna, ta itu med eventuella problem som uppstår för att avhjälpa eventuella rättsliga överträdelser och vid behov inleda lämpliga överträdelseförfaranden.

24 Vi bedömde huruvida kommissionens rättsliga initiativ och system för kontroll av efterlevnad var ändamålsenliga, särskilt om

- kommissionen förslog mål som var väl underbyggda,
- rättsakterna innehöll lämpliga bestämmelser för att uppmuntra medlemsstaterna att uppnå EU:s mål och delmål,
- kommissionen hade ett ändamålsenligt system för kontroll av efterlevnad.

³ Direktiv 1999/31/EG.

⁴ Kommissionens meddelande 2017/C 18/02.

Kommissionen föreslog mål som var väl underbyggda

- 25** EU fastställde ursprungligen mål för förpackningsavfall år 1994 inom ramen för förpackningsdirektivet. År 1999 åtföljdes detta av mål för att minska mängden biologiskt nedbrytbart avfall som deponeras inom ramen för deponeringsdirektivet. Med tiden har fokus i EU-lagstiftningen gradvis flyttats från deponering till förbränning och återvinning och sedan till förberedelse för återanvändning och materialåtervinning. Dessutom utvidgades lagstiftningen från att omfatta förpackningsavfall till att omfatta andra avfallsflöden, inklusive kommunalt avfall (dvs. avfall från hushåll och liknande källor). Kommissionen grundade sina åtgärder på tillförlitliga analyser som beskrivs i detta avsnitt.
- 26** I synnerhet infördes betydande förbättringar i och med 2018 års översyner av avfallsdirektivet, förpackningsdirektivet och deponeringsdirektivet (se de tre sista kolumnerna i [figur 2](#) och den sista kolumnen i [figur 3](#)).
- Kommissionen inledde översynsprocessen 2014 genom att lägga fram lagstiftningsförslag om ändring av dessa tre direktiv. Förslagen överensstämde i stort sett med den konsekvensbedömning som baserades på en studie som kommissionen hade beställt. I konsekvensbedömningen drogs slutsatsen att de mål som fastställts i förslagen var realistiska.
 - Efter inledande diskussioner om kommissionens förslag efterlyste dock rådet⁵ realistiska och uppnåeliga mål som tar hänsyn till varje medlemsstats särdrag, särskilt deras varierande prestationsnivåer.
 - Till följd av detta drog kommissionen tillbaka sina ursprungliga förslag och lade fram reviderade förslag i slutet av 2015, på grundval av en uppdaterad konsekvensbedömning. På det hela taget var de föreslagna målen mildare och hade längre tidsfrister. Genom lagstiftningsprocessen mildrades målen ytterligare, men de var fortfarande mer krävande än målen i de direktiv som var i kraft före 2018 ([tabell 1](#)).

⁵ Pressmeddelande, [14510/14](#).

Tabell 1 | Föreslagna och antagna mål (i %)

Mål	Tidsfrist	Kommissionens första förslag	Kommissionens andra förslag	Direktiv som antagits 2018
Deponering: mildare mål och längre tidsfrist	2020	25		
	2025			
	2030	5	10	
	2035			10
Kommunalt avfall som förberetts för återanvändning och materialåtervunnits: mildare mål och längre tidsfrist	2020	50		
	2025		60	55
	2030	70	65	60
	2035			65
Förpackningsavfall som materialåtervunnits: mildare mål	2020	60	65	50
	2025	70		65
	2030	80	70	70

27 År 2014, när den första konsekvensbedömningen lades fram, uppnådde majoriteten (79 %) av medlemsstaterna 2008 års mål i förpackningsdirektivet (förpackningsavfall som materialåtervunnits). Regionkommittén kommenterade kommissionens förslag från 2014 på följande sätt: ”De positiva resultaten i vissa medlemsstater visar dock också att det går att nå eller åtminstone närma sig de ambitiösa målen om de rätta förutsättningarna föreligger och om den administrativa kapacitet som krävs byggs upp på de ställen där den ännu inte finns”⁶. Med tanke på antalet mål är det nödvändigt för medlemsstaterna att ha ändamålsenliga organisationsstrukturer och tillräckliga ekonomiska resurser. Vår analys av de framsteg som gjorts under perioden 2010–2022 (*bilaga II*) bekräftar Regionkommitténs uttalande att det är möjligt att uppnå eller närma sig ambitiösa mål.

- Vissa medlemsstater har gjort betydande framsteg, medan andra gjort måttliga framsteg och några få har gjort små eller inga framsteg alls.
- Grekland, Cypern, Malta och Rumänien fanns bland de länder som släpade efter avseende de flesta av målen (dvs. för ”deponering”, ”kommunalt avfall som förberetts för återanvändning och materialåtervunnits” och ”förpackningsavfall som materialåtervunnits”). För Grekland och Rumänien konstaterade vi förseningar i genomförandet av projekt och i allmänhet i genomförandet av åtgärder för att hantera avfall (punkterna *70–78* och *102–107*).

⁶ Yttrande 2015/C 140/08.

- 28** I den konsekvensbedömning⁷ som kommissionen offentliggjorde som en del av sitt förslag från 2022 om ändring av förpackningsdirektivet drogs slutsatsen att de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit på grundval av olika direktiv inte var tillräckliga för att säkerställa att de uppnår alla de särskilda mål för materialåtervinningsgraderna som fastställs i förpackningsdirektivet. Dessutom finns det stora möjligheter att förbättra materialåtervinningen av förpackningsavfall även i medlemsstater som kommer att uppnå åtminstone några av de fastställda materialåtervinningsmålen. Kommissionen föreslog därför att direktivet skulle omvandlas till en förordning. Förordningen om förpackningar och förpackningsavfall⁸ (förpackningsförordningen) antogs 2025.
- 29** Det är fortfarande svårt att fastställa om vissa medlemsstaters svårigheter att uppnå målen beror på målens antal och/eller ambitionsnivå, på att medlemsstaterna inte vidtar ändamålsenliga åtgärder eller kanske på bådadera.
- 30** Genom unionsrätten gjordes också eftergifter för att underlätta uppnåendet av målen. En första eftergift är kopplad till den metod som används för att beräkna målen. Genom ett kommissionsbeslut⁹ fick medlemsstaterna möjlighet att välja mellan fyra olika metoder för att beräkna 2020 års mål för ”kommunalt avfall som förberetts för återanvändning och materialåtervunnits” (*materialåtervinningsmålet för kommunalt avfall*). Detta ändrades i och med målet för 2025, för vilket alla medlemsstater måste använda samma metod (nummer 4¹⁰) – den minst fördelaktiga. Kommissionens bedömning av uppnåendet av målet för 2020 bygger på den metod som medlemsstaterna valde. Inverkan på graden av uppnående av målet beskrivs närmare i [ruta 1](#) och [figur 4](#). Ytterligare faktorer som påverkar uppgifternas jämförbarhet beskrivs i [bilaga III](#).

⁷ SWD(2022) 384.

⁸ Förordning (EU) 2025/40.

⁹ Beslut 2011/753/EU.

¹⁰ Genomförandebeslut (EU) 2019/1004.

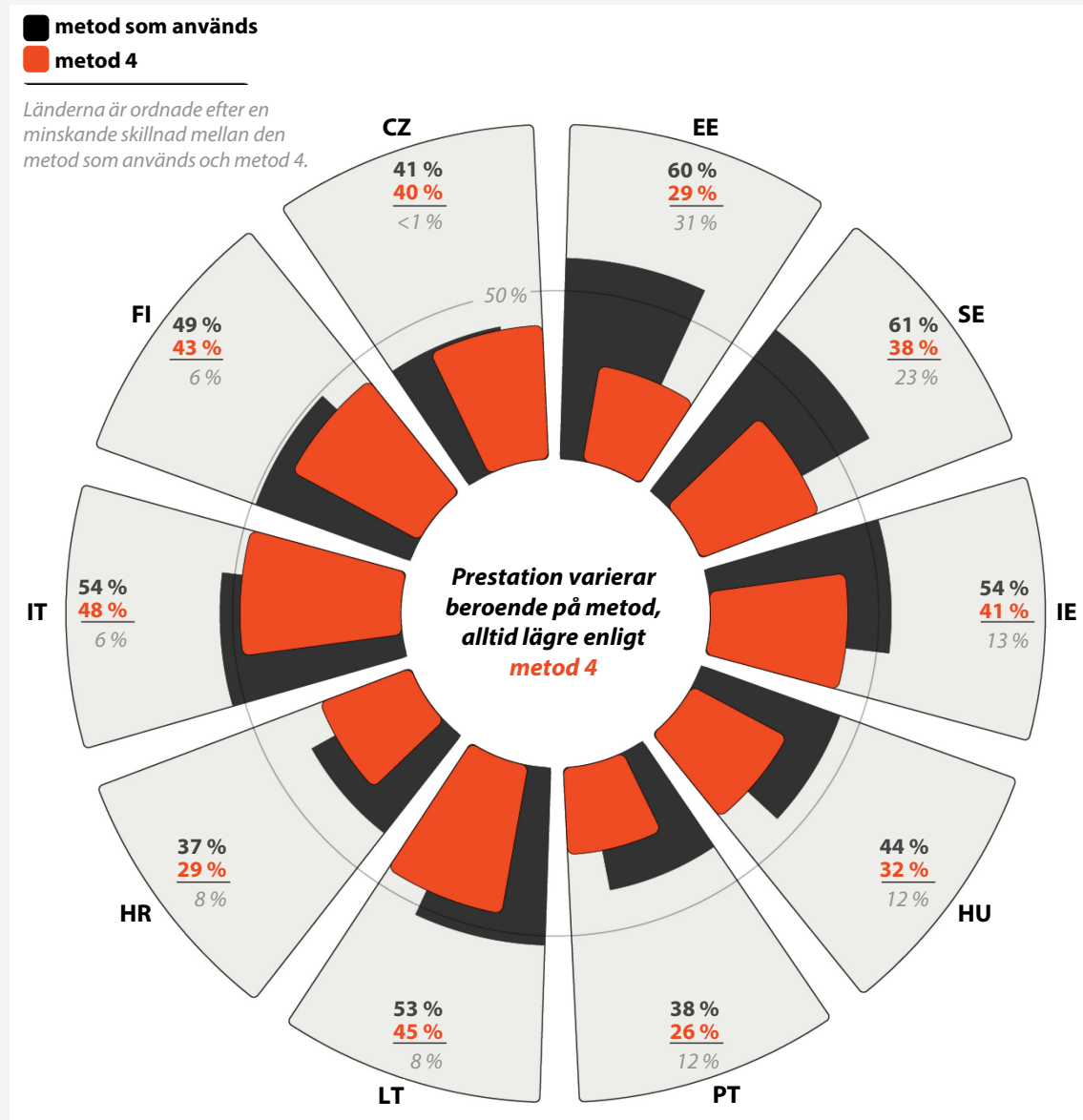
Ruta 1

Olika metoder för att beräkna 2020 års materialåtervinningsmål för kommunalt avfall

För 2020 års materialåtervinningsmål för kommunalt avfall har en majoritet av medlemsstaterna (15) redan valt att bedömas enligt metod 4, medan nio har använt metod 2 och två har använt metod 1. Grekland har inte rapporterat några uppgifter för 2020 (fram till slutet av 2024). Dessutom hade tio av dessa elva medlemsstater rapporterat uppgifter enligt både den gamla och den nya metoden. Detta gjorde det möjligt för oss att jämföra uppgifterna och vi kunde konstatera att uppgifterna för metod 4 i genomsnitt var 12 procentenheter lägre (i intervallet mellan -0,5 och -30,9 procentenheter), vilket visas i [figur 4](#).

Det var enklare för medlemsstater som använde en annan metod än metod 4 att nå målet, men det innebär också att de medlemsstaterna kommer att behöva göra mer för att nå det nya materialåtervinningsmålet för kommunalt avfall på 55 % senast 2025. Det nya målet är visserligen bara 5 procentenheter högre än målet för 2020, men dessa medlemsstater måste först kompensera för skillnaden mellan de två metoderna och sedan uppnå de ytterligare 5 procentenheter.

Figur 4 | Inverkan av olika beräkningsmetoder för målet för 2020



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från Eurostat.

31 En andra eftergift avser tidsfristerna för att uppnå målen. På grundval av kommissionens förslag, som justerades under lagstiftningsprocessen, föreskrivs det i avfallsdirektivet och deponeringsdirektivet att medlemsstaterna på vissa villkor kan välja att skjuta upp dessa tidsfrister. På samma sätt är det möjligt att skjuta upp de materialspecifika målen i förpackningsdirektivet i fem år. Denna bestämmelse ingick inte i kommissionens ursprungliga förslag, men togs med under lagstiftningsprocessen. Till följd av detta anmälde åtta¹¹ medlemsstater (av de elva som uppfyllde villkoren) att de avsåg skjuta upp uppnåendet av 2025 års materialåtervinningsmål för kommunalt avfall, och sju¹² (av de 27 som uppfyllde villkoren) gjorde det för 2025 års materialspecifika förpackningsmål. Då vissa medlemsstater har för avsikt att skjuta upp flera mål kvarstår totalt 12 medlemsstater. I kommissionens rapport om tidig varning för 2023 om medlemsstaternas framsteg mot att uppnå målen bedömdes dock 23 medlemsstater löpa risk att inte uppnå ett eller flera av dem (*figur 7*). Detta innebär att inte alla medlemsstater som ansågs löpa risk men kunde be om uppskjutande utnyttjade denna möjlighet.

32 Vi bedömde också skälen till att inte fastställa mål för vissa aspekter, nämligen förebyggande och förbränning av avfall.

33 Möjligheten att införa mål för **förebyggande av avfall** nämndes för första gången i ett meddelande från kommissionen år 2003. I 2008 års avfallsdirektiv fastställdes inga mål, men medlemsstaterna ålades att utarbeta program för förebyggande av avfall före utgången av 2013. Kommissionen föreslog inte heller några sådana mål i sina förslag om ändring av avfallsdirektivet från 2014 och 2015. Enligt kommissionens konsekvensbedömningar var de huvudsakliga skälen till att detta inte gjordes följande:

- Eftersom det saknas en tydlig definition av begreppet "kommunalt avfall" kunde de uppgifter som rapporterades av medlemsstaterna inte jämföras. Detta gjorde det också svårt att fastställa mål som skulle kunna tillämpas allmänt.
- Ändamålsenligheten med avseende på programmen för förebyggande av avfall behövde utvärderas innan mål kunde införas.

¹¹ Grekland, Kroatien, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Rumänien och Slovakien.

¹² Tjeckien, Grekland, Kroatien, Luxemburg, Malta, Portugal och Sverige.

34 Kommissionen började dock vidta åtgärder för att minska avfallsgenerering från specifika flöden.

- På grundval av kommissionens förslag, som ändrades ytterligare under lagstiftningsprocessen, infördes genom ett direktiv från 2015¹³ begränsningar av användningen av tunna plastbärkassar, medan det genom ett annat direktiv från 2019¹⁴ infördes förbud mot vissa plastprodukter (t.ex. bestick, tallrikar och sugrör).
- Genom kommissionens förslag från 2022¹⁵ om ändring av förpackningsdirektivet (som återspeglas i den antagna förpackningsförordningen) och från 2023¹⁶ om ändring av avfallsdirektivet (som antogs under hösten 2025) infördes för första gången minskningsmål. Målen gäller särskilda avfallsflöden: livsmedelsavfall och förpackningsavfall. Mer information finns i [bilaga IV](#).

¹³ Direktiv (EU) 2015/720.

¹⁴ Direktiv (EU) 2019/904.

¹⁵ COM(2022) 677.

¹⁶ COM(2023) 420.

35 I EU:s rättsliga grund fastställs inga mål för **förbränning**. Tidigare har många medlemsstater investerat i förbränningsanläggningar och vissa gör det fortfarande, såsom Italien (t.ex. i Rom, [ruta 3](#)). Sådana investeringar är kostsamma och anläggningarna har en brukstid på 20 år eller mer. Förbränning är därför fortfarande den huvudsakliga metoden för bortskaffande av avfall för många medlemsstater ([bilaga I \[figur 4\]](#)). Dessutom återvinner de flesta förbränningsanläggningar energi, som kan säljas för att öka intäkterna. Unionsrätten innehåller dock vissa restriktiva åtgärder mot användning av förbränning, vilka kan komma att skärpas ytterligare i framtiden.

- Europaparlamentet har tidigare begärt att förbränningen senast 2020 strikt skulle begränsas till avfall som inte kan materialåtervinnas och som inte är biologiskt nedbrytbart. Det senare har till stor del genomförts, eftersom 2018 års avfallsdirektiv innehåller krav på att bioavfall antingen ska materialåtervinnas vid källan eller samlas in separat. I direktivet anges det även att separat insamlat avfall inte får förbrännas.
- Under 2026 ska kommissionen bedöma om det är genomförbart att inkludera kommunala avfallsförbränningsanläggningar i EU:s utsläppshandelssystem från och med 2028¹⁷. Enligt detta system skulle dessa anläggningar vara tvungna att överlämna utsläppsrätter – som förvärvats på auktion – för att täcka sina utsläpp av växthusgaser. Detta skulle öka kostnaderna för förbränning och därmed avskräcka från denna metod.

Kommissionen har gradvis förstärkt de rättsliga kraven för kommunalt avfall, men utmaningar kvarstår på materialåtervinningsmarknaden

36 EU:s mål och delmål kan endast uppnås om medlemsstaterna går i spetsen för uppnåendet av dem. Vi bedömde därför i vilken utsträckning kommissionen förstärkte de rättsliga kraven för att uppmuntra detta.

¹⁷ Direktiv 2003/87/EG, artikel 30.7.

37 Enligt det första avfallsdirektivet från 1975 var medlemsstaterna redan skyldiga att utarbeta **avfallshanteringsplaner**, som främst var inriktade på avfallstyper, avfallsmängder och platser för bortskaffande. På grundval av kommissionens förslag har EU:s rättsliga ram gradvis förstärkt kraven gällande planernas innehåll (t.ex. bör de innehålla en bedömning av befintliga system för avfallsinsamling). Detta innebär att avfallshanteringsplanerna nu på ett heltäckande sätt bör återspegla avfallspolitiken på nationell nivå. Även om kravet på att planerna ska anpassas till EU:s mål infördes i den rättsliga grunden först 2018, var det en positiv utveckling. Medlemsstaterna är skyldiga att utvärdera planerna minst vart sjätte år och revidera dem vid behov¹⁸. Genom avfallsdirektivet kan medlemsstaterna fritt besluta om behovet av en uppdatering, vilket begränsar kommissionens verkställighetsbefogenheter.

38 Den rättsliga grunden kräver inte uttryckligen att kommissionen ska bedöma planerna, men kommissionen analyserade nationella och regionala planer i alla medlemsstater mellan 2015 och 2018 med hjälp av en uppdragstagare. Därigenom kunde det konstateras att ett betydande antal av planerna inte var tillfredsställande. Kommissionen har nyligen gett ett externt företag i uppdrag att bedöma de senaste avfallshanteringsplanerna (nationella, regionala och lokala). Bedömningen planeras vara klar i mitten av 2026.

39 År 2005 föreslog kommissionen att medlemsstaterna skulle åläggas att utarbeta **program för förebyggande av avfall**. Detta fastställdes sedan i avfallsdirektivet från 2008. Europeiska miljöbyrån (EEA) fick i uppdrag att offentliggöra rapporter med en översyn av de framsteg som gjorts gällande färdigställandet och genomförandet av program för förebyggande av avfall. I 2025 års rapport¹⁹ drogs bland annat följande slutsatser:

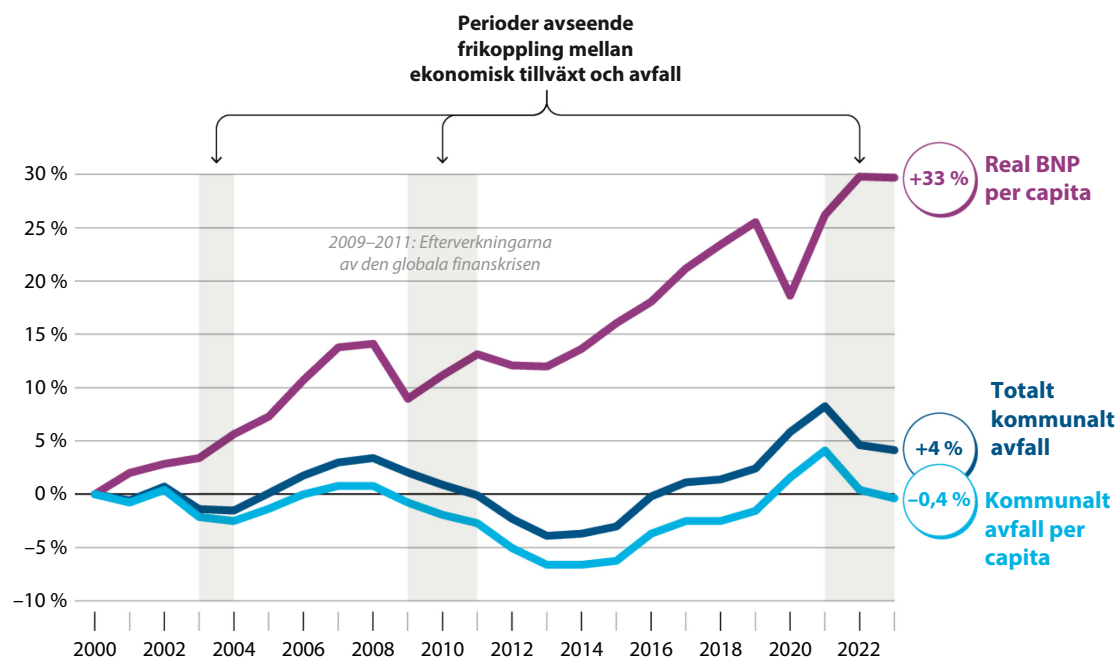
- Trots vikten av att förebygga avfall fortsätter de nuvarande programmen att främst förlita sig på frivilliga initiativ, överenskommelser och informationskampanjer, vilka utgör 81 % av alla identifierade åtgärder som ingår i programmen.
- Trots sambandet mellan avfallsgenerering och ekonomisk tillväxt används ekonomiska instrument (t.ex. ekonomiska incitament) fortfarande i alltför liten utsträckning.
- Det finns begränsad information om det faktiska genomförandet av dessa program. Det händer ofta att medlemsstaterna inte fullgör skyldigheten att utvärdera sina program minst vart sjätte år. Dessutom görs inte alltid utvärderingarna tillgängliga för allmänheten och de politiska instrumentens ändamålsenlighet bedöms inte alltid tillräckligt.

¹⁸ Direktiv 2008/98/EG, artikel 30.1.

¹⁹ EEA:s rapport 02/2025.

- 40** Förebyggande av avfall bör i slutändan leda till en frikoppling mellan avfallsgenerering och ekonomisk tillväxt, mätt som bruttonationalprodukt (BNP). Under de senaste 23 åren har detta uppnåtts under vissa tidsperioder, vilket innebär att genereringen av kommunalt avfall fortfarande till största delen ökar när BNP ökar, om än i mindre utsträckning, vilket framgår av [figur 5](#).

Figur 5 | Fluktuationer i BNP och kommunalt avfall (2000–2023)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostats dataset [sdg_08_10](#) för real BNP *per capita* och [env_wasmun](#) för totalt kommunalt avfall och kommunalt avfall *per capita*.

41 Andra krav gäller **finansieringsreglerna inom ramen för sammanhållningspolitiken**, som är en viktig finansieringskälla för mindre utvecklade medlemsstater och regioner. Vi konstaterade att dessa regler gradvis återspeglar avfallshierarkin (*bilaga I* [punkt **04**]).

- För programperioden 2014–2020 innehöll de lagtexter som styr sammanhållningspolitiken inga begränsningar för vilka typer av projekt som var berättigade till medfinansiering. I sin *vägledning om avfallshantering* betonade dock kommissionen att åtgärder på de lägre stegen i hierarkin var mindre önskvärda och att de endast bör tillgripas om åtgärder på steg högre upp i avfallshierarkin inte var möjliga. Investeringarna på de lägre stegen avser deponeringsanläggningar, förbränningsanläggningar eller anläggningar för mekanisk-biologisk behandling.
- För programperioden 2021–2027 gick lagtexten ett steg längre och undantog följande från stödets tillämpningsområde: i) investeringar i deponeringsanläggningar samt ii) investeringar för att öka kapaciteten vid anläggningar för behandling av restavfall (dvs. anläggningar för mekanisk-biologisk behandling eller förbränningsanläggningar), om än med begränsade undantag²⁰. Vidare bör de investeringar som får stöd vara förenliga med principen om att inte orsaka betydande skada för att undvika skada för miljömålet om övergång till en cirkulär ekonomi²¹.

42 För programperioden 2014–2020 för finansiering inom ramen för sammanhållningspolitiken införde kommissionen också **villkor** som medlemsstaterna skulle uppfylla före utgången av 2016. Om en medlemsstat inte uppfyllde dessa villkor kunde kommissionen ställa in betalningarna. Liknande villkor gäller för programperioden 2021–2027. Till skillnad från perioden 2014–2020 måste medlemsstaterna tillämpa villkoren under hela perioden 2021–2027. Dessutom kommer kommissionen inte att ersätta deklarerade utgifter om medlemsstaterna inte uppfyller – eller inte fortsätter att uppfylla – villkoren under hela perioden.

²⁰ Förordning (EU) 2021/1058, artikel 7.1 f och g.

²¹ Förordning (EU) 2021/1060, skäl 10 och artikel 9.4.

43 Ett sådant villkor var att medlemsstaterna var tvungna att utarbeta avfallshanteringsplaner i enlighet med avfallsdirektivet. Trots att avfallsdirektivet sedan 1975 redan innehåller ett krav på att sådana planer ska utarbetas behövde ett betydande antal medlemsstater tid för att uppfylla villkoret. Eftersom de program som genomför sammanhållningspolitiken till största delen utarbetas och förvaltas på regional nivå lämnade regionerna för det mesta in regionala avfallshanteringsplaner.

- Perioden 2014–2020: 13 medlemsstater uppfyllde inte villkoret när deras regionala och nationella program för genomförande av sammanhållningspolitiken godkändes av kommissionen. Till följd av detta var de tvungna att lämna in särskilda handlingsplaner. Kommissionen bedömde senare att villkoret var uppfyllt.
- Perioden 2021–2027: I mitten av juni 2025 hade 29 av 115 program för vilka villkoret gällde ännu inte uppfyllt detta villkor. Dessa 29 program berörde fem medlemsstater.

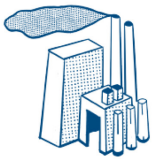
44 Att detta villkor uppfylls betyder inte att planerna är av god kvalitet, realistiska och genomförbara, vilket framgår av vår analys av de fyra granskade medlemsstaterna (punkterna [70–75](#)).

45 Under 2020 gav rådets beslut om systemet för Europeiska unionens egna medel²² medlemsstaterna incitament att minska förbrukningen av plast för engångsbruk, främja materialåtervinning och stärka den cirkulära ekonomin. Detta uppnåddes genom införandet av kravet att samtliga medlemsstater ska betala ett **nationellt bidrag till EU** i proportion till den mängd plastförpackningsavfall som de inte materialåtervinner.

46 Kommissionen har gradvis förstärkt kraven på medlemsstaterna när det gäller **ekonomiska instrument**. Dessa kan spela en avgörande roll för att uppnå delmålen för hantering av kommunalt avfall och förebyggande av avfall. De viktigaste typerna av instrument beskrivs i [figur 6](#).

²² Beslut (EU, Euratom) 2020/2053.

Figur 6 | Ekonomiska instrument

	Typ av ekonomiskt instrument	Syfte
	Deponeringsskatt	Skatt som betalas på den mängd avfall som lämnas för deponering vid en deponeringsanläggning. Skatten bör göra deponering dyrare och därmed mindre attraktivt.
	Förbränningsskatt	Skatt som betalas på den mängd avfall som lämnas för förbränning. Skatten bör göra förbränning dyrare och därmed mindre attraktivt.
	Principen om volym- och viktbaserade avgifter	Avfallsproducenter betalar en avgift som baseras på den faktiska mängden avfall som genereras (dvs. vikt eller volym). Avgiften ska fungera som ett incitament för att generera mindre avfall och sortera avfallet bättre.
	Retursystem	Konsumenten betalar en deposition vid köp av till exempel en dryck i en flaska. Depositionen återbetalas vid återlämnande av flaskan. Systemen bör fungera som ett incitament för effektiv insamling av använda produkter och material.
	System för utökat producentansvar	Producenter av produkter har ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för att hantera avfallsfasen i en produkts livscykel. De bör i synnerhet täcka kostnaderna för separat insamling av avfall samt efterföljande transport och behandling av avfallet. Systemen bör fungera som ett incitament för att utforma miljövänliga produkter.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av bland annat avfallsdirektivet och briefing 29/2022 från Europeiska miljöbyrån.

- 47** I 2008 års avfallsdirektiv uppmuntrades användningen av ekonomiska instrument, men i 2018 års avfallsdirektiv blev det obligatoriskt att använda dem. I kommissionens konsekvensbedömning från 2014 drogs slutsatsen att det skulle vara överdrivet att införa en fullständig harmonisering av dessa instrument. Unionsrätten ger därför medlemsstaterna flexibilitet att välja vilka instrument som ska genomföras, med följande huvudsakliga undantag:
- Ett retursystem kommer att vara obligatoriskt från och med januari 2029 för fastställda förpackningsformat. Denna bestämmelse baserades på ett förslag från kommissionen och inkluderades i 2025 års förpackningsförordning.
 - System för utökat producentansvar har varit obligatoriska för alla förpackningar sedan januari 2025. Denna bestämmelse infördes i förpackningsdirektivet av medlagstiftarna (Europaparlamentet och rådet).
- 48** Kommissionen har också gradvis förstärkt kraven på medlemsstaterna när det gäller **system för separat insamling** (*[bilaga IV](#) [[tabell 2](#)]*). Ändamålsenliga insamlingssystem är avgörande för att samla in materialåtervinningsbara material av hög kvalitet och uppnå en hög materialåtervinningsgrad.
- I 2008 års avfallsdirektiv föreskrevs separat insamling åtminstone för papper, metall, plast och glas senast 2015, vilket genom 2018 års avfallsdirektiv utökades till textilier från och med januari 2025.
 - I 2008 års avfallsdirektiv uppmuntrades separat insamling av bioavfall, men enligt 2018 års avfallsdirektiv ska medlemsstaterna säkerställa att bioavfall senast den 31 december 2023 antingen separeras och materialåtervinns vid källan eller samlas in separat och inte blandas med andra typer av avfall.

- 49** På senare tid har kommissionen också börjat ta itu med avfallsproblemet på produktionssidan. Avfallsfrågan bör redan beaktas i stadiet för **produktutformning**. Detta är ytterligare ett stort steg mot att minska avfallsmängden, men det kommer att ta tid innan man kan se några betydande resultat. De tre viktigaste rättsakterna är 2019 års direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan²³ (punkt **34** och **bilaga IV [tabell 1]**), 2025 års förpackningsförordning (**bilaga IV [tabell 1]**) samt 2024 års förordning om ekodesign²⁴. Den senare är en typ av ramlagstiftning och lägger grunden för det efterföljande antagandet av specifika regler, antingen produkt för produkt eller horisontellt. I detta syfte kommer kommissionen att prioritera produkter och sedan börja utarbeta produktregler. En första förteckning över prioriteringar²⁵ antogs under våren 2025 och omfattar till exempel textilier.
- 50** Vi kunde konstatera utmaningar inom materialåtervinningsindustrin, särskilt när det gäller plast, samt avseende efterfrågan på sekundära (dvs. materialåtervunna) material. Utan en ändamålsenlig materialåtervinningsindustri och materialåtervinningsmarknad kan det bli svårt att uppnå materialåtervinningsmålen. EEA drog slutsatsen²⁶ att i) värdekedjorna för plast är ohållbara, genererar utsläpp och ökar avfallet och föroreningarna, och ii) det krävs en övergång till ett cirkulärt och hållbart plasticsystem för att minska sådana effekter.
- 51** Materialåtervinningsföretag är ekonomiska aktörer som behöver en bärkraftig affärsmodell. Den organisation som företräder intressena för europeiska företag som materialåtervinner plast i EU har nyligen varnat²⁷ för en kris inom denna industri och anfört olika skäl, såsom i) stigande driftskostnader, delvis på grund av höga energipriser, ii) okontrollerad import till låg kostnad av nyproducerad och materialåtervunnen plast, och iii) bristande efterfrågan på plast som nyproducerats och materialåtervunnits i EU.

²³ Direktiv (EU) 2019/904.

²⁴ Förordning (EU) 2024/1781.

²⁵ COM(2025) 187.

²⁶ Briefing 05/2024.

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

- 52** Från operatörer av avfallsbehandlingsanläggningar i Polen samt inom ramen för den nationella avfallshanteringsplanen i Rumänien kom det rapporter om brist på materialåtervinningsanläggningar som köper återvunnet material. Operatörer påpekade dessutom att ett antal materialåtervinningsanläggningar antingen gjorde nedskärningar eller upphörde med verksamheten helt och hållet. Denna brist (dvs. låga efterfrågan) leder till låga priser och innebär att materialåtervinningsbara produkter måste transporteras över större avstånd, vilket genererar transportrelaterade utsläpp. Till exempel sålde en av de anläggningsoperatörer som vi valt ut glas till en anläggning som låg 590 km bort, medan en annan sålde papper till en anläggning som låg mer än 570 km bort och aluminium till en anläggning som låg mer än 910 km bort. I [bilaga V](#) finns närmare uppgifter om hur försäljningspriset på materialåtervinningsbara produkter varierar beroende på material.
- 53** När det gäller efterfrågan noterar vi att det i 2022 års förordning²⁸ om återvunna plastmaterial anges att återvunna plastmaterial som kommer i kontakt med livsmedel måste komma från separat insamlat plastavfall eller samlas in genom ett system som säkerställer att det inte förekommer någon kontaminering. Detta minskar möjligheterna att använda materialåtervunnen plast. Å andra sidan tillkännagav kommissionen²⁹ att man i den nya rättsakten om den cirkulära ekonomin, som ska antas under 2026, kommer att sträva efter att tillhandahålla åtgärder för att underlätta en inre marknad för sekundära råvaror, främja ett större utbud av högkvalitativa materialåtervunna produkter (dvs. material som härrör från materialåtervinningsprocessen) och stimulera efterfrågan på sekundära material och cirkulära produkter.

Kommissionen utfärdade relevanta rekommendationer till medlemsstaterna, men dess system för kontroll av efterlevnad rörande uppnådda avfallsmål påverkades av personalrelaterade problem och förseningar

- 54** Kommissionen ansvarar för att övervaka medlemsstaternas efterlevnad av unionsrätten, inklusive deras framsteg mot att uppnå EU:s mål. Genom avfallsdirektivet fick kommissionen i uppdrag att utfärda rekommendationer till de medlemsstater som bedömdes löpa risk att inte uppnå målen. Om en medlemsstat inte följer unionsrätten har kommissionen befogenhet att inleda ett överträdelseförfarande och i sista hand hänskjuta ärendet till Europeiska unionens domstol. Kommissionen har full frihet att besluta om ett överträdelseförfarande ska inledas eller inte, och när det i så fall ska göras.

²⁸ Förordning (EU) 2022/1616.

²⁹ COM(2025) 85.

55 Vi bedömde därför kommissionens process för att utvärdera medlemsstaternas framsteg när det gäller hantering av kommunalt avfall samt inleda överträdelseförfaranden.

56 Kommissionen har genom olika bedömningar skaffat sig en grundlig förståelse för hanteringen av kommunalt avfall i medlemsstaterna.

- Ett flertal konsekvensbedömningar, till exempel de som gjorts inför ändringarna av avfallsdirektivet, förpackningsdirektivet och deponeringsdirektivet samt förpackningsförordningen.
- Två förfaranden för främjande av efterlevnad som genomfördes i syfte att förbättra nationella metoder för hantering av kommunalt avfall. Det ena genomfördes 2012–2013 (omfattade tio medlemsstater) och det andra 2014–2015 (omfattade åtta medlemsstater). Tillsammans med de övergripande rapporterna³⁰ och de landsspecifika faktabladen offentliggjorde kommissionen också färdplaner i vilka utmaningarna beskrivs och rekommendationer för förbättringar ges.
- Rapporter om tidig varning: På grundval av 2018 års avfallsdirektiv ska dessa rapporter lämnas in senast tre år före tidsfristen för respektive mål. Den första rapporten skulle lämnas senast 2022, men kommissionen hade redan utarbetat en sådan rapport under 2018³¹. Den innehöll en allmän del samt landsspecifika rapporter för 14 medlemsstater³² som bedömdes löpa risk att inte uppnå 2020 års mål för kommunalt avfall. Kommissionen hade planerat uppföljningsbesök på plats, men dessa genomfördes inte på grund av personalbrist. År 2023³³ offentliggjorde kommissionen en andra rapport som byggde på det detaljerade arbete som utförts av EEA. Rapporten innehöll inte bara en bedömning av målen för 2025 (*figur 2*), utan även av 2035 års deponeringsmål (*figur 3*). Den innehöll landsspecifika rapporter för 18 medlemsstater som bedömdes löpa risk att inte uppnå målen (*figur 7*).
- Landsprofiler³⁴ som offentliggjordes i april 2025 av EEA, på kommissionens begäran. Bedömningarna omfattar uppdaterade prognoser för uppnåendet av målen för materialåtervinning och deponering.

³⁰ En rapport som offentliggjordes 2013, och en rapport som offentliggjordes 2016.

³¹ COM(2018) 656.

³² Bulgarien, Estland, Grekland, Spanien, Kroatien, Cypern, Lettland, Ungern, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien och Finland.

³³ COM(2023) 304.

³⁴ EEA, Country profiles 2025.

- 57** Under det senaste årtiondet har kommissionen inte genomfört några besök på plats för främjande av efterlevnad i medlemsstaterna, även om sådana besök kan stärka medlemsstaterna i deras ansträngningar för genomförande och bidra till att frågan om kommunalt avfall står kvar på de nationella politiska dagordningarna. Dess rekommendationer till medlemsstaterna (punkt **56**) var dock relevanta eftersom de direkt behandlade de viktiga problem som identifierats.
- 58** Kommissionen gick dock miste om möjligheten att begära justeringar av de genomförandeplaner som krävs av medlemsstater som skjutit upp sina tidsfrister för att uppnå vissa mål (punkt **31**). Eftersom ingen av de genomförandeplaner som lämnats in uppfyllde kraven i direktiven begärde kommissionen att de skulle revideras. Tyvärr kunde kommissionen inte slutföra sin bedömning av de reviderade planerna inom den tidsfrist på tre månader som direktiven innebär, och därför ansågs planerna uppfylla kraven.
- 59** Kommissionen var dessutom mycket sen med att inleda överträdelseförfaranden för de medlemsstater som inte hade uppnått de mål för 2008 som fastställdes i 2004 års förpackningsdirektiv. Det var inte förrän i juli 2024 som förfaranden slutligen inleddes mot åtta medlemsstater³⁵. Samtidigt inledde kommissionen också förfaranden för de medlemsstater som inte hade uppnått de mål för 2020 som fastställts i 2008 års avfallsdirektiv. Eftersom medlemsstaterna är skyldiga att rapportera uppgifter 18 månader efter referensåret (juli 2022 för uppgifterna för 2020) tog det två år för kommissionen att inleda dessa förfaranden mot 17 medlemsstater.
- 60** När det gäller de tre direktiv som ändrades 2018 var kommissionen tvungen att kontrollera att medlemsstaterna
- hade anmält sina nationella genomförandeåtgärder inom tidsfristen för införlivande (dvs. juli 2020) (kommunikation och införlivande),
 - hade säkerställt att direktivets samtliga bestämmelser återspeglades i den nationella lagstiftningen på ett korrekt sätt (överensstämmelse).
- 61** När det gäller förpackningsdirektivet utförde kommissionen inte några kontroller, eftersom direktivet skulle upphävas genom en förordning. Förslaget till förpackningsförordningen offentliggjordes i november 2022 och förordningen antogs i januari 2025 och kommer att träda i kraft från och med augusti 2026.

³⁵ Irland, Grekland, Kroatien, Cypern, Ungern, Malta, Rumänien och Portugal.

62 För de andra två direktiven genomförde kommissionen både kontroller avseende kommunikation och införlivande samt kontroller avseende överensstämmelse, även om de senare fortfarande pågick i september 2025. Vi konstaterade att kommissionen inte alltid höll sig till sina interna tidsfrister för kontrollerna, vilket beskrivs i [tabell 2](#). I vår [särskilda rapport från 2024 om efterlevnaden av EU-rätten](#) drogs liknande slutsatser.

Tabell 2 | Överträdelseförfaranden som inletts av kommissionen med avseende på 2018 års avfallsdirektiv och deponeringsdirektiv (fram till september 2025)

Antal förfaranden	Kommissionens kontroller och tidsfrister	Slutsatser
Kommunikation/införlivande		
42 ärenden mot 23 medlemsstater rörande 2018 års avfallsdirektiv och deponeringsdirektiv	Det ska gå högst 12 månader från det att den formella underrättelsen skickas ut till det att ärendet har lösts eller väckts vid domstolen ³⁶ .	Alla ärenden inleddes snabbt, inom tre månader efter det att tidsfristen för införlivande löpt ut. Tidsfristen överskreds i 68 % av ärendena.
Överensstämmelse		
17 ärenden mot 13 medlemsstater, varav 13 ärenden rörde 2018 års avfallsdirektiv och fyra ärenden rörde 2018 års deponeringsdirektiv	Kontrollen avseende överensstämmelse ska slutföras inom 16–24 månader efter det att anmälan om de nationella införlivandeåtgärderna har mottagits. [...] Som regel bör kontrollen avseende överensstämmelse inledas först när den föregående fasen av kontrollen avseende införlivandet – inklusive eventuella överträdelseförfaranden för underlåtenhet att rapportera införlivandeåtgärder – har slutförts ³⁷ .	Tidsfristen överskreds i 71 % av ärendena.

³⁶ COM(2007) 502, avsnitt 3.

³⁷ Verktygslådan för bättre lagstiftning 2023.

- 63** Kommissionen uppdagar också bristande tillämpning av direktiven i medlemsstaterna, antingen till följd av klagomål eller egna utredningar. För de avfallsrelaterade direktiv som var tillämpliga före 2018 inledde den 56 förfaranden från juli 2003 till september 2025, inklusive dem som nämns i punkt [59](#). I [ruta 2](#) tas ett exempel upp.

Ruta 2

Överträdelseförfaranden mot Italien avseende bristande insamling och bortskaffande av kommunalt avfall

Efter krisen som rörde bortskaffandet av kommunalt avfall i regionen Kampanien 2007 inledde kommissionen ett överträdelseförfarande mot Italien, vilket resulterade i att domstolen avkunnade en dom i ärendet år 2010. I december 2013 väckte kommissionen återigen talan mot Italien på grund av att landet inte hade vidtagit alla nödvändiga åtgärder för att följa domstolens dom. Kommissionen rapporterade att det mellan 2010 och 2011 anmälades flera problem med avfallsinsamlingen i Kampanien, vilket ledde till att tonvis med avfall ackumulerades under flera dagar på gatorna i Neapel och andra städer i Kampanien. Dessutom hade en stor mängd historiskt avfall (6 miljoner ton) ackumulerats i regionen.

År 2015 dömde domstolen Italien att betala ett dagligt vite om 120 000 euro och ett engångsbelopp på 20 miljoner euro. År 2021 minskades summan för det dagliga vitet med 40 000 euro, eftersom kommissionen konstaterade att framsteg hade gjorts i fråga om förbränningskapaciteten.

Källa: Mål C-653/13, [pressmeddelande 86/15](#) från domstolen och svar på en [parlamentsfråga](#).

De utvalda medlemsstaterna gör långsamma framsteg på grund av otillräcklig offentlig finansiering och oförmåga att fullt ut utnyttja ekonomiska instrument

- 64** I 2023 års rapport om tidig varning (punkt [56](#)) kunde det på grundval av uppgifter från 2020 och andra faktorer³⁸ konstateras att 23 medlemsstater löpte risk att inte uppnå ett eller flera av målen för 2025 och att 13 låg långt efter deponeringsmålet för 2035 ([figur 7](#)).

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

Figur 7 | Medlemsstaternas status i slutet av 2020 i förhållande till målen

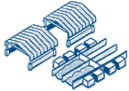
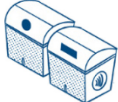
Mål	Målvärde	Medlemsstaterna																										
Medlemsstater som löper risk att inte uppnå målen för 2025																												
Övergripande mål																												
Kommunalt avfall som förberetts för återanvändning och materialåtervunnits (minimum, efter vikt)	55 %	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE
Förpackningsavfall som materialåtervunnits (minimum, efter vikt)	65 %																											
Materialspecifika mål (minimum, efter vikt)																												
Papper/kartong	75 %																											
Plast	50 %																											
Glas	70 %																											
Trä	25 %																											
Järnbaserade metaller	70 %																											
Aluminium	50 %																											
Medlemsstater som behöver göra betydande framsteg för att uppnå målet för 2035																												
Deponering (maximum, i procent av allt genererat kommunalt avfall, efter vikt)	10 %																											

Källa: Revisionsrätten, på grundval av COM(2023) 304.

- 65** För att uppnå dessa mål krävs bland annat lämplig infrastruktur för sortering och behandling av avfall, ändamålsenliga ekonomiska instrument (*figur 6*) och medborgarnas delaktighet när det gäller att separera avfall vid källan. När samtliga kostnader för avfallshanteringstjänsterna återspeglas i de avgifter som medborgarna debiteras främjas deras engagemang i processen. Dessutom är det viktigt att betona förebyggande av avfall, eftersom avfall som inte genereras inte behöver hanteras.

- 66** De 18 landsspecifika rapporter som bifogades rapporten om tidig varning för 2023 innehöll rekommendationer för varje medlemsstat utifrån de identifierade problemen kopplade till kommunalt avfall. Rekommendationerna för de fyra medlemsstater som vi granskade sammanfattas i *figur 8*.

Figur 8 | Rekommendationer i 2023 års rapporter om tidig varning

	GREKLAND	POLEN	PORTUGAL	RUMÄNIEN
Vidareutveckling av infrastruktur för behandling av avfall				
	• Öka behandlingskapaciteten för bioavfall. • Tillhandahålla stöd för hemkompostering. • Upprätta ett kvalitetsledningssystem för kompost/rötresten från bioavfall.	• Stärka investeringarna i infrastruktur för avfallshantering, inklusive anläggningar för behandling av separat insamlat bioavfall.	• Öka behandlingskapaciteten för bioavfall. • Tillhandahålla stöd för hemkompostering. • Säkerställa förbehandling av avfall som går till deponering.	• Öka behandlingskapaciteten för bioavfall. • Tillhandahålla stöd för hemkompostering. • Säkerställa att bioavfall används som gödselmedel genom att fastställa nationella kvalitetsstandarder.
Separat insamling				
	• Utvidga den till att omfatta alla delar av befolkningen, särskilt när det gäller bioavfall. • Öka medborgarnas medvetenhet om utsortering och förebyggande av avfall.	• Öka dess effektivitet för förpackningsmaterial. • Introducera för bioavfall. • Främja fleranvändningssystem bland lokala tappningsföretag.	• Förbättra den för materialåtervinningsbara produkter, till exempel förpackningsavfall. • Underlätta separat insamling av bioavfall.	• Utöka separat insamling vid källan. • Öka medborgarnas medvetenhet om utsortering och förebyggande av avfall.
Stöd till förberedelse för återanvändning av kommunalt avfall och återanvändningssystem för förpackningar				
	✓	✓	✓	✓
Genomförande av ekonomiska instrument				
	• Volym- och viktbaserade avgifter. • Höja deponeringsskatten.	• System med volym- och viktbaserade avgifter för hushåll. • Retursystem. • System för utökat producentansvar för förpackningar från hushåll.	• Volym- och viktbaserade avgifter. • Retursystem. • Utökat producentansvar för avfall som inte härrör från hushåll. • Höja deponeringsskatten.	• Volym- och viktbaserade avgifter. • Höja deponeringsskatten.
Förbättring av datahanteringssystem				
	Presentera sammanhängande och verifierbara dataset, särskilt för förpackningsavfall.			Presentera sammanhängande och verifierbara dataset.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av 2023 års landsspecifika rapporter som åtföljer rapporten om tidig varning.

67 Rapporten om tidig varning från 2023 baserades på uppgifter från 2020. Under vår revision blev uppgifter för 2022 tillgängliga. Med hjälp av de uppgifter som rapporterats enligt de relevanta direktiven och med hjälp av beräkningsmetod 4 (punkt [30](#) och [bilaga III](#)) drar vi följande slutsatser om medlemsstaternas status i förhållande till EU-målen³⁹.

- För 2025 års materialåtervinningsmål för kommunalt avfall (minst 55 %): sex medlemsstater hade antingen uppnått målet eller var mindre än 5 procentenheter ifrån, elva var mer än 15 procentenheter ifrån, alltså långt ifrån att uppnå målet, och de övriga nio låg någonstans däremellan (metod 4-uppgifter för Grekland var inte tillgängliga).
- För 2025 års mål för förpackningar och förpackningsavfall (minst 65 %): 19 medlemsstater hade antingen uppnått målet eller var mindre än 5 procentenheter ifrån, fyra var mer än 15 procentenheter ifrån, alltså långt ifrån att uppnå målet, och de övriga fyra låg någonstans däremellan.
- För 2035 års deponeringsmål (högst 10 %): nio medlemsstater uppnådde redan målet, fyra var mellan 10 och 20 procentenheter ifrån, tre var mellan 20 och 40 procentenheter ifrån och de återstående elva var mer än 40 procentenheter ifrån, vilket innebär att betydande framsteg kommer att krävas under de kommande 10 åren.

68 Vi noterar också att det faktum att ett mål uppnås på nationell nivå inte innebär att alla lokala myndigheter uppnår målen i direktiven. Detta beror delvis på att avfallshanteringen till största delen organiseras på lokal nivå (ofta av kommunerna). Utmaningarna skiljer sig också åt mellan små kommuner och storstäder, vilket exemplet med Rom i [ruta 3](#) visar. Detta ökar komplexiteten i avfallshanteringen överlag.

³⁹ De uppgifter som används är de uppgifter som rapporteras enligt bilaga IV till kommissionens [genomförandebeslut \(EU\) 2019/1004](#) för materialåtervinningsgraden för kommunalt avfall samt enligt bilaga II till kommissionens [genomförandebeslut \(EU\) 2019/1885](#) för deponeringsmålet och kommissionens [genomförandebeslut \(EU\) 2019/665](#) för målet för förpackningar och förpackningsavfall.

Ruta 3

De utmaningar som staden Rom står inför

Även om kommissionen inte ansåg att Italien (på nationell nivå) löpte risk att inte uppnå samtliga mål, förutom ett (*figur 7*), har staden Rom stått inför flera utmaningar när det gäller kommunalt avfall, bland annat följande:

- Behandlingskapaciteten är otillräcklig. Mellan 2018 och 2023 minskade Roms behandlingskapacitet från 900 000 till 140 000 ton, främst på grund av bränder som förstörde anläggningar för mekanisk-biologisk behandling. Följaktligen måste avfallet transporteras någon annanstans för behandling.
- Nivåer för separat insamling som ligger under det nationella genomsnittet.
- Högre deponeringsgrad jämfört med det nationella genomsnittet.
- Åldrande och otillräcklig fordonspark för avfallsinsamling.
- Personalrelaterade problem.

Investeringar har dock planerats för att ta itu med detta, såsom uppförandet av fyra nya behandlingsanläggningar (förväntas inledas i mitten av 2025), arbetet med att bygga en ny förbränningsanläggning (förväntas inledas i september 2025) och förnyelsen av fordonsparken för avfallsinsamling för att förbättra regelbundenheten i tjänstetillhandahållandet. Hur ändamålsenliga dessa investeringar blir kommer att visa sig under de kommande åren.

Källa: Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, XIX legislatura, dok. XXIII, nr 5, och uppgifter från den berörda avdelningen i staden Rom.

69 För de fyra medlemsstater som vi granskade bedömde vi därför om

- de nationella avfallshanteringsplanerna gav en tydlig bild av infrastrukturbehoven och tillgången till finansiering,
- det hade gjorts framsteg avseende organiseringen av separat insamling av avfall,
- det hade gjorts framsteg avseende genomförandet av ekonomiska instrument.

I de utvalda medlemsstaternas nationella avfallshanteringsplaner underskattas infrastrukturbehoven och det saknas detaljerade uppgifter om den förväntade tillgången till finansiering

- 70** Avfallshanteringsplaner är ett viktigt verktyg för att göra det möjligt för myndigheterna att tillämpa principerna i EU:s avfallslagstiftning på nationell, regional och lokal nivå. Vi bedömde därför om det i de planer som för närvarande är i kraft för de fyra medlemsstater som vi granskade faktiskt fastställdes framtida infrastrukturbehov och om planerna innehöll meningsfull information om källorna och tillgången till finansiering för hantering av kommunalt avfall. Eftersom tillräcklig finansiering är avgörande för ett framgångsrikt genomförande av de nationella avfallshanteringsplanerna bedömde vi också i vilken utsträckning tillgänglig EU-finansiering användes i detta avseende.
- 71** De förstärkta målen i 2018 års direktiv ([figur 2](#) och [figur 3](#)) innebar att medlemsstaterna var tvungna att hantera nya infrastrukturkrav. Vi kunde konstatera att tre av de fyra utvalda medlemsstaterna hade uppdaterat sina nationella planer efter 2018 och hänvisade till de nya målen. Det enda undantaget var Rumänien, där den nationella planen ännu inte hade uppdaterats. De regionala planerna hade däremot uppdaterats och återspeglade därmed de nya målen. Det fanns också en lucka i Rumäniens planering, eftersom ingen plan var i kraft mellan 2013 och 2018.
- 72** När det gäller infrastrukturbehoven och de respektive investeringarna kunde vi konstatera att de nuvarande planerna gav mer och bättre information än de tidigare. Behoven och respektive belopp underskattades dock i alla de fyra medlemsstaterna av ett eller flera av följande skäl:
- Felaktiga prognoser för avfallsgenerering. Om den faktiska mängden avfall som genereras *per capita* överstiger prognoserna är det sannolikt att motsvarande infrastrukturkrav underskattas.
 - Utelämnande/underskattning av vissa infrastrukturbehov ([ruta 4](#)).
 - Förseningar i genomförandet av projekt som skulle ha slutförts när uppskattningarna för de nuvarande planerna gjordes ([ruta 4](#)).
 - Kraftiga öknings av byggkostnaderna, särskilt sedan 2021, som de planer eller uppskattningar som utarbetats före detta datum inte har kunnat ta hänsyn till.

Ruta 4

Exempel på förseningar i genomförandet och brister i uppskattningar avseende infrastrukturbehov

Grekland: Endast 8 av 33 planerade avfallshanteringscentraler byggdes och togs i drift under en period på 13 år (2011–2024), utöver de fyra befintliga centralerna. De återstående 25 befinner sig i olika skeden av genomförandet. Dessutom togs endast 3 av 28 anläggningar för separat insamlat bioavfall i drift.

Polen: Den nuvarande nationella planen syftar till att ha en förbränningskapacitet på högst 27 % av det avfall som genereras senast 2034. Detta mål är dock inte anpassat till de regionala planerna (enligt deras lydelse i mitten av juni 2025), där den sammanlagda planerade förbränningskapaciteten för det kommunala avfall som förväntas genereras under 2035 uppgår till minst 49 %.

Portugal: Alla de 23 integrerade avfallshanteringscentralerna har mål för flera aspekter, bland annat deponering. Om målen uppnås kommer Portugal att deponera 26 % av sitt blandade kommunala avfall senast 2030. Den nuvarande planen siktar på 14 %. De nationella myndigheternas företrädare som vi träffade uttryckte tvivel på att man skulle kunna uppnå 26 %, för att inte tala om 14 %. Det kommer därför sannolikt att behövas mer kapacitet. Enligt en studie från landets avfallshanteringsorgan hade det portugisiska fastlandet i mitten av 2024 endast tillräcklig deponeringskapacitet i ytterligare 4,5 år. Som svar på denna angelägenhet antogs en handlingsplan i mars 2025.

Rumänien: Enligt planen skulle alla integrerade avfallshanteringscentraler vara i drift senast 2019. Förseningarna har dock fortsatt, vilket framgår av våra utvalda projekt ([ruta 6](#) och [figur 11](#)).

- 73** Investeringsbeloppen för två medlemsstater presenterades i de nationella planerna som aggregerade siffror och kategoriserades inte per typ av investering eller delades inte upp per enskilt projekt.
- 74** Dessutom redovisades inte belopp per finansieringskälla, vare sig offentlig (EU, nationell och lokal) eller privat, i någon av de fyra nationella planerna. I vissa medlemsstater innehöll planerna på regional eller lokal nivå mer information om finansieringskällor, men de var inte heller nödvändigtvis fullständiga. Såvida inte sådan information (dvs. om vem som kommer att tillhandahålla vilken finansiering och när) aggregeras på nationell nivå, finns det ingen garanti för att planerna faktiskt kan genomföras som planerat.
- 75** I [tabell 3](#) sammanfattas de problem som identifierats i varje medlemsstat.

Tabell 3 | Olika aspekter av nationella avfallshanteringsplaner

Medlemsstat	Gällande planperiod	Prognos för avfallsgenerering	Infrastrukturbehov: utelämnanden/underskattningar	Investeringsbelopp	Finansieringskällor
Grekland	2020–2030	Underskattad med cirka 10 %.	Reparationscentraler, stationer för materialåtervinning av avfall.	Underskattat. Endast aggregerat belopp som inte kategoriseras efter projekt eller typ av investering.	Källor anges, men belopp per källa redovisas inte.
Polen	2023–2028	Anpassad till den faktiska förändringen.	Förbränningsinfrastruktur.	Underskattat i fråga om förbränning. Belopp per typ av investering.	Källor anges, men belopp per källa redovisas inte.
Portugal	2023–2030	Anpassad till den faktiska förändringen.	Infrastruktur för förbränning, deponering och separat insamling av avfall på lokal nivå.	Underskattat. Aggregerade belopp per region och tre investeringsområden (bioavfall, behandling av papper och kartong samt behandling av plast och metall).	Ingen information om källorna.
Rumänien	2018–2025	Underskattad.	Behoven tar inte hänsyn till de nya målen i 2018 års avfallsdirektiv.	Underskattat. Belopp per län, typ av investeringsområde och 10 delverksamheter.	Källor anges, men belopp per källa redovisas inte.

76 EU-finansiering (främst inom ramen för sammanhållningspolitiken och faciliteten för återhämtning och resiliens) är en viktig finansieringskälla för de utvalda medlemsstaterna (*bilaga I [figur 8]*). Vi bedömde därför i vilken utsträckning medlemsstaterna använde den tillgängliga finansieringen. För sammanhållningspolitiken bedömde vi också om prioritet gavs till lägre steg i avfallshierarkin (dvs. investeringar i deponeringsanläggningar, förbränningsanläggningar och anläggningar för mekanisk-biologisk behandling) eller högre steg (dvs. förebyggande, förberedelse för återanvändning och materialåtervinning).

77 Vi jämförde finansieringsanslag för kommunalt avfall mellan perioderna 2014–2020 och 2021–2027 för sammanhållningspolitikens fonder och kunde konstatera följande:

- På EU-nivå ökade andelen anslagna medel till projekt avseende de högre stegen i avfallshierarkin från 59 % till 80 %.
- I tre av de fyra medlemsstaterna har det skett ett betydande skifte från de lägre till de högre stegen i avfallshierarkin. För perioden 2021–2024 prioriterar däremot Grekland projekt som är relevanta för de lägre stegen, men dessa siffror bör tolkas med försiktighet Även om Grekland har för avsikt att investera i integrerade projekt som omfattar delar i både lägre och övre steg har landet huvudsakligen rapporterat om sådana projekt som investeringar i lägre steg. För mer information, se [bilaga VI](#).

78 När det gäller utnyttjande av de sammanhållningspolitiska fonderna under perioden 2014–2020 ([bilaga VI \[tabell 2\]](#)) kunde vi konstatera följande:

- På EU-nivå hade 91 % av de tillgängliga medlen utnyttjats i slutet av 2023, som är sista datum för stödberättigande utgifter.
- Två av de fyra medlemsstaterna utnyttjade inte de tillgängliga medlen fullt ut (Grekland använde 76 % och Rumänien 57 %). Om Grekland inte hade minskat sina ursprungligen planerade avfallsutgifter med cirka 30 % skulle utnyttjandegraden ha varit ännu lägre.

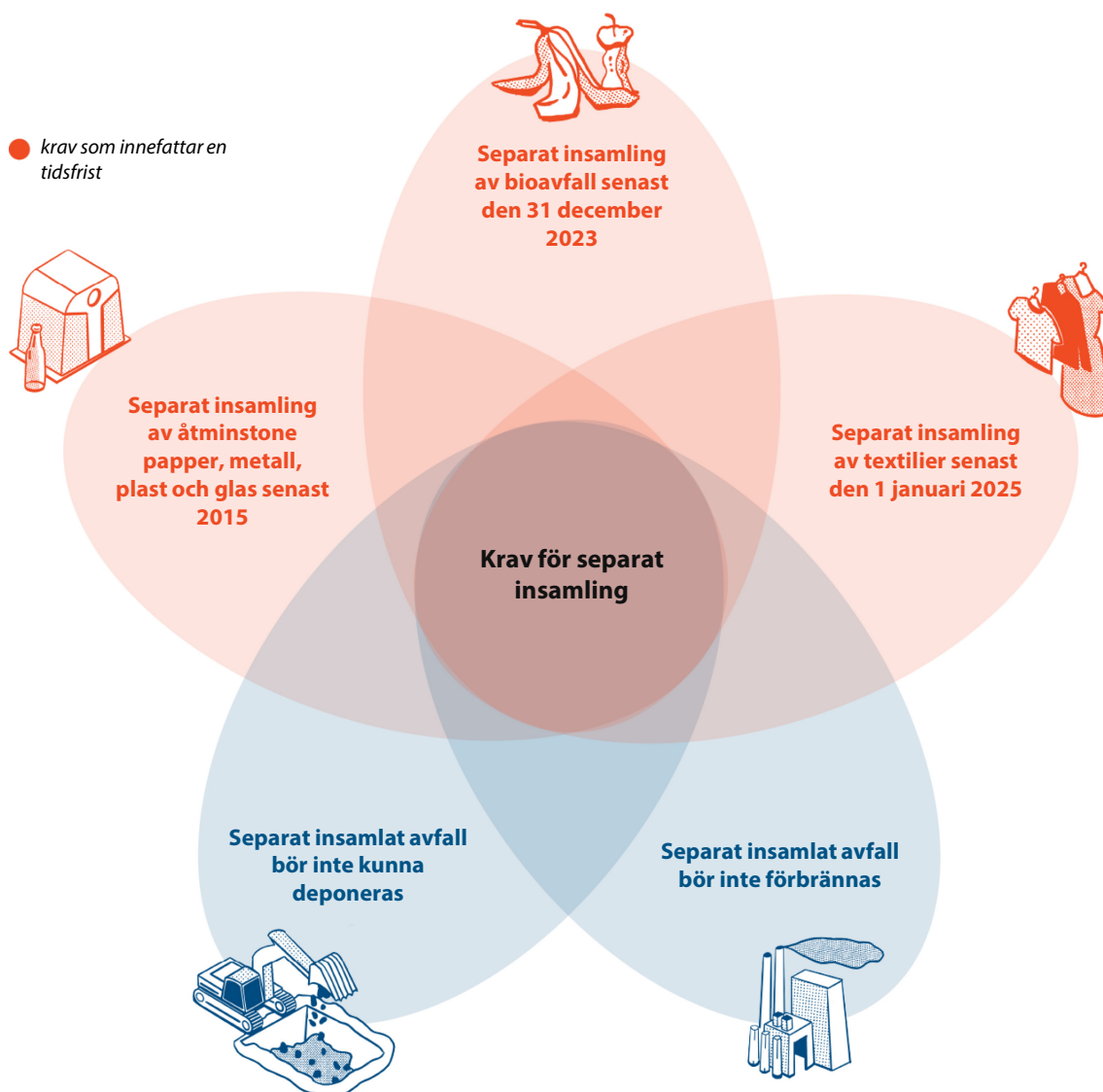
79 Inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens avsatte två av de fyra medlemsstaterna (Portugal och Rumänien) finansiering för investeringar i projekt för avfallsinfrastruktur⁴⁰ för hushålls-, affärs- och industriavfall. I september 2025 hade ingen av medlemsstaterna begärt utbetalningar från kommissionen för uppfyllande av delmål och mål i samband med dessa investeringar. Sådana begäranden kan göras fram till slutet av september 2026.

Trots framsteg när det gäller separat insamling ligger den på en mycket låg nivå i tre av de fyra utvalda medlemsstaterna

80 Separering av avfall är en förutsättning för högkvalitativ materialåtervinning. EU:s krav visas i [figur 9](#).

⁴⁰ Förordning (EU) 2021/241, bilaga VI, insatskoderna 042, 044 och 044a.

Figur 9 | Separat insamling – EU:s krav



Källa: Revisionsrätten, på grundval av avfallsdirektivet, förpackningsdirektivet och deponeringsdirektivet.

- 81** Separat insamling kräver välorganiserade insamlingssystem och en välorganiserad insamlingsinfrastruktur. Avfall kan samlas in från hushållen genom att tillhandahålla nödvändiga kärl ("från dörr till dörr") och/eller vid materialåtervinningsstationer och kommunala insamlingsstationer. Detta är en större utmaning i tätbefolkade områden. För att få till stånd en korrekt sortering krävs det att medborgarna är villiga att samarbeta, vilket understryker vikten av informationskampanjer och kampanjer för att öka medvetenheten. Separat insamling kostar därför pengar. Detta understryker vikten av system för utökat producentansvar (punkt 47).

- 82** I 2023 års landsspecifika rapporter om tidig varning rekommenderades det för nästan alla 18 medlemsstater som löpte risk att inte uppnå 2025 års materialåtervinningsmål för kommunalt avfall att den separata insamlingen borde förbättras. För de fyra medlemsstater som vi granskade hade 2018 års rapporter om tidig varning redan belyst att den separata insamlingen inte var ändamålsenlig. Eftersom situationen inte hade förbättrats tillräckligt rekommenderades ytterligare förbättringar i 2023 års rapporter (*figur 8*).
- 83** När det gäller **kampanjer för att öka medvetenheten** kunde vi konstatera att alla fyra gällande avfallshanteringsplaner (*tabell 3*) omfattar åtgärder som ska vidtas på nationell och lokal nivå. Polen hade redan genomfört en nationell kampanj 2019–2021, det vill säga innan den nuvarande planen trädde i kraft. Så var inte fallet för Grekland och Portugal. I Rumänien ansvarar operatörerna för de integrerade avfallshanteringscentralerna oftast för sådana kampanjer, men alla har inte genomfört dem. Under våra projektbesök kunde vi konstatera att vissa kommuner eller regioner anordnade lokala kampanjer.
- 84** **Framstegen gällande organiserandet av separat insamling** varierar mellan medlemsstaterna. Vissa medlemsstater gjorde större framsteg än andra, men nivåerna under 2022 och 2023 var fortfarande mycket låga i tre av medlemsstaterna. Vi kunde konstatera att detta bland annat beror på finansiella begränsningar, en svag administrativ kapacitet och en ökning av avfall *per capita*. *Tabell 4* innehåller en sammanfattning av situationen i de fyra berörda medlemsstaterna på grundval av vår analys.

Tabell 4 | Situationen avseende separat insamling

Medlemsstat	Lagstadgat	Vilka kategorier samlas in separat och hur	Framsteg
Grekland	○ Bioavfall sedan slutet av 2022. ○ Textilier sedan januari 2024. ○ Fyra kategorier (papper, metall, plast och glas) sedan 2015.	Ett kärl (papper, metall, plast och glas) plus ett för blandat avfall.	Långsamma framsteg. De grekiska myndigheterna förväntar sig en ökning av den separata insamlingen från 18 % av det totala kommunala avfallet under 2022 till 55 % under 2030.
Polen	○ Textilier sedan januari 2025. ○ Fyra kategorier (papper, glas, bioavfall, metall/plast/avfall från flermaterialsförpackningar) sedan juli 2017.	Fyra kärl (papper, glas, bioavfall och metall/plast/flermaterial) plus ett för blandat avfall.	En stadig ökning av den separata insamlingen från 2014 till 2023, som uppgick till 41 % av det totala kommunala avfallet under 2023. I den nuvarande nationella planen framhålls behovet av större kapacitet att behandla separat insamlat bioavfall.
Portugal	○ Bioavfall sedan slutet av 2023. ○ Textilier sedan januari 2025. ○ Fyra kategorier (papper/kartong, glas, plast och metall) sedan 1997.	Tre kärl (plast/metall, glas, papper/kartong) plus ett kärl för blandat avfall.	En stadig ökning av den separata insamlingen från 2017 till 2023, som uppgick till 24 % av det totala kommunala avfallet under 2023. Den nuvarande avfallshanteringsplanen omfattar fler investeringar i infrastruktur för separat insamling. I planen anges dock tydligt att det inte finns tillräcklig kapacitet för att behandla de olika avfallsflödena.

Medlemsstat	Lagstadgat	Vilka kategorier samlas in separat och hur	Framsteg
Rumänien	○ Bioavfall sedan slutet av 2023. ○ Textilier sedan slutet av 2023. ○ Övriga kategorier sedan 2012.	Fyra kategorier (papper, metall, plast och glas) och blandat avfall. Beroende på länet: ○ Två kärl: ett för blandat avfall och ett för andra kategorier. ○ Tre kärl: glas, metall/plast/papper och restavfall. ○ Fyra kärl: glas, plast/metall, papper och restavfall.	Långsamma framsteg. Separat insamling har varit obligatoriskt sedan 2012, men började först i juli 2019. Den uppgick till 15 % av det totala kommunala avfallet under 2022. I genomförandeplanen i slutet av 2023 till stöd för begäran om att skjuta upp tidsfristen för att uppnå materialåtervinningsmålet för kommunalt avfall (punkt 58) konstaterades att de lokala myndigheterna inte hade fastställt de rätta förutsättningarna för separat insamling.

Anmärkning: Denna tabell innehåller ingen information om följande kategorier: batterier och elektronisk utrustning. För textilier innehåller tabellen ingen information om genomförandet av kravet (kolumn 3).

85 Bioavfall, som är den största kategorin av kommunalt avfall (på cirka 37 %), samlas ännu inte in separat i tre av de fyra medlemsstaterna (Grekland, Portugal och Rumänien), med undantag för vissa kommuner i vart och ett av dessa länder. Separat insamling av bioavfall minskar kontamineringen av andra materialåtervinningsbara produkter (t.ex. papper eller plast) och leder därmed till materialåtervinningsbara produkter av högre kvalitet. I regionen Flandern (Belgien) omfattas som jämförelse omkring 70 % av befolkningen av separat insamling av bioavfall (bestående av frukt-, grönsaks- och trädgårdsavfall). Enbart separat insamling av trädgårdsavfall omfattar hela befolkningen⁴¹. Separat insamling av bioavfall inleddes redan 1990 och ökade gradvis, vilket bidrog till att nå den totala andelen på 70 %. En annan bidragande faktor är omfattningen av hemkompostering: 42 % av hushållen hemkomposterar. Enligt regionens offentliga avfallsmyndighet bör separat insamling av bioavfall bli obligatorisk senast i januari 2026 för de återstående kommuner som ännu inte omfattas.

⁴¹ Uppgifter från den offentliga avfallsmyndigheten i Flandern, OVAM.

De utvalda medlemsstaterna gjorde begränsade framsteg avseende ekonomiska instrument

- 86** I 2023 års landsspecifika rapporter om tidig varning för nästan alla 18 medlemsstater som löpte risk att inte uppnå 2025 års materialåtervinningsmål för kommunalt avfall rekommenderades att de ekonomiska instrumenten (*figur 6*) skulle förbättras eller genomföras. Enligt en EEA-rapport från 2023⁴² var en deponeringsskatt tillämplig i alla utom fem medlemsstater, medan en förbränningsskatt endast var tillämplig i nio medlemsstater. Dessutom konstaterades det i rapporten att endast åtta medlemsstater hade ett system med volym- och viktbaserade avgifter som omfattade en hög andel av befolkningen.
- 87** För de fyra medlemsstater som vi granskade hade 2018 års rapporter om tidig varning redan visat att de ekonomiska incitamenten var otillräckliga och/eller att systemen för utökat producentansvar inte var ändamålsenliga. Vi bedömde därför i) om de underliggande miljöprinciperna, såsom fullständig kostnadstäckning och volym- och viktbaserade avgifter tillämpades på rätt sätt, ii) om deponeringsskatten höjdes, iii) om systemen för utökat producentansvar täckte hela kostnaden för avfallshantering, och iv) om retursystem togs i drift.

Principer som ligger till grund för EU:s miljö- och avfallshanteringspolitik

- 88** EU:s miljöpolitik bygger på principen att förorenaren ska betala⁴³. Avfallsavgifter baserade på **principen om fullständig kostnadstäckning** är ett sätt att tillämpa principen om att förorenaren betalar. Detta innebär följande med avseende på avfallsavgifter:
- De bör beräknas på grundval av kostnaden för att bygga upp den nödvändiga infrastrukturen (kapitalkostnad), driftskostnader (dvs. för de tjänster som tillhandahålls, t.ex. insamling, behandling och bortskaffande av avfall) och administrativa kostnader för att hantera avfallets kretslopp. Kapitalkostnaden bör återspegla hela beloppet, inklusive den andel av investeringen som finansieras genom bidrag, för att underlätta långsiktigt återanskaffande utan att behöva förlita sig på ytterligare bidrag.
 - De bör betalas av avfallsproducenterna, såsom slutkonsumenter, det vill säga hushåll eller medborgare (båda termerna används synonymt i denna rapport).

⁴² Briefing 29/2022.

⁴³ Artikel 191.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 14 i avfallsdirektivet.

- 89** För att principen om att förorenaren betalar ska kunna tillämpas fullt ut bör avfallsavgifterna dessutom baseras på vikten eller volymen av det avfall som genereras. Avgiften bör med andra ord överensstämma med **principen om volym- och viktbaserade avgifter**. På detta vis uppmuntras också avfallsproducenterna att minimera sitt avfall, i linje med de övergripande målen för EU:s avfallspolitik (se exempel i [ruta 5](#)). Det bör dock noteras att alltför höga kostnader kan leda till olagliga metoder för bortskaffande av avfall.

Ruta 5

Portugal – exempel på positiva effekter av införandet av principen om volym- och viktbaserade avgifter

I en kommun infördes ett system med volym- och viktbaserade avgifter 2021, och dess tillämpning har ökat gradvis för att täcka hela befolkningen 2025. Följden är att

- andelen blandat avfall minskade från 72 % till 67 % under 2023,
- månatliga insamlingar av blandat avfall blev mindre frekventa: i slutet av 2023 var 40 % av hushållen i behov av tre eller fyra insamlingar av blandat avfall per månad jämfört med 70 % i maj 2021, medan 42 % av användarna valde en eller två insamlingar per månad jämfört med 28 % 2021.

- 90** De viktigaste intressenterna i cykeln för kommunalt avfall är infrastrukturens ägare, infrastrukturens operatör, avfallsinsamlare och kommunen. Strukturen varierar från medlemsstat till medlemsstat: i vissa länder kan till exempel infrastrukturen ägas och drivas av samma aktör. Dessutom har vissa länder interkommunala aktörer som sammanför kommuner inom en viss region. De finansiella flödena mellan intressenterna varierar också beroende på vilken struktur som valts. Enkelt uttryckt betalar medborgarna (eller hushållen) en avgift, medan operatörer eller ägare av infrastrukturen får en mottagningsavgift för att behandla avfall samt deponera och/eller förbränna det. Alla de fyra medlemsstaterna tar också ut en deponeringsskatt. Avgiften bör återspegla de kostnader som de olika intressenterna ådrar sig (punkt [88](#)).

- 91** [Figur 10](#) illustrerar upplägget för Grekland i förenklad form. I [bilaga VII](#) finns illustrationer för de övriga tre medlemsstater som vi granskade.

Figur 10 | Grekland – huvudsakliga intressenter och finansiella flöden för hantering av kommunalt avfall



Anmärkning: För enkelhetens skull visar figuren inte andra användarkategorier, det vill säga ideella organisationer och företag, som inte bara genererar kommunalt avfall utan också måste betala en avgift.

Källa: Revisionsrätten.

92 För de fyra medlemsstater som vi granskade bedömde vi, baserat på de utvalda projekten, följande:

- Om den tillämpade avgiften omfattade alla kostnader. Vi utvärderade också avgiftssystemets ändamålsenlighet genom att överväga hur ofta avgiftsuppdateringar behövde göras för att ta hänsyn till kostnadernas utveckling och andelen obetalda avfallsfakturer. En avgift är endast ändamålsenlig om den uppdateras regelbundet för att återspegla föränderliga kostnader och om den faktiskt betalas.
- Medborgarna ålades att betala avgifter enligt principen om volym- och viktbaserade avgifter.

93 De områden som vi granskade (tre län i Rumänien och en kommun per projekt för de andra tre medlemsstaterna) som skulle tillämpa principen om fullständig kostnadstäckning tillämpade den endast delvis. Detta beror främst på följande faktorer (se [tabell 5](#) för närmare uppgifter):

- Kostnaderna inbegrips inte fullt ut i avgiften, trots att den nationella lagstiftningen i alla de fyra medlemsstaterna föreskriver fullständig kostnadstäckning.
- Avgiftsbesluten uppdateras inte regelbundet av de lokala myndigheterna. I alla de fyra medlemsstaterna ger den nationella lagstiftningen lokala myndigheter frihet att anpassa avgiftsnivån, det vill säga att höja, sänka eller upprätthålla den. Avgiftsbeslut som fattas av lokala myndigheter inbegriper ofta olika överväganden, inklusive politiska sådana.
- Vissa fakturor/avgifter förblir obetalda av medborgarna.

Tabell 5 | Principen om fullständig kostnadstäckning – situationen per medlemsstat

Medlemsstat	Partiell tillämpning av principen om fullständig kostnadstäckning: huvudskäl
Grekland	○ Investeringskostnad beaktas inte som helhet i avgiften, utan med avdrag för eventuella bidrag som mottagits. ○ Deponeringsskatt (som betalas sedan 2023) återspeglas inte i avgiften. ○ Tre av fyra kommuner uppvisade förluster under vissa år mellan 2022 och 2024. Intäkterna från avgifterna var alltså inte tillräckliga för att täcka alla kostnader. ○ Trots förlusterna höjde de tre kommunerna inte avgifterna till följd av detta. ○ Andelen obetalda fakturor (2024) varierade från 1,4 % till 11 %.
Polen	○ Investeringskostnad beaktas inte som helhet i avgiften, utan med avdrag för eventuella bidrag som mottagits. ○ Tre av fyra kommuner uppvisade förluster under ett eller flera år mellan 2021 och 2023. Intäkterna från avgifterna var alltså inte tillräckliga för att täcka alla kostnader. Polens högsta revisionsorgan drog en liknande slutsats för 13 utvalda kommuner i en rapport som publicerades i maj 2025. ○ Trots förlusterna har en av de tre kommunerna inte höjt avgiften efter 2021. ○ Andelen obetalda avfallshanteringsavgifter (2023) varierade från 1,7 % till 6,5 %.

Medlemsstat	Partiell tillämpning av principen om fullständig kostnadstäckning: huvudskäl
Portugal	○ Investeringskostnad beaktas inte som helhet i avgiften, utan med avdrag för eventuella bidrag som mottagits. ○ Under 2022 och 2023 uppgick den genomsnittliga kostnadstäckningen i Portugal som helhet till 70 % respektive 68 %. ○ Trots förlusterna hade en av de stora kommunerna inte höjt avgiften sedan 2015. ○ Andelen obetalda fakturor (2023) varierade från 0,2 % till 4 %.
Rumänien	Se punkt 94

94 En viktig skillnad i Rumäniens avfallshanteringsstruktur jämfört med de andra tre länderna är hur kostnadsriskerna hanteras. I Rumänien tar infrastrukturoperatörerna på sig kostnadsriskerna, medan dessa risker bärs av myndigheterna i de andra länderna. Detta får följande konsekvenser:

- I Grekland, Polen och Portugal har operatörerna rätt till kostnadstäckning plus en vinstmarginal, medan mottagningsavgiften till operatörerna i Rumänien bestäms genom offentliga upphandlingsförfaranden. För två av de tre rumänska projekt som vi granskade och som redan var i drift gick operatörerna med förlust under de första åren. Under särskilda omständigheter kan operatörer begära en höjning av avgiften. Alla tre begärde en sådan höjning och alla tre beviljades minst en.
- Infrastrukturoperatörerna måste också betala royaltyer för användningen av infrastrukturen, vilket ungefär motsvarar det årliga avskrivningsbeloppet. Avtalen hade dock en löptid på tio år eller mindre, vilket underskred infrastrukturens förväntade brukstid. Detta innebär att myndigheterna endast kan få tillbaka hela investeringskostnaden om dessa avtal förlängs eller om nya avtal undertecknas.
- De företag som ansvarar för avfallsinsamlingen är skyldiga att ingå avtal med medborgarna (hushållen) och indriva avgiftsbeloppet, utom i ett fåtal kommuner där det tas ut en skatt av medborgarna. Graden av avtalsingående varierade från 60 % till 100 %. Det finns dock en lagstadgad skyldighet att samla in avfall från alla medborgare. Andelen obetalda fakturor (2024) varierade från 0,2 % till 40 %.

95 Vi kunde konstatera att principen om volym- och viktbaserade avgifter är lagstadgad i alla de fyra medlemsstaterna, men att Polen undantar bostadsfastigheter (dvs. hushåll). I Portugal föreskrivs det i lag att genomförandet ska ske senast 2030 för hushållen och senast 2025 för andra användare, såsom företag.

- 96** Fram till 2024 fann vi med avseende på hushållen att principen om volym- och viktbaserade avgifter – vilket innebär att fakturering ska baseras på vikten eller volymen av genererat avfall – i de flesta fall ännu inte tillämpades i de fyra medlemsstater som vi granskade, vilket sammanfattas i [tabell 6](#).

Tabell 6 | Principen om volym- och viktbaserade avgifter – situationen per medlemsstat

Medlemsstat	Partiell tillämpning av principen om volym- och viktbaserade avgifter: huvudskäl
Grekland	Faktureringsgrund: m ² (dvs. avgiften multiplicerad med fastighetens yta [m ²]).
Polen	○ Bostadsfastigheter – faktureringsgrund: m² eller vattenförbrukning eller <i>per capita</i> eller per hushåll. ○ Andra fastigheter än bostadsfastigheter – faktureringsgrund: per volym, i de kommuner för vilka vi hade information. ○ Fastigheter som delvis är bostadsfastigheter – faktureringsgrund: en kombination av de båda förutnämnda, i de kommuner för vilka vi hade information.
Portugal	Faktureringsgrund: ○ Fast komponent (kopplat till antalet hus i kommunen). ○ Variabel komponent baserad på vattenförbrukning. Men 5 % av kommunerna i Portugal tillämpar redan principen om volym- och viktbaserade avgifter.
Rumänien	Faktureringsgrund: varierar mellan de tre berörda länen. ○ Två län tillämpar en avgift per person. ○ I ett län tillämpas till viss del principen om volym- och viktbaserade avgifter (grund: kärlets volym) men den gäller ännu inte för personer som bor i flerbostadshus. ○ Tillämpas inte av det lilla antalet kommuner som valde att ta ut en skatt i stället för att tillämpa avgifter.

Andra ekonomiska instrument

- 97** En höjning av deponeringsskatten rekommenderades i 2023 års rapporter om tidig varning för Grekland, Portugal och Rumänien. I samtliga tre länder har skatten höjts gradvis, men den ligger fortfarande under EU-genomsnittet⁴⁴ (som under 2023 varierade från 39 euro till 46 euro per ton). Som jämförelse uppger EEA att Belgien har en av de högsta skattesatserna i EU, vilket tillsammans med deponeringsförbud har lett till en omdirigering av avfall från bortskaffande till materialåtervinning. Stora variationer i skattebeloppet kan leda till att avfall flyttas mellan länder av ekonomiska skäl. **Tabell 7** innehåller en sammanfattning av situationen i de fyra medlemsstaterna på grundval av vår analys.

Tabell 7 | Deponerings- och förbränningsskatt

Medlemsstat	Lagstadgat	Sedan	Höjningar av skatten
Deponeringsskatt			
Grekland	JA	2012 Men tillämpas bara sedan 2022.	Skatten förväntas höjas gradvis med 5 euro per ton, från 20 euro 2022 till 35 euro 2025. Från och med 2026 kommer skatten att ligga på mellan 35 och 45 euro per ton, beroende på antalet avfallshanteringscentraler som är i drift i varje region. Särskilda regler gäller för regioner där det ännu inte finns sådana centraler. Eftersom infrastrukturen för avfallshantering är begränsad bestred mer än hälften av de grekiska kommunerna (164) lagen som författningsstridig i högsta förvaltningsdomstolen. Kommunerna har för avsikt att behålla en del av skatten och investera den i avfallsinfrastruktur i respektive region. Den slutliga domen hade ännu inte avkunnats i maj 2025.
Polen	JA	2001	Under 24 år (2001–2025) höjdes skatten per ton med cirka 1 500 % och uppgick till 418 zloty per ton (cirka 97 euro per ton).
Portugal	JA	2006	Under tio år (2015–2025) höjdes skatten med 536 % och uppgick till 35 euro per ton.
Rumänien	JA	2019	Från 2023 till 2024 höjdes skatten per ton med 100 % och uppgick till 160 lei (cirka 32 euro per ton). Enligt de nationella myndigheterna bidrar Rumäniens låga deponeringsskatt till problemet med olagliga avfallstransporter från andra länder, trots att det är förbjudet att importera avfall för deponering.

⁴⁴ Briefing 29/2022.

Medlemsstat	Lagstadgat	Sedan	Höjningar av skatten
Förbränningsskatt			
Grekland	ej tillämpligt	--	Grekland har inga förbränningsanläggningar.
Polen	NEJ	--	Polen har inte för avsikt att införa en förbränningsskatt trots kommissionens rekommendation i 2023 års rapport om tidig varning.
Portugal	JA	2006	Skatten har höjts flera gånger under de senaste tio åren.
Rumänien	ej tillämpligt	--	Rumänien har inga förbränningsanläggningar.

98 I de landsspecifika rapporterna om tidig varning för Polen och Portugal från både 2023 och 2018 rekommenderades också att system för utökat producentansvar skulle införas eller stärkas. I 2018 års rapport för Rumänien rekommenderades också att systemen skulle utvidgas.

99 Sådana system finns i viss utsträckning i alla de fyra medlemsstaterna, vilket framgår av [tabell 8](#). Inom ramen för systemen ska producenterna täcka hela kostnaden för avfallshanteringen, från separat insamling till sortering, behandling och bortskaffande. I Polen och Portugal, där system redan är i drift, är dock de avgifter som producenterna betalar för närvarande otillräckliga för att täcka alla dessa kostnader.

Tabell 8 | System för utökat producentansvar

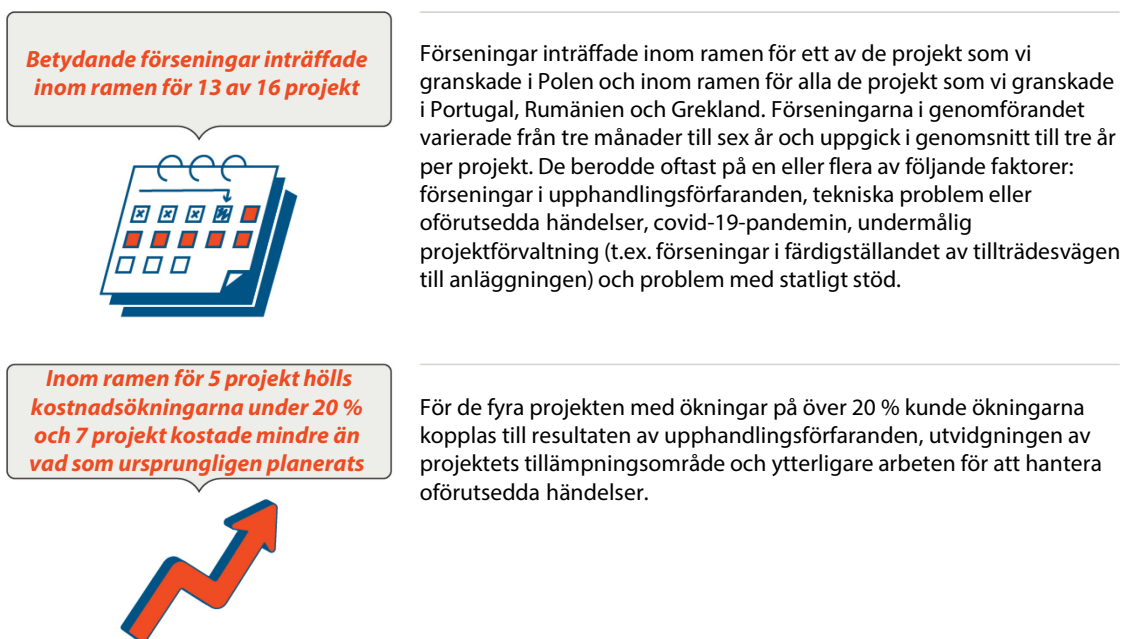
Medlemsstat	Kommentarer
Grekland	På grund av förseningar i genomförandet har systemen ännu inte tagits i drift fullt ut för alla avfallsflöden, vilket krävs enligt nationell lagstiftning.
Polen	År 2023 inledde kommissionen ett överträdelseförfarande mot Polen, bland annat på grund av ofullständigt/felaktigt införlivande av bestämmelserna om utökat producentansvar. Även om det finns vissa system är de avgifter som betalas otillräckliga för att täcka kostnaderna för avfallshanteringen.
Portugal	Det finns system, men trots en ökning av de avgifter som betalas av producenterna under 2024 täcker de inte kostnaderna för avfallshanteringen helt och hållet. Portugal höjde priserna med verkan från och med januari 2025. Det återstår att se vilka effekter denna ökning får för kostnadstäckningen.
Rumänien	System har införts och i de avtal som vi har granskat för tre län anges att avgifterna ska täcka de faktiska kostnaderna. Vi har inte bedömt genomförandet av dessa avtal.

- 100** Införandet av retursystem rekommenderades i 2023 års landsspecifika rapporter om tidig varning för Polen och Portugal och i 2018 års rapporter för Portugal och Rumänien. Rumänien har haft ett sådant system sedan slutet av 2023, medan sådana system i de tre andra medlemsstaterna förväntas tas i bruk 2025 (Polen) eller 2026 (Grekland och Portugal).

De flesta av de utvalda projekten var försenade och kostnads- och kapacitetsproblem uppstod inom ramen för vissa av dem

- 101** I vår bedömning av de 16 utvalda projekten (*bilaga I [figur 10]*) fokuserade vi på hur väl de hade genomförts med avseende på tid och kostnad samt på huruvida deras behandlingskapacitet var lämplig. När det gäller deponeringsprojekt bedömde vi om operatörerna hade vidtagit åtgärder för att täcka de kostnader för nedläggning och efterbehandling som krävs enligt deponeringsdirektivet.
- 102** För de flesta av projekten (13 av 16) konstaterades förseningar på mer än 18 månader efter det ursprungliga slutdatumet. För alla utom fyra av de projekt som vi granskade låg kostnadsökningarna på under 20 % jämfört med den kostnad som ursprungligen godkännts. I vissa fall till och med minskade kostnaden (*figur 11*).

Figur 11 | Upplysningar om förseningar och kostnadsökningar



Källa: Revisionsrätten.

- 103** Förseningar kan påverka ändamålsenligheten, vilket framgår av exemplet med de rumänska projekten i [ruta 6](#). Förseningar i projektgenomförandet riskerar dessutom att fördröja framstegen mot de mål som fastställs i unionslagstiftningen ([figur 2](#) och [figur 3](#)).

Ruta 6

Förseningar påverkar projektgenomförandet – fyra projekt i Rumänien

- De ursprungliga projektansökningarna för de fyra projekt som vi granskade lämnades in mellan 2010 och 2012, det vill säga mer än tio år innan de slutfördes (tre projekt) eller togs i drift (ett projekt). Arbetena utfördes enligt den ursprungliga planen, det vill säga med en utformning som återspeglade den teknik för avfallsbehandling som fanns tillgänglig vid den tidpunkten. Den mekaniska behandlingen var till exempel oftast manuell, med bara ett fåtal automatiska processer. Detta resulterade i en låg materialåtervinningsgrad.
- Försenade förfaranden för att välja ut infrastrukturoperatörer gjorde att anläggningar och utrustning som inte användes under flera år försämrades (tre projekt). För det fjärde projektet, som ännu inte var i drift, undertecknade stödmottagaren ett underhållsavtal för att förhindra sådan försämring.
- Förseningar i ett projekt ledde till nedläggningen av deponeringsanläggningar som inte uppfyllde kraven, trots att en ny deponeringsanläggning som uppfyllde kraven i deponeringsdirektivet ännu inte var klar. För att hantera avfallet öppnade de lokala myndigheterna en tillfällig deponeringsanläggning som användes fram till 2020. I maj 2024 fanns det fortfarande 300 ton obehandlat kommunalt avfall kvar på den tillfälliga anläggningen (se bilden nedan).



Källa: Revisionsrätten (foto taget i maj 2024).

- 104** Två av de 16 projekten var ännu inte i drift i slutet av 2024, trots att arbetena inom ramen för båda dessa projekt redan hade slutförts för flera år sedan. I det ena fallet påbörjades avfallsinsamlingen först när fordon för avfallsinsamling hade köpts in, medan avtalet med den framtida operatören ännu inte hade undertecknats i det andra. Ett annat projekt var endast delvis i drift: behandlingsinfrastrukturen var i bruk, men ett avtal för insamling och transport av avfall i en av de fyra projektzonerna hade ännu inte undertecknats.
- 105** När det gäller kapacitet kunde vi analysera 10 av 16 projekt eftersom två ännu inte var i drift, två andra hade tagits i drift först strax före vårt besök och ytterligare två andra var av en typ där kapaciteten inte var relevant. Vi kunde konstatera följande:
- Tre projekt drevs med en kapacitet som var betydligt mycket lägre än den som angetts (38 %–54 %), åtminstone under en viss tidsperiod. Orsakerna till detta var tekniska problem eller lägre volymer än förväntat av separat insamlat avfall som skulle behandlas.
 - Två projekt hade inte tillräcklig kapacitet eftersom mängden avfall som skulle behandlas underskattades. I ett fall ökade till exempel den separata insamlingen avsevärt till följd av kampanjer för att öka medvetenheten.
- 106** Den potentiella miljöpåverkan som driften av deponeringsanläggningar har är inte begränsad till den tid då infrastrukturen är i drift eftersom potentiell [lakvatteninfiltration](#) och utsläpp av deponigas kan fortsätta i flera årtionden efter det att bortskaffandet av avfall har upphört. Därför krävs det i deponeringsdirektivet att belopp avsätts som ska täcka kostnader för nedläggning och efterbehandling under minst 30 år. Detta kan till exempel ske i form av en ekonomisk säkerhet.
- 107** Vi konstaterade att det enligt nationell lagstiftning i alla de fyra medlemsstaterna krävs sådana bestämmelser, och i ett fall (Portugal) anges också beloppet. För de åtta projekt som vi valt ut och som omfattade investeringar för en deponeringsanläggning kunde vi konstatera att bestämmelserna var tillräckliga i fem fall, utifrån de belopp som fastställts i en särskild studie ([tabell 9](#)).

Tabell 9 | Bestämmelser om nedläggning och efterbehandling av deponeringsanläggningar

Medlemsstat	Krav i nationell lagstiftning	Grund för fastställande av beloppet (enligt lag)	Är avsättningarna på de finansiella kontona tillräckliga?
Grekland	JA	Studie.	Tillräckliga i två av fyra projekt.
Polen	JA	Anges ej, men det finns en lagstadgad skyldighet att beloppet ska vara tillräckligt för att täcka kostnaderna.	Inga deponeringsinvesteringar ingår i vårt urval.
Portugal	JA	20 % av de totala deponeringsinvesteringarna.	Inga deponeringsinvesteringar ingår i vårt urval.
Rumänien	JA	Studie.	Tillräckliga i tre av fyra projekt.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med Annemie Turtelboom (ledamot av revisionsrätten) som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 15 oktober 2025.

För revisionsrätten



Tony Murphy
Ordförande

Bilagor

Bilaga I – Om revisionen

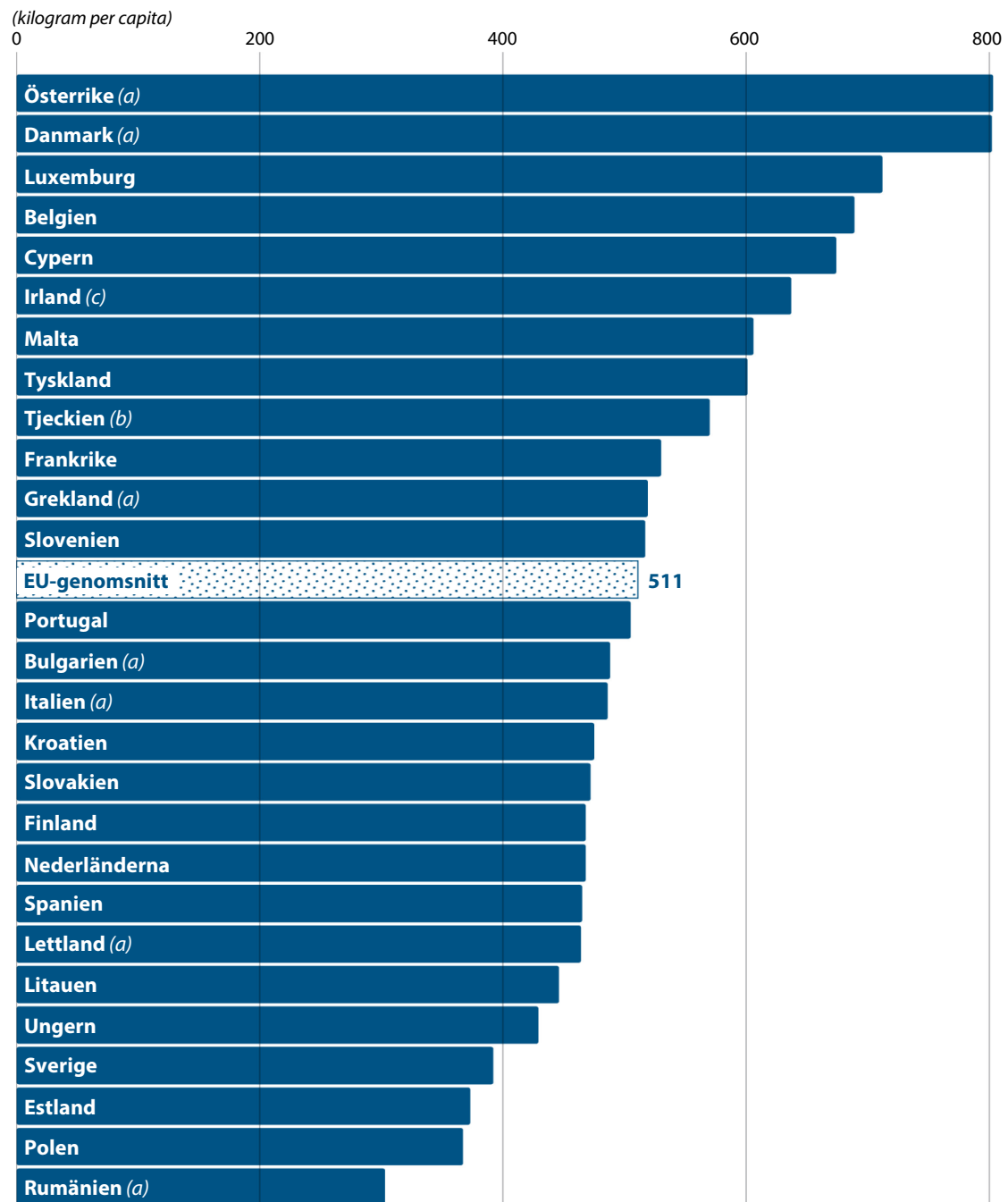
Förklaring av kommunalt avfall

- 01** Med kommunalt avfall avses avfall som samlas in av eller på uppdrag av kommunala myndigheter och som behandlas och bortskaffas genom avfallshanteringssystem¹. Det omfattar både blandat och separat insamlat avfall (t.ex. glas eller papper) från hushåll, samt avfall från andra källor, såsom kontor, affärer och offentliga institutioner, förutsatt att avfallet har liknande egenskaper och sammansättning som det avfall som samlas in från hushållen².
- 02** År 2023 uppgick det kommunala avfallet i EU till 511 kg *per capita*, men situationen varierar avsevärt mellan medlemsstaterna, från omkring 800 kg till omkring 300 kg *per capita*, vilket framgår av [figur 1](#). Skillnaderna beror bland annat på ekonomiskt välstånd och graden av urbanisering med ett större beroende av förpackade varor och dagligvaror.

¹ Eurostat, Glossary – Municipal waste.

² Direktiv 2008/98/EG, artikel 3.2b.

Figur 1 | Kommunalt avfall genererat år 2023 (i kg/capita)

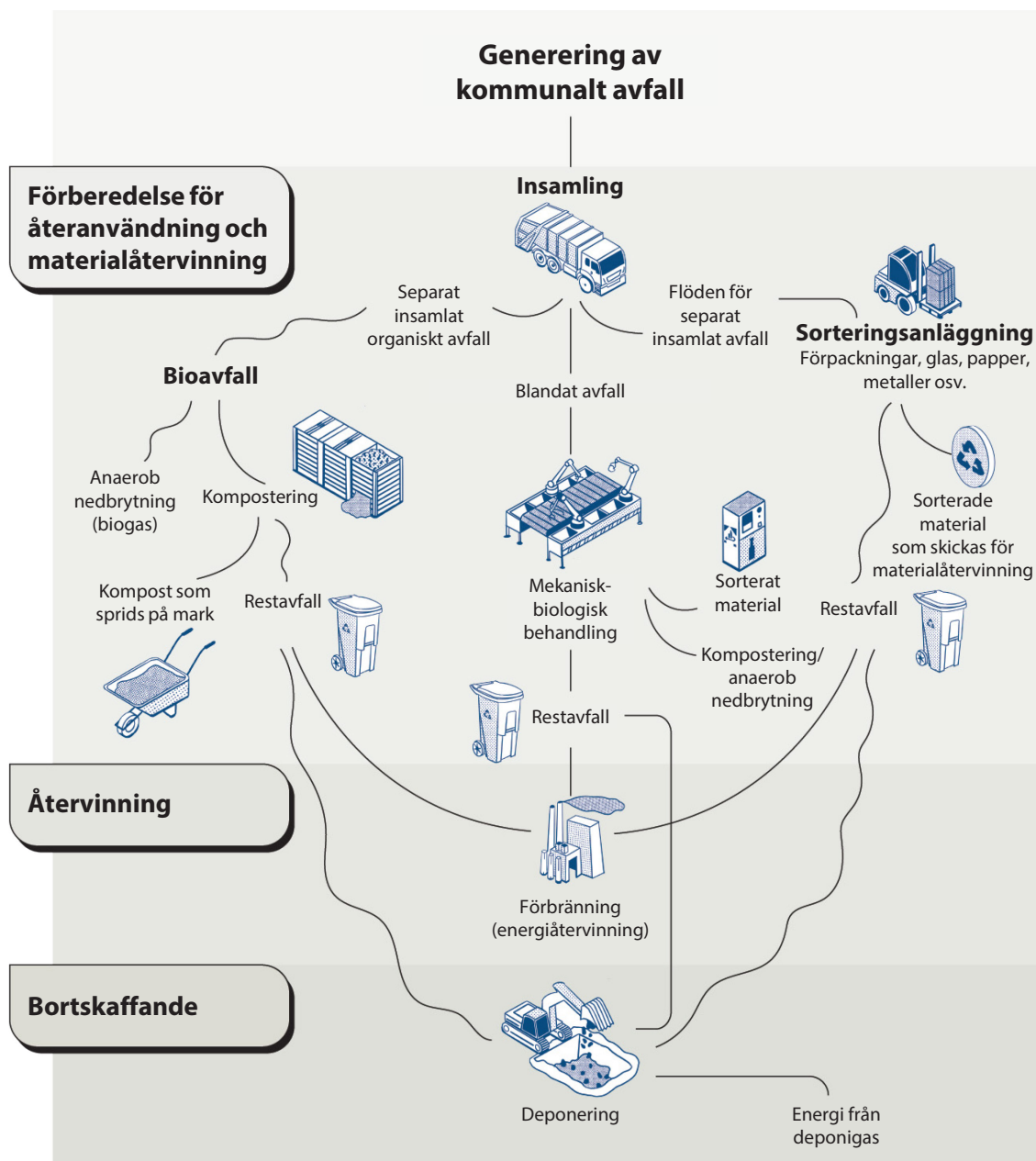


a: uppgifter för 2022, b: uppgifter för 2021, c: uppgifter för 2020

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostats dataset [env_wasmun](#), hämtat den 2 oktober 2025.

03 Behandlingen av avfall omfattar verksamheter såsom kompostering av bioavfall, materialåtervinning, förbränning och deponering. Avfallshanteringsprocessen illustreras i *figur 2*.

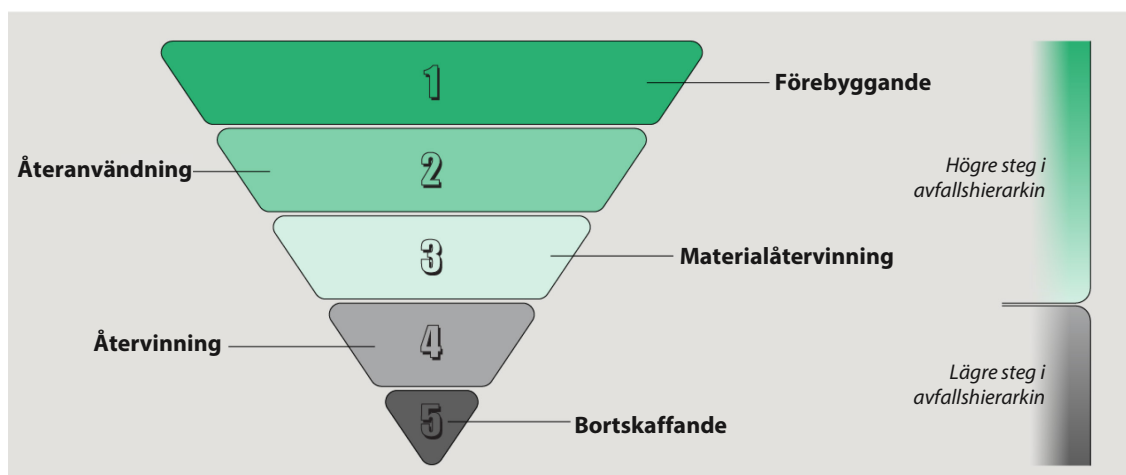
Figur 2 | Avfallshanteringsprocessen



Källa: Revisionsrätten.

- 04** Inom ramen för unionslagstiftningen antogs 2008 en avfallshierarki som har formen av en pyramid i fem steg. I denna hamnar förebyggande av avfall överst, som det sätt som föredras för att hantera avfall, och deponering hamnar längst ned, som det minst önskvärda alternativet (*figur 3*).

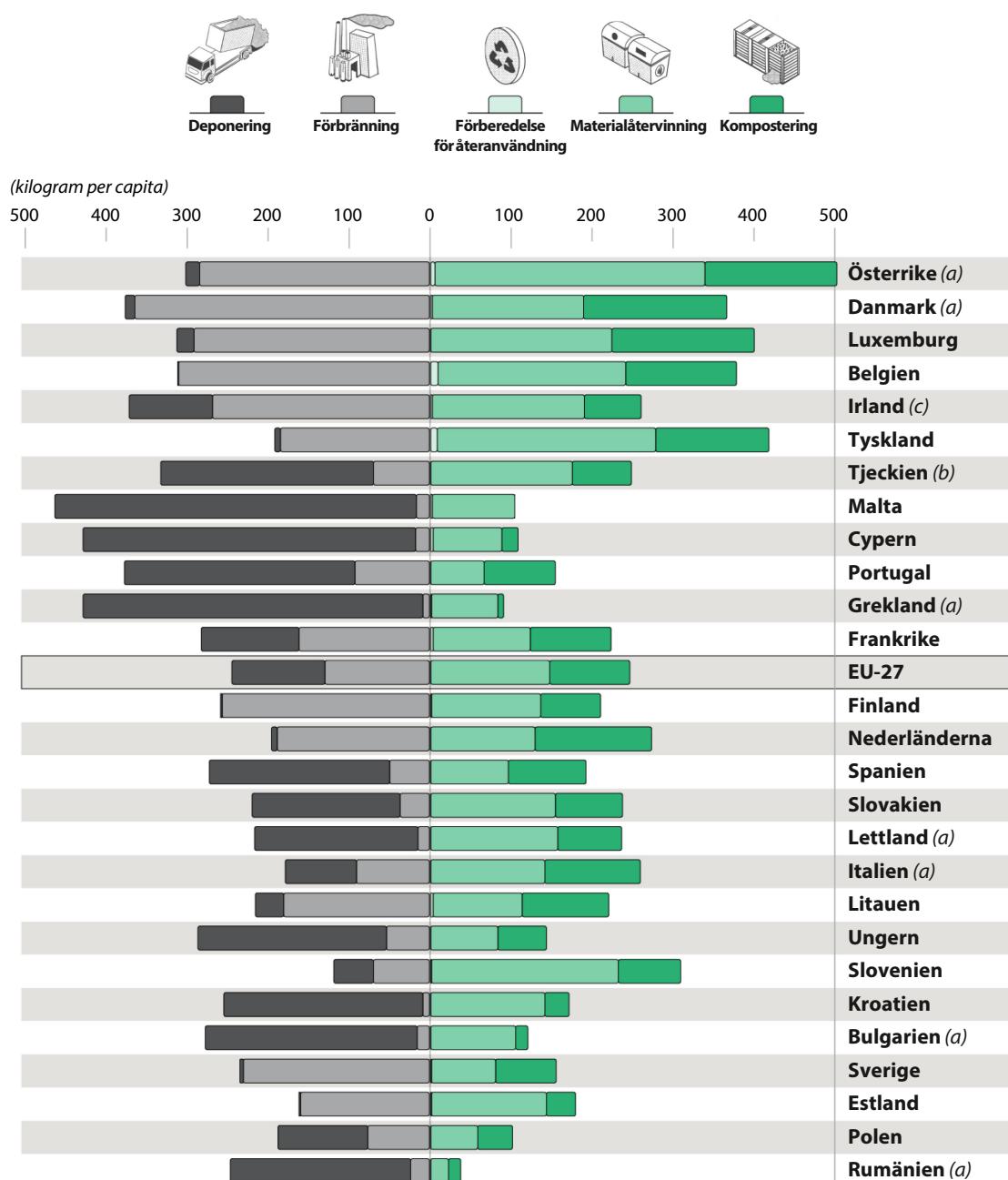
Figur 3 | Avfallshierarki



Källa: Revisionsrätten, på grundval av avfallsdirektivet.

05 I **figur 4** visas andelen av olika behandlingsmetoder per medlemsstat. Det finns betydande skillnader mellan medlemsstaterna, där vissa deponerar mer än 70 % av avfallet och andra förbränner mer än 50 %.

Figur 4 | Kommunalt avfall *per capita* och behandlingsmetod (2023, i kg)

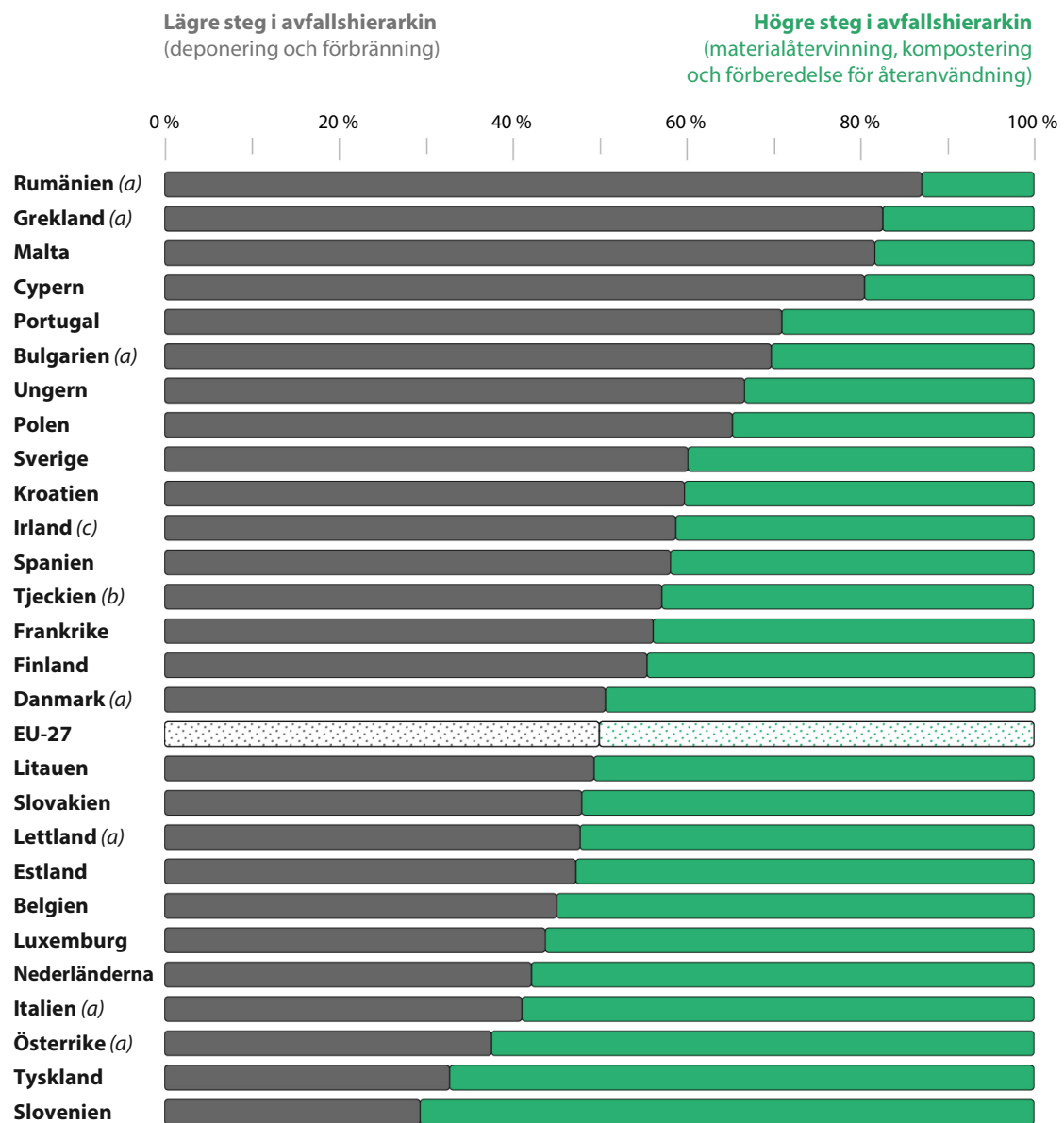


a: uppgifter för 2022, b: uppgifter för 2021, c: uppgifter för 2020

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostats dataset [env_wasmun](#), hämtat den 2 oktober 2025.

06 **Figur 5** visar andelen avfall som hanteras enligt de lägre respektive högre stegen i avfallshierarkin. Slovenien, Tyskland och Österrike ligger i framkant när det gäller materialåtervinning och kompostering (över 60 % av det kommunala avfallet).

Figur 5 | Andel avfall som hanteras enligt de lägre respektive högre stegen i avfallshierarkin (2023, i %)



a: uppgifter för 2022, b: uppgifter för 2021, c: uppgifter för 2020

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostats dataset [env_wasmun](#), hämtat den 2 oktober 2025.

EU:s regelverk

- 07** EU:s ram för avfallshantering fastställdes 1975 genom [avfallsdirektivet](#), som bygger på artiklarna 100 och 235 i [Romfördraget](#). Sedan dess har rättsakterna uppmuntrat medlemsstaterna att förebygga, materialåtervinna och bearbeta avfall i syfte att återvinna material och energi samt att genomföra processer för återanvändning av avfall.
- 08** Den huvudsakliga unionslagstiftning som är relevant för kommunalt avfall ([figur 6](#)) omfattar i dag tre direktiv, vilka alla har ändrats flera gånger: ramdirektivet om avfall (avfallsdirektivet), direktivet om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet) och deponeringsdirektivet. Under 2025 upphävdes förpackningsdirektivet genom förordningen om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsförordningen), medan en ytterligare ändring av avfallsdirektivet antogs.

Figur 6 | Rättsakter

Ramdirektivet om avfall

Direktiv 2008/98/EG, i dess ändrade lydelse från 2014, 2015, 2017, 2018 och 2025

I detta direktiv fastställs åtgärder för att skydda miljön och människors hälsa genom att förebygga eller minska de negativa effekterna av genereringen och hanteringen av avfall.

Med detta direktiv infördes avfallshierarkin.

I detta direktiv fastställs mål som medlemsstaterna ska uppnå.

Direktivet om förpackningar och förpackningsavfall

Direktiv 94/62/EG, i dess ändrade lydelse från 2003, 2004, 2005, 2009, 2013, 2015 och 2018

I detta direktiv fastställs åtgärder som i första hand syftar till att förebygga uppkomsten av förpackningsavfall samt, som ytterligare grundläggande principer, till att främja återanvändning av förpackningar, materialåtervinning och andra former av återvinning av förpackningsavfall för att på så vis minska det slutliga bortskaffandet av sådant avfall och bidra till övergången till en cirkulär ekonomi.

I detta direktiv fastställs mål som medlemsstaterna ska uppnå.

Förordningen om förpackningar och förpackningsavfall

Förordning (EU) 2025/40 om upphävande av direktivet om förpackningar och förpackningsavfall

I denna förordning fastställs krav för förpackningars hela livscykel när det gäller miljömässig hållbarhet och märkning för att tillåta utsläppande på marknaden. I denna förordning fastställs också krav för utökat producentansvar och förebyggande av förpackningsavfall, såsom minskning av onödiga förpackningar och återanvändning eller påfyllning av förpackningar, samt insamling och behandling, inbegripet materialåtervinning, av förpackningsavfall.

I detta direktiv fastställs mål som medlemsstaterna ska uppnå.

Deponeringsdirektivet

Direktiv 1999/31/EG, i dess ändrade lydelse från 2018

Syftet med detta direktiv är säkerställa en gradvis minskning av deponering, i synnerhet avseende avfall som lämpar sig för materialåtervinning eller annan återvinning. Direktivet har som mål att genom stränga operativa och tekniska krav på avfall och deponier tillhandahålla åtgärder, förfaranden och ledning för att förebygga eller så långt som möjligt minska avfallsdeponeringens negativa effekter på miljön, särskilt när det gäller förorening av ytvatten, grundvatten, mark och luft, och på den globala miljön, inbegripet växthuseffekten, samt alla risker deponering av avfall kan medföra för människors hälsa, under deponins hela livscykel.

I detta direktiv fastställs mål som medlemsstaterna ska uppnå.

Källa: Revisionsrätten.

Roller och ansvarsområden

09 Kommissionens och medlemsstaternas roller och ansvarsområden anges i [figur 7](#).

Figur 7 | Roller och ansvarsområden



Kommissionen

Generaldirektoratet för miljö ansvarar för miljöpolitiken, som även omfattar avfallsfrågor. Generaldirektoratet för regional- och stadspolitik ansvarar för sammanhållningspolitiken, inom ramen för vilken betydande finansiering ställs till medlemsstaternas förfogande för att genomföra avfallsprojekt. Generaldirektoratet för ekonomi och finans och arbetsgruppen för återhämtning och resiliens (arbetsgrupp inom generalsekretariatet) ansvarar för genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens.

Europeiska miljöbyrån (EEA) är en byrå inom Europeiska unionen som informerar om tillståndet för den europeiska miljön, inklusive avfall. EEA utfärdar rapporter och data, till exempel om medlemsstaternas framsteg när det gäller att uppnå avfallsmålen.



Medlemsstaterna

- Beslutar om den nationella kommunala avfallspolitiken. Genomförandet av avfallshanteringspolitiken (inklusive insamling, behandling och bortskaffande av avfall) delegeras i allmänhet till regionala och/eller lokala myndigheter (dvs. kommuner).
- Utarbetar avfallshanteringsplaner och avfallsförebyggande program.
- Beslutar om omfattningen av det offentliga stödet.
- Förvaltar en del av EU-medlen (t.ex. medel inom ramen för sammanhållningspolitiken).

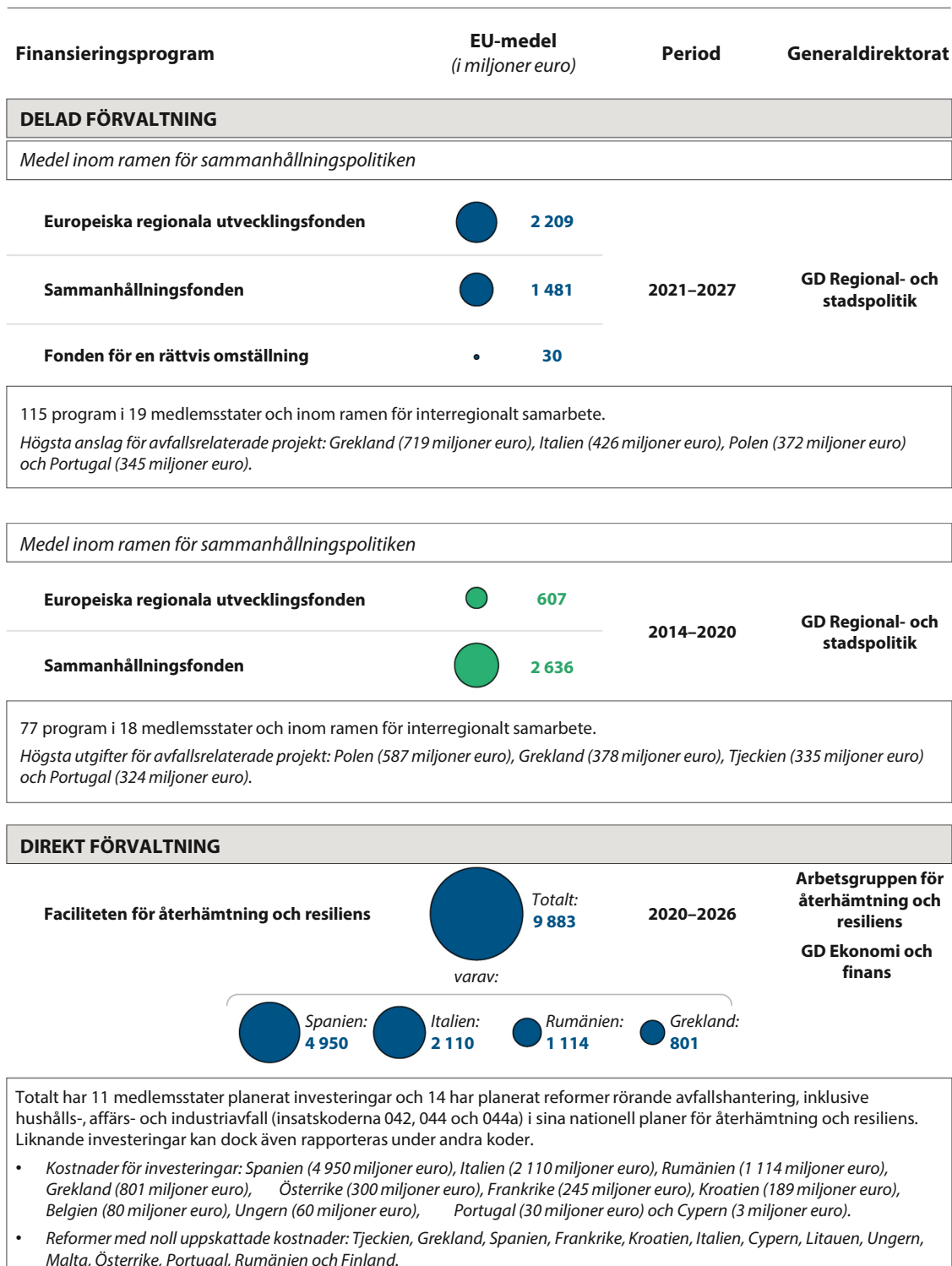
Källa: Revisionsrätten.

De huvudsakliga källorna till EU-finansiering

10 De huvudsakliga källorna till EU-finansiering av projekt avseende kommunalt avfall är medel som tillhandahålls inom ramen för sammanhållningspolitiken och faciliteten för återhämtning och resiliens ([figur 8](#)). De förvaltas av olika generaldirektorat vid kommissionen och omfattar olika förvaltningsformer.

Figur 8 | EU:s finansieringsprogram – investeringar i hantering av kommunalt avfall

● har anslagits ● har använts



Källa: Revisionsrätten, på grundval av [Cohesion open data platform](#) (uppdatering av den 5 april 2024 för perioden 2014–2020 och uppdatering av den 10 april 2025 för perioden 2021–2027), och kommissionens databaser för faciliteten för återhämtning och resiliens.

Revisionens omfattning och inriktning

11 I denna rapport utvärderas de åtgärder som vidtagits av kommissionen och medlemsstaterna för att uppnå EU:s mål för kommunalt avfall. I detta syfte bedömde vi i vilken utsträckning

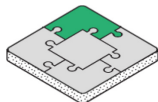
- kommissionens rättsliga initiativ och system för kontroll av efterlevnad var ändamålsenliga,
- de fyra utvalda medlemsstaterna har gjort goda framsteg när det gäller att uppnå EU:s mål och delmål för avfall,
- de projekt som samfinansierats med EU-medel genomförts på ett tillfredsställande sätt i fråga om tid, kostnad och kapacitet.

12 Vår revision omfattade kommunalt avfall i enlighet med avfallsdirektivet, förpackningsdirektivet, deponeringsdirektivet och förpackningsförordningen. Vi har inte analyserat flöden av kommunalt avfall för vilka det inte finns några mål (t.ex. grovavfall) eller avfallsflöden som regleras av andra rättsakter (t.ex. elektrisk och elektronisk utrustning och uttjänta fordon). Dessutom uteslöt vi följande två aspekter från revisionen: i) avfallsimport och avfallsexport, och ii) tillförlitligheten hos de avfallsuppgifter som rapporteras till Eurostat. Vår revision omfattade perioden från 2014 till slutet av 2024.

13 Vi analyserade bevis från en rad olika källor (se [figur 9](#)).

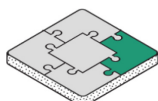
Figur 9 | Beviskällor

Dokument



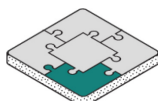
EU:s policydokument om avfall, regelverket, nationell dokumentation om avfall samt rapporter och studier som offentliggjorts av Europeiska miljöbyrån (EEA), forskningsorgan, föreningar och akademiker.

Data



Data från olika källor, främst från kommissionen, Eurostat, EEA, plattformen för öppna data för sammanhållningspolitiken och nationella myndigheter, till exempel avfallsstatistik som rapporteras av medlemsstaterna eller projektdata.

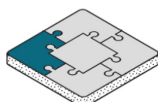
Revisionsbesök i fyra medlemsstater



För ett urval av fyra medlemsstater (Grekland, Polen, Portugal och Rumänien) granskade vi nationella avfallshanteringsplaner, lagstiftnings- och policydokument, finansieringsstöd, genomförandeplaner etc.

Vi valde medvetet ut medlemsstater som riskerade att inte uppnå EU:s mål för kommunalt avfall och förpackningsavfall. Vårt urval baserades på väsentlighet och geografisk täckning. Dessa fyra medlemsstaters utgifter motsvarar 47 % av de totala utgifterna för avfallsprojekt inom ramen för sammanhållningspolitiken under perioden 2014–2020.

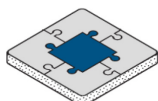
16 projekt



För ett urval av 16 projekt (i samma fyra medlemsstater) granskade vi projektansökningar, bidragsgodkännanden, slutrapporter om byggandet av anläggningar, tillstånd, åtgärder för att öka medvetenheten och allt nödvändigt material för att fastställa i vilken utsträckning principen om att förorenaren betalar tillämpas i de utvalda kommunerna.

Vi valde medvetet ut projekt som samfinansierats inom ramen för sammanhållningspolitiken under perioden 2014–2020 i de fyra medlemsstaterna. Vi valde ut projekt bland de projekt som bekräftats vara i drift. Vi inkluderade endast projekt som hade fått EU-finansiering på mer än 1 miljon euro.

Intervjuer



Intervjuer med personal från kommissionens generaldirektorat och EEA, samt företrädare för ministerier, nationella avfallsmyndigheter, mottagare av EU-finansiering samt regionala och lokala myndigheter.

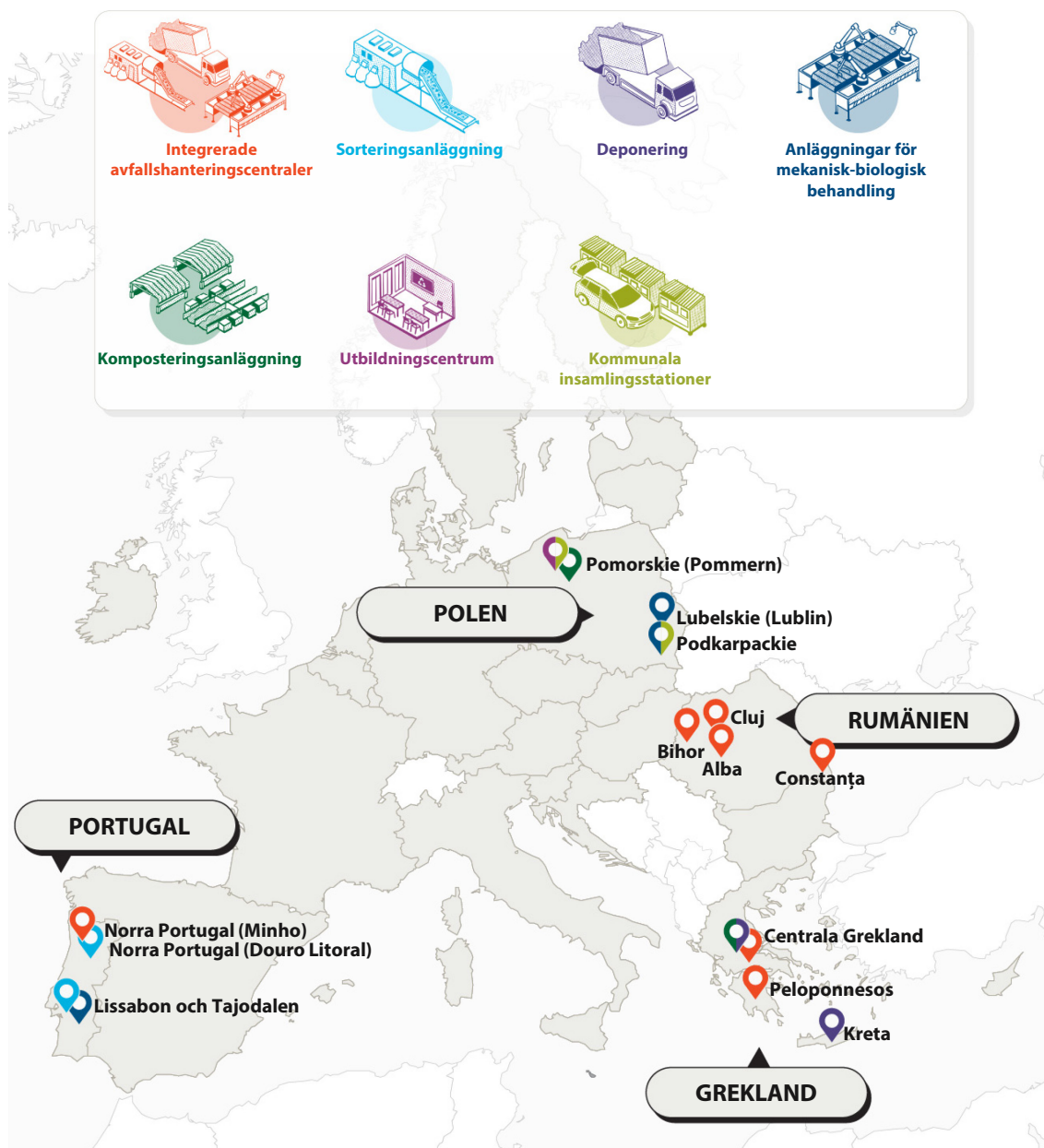
Informationsmöten med myndigheter i två medlemsstater (Belgien och Italien).

Intervjuer med organisationer som är verksamma inom avfallsområdet på EU-nivå och nationell nivå.

Källa: Revisionsrätten.

14 **Figur 10** visar de granskade projektens geografiska plats och typ av investering.

Figur 10 | De granskade projektens plats och typ



Anmärkning: Integrerade avfallshanteringscentraler omfattar deponeringsanläggningar, sorteringsanläggningar, anläggningar för mekanisk-biologisk behandling och komposteringsanläggningar.

Källa: Revisionsrätten.

15 Denna rapport ingår i en publikationsserie som vi har offentliggjort och som tar upp olika aspekter av avfall och cirkularitet. I serien ingår [särskild rapport 16/2024](#) om EU:s nya intäkter baserade på icke-materialutnyttjat plastförpackningsavfall, [särskild rapport 17/2023](#) om den cirkulära ekonomin, [översikt 02/2023](#) om farligt avfall och [översikt 04/2020](#) om plastavfall.

- 16** Vi beslutade att utföra denna revision för att ge värdefulla insikter som skulle kunna ligga till grund för kommissionens kommande översyn av vissa mål. Enligt direktiven (avfallsdirektivet, förpackningsdirektivet och deponeringsdirektivet) och förpackningsförordningen ska dessa översyner ske under 2024, 2028 och 2032, beroende på målen. Kommissionens översynsarbete som skulle ske under 2024 (deponeringsmål) pågick när denna rapport utarbetades.

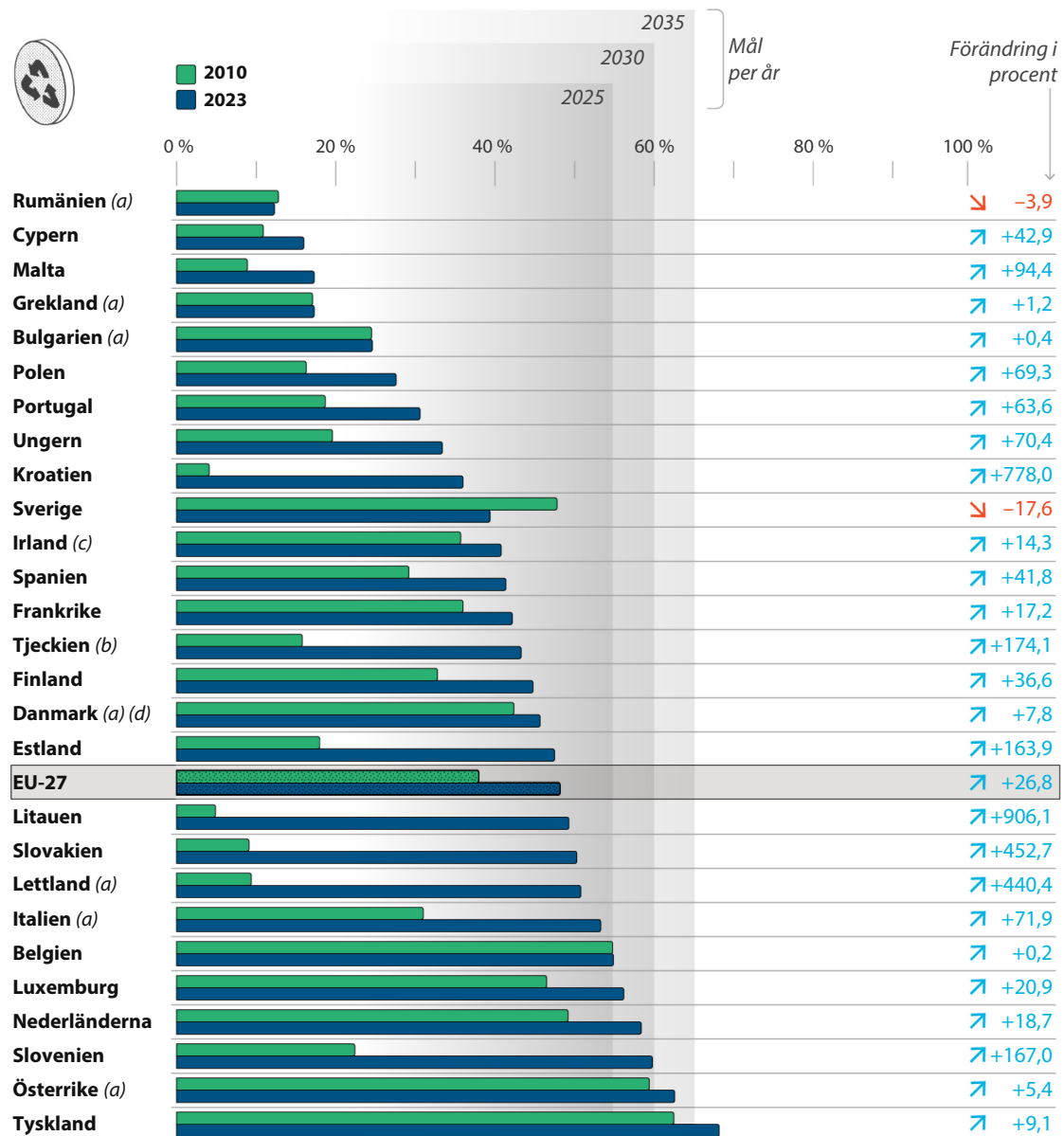
Bilaga II – Medlemsstaternas framsteg mot de tre viktigaste målen för kommunalt avfall

01 Med hjälp av Eurostats databaser har vi analyserat medlemsstaternas framsteg när det gäller de tre viktigaste målen för kommunalt avfall, nämligen

- ”kommunalt avfall som förberetts för återanvändning och materialåtervunnits”, från 2010 till 2023 (*figur 1*),
- ”förpackningsavfall som förberetts för återanvändning och materialåtervunnits”, från 2010 till 2022 (*figur 2*),
- ”deponering i % av allt genererat kommunalt avfall”, från 2010 till 2023 (*figur 3*).

Vi har använt de uppgifter som Eurostat får från medlemsstaternas frivilliga rapportering, eftersom det gör det möjligt att se framsteg över tid. Dessa uppgifter kan skilja sig från de uppgifter som medlemsstaterna rapporterar i linje med kommissionens genomförandebeslut om materialåtervinning av kommunalt avfall och deponeringsavfall och som kommissionen använder för att bedöma uppnåendet av målen (*bilaga III*).

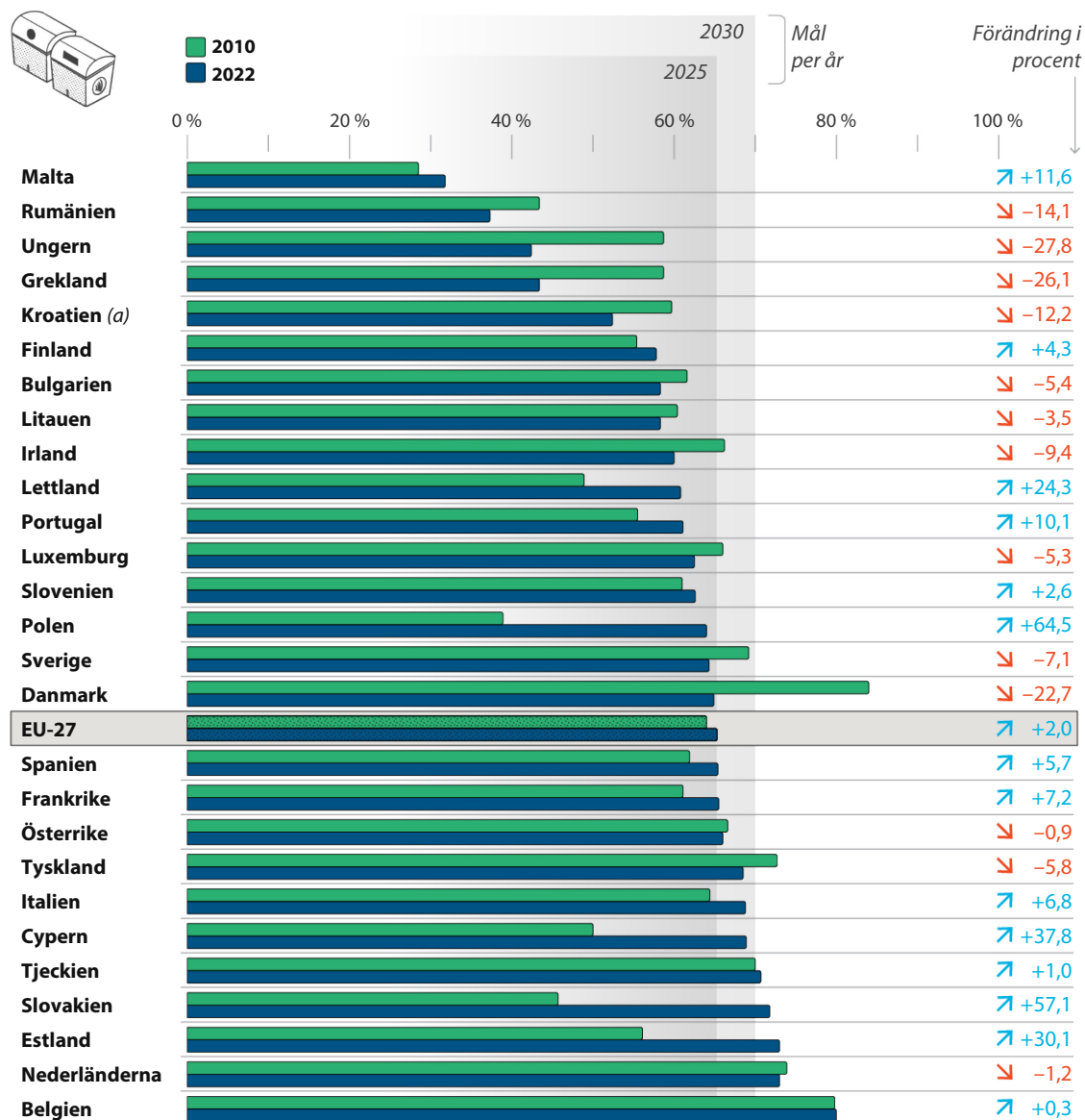
Figur 1 | Medlemsstaternas framsteg mot målet ”kommunalt avfall som förberetts för återanvändning och materialåtervunnits”, från 2010 till 2023



a: uppgifter för 2022, b: uppgifter för 2021, c: uppgifter för 2020, d: uppgifter för 2011

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostats dataset [sdg_11_60](#), hämtat den 2 oktober 2025.

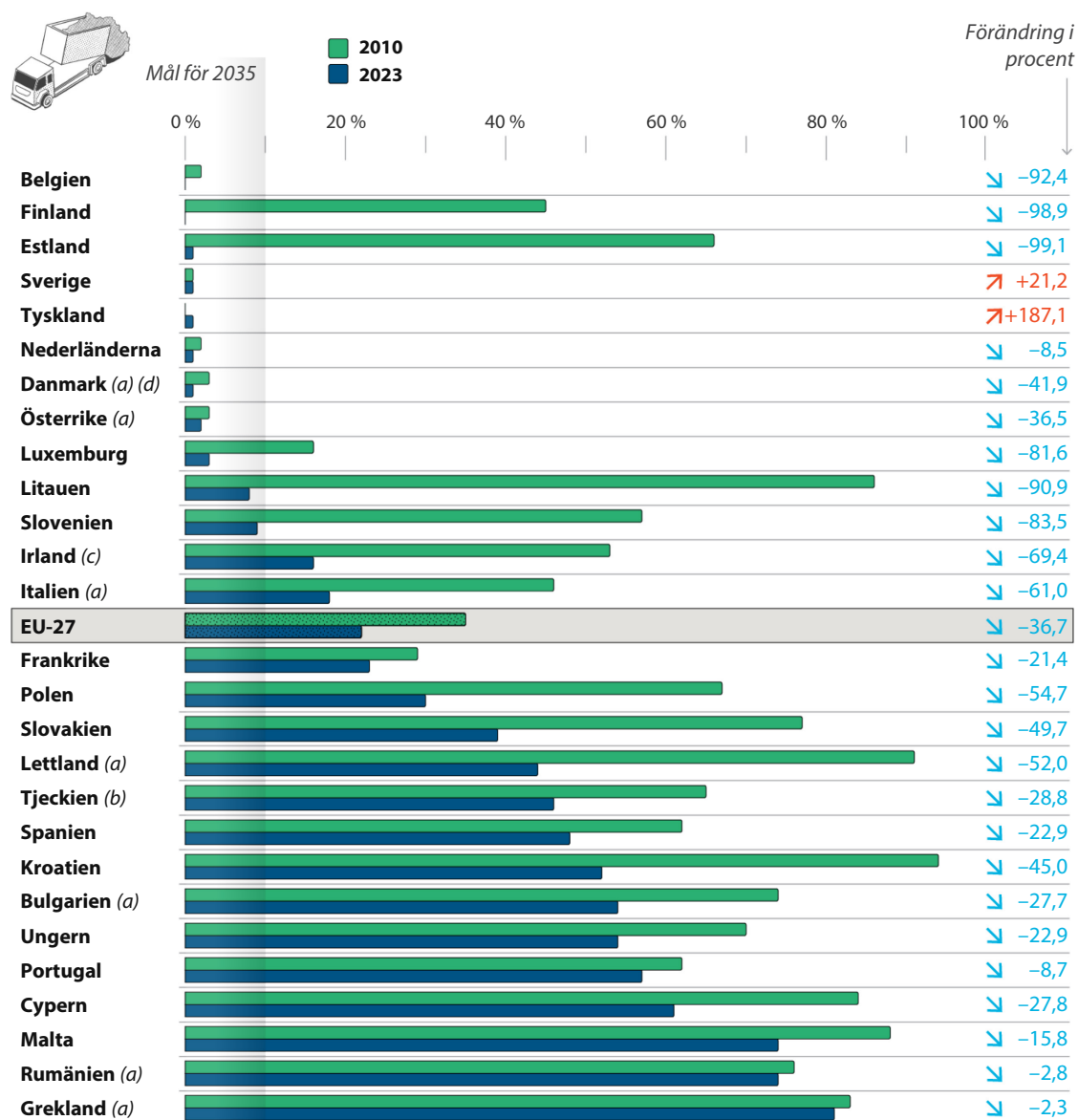
Figur 2 | Medlemsstaternas framsteg mot målet ”förpackningsavfall som materialåtervunnits”, från 2010 till 2022



a: uppgifter för 2012

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostats dataset [env_waspac](#), hämtat den 2 oktober 2025.

Figur 3 | Medlemsstaternas framsteg mot målet ”deponering i % av allt genererat kommunalt avfall”, från 2010 till 2023



a: uppgifter för 2022, b: uppgifter för 2021, c: uppgifter för 2020, d: uppgifter för 2011

Källa: Revisionsrätten, på grundval av Eurostats dataset [env_wasmun](#), hämtat den 2 oktober 2025.

Bilaga III – Avfallsrelaterade uppgifters jämförbarhet

01 Medlemsstaterna tillhandahåller uppgifter på grundval av olika EU-rättsakter. De relevanta lagtexterna för de uppgifter som avses i denna rapport är [avfallsdirektivet](#), [förpackningsdirektivet](#), [deponeringsdirektivet](#) och kommissionens relevanta genomförandebeslut¹ samt [förordningen om avfallsstatistik](#). Sedan 1980-talet har medlemsstaterna dessutom på frivillig basis rapporterat uppgifter utifrån ett gemensamt frågeformulär som utarbetats av Eurostat och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Detta resulterar i olika dataset för indikatorer såsom kommunalt avfall som genereras, kommunalt avfall som deponeras och kommunalt avfall som materialåtervinns. Rapporteringen enligt avfallsdirektivet, förpackningsdirektivet och deponeringsdirektivet ska ske 18 månader efter referensåret, medan den frivilliga rapporteringen sker tidigare.

02 Den första faktorn som påverkade jämförbarheten av medlemsstaternas resultat som år 2020 rapporterats för målet ”kommunalt avfall som förberetts för återanvändning och materialåtervunnits” var den flexibilitet som medlemsstaterna gavs att välja **beräkningsmetod**. Medlemsstaterna kunde välja mellan fyra beräkningsmetoder², enligt följande:

- Metod 1: Materialåtervinningsgrad för hushållsavfall i form av papper, metall, plast och glas (i %). Täljare: den materialåtervunna mängden hushållsavfall i form av papper, metall, plast och glas. Nämnare: den totala genererade mängden för samma kategorier av hushållsavfall.
- Metod 2: Materialåtervinningsgrad för hushållsavfall och liknande avfall (i %). Täljare: den materialåtervunna mängden pappers-, metall-, plast- och glasavfall och andra enskilda avfallsflöden från hushåll eller liknande avfallsflöden. Nämnare: den totala genererade mängden för samma kategorier av hushållsavfall eller liknande avfall.

¹ Kommissionens [genomförandebeslut \(EU\) 2019/1004](#) för återvinningsgraden för kommunalt avfall, kommissionens [genomförandebeslut \(EU\) 2019/665](#) för målen för förpackningar och förpackningsavfall och kommissionens [genomförandebeslut \(EU\) 2019/1885](#) för deponeringsmålet.

² [Beslut 2011/753/EU](#), bilaga I.

- Metod 3: Materialåtervinningsgrad för hushållsavfall (i %).
Täljare: den materialåtervunna mängden hushållsavfall.
Nämnare: de totala mängderna hushållsavfall, exklusive vissa avfallskategorier.
- Metod 4: Materialåtervinningsgrad för kommunalt avfall (i %).
Täljare: materialåtervunnet kommunalt avfall.
Nämnare: genererat kommunalt avfall.

- 03** En andra faktor som negativt påverkade materialåtervinningsgradens jämförbarhet var bristande precision i **definitionen av kommunalt avfall**. Kommunalt avfall definierades i ett kommissionsbeslut från 2011³ som hushållsavfall plus liknande avfall. Tolkningsproblem uppstod i samband med termen ”liknande avfall”, som skulle räknas med i målet. Dessa tolkningsproblem erkändes i kommissionens konsekvensbedömning⁴ som åtföljde dess förslag från 2014 om ändring av avfallsdirektivet, förpackningsdirektivet och deponeringsdirektivet. Kommissionen⁵ klargjorde termerna under 2019.
- 04** Det är svårt att kvantifiera effekterna av medlemsstaternas olika tolkningar av kommunalt avfall, men effekterna kan vara betydande, vilket framgår av exemplet med Belgien. Såsom EEA⁶ har noterat baserades Belgiens rapportering endast på hushållsavfall fram till 2019. Från och med 2020 omfattar den också liknande avfall från företag. Detta ledde till en plötslig ökning med 76 % av indikatorn för ”genererat kommunalt avfall”⁷.
- 05** En tredje faktor som påverkar jämförbarheten hos de uppgifter som rapporterats för att mäta efterlevnaden av 2025 års materialåtervinningsmål är **beräkningspunkten**. Enligt 2018 års direktiv räknas avfall som materialåtervunnet vid påbörjandet av materialåtervinningsförfarandet och inte i slutet av sorteringsprocessen, vilket tidigare var fallet. Medlemsstaterna kan dock använda sig av ett undantag och fortfarande basera sin rapportering på de mängder som vägs i slutet av sorteringsprocessen, förutsatt att avfallet därefter materialåtervinns och vikten avseende material eller ämnen som avlägsnats genom åtgärder som föregår materialåtervinningen dras av.

³ Beslut 2011/753/EU.

⁴ SWD(2014) 207, avsnitt 2.5.2.

⁵ Genomförandebeslut (EU) 2019/1004.

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

⁷ Eurostat, dataset [env_wasmun](#), uppgifter hämtade den 2 april 2025.

- 06** För att uppskatta detta avdrag får medlemsstaterna använda genomsnittliga förlusttal för att bedöma vikten avseende material eller ämnen som avlägsnats efter sortering men före materialåtervinning. Genomsnittliga förlusttal får endast användas om det inte går att få fram tillförlitliga uppgifter på något annat sätt och ska beräknas med hjälp av de regler som ska fastställas av kommissionen i en delegerad akt. Enligt avfallsdirektivet från 2018 skulle kommissionen anta en delegerad akt om genomsnittliga förlusttal senast den 31 mars 2019, men denna akt har ännu inte antagits. I vår [särskilda rapport](#) från 2024 om EU:s nya intäkter baserade på icke-materialutnyttjat plastförpackningsavfall konstaterade vi att praxisen att mäta mängden avfall i slutet av sorteringsprocessen (vilket majoriteten av medlemsstaterna gör), tillsammans med avsaknaden av tydliga EU-regler om genomsnittliga förlusttal, gör medlemsstaternas uppskattningar av materialåtervunna mängder mindre jämförbara och mindre tillförlitliga.
- 07** Användningen av den nya beräkningspunkten sänker materialåtervinningsgraden. I kommissionens konsekvensbedömning som åtföljer förslaget till förpackningsförordning uppskattas att tillämpningen av den nya metoden kommer att leda till en minskning av den rapporterade materialåtervinningsgraden med 5–20 %.

Bilaga IV – EU:s rättsliga grund: åtgärder som rör generering och separat insamling av avfall

01 Genom flera rättsakter infördes åtgärder för att förebygga avfall, begränsa avfallsgenereringen och minska dess miljöpåverkan. De räknas upp i [tabell 1](#).

Tabell 1 | EU:s rättsliga grund: åtgärder för att förebygga avfall, begränsa avfallsgenereringen eller minska dess miljöpåverkan

Rättslig grund	Åtgärder
Restriktioner för användningen av tunna kassar Direktiv (EU) 2015/720	— Senast i december 2018 ska tunna kassar inte längre vara gratis, och/eller — förbrukningen <i>per capita</i> ska senast i december 2019 ligga på högst 90 kassar och senast i december 2025 på högst 40 kassar.
Minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön Direktiv (EU) 2019/904	— Senast 2021: förbud mot i) följande plastprodukter: bomullspinnar, bestick, tallrikar, sugrör, omrörare för drycker, ballongpinnar, ii) produkter tillverkade av oxo-nedbrytbar plast samt iii) livsmedels- och dryckesbehållare tillverkade av expanderad polystyren. — Från och med den 1 juli 2024: dryckesbehållare på upp till tre liter måste ha fastsittande korkar. — Senast 2026: minskad förbrukning av muggar och livsmedelsbehållare för att uppnå en mätbar kvantitativ minskning jämfört med 2022.
Förpackningar och förpackningsavfall Förordning (EU) 2025/40	— Införande av mål för att minska förpackningsavfallet <i>per capita</i> med 5 % senast 2030, 10 % senast 2035 och 15 % senast 2040. — Från och med januari 2030 förbjuds vissa plastförpackningsformat för engångsbruk, såsom de som för närvarande används för färsk frukt och färska grönsaker, miniatyrförpackningar för toalettartiklar på hotell, enskilda portioner av smaksättningspreparat (t.ex. såser, grädde och socker). Krav för materialåtervunnet innehåll i förpackningar, tillämpliga från och med 2030, enligt följande: — 30 % för kontaktkänsliga förpackningar tillverkade av polyetentereftalat (PET), utom dryckesflaskor av plast för engångsbruk. — 10 % för kontaktkänsliga förpackningar tillverkade av andra plastmaterial än PET, utom dryckesflaskor av plast för engångsbruk. — 30 % för dryckesflaskor av plast för engångsbruk. — 35 % för andra plastförpackningar. Senast 2030: minst 10 % av alla drycker och all hämtmat ska säljas i återanvändbara förpackningar. Dessutom ska alla förpackningar vara materialåtervinningsbara senast 2030.

02 Genom flera rättsakter infördes åtgärder för att främja separat insamling av avfall. De beskrivs i [tabell 2](#).

Tabell 2 | EU:s rättsliga grund: åtgärder för separat insamling

Rättslig grund	Åtgärder
Minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön Direktiv (EU) 2019/904	— Senast 2025: 77 % av alla plastflaskor ska samlas in separat. — Senast 2029: 90 % av alla plastflaskor ska samlas in separat.
Förpackningar och förpackningsavfall Förordning (EU) 2025/40	— Senast 2029: 90 % av alla dryckesförpackningar av plast och metall för engångsbruk ska samlas in separat (retursystem blir obligatoriska).

Bilaga V – Återvunna materialåtervinningsbara produkter och deras försäljningspris

- 01** Syftet med avfallshanteringscentraler är att sortera och behandla avfall för att minska mängden avfall som deponeras, kanalisera ekonomiskt värdefullt material tillbaka till ekonomin (cirkularitet) och minska kostnaderna för bortskaffande av avfall genom försäljning av materialåtervinningsbara produkter.
- 02** Mängden utgående materialåtervinningsbara produkter varierar beroende på avfallstyp.
- Vid anläggningar för mekanisk-biologisk behandling som hanterar blandat avfall erhålls i allmänhet en liten mängd utgående materialåtervinningsbara produkter; i vårt urval låg detta på under 6 % (med avseende på projekt där vi tillhandahölls relevant information). Denna mängd förväntas öka eftersom en viktig kategori av kommunalt avfall, nämligen bioavfall, senast i slutet av 2023 måste separeras och materialåtervinnas vid källan eller samlas in separat.
 - Vid sorteringsanläggningar för separat insamlat avfall kan en större mängd erhållas, från 20 % till 75 % i vårt urval (med avseende på projekt där vi tillhandahölls relevant information). Bättre kvalitet på insamlat avfall leder till en större mängd utgående materialåtervinningsbara produkter. Kontaminering av avfall kan till exempel ske om hushållen inte följer reglerna, till exempel genom att slänga blandat avfall i behållare för enbart papper.
- 03** Operatörernas försäljningspriser för materialåtervinningsbara produkter varierar beroende på material (för projekt där vi erhållit information).
- För vissa material, såsom aluminium och polyetentereftalat (PET), kunde anläggningsoperatörerna ta ut höga priser från materialåtervinningsföretag (t.ex. mer än 1 000 euro per ton för aluminium).

- Priserna på andra material, såsom glas och ibland papper, var dock låga eller till och med nära noll och de låg ofta under EU-genomsnittet (se Eurostats¹ uppgifter om priser). Eurostat hänvisar till det faktum att glas är ett tungt och billigt material, där transportkostnaderna utgör en betydande andel av de totala kostnaderna vid handel med glasavfall.
- Operatörerna noterade dessutom att det var svårt att sälja plastfolie. Materialåtervinningsföretag krävde ibland betalning för att ta hand om den, eller så betalade operatörerna cementfabriker för att de skulle använda den som bränsle.

¹ Eurostat, Recycling – secondary material price indicator.

Bilaga VI – Finansiering från sammanhållningspolitiken

01 Medlemsstaterna rapporterar om användningen av sammanhållningsfinansiering genom att använda på förhand fastställda insatskoder. När det gäller hantering av kommunalt avfall gällde de tillämpliga koderna de lägre och högre stegen i avfallshierarkin:

- Lägre steg: För perioden 2014–2020 omfattar koden deponering, förbränning och mekanisk-biologisk behandling (kod 018), och för perioden 2021–2027 omfattas behandling av restavfall och, i undantagsfall, deponering (koderna 068 och 183).
- Högre steg: För perioden 2014–2020 omfattar koden åtgärder för minimering, sortering och materialåtervinning (kod 017), och för perioden 2021–2027 omfattas åtgärder för förebyggande, minimering, sortering, återanvändning och materialåtervinning (kod 067).

02 Fördelningen av sammanhållningsfinansiering mellan de högre och lägre stegen i avfallshierarkin för perioderna 2014–2020 och 2021–2027 beskrivs i [tabell 1](#). Dessa uppgifter omfattar hela EU och de fyra medlemsstater som vi granskade.

Tabell 1 | Andelen sammanhållningsfinansiering som anslås i de högre respektive lägre stegen i avfallshierarkin (slutet av 2023) (%)

Medlemsstat	Lägre steg i avfallshierarkin		Högre steg i avfallshierarkin	
	2014–2020	2021–2027	2014–2020	2021–2027
EU	40 %	20 %	59 %	80 %
Grekland	79 %	71 %	21 %	29 %
Polen	63 %	1 %	37 %	99 %
Portugal	46 %	0 %	54 %	100 %
Rumänien	56 %	0 %	44 %	100 %

Källa: Revisionsrätten, på grundval av [Cohesion open data platform](#) (uppdatering av den 5 april 2024 för perioden 2014–2020, och uppdatering av den 10 april 2025 för perioden 2021–2027).

03 I **tabell 2** finns uppgifter om nivån av utnyttjande av sammanhållningsfinansiering för perioden 2014–2020. För perioden 2021–2027 kan meningsfulla uppgifter ännu inte tillhandahållas eftersom genomförandet inleddes sent och i ett långsamt tempo.

Tabell 2 | Sammanhållningsfinansiering (perioden 2014–2020) – utnyttjande (slutet av 2023), (belopp i miljoner euro)

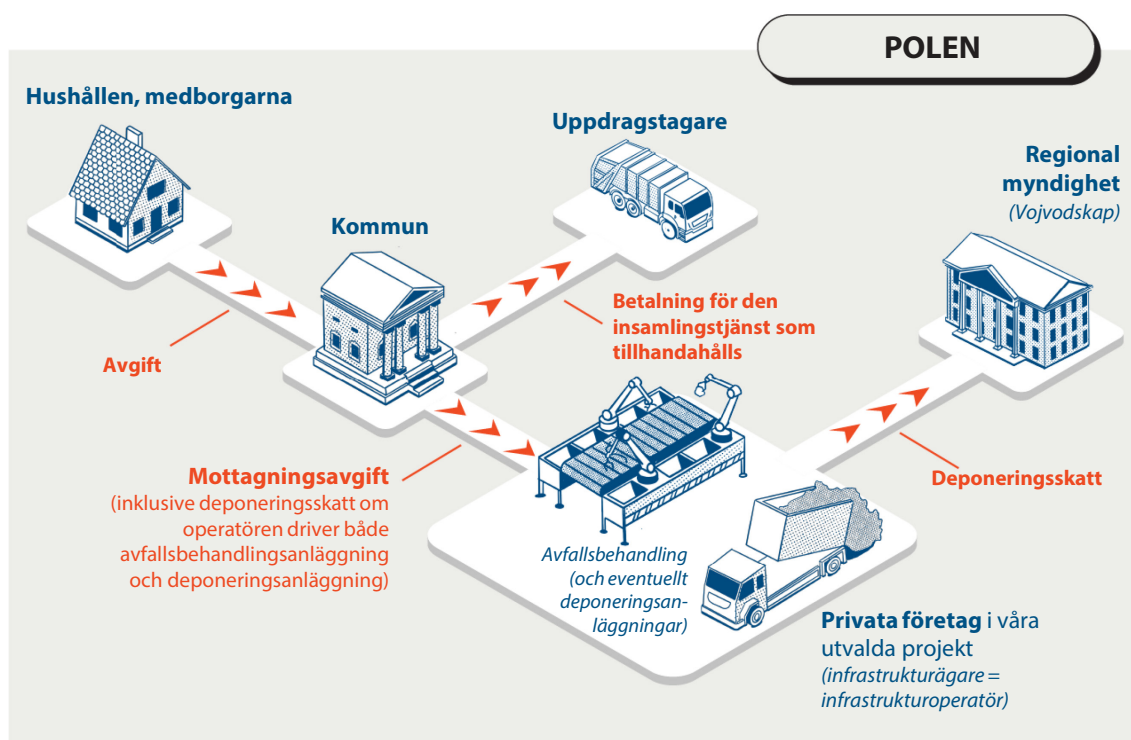
Medlemsstat	Ursprungligen planerat (1)	Slutligen planerat (2)	Spenderat belopp (3)	Utnyttjande (3)/(2)
Lägre steg i avfallshierarkin				
EU	2 775	1 514	1 326	88 %
Grekland	593	317	299	94 %
Polen	628	109	368	336 %
Portugal	190	145	148	102 %
Rumänien	248	248	101	41 %
Högre steg i avfallshierarkin				
EU	2 123	2 041	1 917	94 %
Grekland	148	178	79	44 %
Polen	637	368	219	60 %
Portugal	123	165	176	107 %
Rumänien	70	70	79	113 %

Källa: Revisionsrätten, på grundval av [Cohesion open data platform](#) (uppdatering av den 5 april 2024 för perioden 2014–2020, och uppdatering av den 10 april 2025 för perioden 2021–2027).

Bilaga VII – Avfallshantering: huvudsakliga intressenter och finansiella flöden

Figur 1, figur 2 och figur 3 visar de huvudsakliga intressenterna och finansiella flödena för avfallshantering i Polen, Portugal och Rumänien.

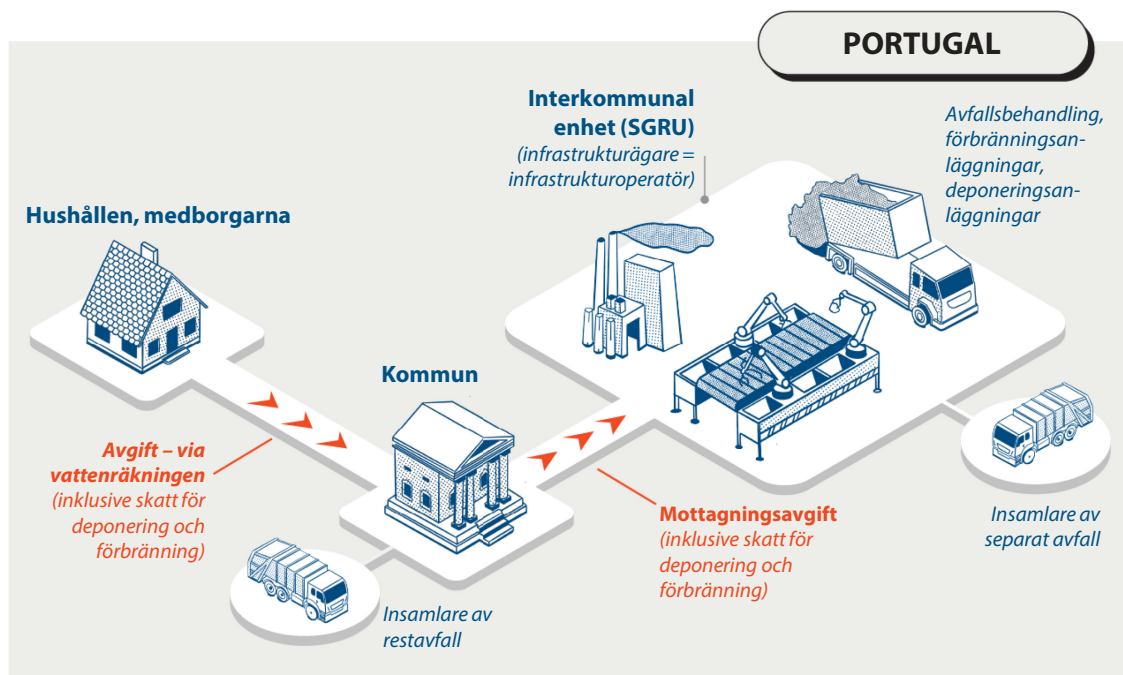
Figur 1 | Polen – huvudsakliga intressenter och finansiella flöden för hantering av kommunalt avfall



Anmärkning: När det gäller våra utvalda projekt ägdes de företag som ägde och drev infrastrukturen helt av den berörda kommunen.

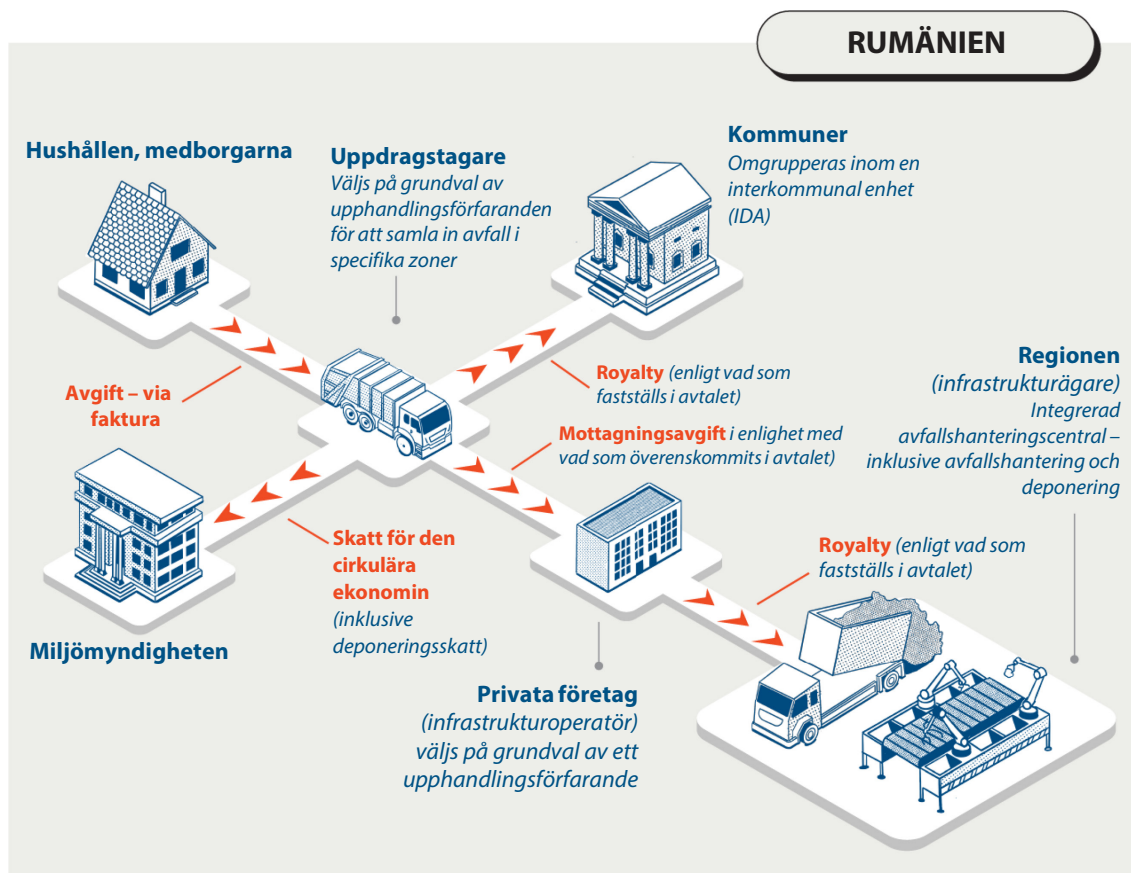
Källa: Revisionsrätten.

Figur 2 | Portugal – huvudsakliga intressenter och finansiella flöden för hantering av kommunalt avfall



Källa: Revisionsrätten.

Figur 3 | Rumänien – huvudsakliga intressenter och finansiella flöden för hantering av kommunalt avfall



Källa: Revisionsrätten.

Förkortningar

BNP	bruttonationalprodukt
EEA	Europeiska miljöbyrån
PET	polyetentereftalat

Ordförklaringar

behandling (av avfall)	Behandling som ändrar den fysiska, kemiska eller biologiska sammansättningen av avfall före återvinning eller bortskaffande.
cirkulär ekonomi	Ett ekonomiskt system som bygger på återanvändning, delning, reparation, renovering, återtillverkning och materialåtervinning för att minimera resursanvändning, avfall och utsläpp.
den europeiska planeringsterminen	Årlig cykel som utgör en ram för samordning av EU-medlemsstaternas ekonomiska politik och övervakning av framsteg.
ekonomiska instrument	Skatteinstrument eller andra finansiella instrument för att uppmuntra till eller avskräcka från vissa beteenden, till exempel deponeringsskatter eller retursystem.
faciliteten för återhämtning och resiliens	EU:s finansiella stödmekanism för att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenserna av covid-19-pandemin och stimulera återhämtning samt möta utmaningarna med en grönare och mer digital framtid.
förberedelse för återanvändning	Kontroll, rengöring eller reparation av produkter eller komponenter som har blivit avfall så att de kan återanvändas utan annan förbehandling.
materialåtervinning	Upparbetning av avfallsmaterial till produkter, material eller ämnen för deras ursprungliga eller andra ändamål.
mekanisk-biologisk behandling	Sortering av blandat avfall följt av anaerob nedbrytning eller kompostering av det överblivna biologiskt nedbrytbara materialet.
mindre utvecklad region	En EU-region där BNP <i>per capita</i> är mindre än 75 % av genomsnittet i EU som helhet.
plan för återhämtning och resiliens	Ett dokument som beskriver en medlemsstats planerade reformer och investeringar inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens.
principen om att förorenaren betalar	Principen om att de som orsakar eller sannolikt kommer att orsaka förorening ska bära kostnaderna för åtgärder som syftar till att förebygga, kontrollera eller avhjälpa föroreningen.
program (inom ramen för sammanhållningspolitiken)	Ram för genomförande av EU-finansierade sammanhållningsprojekt i enlighet med de prioriteringar och mål som fastställs i en partnerskapsöverenskommelse mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten.
volym- och viktbaserade avgifter	Avfallsproducenterna betalar en avgift som baseras på den faktiska mängden avfall som genereras, det vill säga vikt eller volym.
återvinning	Bearbetning som resulterar i avfall som kan användas för att ersätta andra material, eller avfall som förbereds för att tjäna ett visst syfte, antingen i en avfallsanläggning eller i ekonomin i stort.

Kommissionens svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning II investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering, där ledamoten Annemie Turtelboom är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Stef Blok med stöd av Johan Adriaan Lok (kanslichef), Laurence Sz wajkajzer (attaché), Marion Colonerus (förstachef), Chrysoula Latopoulou (uppgiftsansvarig), Katarzyna Solarek (ställföreträdande uppgiftsansvarig), Juan Antonio Vazquez Rivera, Alfredo Ladeira, Marilena Elena Friguras och Amelia Padurariu (revisor). Alexandra-Elena Mazilu bidrog med grafiskt stöd.



Från vänster: Juan Antonio Vazquez Rivera, Laurence Sz wajkajzer, Stef Blok, Johan Adriaan Lok, Marion Colonerus, Marilena Elena Friguras.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2025

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den [internationella licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvanska den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-5852-8	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/9523545	QJ-01-25-053-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5853-5	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/0833521	QJ-01-25-053-SV-N

SÅ HÄNVISAR DU

Europeiska revisionsrätten, särskild rapport [23/2025](#): ”Kommunal avfallshantering: Trots gradvisa förbättringar kvarstår utmaningar för EU:s framsteg mot cirkularitet”, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2025

Syftet med EU:s avfallspolitik är att övergå till en cirkulär ekonomi. När det gäller kommunalt avfall konstaterade vi att EU stärkt de rättsliga kraven. Unionen fastställer mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning och för att begränsa deponering. Många medlemsstater kämpar dock med ekonomiska begränsningar, brister i planeringen och problem med att genomföra sina avfallshanteringsplaner, inklusive byggnaden av ny infrastruktur. Den separata avfallsinsamlingen ligger oftast på en mycket låg nivå, och de avfallsavgifter som tas ut av medborgarna täcker inte alla kostnader för avfallshanteringen. Vi rekommenderar att kommissionen tar itu med utmaningarna på materialåtervinningsmarknaden (och gör metoderna för cirkulär ekonomi mer hållbara), använder övervaknings- och efterlevnadsverktyg på ett bättre sätt och bedömer möjligheten att harmonisera deponerings- och förbränningskatterna.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact
Webbplats: eca.europa.eu
Sociala medier: @EUauditors