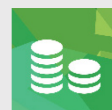


Speciaal verslag

EU-ontvangsten op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval

Een hobbelige start doordat gegevens niet
voldoende vergelijkbaar of betrouwbaar zijn



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VIII
Inleiding	01-17
De nieuwe eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingafval	01-07
Berekening en inning van de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingafval	08-10
Berekening van geproduceerd en gerecycled kunststof verpakkingafval	11-15
Rollen en verantwoordelijkheden	16-17
Reikwijdte en aanpak van de controle	18-24
Opmerkingen	25-94
De invoering van de nieuwe eigen middelen verliep niet soepel, hetgeen resulteerde in onnauwkeurige schattingen	25-60
De lidstaten waren onvoldoende voorbereid en de steun van de Commissie was doeltreffend maar kwam niet op tijd	25-41
Inconsistente definitie van <i>kunststof</i> en rechtsonzekerheid stonden een geharmoniseerde invoering van de eigen middelen in de weg	42-53
In het eerste uitvoeringsjaar was het bedrag aan eigen middelen op basis van kunststof verpakkingafval met 1,1 miljard EUR onderschat en om de EU-begroting in evenwicht te brengen moest dit worden gecompenseerd door bijdragen op basis van het bni	54-60

Problemen met de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens moeten nog worden aangepakt **61-94**

De lidstaten gebruiken verschillende gegevensverzamelingsmethoden en stemmen de verkregen resultaten niet op elkaar af **61-66**

De meting van de gerecyclede hoeveelheid wordt niet verricht op het punt waar het afval in het recyclingproces wordt gebracht **67-71**

Het risico bestaat dat de gegevens over de gerecyclede hoeveelheden onbetrouwbaar zijn, omdat de verwerking van het afval dat recyclers ontvangen niet wordt gecontroleerd **72-88**

De inspecties van de Commissie volgen gevestigde processen, maar volstaan niet om de grootste risico's voor de gegevensverzameling aan te pakken **89-94**

Conclusies en aanbevelingen **95-98**

Bijlagen

Bijlage I — Nettobijdragen van de lidstaten aan de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval in 2023 en overeenkomstige kortingen

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I De eigen middelen van de Europese Unie vormen de belangrijkste ontvangstenbron voor de EU-begroting. In januari 2021 introduceerde de EU nieuwe eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval dat door de lidstaten wordt geproduceerd. Het doel was om de ontvangstenbronnen van de EU te diversifiëren en bij te dragen aan haar milieudoelstellingen door de lidstaten te stimuleren om dit soort afval te verminderen. In 2023 bedroegen de ontvangsten uit de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval 7,2 miljard EUR, ofwel 4,0 % van de totale ontvangsten van de EU.

II Het doel van onze controle was het onderzoeken van het kader dat de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, heeft opgezet voor het beheer van deze eigen middelen. We hebben met name beoordeeld of de Commissie en de lidstaten voldoende waren voorbereid op de invoering van de nieuwe eigen middelen en of ze de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de gegevens voor de berekening van de nieuwe eigen middelen konden waarborgen.

III Deze controle was erop gericht om in een vroeg stadium vast te stellen op welke gebieden het berekeningsproces kon worden verbeterd. Ook wordt verwacht dat de Commissie uit de conclusies van deze controle lessen zal kunnen trekken die nuttig zullen zijn voor het beheer van nieuwe eigen middelen die de komende jaren worden ingevoerd.

IV Wij concluderen dat de lidstaten niet voldoende waren voorbereid op de invoering van de eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval en dat de acties van de Commissie om de invoering te monitoren en te ondersteunen weliswaar nuttig waren voor het verbeteren van de gegevenskwaliteit, maar niet op tijd kwamen. Ook concluderen we dat de gegevens die werden gebruikt voor de eigen middelen niet voldoende vergelijkbaar en betrouwbaar waren. Dit is ook van invloed op de gegevens die worden gebruikt voor de rapportage over het behalen van de recyclingdoelstellingen die zijn vastgesteld in de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval.

V Wij stelden vast dat de lidstaten te laat waren met het omzetten van essentiële wettelijke aspecten. Ook merkten we op dat de definitie van *kunststof* in de diverse wetsteksten van de EU verschilde. Samen met de late goedkeuring van essentiële wettelijke vereisten maakte dit een geharmoniseerde invoering van de eigen middelen onmogelijk.

VI Bovendien pasten de lidstaten de belangrijke gegevensverzamelingsprocedures niet toe, zoals het gebruik van de twee methoden voor het verzamelen van gegevens over geproduceerd afval en het afstemmen van de resultaten. Ze hebben geen gebruik gemaakt van het in de wetgeving gespecificeerde meetpunt om de gerecyclede hoeveelheden te berekenen, of van gemiddelde verliespercentages op basis van geharmoniseerde regels.

VII Hoewel de inspecties van de Commissie volgens vastgelegde processen verliepen, waren deze niet toereikend om de grootste risico's omtrent gegevensverzameling aan te pakken. We hebben vastgesteld dat er een risico bestaat dat, als gevolg van het gebrek aan controles op recyclingprocessen, kunststof verpakkingsafval dat als gerecycled wordt opgegeven, in werkelijkheid niet altijd gerecycled wordt. De lidstaten waren niet in staat om te garanderen dat de voorwaarden voor de recycling van naar derde landen uitgevoerd kunststof verpakkingsafval in grote lijnen gelijkwaardig waren aan die voor recyclingprocessen in de EU.

VIII Wij bevelen de Commissie aan:

- de lessen die zijn geleerd met betrekking tot de invoering van de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval toe te passen;
- de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens te verbeteren;
- het risico dat afval dat naar recyclers wordt gestuurd, uiteindelijk niet wordt gerecycled, te beperken.

Inleiding

De nieuwe eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval

01 De eigen middelen van de Europese Unie vormen de belangrijkste ontvangstenbron voor de EU-begroting. Tot 2021 waren er drie soorten eigen middelen: traditionele eigen middelen (voornamelijk douanerechten die worden geheven op invoer in de EU), eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) en eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen (bni).

02 In januari 2021 introduceerde de EU een nieuwe soort eigen middelen op basis van door de lidstaten geproduceerd niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval (de “eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval”)¹. Dit was de eerste grote verandering in het stelsel van eigen middelen van de EU sinds 1988, toen de op het bruto nationaal product (bnp) gebaseerde eigen middelen werden ingevoerd (later veranderd in bni). De eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval zijn ook de eerste stap in de routekaart om nieuwe eigen middelen in te voeren ter waarborging van de terugbetaling van het herstelinstrument van de EU. De routekaart is als bijlage gevoegd bij het interinstitutioneel akkoord tussen de Raad, het Parlement en de Commissie voor het meerjarig financieel kader 2021-2027².

03 In het [eigenmiddelenbesluit](#) wordt vermeld dat de invoering van deze nieuwe eigenmiddelenbron een prikkel zal bieden om het verbruik van kunststof voor eenmalig gebruik terug te dringen, recycling te stimuleren en de circulaire economie te bevorderen. Ook wordt vermeld dat de nieuwe eigen middelen de doelstellingen van het Uniebeleid beter moeten ondersteunen en de op het bni gebaseerde bijdragen van de lidstaten moeten verlagen³.

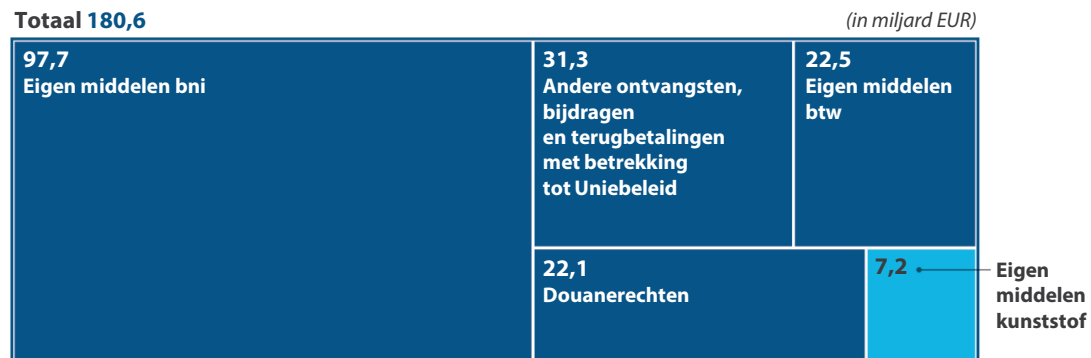
¹ [Besluit 2020/2053 van de Raad](#) (“eigenmiddelenbesluit”).

² [Interinstitutioneel akkoord](#) tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie betreffende begrotingsdiscipline, met inbegrip van een routekaart voor de invoering van nieuwe eigen middelen.

³ Overwegingen 6 en 7 van het [eigenmiddelenbesluit](#).

04 In 2023 bedroegen de ontvangsten uit de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval 7,2 miljard EUR, ofwel 4,0 % van de totale ontvangsten van de EU (zie [figuur 1](#)). De uitsplitsing van de bijdragen per lidstaat is te vinden in [bijlage I](#).

Figuur 1 — Ontvangstenbronnen van de EU in 2023

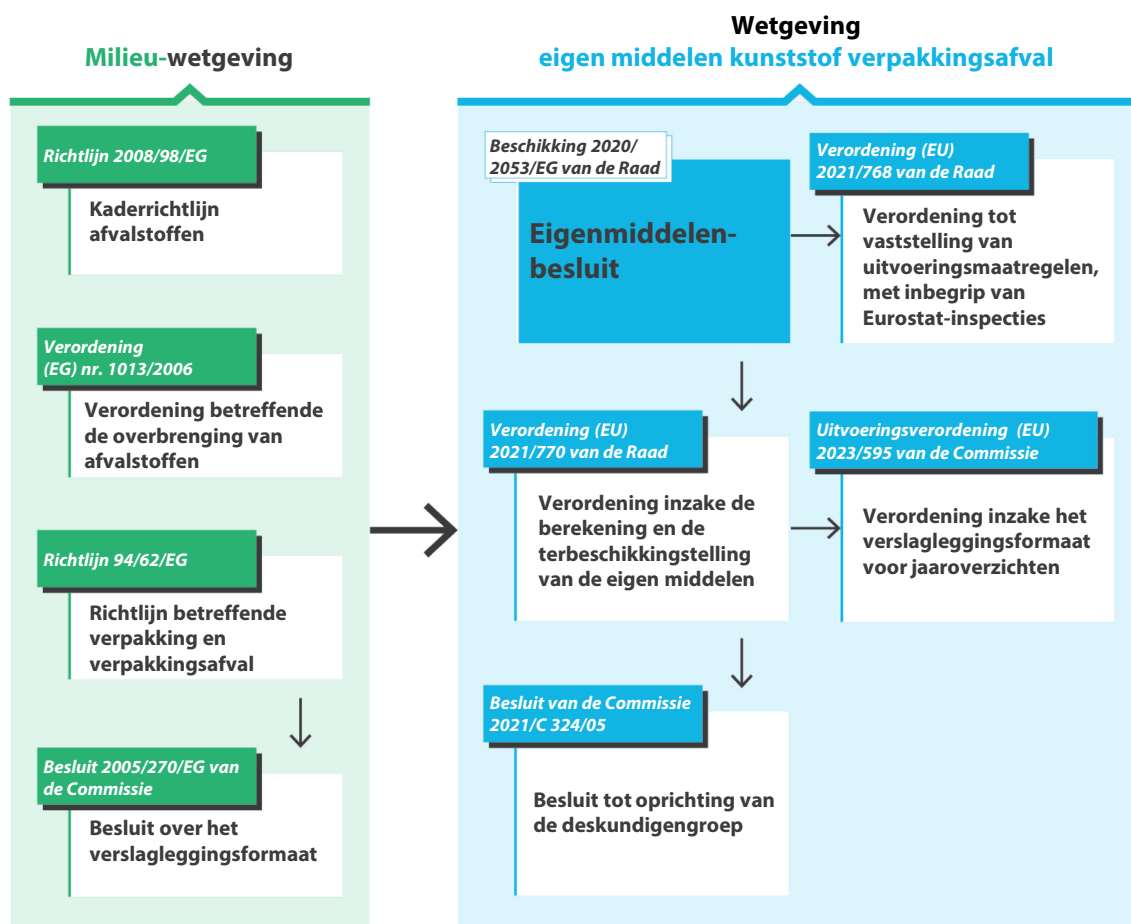


Opmerking: In deze figuur zijn de begrotingsontvangsten die verband houden met het herstelinstrument NextGenerationEU niet meegenomen, gezien de uitzonderlijke en tijdelijke aard van dit instrument.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekeningen van de EU.

05 [Figuur 2](#) geeft een overzicht van het rechtskader, dat bestaat uit milieuwetgeving en wetgeving voor de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval.

Figuur 2 — Rechtskader



Bron: ERK.

06 In de kaderrichtlijn afvalstoffen⁴ worden de basisbegrippen en de definities met betrekking tot afvalbeheer, waaronder afval, recycling en nuttige toepassing vastgesteld. De richtlijn inzake verpakking en verpakkingsafval⁵ bevat definities, doelstellingen voor recycling en andere bepalingen die specifiek van toepassing zijn op verpakking en verpakkingsafval. De richtlijn verplicht lidstaten ook om gegevens over kunststof verpakkingsafval te verzamelen en te rapporteren. Deze gegevens worden sinds 1997 gebruikt om te controleren of de recyclingdoelstellingen van de richtlijn zijn gehaald. In de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen⁶ zijn de regels bepaald voor het vervoer van afval binnen de EU en de uitvoer ervan naar derde landen.

⁴ Richtlijn 2008/98/EG.

⁵ Richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval, 94/62/EG.

⁶ Verordening (EG) nr. 1013/2006.

07 In het eigenmiddelenbesluit wordt de berekeningsmethode voor de eigen middelen op basis van kunststof verpakingsafval uiteengezet. In andere wetgeving⁷ worden verdere belangrijke details over de invoering van deze eigen middelen bepaald. In ons [Advies 3/2022](#) over het voorstel van de Commissie betreffende de procedures voor de terbeschikkingstelling van drie nieuwe categorieën eigen middelen hebben wij voorgesteld de regels voor alle eigen middelen te consolideren en op elkaar af te stemmen⁸.

Berekening en inning van de eigen middelen op basis van kunststof verpakingsafval

08 De eigen middelen op basis van kunststof verpakingsafval bestaan uit een nationale bijdrage die is vastgesteld op 0,8 EUR per kilo niet-gerecycled kunststof verpakingsafval. De 17 lidstaten waarvan het bni per hoofd van de bevolking in 2017 onder het EU-gemiddelde lag, werd een forfaitaire korting toegekend om een buitensporig regressief effect op de nationale bijdragen te voorkomen⁹. De korting werd berekend door de bevolking van de lidstaat in 2017 te vermenigvuldigen met 3,8 kilo en met 0,8 EUR. [Figuur 3](#) illustreert de berekeningsmethode.

Figuur 3 — Berekening van de bijdragen van de lidstaten



Bron: ERK, op basis van het eigenmiddelenbesluit.

⁷ Verordening (EU, Euratom) 2021/768 van de Raad (controle- en toezichtmaatregelen), Uitvoeringsverordening (EU) 2023/595 van de Commissie (rapportageverplichtingen) en Verordening (EU, Euratom) 2021/770 van de Raad (procedure voor de terbeschikkingstelling van de eigen middelen).

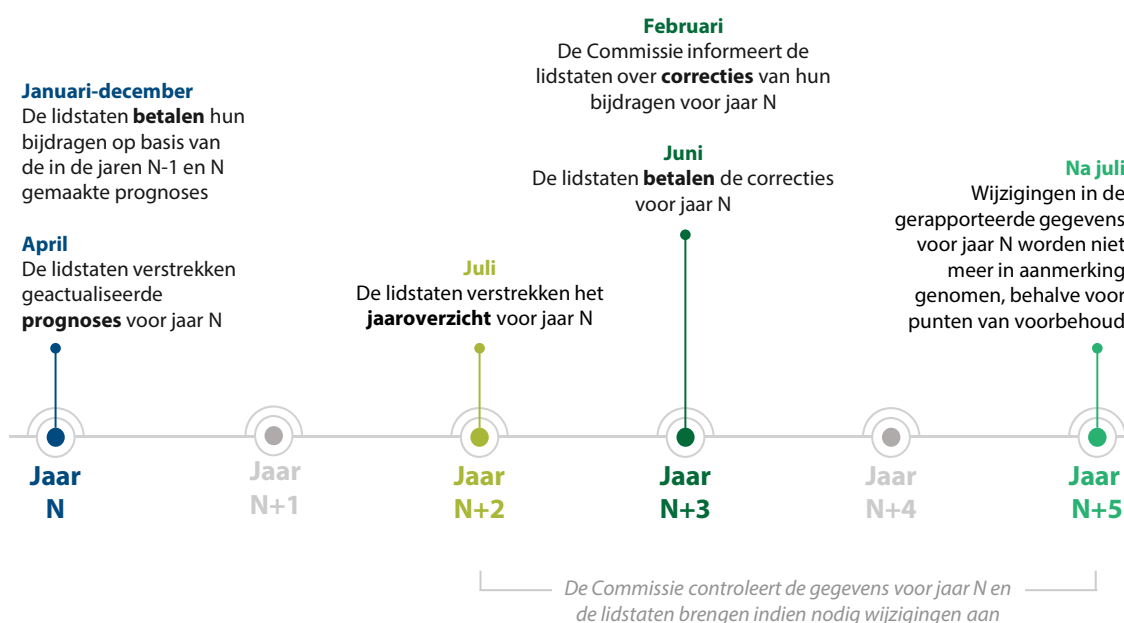
⁸ Paragrafen 42-44.

⁹ Overweging 7 van het [eigenmiddelenbesluit](#).

09 Deze berekeningen zijn gebaseerd op de statistische gegevens over de totale hoeveelheid kunststof verpakkingsafval die jaarlijks wordt geproduceerd en gerecycled, zoals gerapporteerd door de lidstaten. Aangezien de relevante gegevens twee jaar na het betreffende jaar beschikbaar zijn, berekent de Commissie de bijdragen eerst op basis van prognoses die met de lidstaten zijn overeengekomen. Dit is een standaardpraktijk die ook wordt toegepast voor de eigen middelen op basis van de btw en het bni.

10 De Commissie corrigeert de berekeningen van de bijdragen van de lidstaten zodra de statistische gegevens beschikbaar zijn. Elk jaar int de Commissie de verschuldigde bedragen van de lidstaten die te weinig hebben betaald in verhouding tot hun aandeel in het bni van de EU, om deze te verdelen onder de lidstaten die naar verhouding te veel hebben betaald. **Figuur 4** toont de belangrijkste mijlpalen voor de berekening en inning van de bijdragen van de lidstaten aan de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval.

Figuur 4 — Mijlpalen voor de berekening en inning van de bijdragen van de lidstaten voor een gegeven jaar N



Bron: ERK, op basis van [Verordening \(EU, Euratom\) 2021/770 van de Raad](#).

Berekening van geproduceerd en gerecycled kunststof verpakkingsafval

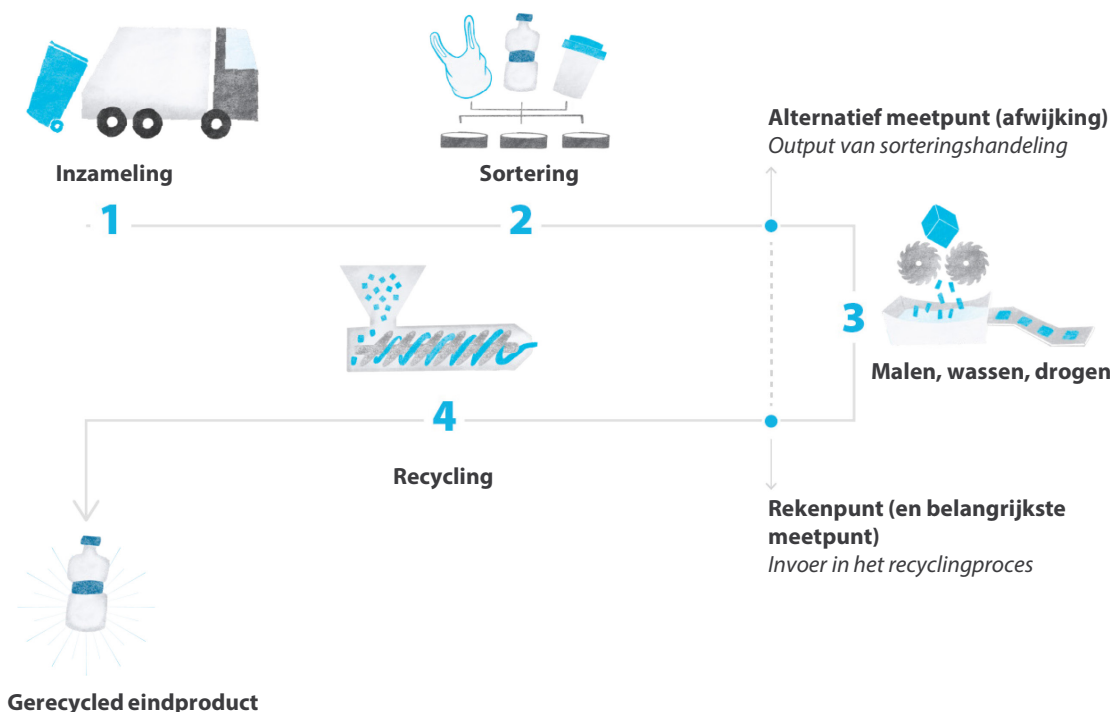
11 In overeenstemming met de uitvoeringsverordening tot vaststelling van het formulier voor het jaaroverzicht¹⁰ moeten de lidstaten twee methoden gebruiken om de hoeveelheid geproduceerd kunststof verpakkingsafval te schatten. De eerste is de “in-de-handel-gebracht”-methode, die voornamelijk is gebaseerd op gegevens van producenten van kunststof verpakkingen. De tweede is de afvalanalyse-methode, die is gebaseerd op informatie over de hoeveelheden en soorten materialen in een bepaalde afvalstroom. Op basis van de resultaten van beide methoden moeten de lidstaten één schatting geven van het geproduceerde afval. Dit wordt het “afstemmen” van de twee methoden genoemd.

12 De richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval¹¹ bevat het vereiste dat het gewicht van het gerecyclede verpakkingsafval het gewicht moet zijn dat wordt gemeten op het moment dat het afval in het recyclingproces wordt gebracht (“rekenpunt”). In afwijking van dit vereiste staat de wetgeving meting bij het verlaten van het sorteerproces toe, op voorwaarde dat het afval vervolgens wordt gerecycled en het gewicht van de materialen of stoffen die bij de handelingen voorafgaand aan de recycling zijn verwijderd, wordt afgetrokken. Zie *figuur 5* voor meer details.

¹⁰ Uitvoeringsverordening (EU) 2023/595 van de Commissie.

¹¹ Artikel 6 bis, lid 2, van Richtlijn (EU) 2018/852 tot wijziging van de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval.

Figuur 5 — Berekening van de hoeveelheid gerecycled kunststof verpakkingsafval



Bron: ERK, gebaseerd op figuur A 1: Rekenpunt voor kunststof, blz. 67 van de richtsnoeren van de Commissie voor het verzamelen en rapporteren van gegevens over verpakking en verpakkingsafval overeenkomstig Beschikking 2005/270/EG, versie maart 2023.

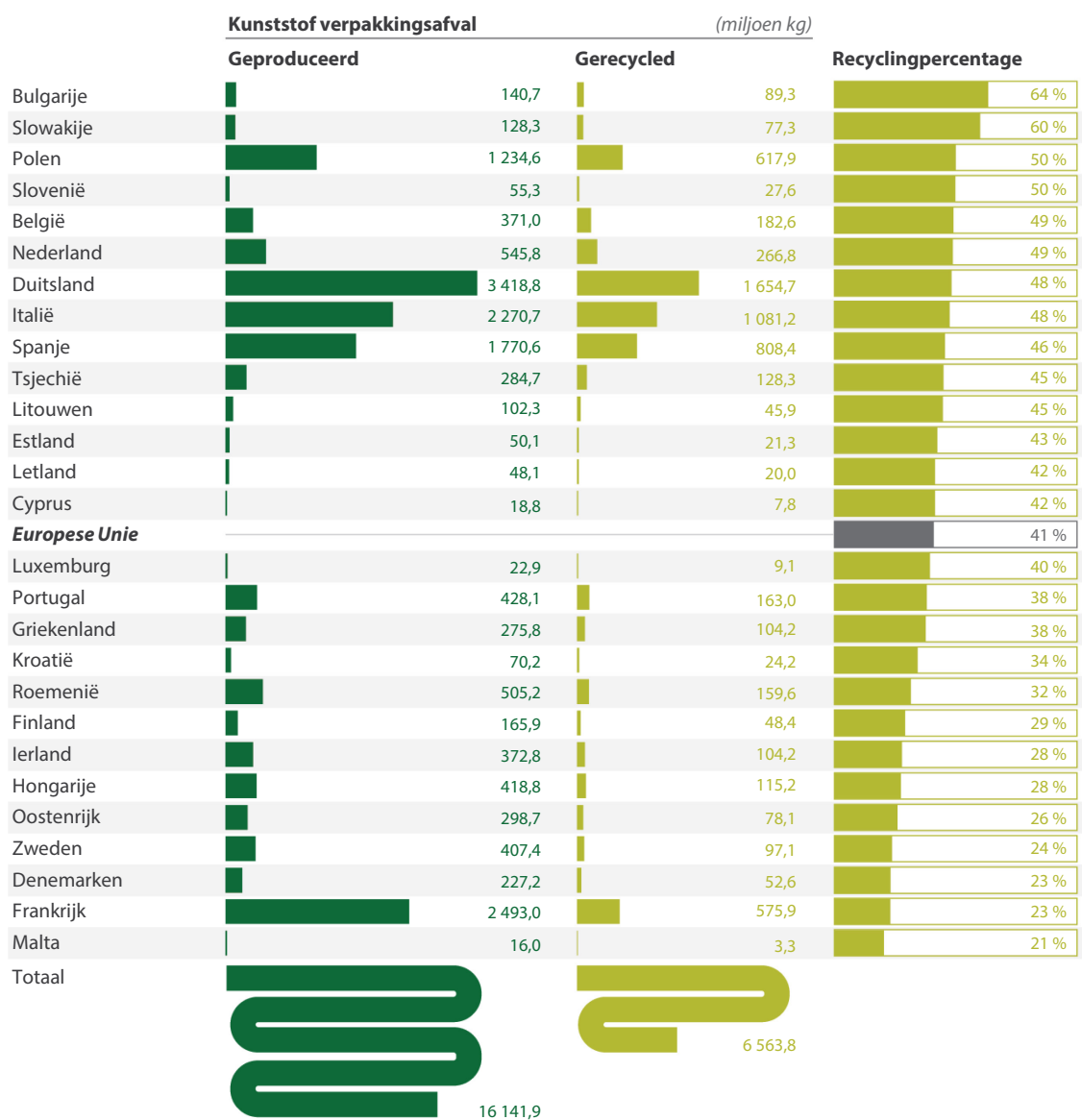
13 Als lidstaten gebruikmaken van de afwijking met betrekking tot meting op het rekenpunt, mogen ze gemiddelde verliespercentages gebruiken om een schatting te maken van het gewicht van de materialen of stoffen die vóór recycling worden verwijderd. Gemiddelde verliespercentages mogen alleen worden gebruikt als er op een andere manier geen betrouwbare gegevens kunnen worden verkregen en moeten worden berekend op basis van de regels die de Commissie middels een gedelegeerde handeling vaststelt. Krachtens de kaderrichtlijn afvalstoffen moest de Commissie uiterlijk op 31 maart 2019 een gedelegeerde handeling inzake gemiddelde verliespercentages vaststellen¹².

¹² Artikel 11 bis, lid 10, van [Richtlijn \(EU\) 2018/851](#) tot wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen.

14 De lidstaten moeten ervoor zorgen dat afval dat met het oog op recycling uit de EU wordt uitgevoerd, alleen wordt meegeteld voor de verwezenlijking van de recyclingdoelstellingen als de uitvoerder kan aantonen dat de verwerking van het afval buiten de EU heeft plaatsgevonden onder voorwaarden die gelijkwaardig zijn aan de voorschriften van het EU-milieurecht¹³. Kunststof verpakkingsafval dat naar een lidstaat wordt ingevoerd om te worden gerecycled, moet worden afgetrokken van de totale gerecyclede hoeveelheid van die lidstaat. *Figuur 6* toont de recyclingpercentages op basis van de door de lidstaten in 2023 gerapporteerde gegevens voor de eigen middelen voor het jaar 2021.

¹³ Artikel 11 bis, lid 8, van [Richtlijn \(EU\) 2018/851](#) tot wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen en artikel 6 bis, lid 8, [Richtlijn \(EU\) 2018/852](#) tot wijziging van de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval.

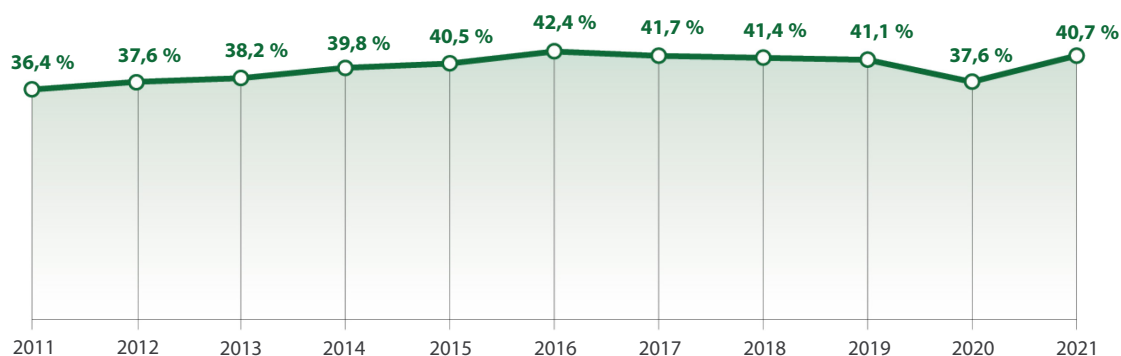
Figuur 6 — Gerapporteerde recyclingpercentages van kunststof verpakkingen voor 2021



Bron: ERK, op basis van de jaaroverzichten van de lidstaten voor 2021.

15 *Figuur 7* laat zien dat het gemiddelde recyclingpercentage de afgelopen tien jaar relatief stabiel is gebleven. In de analyse door de ERK van de EU-maatregelen om de kunststofafvalproblematiek aan te pakken, hebben we echter vastgesteld dat verschillende aspecten de vergelijkbaarheid van gegevens in de loop van de tijd kunnen beïnvloeden¹⁴.

Figuur 7 — Gemiddeld recyclingpercentage in de EU in de afgelopen tien jaar



Bron: ERK, gebaseerd op door Eurostat gepubliceerde gegevens voor 2011-2020 en op de jaaroverzichten van de lidstaten voor 2021, verstrekt in 2023.

Rollen en verantwoordelijkheden

16 De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het verzamelen en rapporteren van de relevante statistische gegevens die worden gebruikt om de eigen middelen op basis van kunststof verpakingsafval te berekenen¹⁵. De lidstaten moeten ook vertegenwoordigers aanwijzen om de Commissie bij te staan en te adviseren in zaken die verband houden met dit statistische gebied, als onderdeel van de deskundigengroep “statistieken over kunststof verpakingsafval” (SKV). Wat de milieuwetgeving betreft, moeten de lidstaten voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van de EU-wetgeving, waaronder het opnemen van relevante EU-wetgeving in nationaal recht (omzetting) en de toepassing ervan¹⁶.

¹⁴ Paragrafen 44 en 45 van [Analyse nr. 04/2020](#): EU-maatregelen om de kunststofafvalproblematiek aan te pakken.

¹⁵ [Verordening \(EU\) 2021/770 van de Raad](#).

¹⁶ Artikel 4, lid 3, van het [Verdrag betreffende de Europese Unie](#). Zie voor meer details ook [Evaluatie nr. 07/2018 van de ERK](#) “In de praktijk brengen van EU-recht: de toezichtverantwoordelijkheden van de Europese Commissie krachtens artikel 17, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie”.

17 Bij de Commissie zijn het Bureau voor de Statistiek van de EU (Eurostat), het directoraat-generaal Begroting (DG BUDG) en het directoraat-generaal Milieu (DG ENV) de directoraten-generaal die verantwoordelijk zijn voor deze eigen middelen. Hun respectieve rollen en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in een memorandum van overeenstemming, waarin de belangrijkste afspraken, zoals weergegeven in *figuur 8*, zijn opgenomen.

Figuur 8 — Rollen en verantwoordelijkheden van de Commissie



Eurostat

- controleert de gegevens van de lidstaten over kunststof verpakkingsafval;
- voert inspecties uit in de lidstaten;
- informeert DG BUDG over punten van voorbehoud;
- leidt het werk van de SKV-deskundigengroep;
- stelt maatregelen voor om de kwaliteit van de gegevens te waarborgen.



DG ENV

- stelt wetgeving over afval voor;
- houdt toezicht op de uitvoering van de afvalwetgeving;
- informeert Eurostat en DG BUDG over wetgevingskwesties, waaronder mogelijke inbreuken.



DG BUDG

- berekent de bijdragen van de lidstaten en int deze;
- berekent en int correcties van bijdragen;
- maakt punten van voorbehoud bij de kwaliteit van de gegevens en trekt deze in.

Bron: ERK, gebaseerd op het memorandum van overeenstemming tussen Eurostat, DG BUDG en DG ENV.

Reikwijdte en aanpak van de controle

18 Het doel van onze controle was het onderzoeken van het kader dat de Commissie, in samenwerking met de lidstaten, heeft opgezet voor het beheer van deze eigen middelen. We gingen met name na of:

- o de Commissie en de lidstaten voldoende voorbereid waren op de invoering van de nieuwe soort eigen middelen;
- o de Commissie en de lidstaten de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de gegevens voor de berekening van de nieuwe eigen middelen konden waarborgen.

19 Aan de hand van deze controle (uitgevoerd van juni 2023 tot februari 2024) wilden we ook in een vroeg stadium vaststellen op welke gebieden het berekeningsproces kon worden verbeterd. Ook wordt verwacht dat de Commissie uit de conclusies van deze controle lessen zal kunnen trekken die nuttig kunnen zijn voor het beheer van eventuele andere eigen middelen die de komende jaren mogelijk worden ingevoerd.

20 Wij baseerden de criteria van onze controle op de relevante wetgeving, [de richtsnoeren voor betere regelgeving](#) en bestaande praktijken van de Commissie voor de eigen middelen op basis van het bni en de btw, die ook gebaseerd zijn op statistische gegevens.

21 De belangrijkste aspecten van onze aanpak waren:

- o een controle op stukken van relevante wetgeving en belangrijke documenten van de Commissie en de deskundigengroep “statistieken over kunststof verpakkingsafval” (SKV) (procedures, richtsnoeren, sjablonen, werkdocumenten, notulen van vergaderingen met lidstaten);
- o gesprekken met Eurostat, DG BUDG en DG ENV;
- o een analyse van de gegevens die de lidstaten hebben verstrekt voor de prognoses die zijn gebruikt om de bijdragen voor 2021 te berekenen, de kwaliteitsverslagen die zijn verstrekt in het kader van de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval en de jaaroverzichten die de lidstaten in 2023 hebben toegezonden.

22 We hebben de 27 nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het verzamelen van gegevens gevraagd naar hun oordeel over het beheer van de eigen middelen door de Commissie. Wij ontvingen 26 antwoorden, die we als aanvullende informatiebron gebruikten. We gaven follow-up aan de door middel van de enquête verzamelde informatie door gesprekken op afstand te organiseren met de betrokken autoriteiten in zes lidstaten.

23 We bezochten drie lidstaten: Roemenië, Italië en Nederland. Deze zijn gekozen op basis van de beschikbare informatie bij Eurostat en met het oog op het verzamelen van informatie in lidstaten met verschillende hoeveelheden geproduceerd kunststof afval per hoofd van de bevolking, verschillende recyclingpercentages en verschillende hoeveelheden kunststof afval dat wordt uitgevoerd voor recycling. Daarnaast waren wij als waarnemers aanwezig bij het verificatiebezoek van Eurostat aan Polen, om informatie te verzamelen over de manier waarop Eurostat zijn verificatiekader uitvoert door middel van inspecties.

24 Deze controle had geen betrekking op de vraag of de invoering van de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval tot een vermindering van de productie van kunststofafval of een toename van de gerecyclede hoeveelheid heeft geleid. We hebben ook geen juridische analyse uitgevoerd van de vraag of kwesties in verband met de omzetting van EU-wetgeving in nationale wetgeving aanleiding moeten geven tot inbreukprocedures.

Opmerkingen

De invoering van de nieuwe eigen middelen verliep niet soepel, hetgeen resulteerde in onnauwkeurige schattingen

De lidstaten waren onvoldoende voorbereid en de steun van de Commissie was doeltreffend maar kwam niet op tijd

25 Om ervoor te zorgen dat de invoering van de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval soepel verliep en de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de berekeningsgegevens toereikend waren, hadden de definities en berekeningsmethoden die zijn ingevoerd bij de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval tijdig door de lidstaten moeten worden omgezet. In de [richtsnoeren voor betere regelgeving](#) wordt aanbevolen dat de Commissie de nationale uitvoeringsmaatregelen zorgvuldig onderzoekt om ervoor te zorgen dat ze volledig worden nageleefd en waar nodig corrigerende maatregelen neemt.

26 Aangezien niet-naleving gevolgen kan hebben voor de berekening van de bijdragen van de lidstaten, is het belangrijk dat de Commissie tijdig alle problemen analyseert die zij ontdekt in verband met de omzetting of de nationale wetgeving. Vervolgens moet zij op basis van haar analyse bepalen in welke lidstaten het risico hoog is en op welke gebieden gegevens moeten worden verzameld, met het oog op verificaties.

De meeste lidstaten waren te laat met de omzetting van de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval, en de follow-up door de Commissie van omzettingsproblemen zal jaren duren

27 Bij de wijziging van de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval werd opgemerkt dat de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens moeten worden verbeterd¹⁷. Door middel van de wijziging werd een aantal nieuwe definities en rekenregels ingevoerd die uiterlijk op 5 juli 2020 in de wetgeving van de lidstaten moesten zijn omgezet. Toen de Commissie in mei 2018 voorstelde om eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval in te voeren¹⁸, werd dan ook erkend dat de kwaliteit van de gegevens moest worden verbeterd. In ons advies over het voorstel van de Commissie voor het eigenmiddelenbesluit wezen wij eveneens op de noodzaak hiervan¹⁹.

28 Wij hebben vastgesteld welke bepalingen van de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval van belang zijn voor de berekening van de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval²⁰ en geanalyseerd of de Commissie heeft gecontroleerd of de lidstaten deze bepalingen correct hebben omgezet in hun eigen wetgeving.

29 We stelden vast dat vijf lidstaten de Commissie hadden meegedeeld dat ze de richtlijn binnen de termijn hadden omgezet. 22 lidstaten hadden de Commissie niet meegedeeld dat ze de richtlijn hadden omgezet of hadden de Commissie meegedeeld dat ze de richtlijn niet hadden omgezet. De Commissie heeft inbreukprocedures ingeleid tegen deze 22 lidstaten. Na de kennisgeving van de omzetting door de lidstaten werden twaalf van deze procedures afgesloten in 2021, nog eens zeven in 2022 en twee in 2023. De resterende procedure liep nog ten tijde van de controle, aangezien de betrokken lidstaat (Kroatië) de Commissie niet had meegedeeld dat het de richtlijn had omgezet.

¹⁷ Overweging 22 van [Richtlijn \(EU\) 2018/852 tot wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen](#).

¹⁸ Voorstel van de Commissie voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie ([COM\(2018\) 325 final](#)).

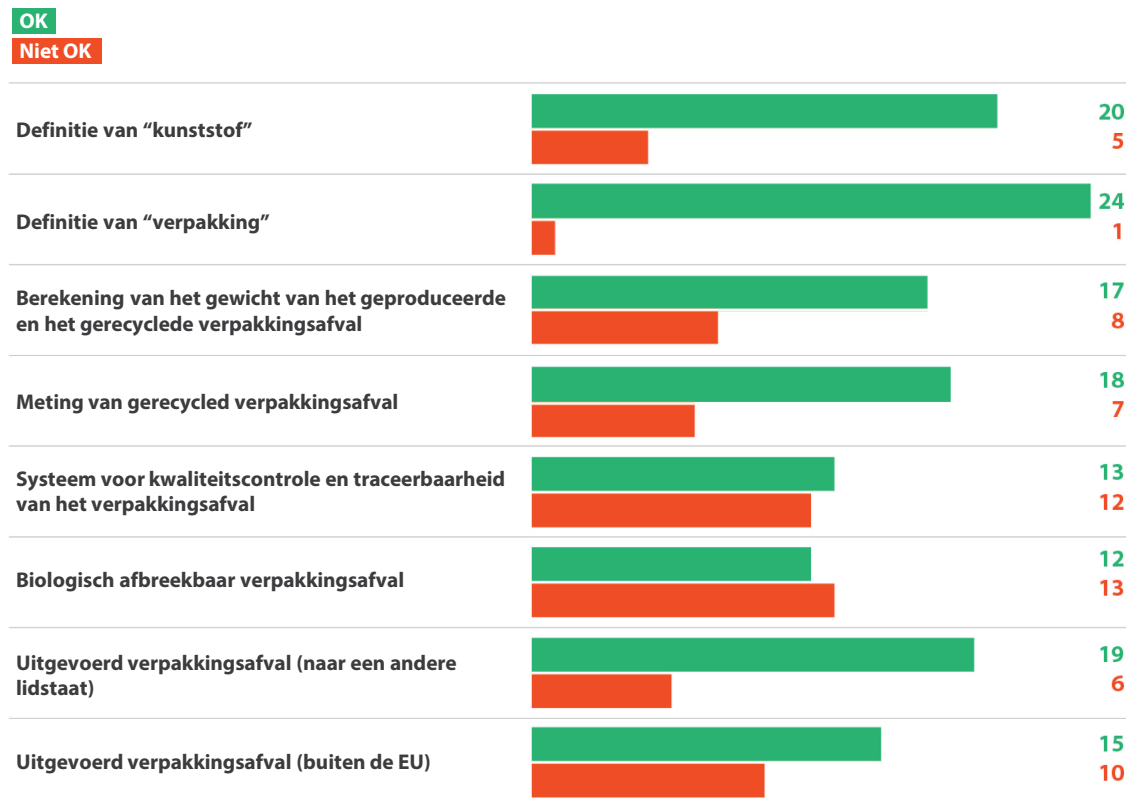
¹⁹ Paragraaf 40 en kader 2 van ons [Advies nr. 5/2018](#).

²⁰ Artikel 3, punt 1, a), en punt 2, en artikel 6 bis, leden 1 tot en met 5, 7 en 8, van de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval, [94/62/EG](#).

30 Nadat elke lidstaat de Commissie ervan in kennis had gesteld dat de omzetting voltooid was, gaf de Commissie een externe contractant de opdracht conformiteitscontroles uit te voeren. In september 2022 verstrekte de externe contractant de Commissie conformiteitsstudies met de resultaten van de controles voor 23 lidstaten. In februari en maart 2023 verstrekte de contractant de Commissie nog twee conformiteitsstudies. Spanje had de Commissie pas in 2023 meegedeeld dat de omzetting was voltooid, waardoor de conformiteitsstudie voor Spanje in 2024 moet worden afgerond.

31 We analyseerden de resultaten van de 25 conformiteitsstudies die door de externe contractant werden uitgevoerd. Wij controleerden of alle belangrijke bepalingen en definities die relevant zijn voor het verzamelen van gegevens voor de berekening van de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval correct waren omgezet. We stelden vast dat in 17 van deze lidstaten ten minste één belangrijke bepaling die relevant is voor de berekening van de eigen middelen niet naar behoren was omgezet (zie [figuur 9](#)).

Figuur 9 — Resultaten van de uitbestede conformiteitscontroles voor bepalingen die relevant zijn voor de berekening van de eigen middelen op basis van kunststof verpakingsafval, naar aantal lidstaten



Opmerking: Ten tijde van de controle had de Commissie de resultaten van de conformiteitsstudie voor twee lidstaten nog niet ontvangen.

Bron: ERK, op basis van de conformiteitscontrole rapporten van de externe contractant.

32 De Commissie heeft adequaat gehandeld in gevallen waarin lidstaten haar niet in kennis stelden van de voltooiing van de omzetting. Zij heeft echter niet onmiddellijk geanalyseerd welk effect de door de externe contractant vastgestelde problemen in verband met de omzetting hadden op de berekening van de eigen middelen op basis van kunststof verpakingsafval. Derhalve werden de resultaten van de conformiteitscontroles niet in aanmerking genomen bij het toekennen van prioriteiten door de Commissie bij de controles van de gegevensverzameling door de lidstaten.

33 De Commissie gebruikt de resultaten van de conformiteitscontroles tijdens haar inspecties in de lidstaten. Aangezien deze inspecties naar verwachting van 2023 tot 2026 zullen duren, vindt de follow-up van mogelijk ernstige problemen die tijdens de conformiteitscontroles zijn vastgesteld, niet tijdig plaats. Problemen met de berekening van de eigen middelen die tijdens de inspecties worden vastgesteld, leiden ertoe dat de Commissie een voorbehoud maakt, dat zij weer intrekt zodra de problemen zijn opgelost. Uit ervaring met andere eigen middelen blijkt dat het enkele jaren kan duren voordat punten van voorbehoud worden ingetrokken. Derhalve is het mogelijk dat lidstaten lange tijd verschillende definities en ongeschikte gegevensverzamelingsmethoden blijven gebruiken. Deze verschillen kunnen van invloed zijn op de berekening van de bijdragen van de lidstaten.

De Commissie heeft meerdere stappen ondernomen om de lidstaten te ondersteunen, zij het voornamelijk na de invoering van de nieuwe eigen middelen

34 Om mogelijke problemen met de invoering van de nieuwe eigen middelen aan te pakken, moet de Commissie een uitvoeringsstrategie opstellen²¹. Samenwerking met de lidstaten om EU-wetgeving uit te voeren moet een centraal onderdeel zijn van de uitvoeringsstrategie van de Commissie. De Commissie moet zich ook richten op de ondersteuning van de lidstaten. Om dit te laten slagen, moet de Commissie tijdig beschikken over relevante informatie over de toepassing van de EU-wetgeving door de lidstaten en voorbereid zijn om zo nodig corrigerende maatregelen te nemen.

35 De Commissie heeft verschillende methoden gebruikt om te beoordelen in hoeverre de lidstaten in staat zijn om de wetgeving met betrekking tot de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval uit te voeren. Zoals we vermeldde in paragraaf 30, hield de Commissie toezicht op de omzetting van de relevante wetgeving in de nationale rechtsstelsels van de lidstaten. Ze heeft ook informele bezoeken gebracht aan 17 lidstaten om een korte presentatie te geven van de invoering van de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval en om informatie uit te wisselen over de manier waarop lidstaten de hoeveelheid moeten berekenen. Deze acties vonden echter grotendeels plaats na de invoering van de eigen middelen in januari 2021, toen de lidstaten de maatregelen en systemen voor het beheer van de nieuwe eigen middelen al moesten hebben ingevoerd. De Commissie heeft ons meegedeeld dat de restricties in verband met de COVID-19-pandemie haar hebben beperkt in haar acties om de voorbereiding van de lidstaten op de invoering van deze nieuwe eigen middelen te ondersteunen en te controleren.

²¹ [Richtsnoeren voor betere regelgeving](#), hoofdstuk V, nr. 2.

36 Een andere belangrijke methode om feedback van lidstaten te krijgen is via de SKV-deskundigengroep (zie paragraaf [16](#)). De lidstaten hebben tijdens de vergaderingen van de deskundigengroep de mogelijkheid om problemen waarmee ze geconfronteerd worden of gebieden die verdere verduidelijking behoeven, ter sprake te brengen.

37 De SKV-deskundigengroep werd formeel opgericht na de goedkeuring van Verordening (EU, Euratom) 2021/770 van de Raad. De vergaderingen begonnen in november 2021. De drie bezochte lidstaten lieten ons weten dat de vergaderingen van de deskundigengroep nuttig waren om de kwaliteit van de gegevensverzameling en de harmonisatie te verbeteren. Er was echter weinig tijd om de invoering van de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval in januari 2021 goed voor te bereiden.

38 De jaaroverzichten worden gebruikt om de eerder door de lidstaten betaalde, op de prognoses gebaseerde bedragen te corrigeren (zie paragraaf [10](#)). De cijfers vormen de basis voor het advies van de SKV-deskundigengroep waarin wordt bevestigd dat de gegevens geschikt zijn om te worden gebruikt voor eigen middelen. De statistische gegevens in deze jaaroverzichten maken ook deel uit van de door de Commissie uitgevoerde verificaties van de gegevensverzamelingsprocessen van de lidstaten.

39 We hebben vastgesteld dat Griekenland zijn jaaroverzicht voor 2021 niet op tijd heeft ingediend. Het overzicht, dat de statistische gegevens over het gewicht van het geproduceerde kunststof verpakkingsafval en de gerecyclede hoeveelheid moet bevatten, moest uiterlijk op 31 juli 2023 worden ingediend²² (zie [figuur 4](#)). Griekenland heeft de Commissie pas op 24 november 2023 een eerste versie van het jaaroverzicht gestuurd.

40 De Commissie was op de hoogte van de problemen die de Griekse autoriteiten ondervonden bij het verzamelen van gegevens over kunststofafval, aangezien Griekenland in juni 2022 al had verzuimd om de gegevens te leveren die krachtens de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval voor het jaar 2020 vereist waren. Hoewel de Commissie de Griekse autoriteiten (waaronder de permanente vertegenwoordiging) meerdere waarschuwingen heeft gestuurd om te hameren op het belang van de gegevens over de eigen middelen, heeft Griekenland de termijn voor het indienen van zijn jaaroverzicht niet gehaald. Dit laat zien dat de lidstaat niet voorbereid was op het verzamelen van gegevens over niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval.

²² Artikel 5, lid 5, van [Verordening \(EU, Euratom\) 2021/770](#).

41 Door deze vertraging konden de gegevens uit Griekenland niet worden meegenomen in het advies dat de SKV-deskundigengroep in oktober 2023 uitbracht over de kwaliteit van gegevens over niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval die voor de eigen middelen worden gebruikt. Derhalve werden de gegevens niet gebruikt voor de correctie en zal het resulterende effect pas in de volgende jaren zichtbaar worden (zie paragraaf [10](#)).

Inconsistente definitie van *kunststof* en rechtsonzekerheid stonden een geharmoniseerde invoering van de eigen middelen in de weg

42 Voor een geharmoniseerde toepassing van de EU-wetgeving is het van essentieel belang dat de EU-bepalingen duidelijk, consistent²³ en ondubbelzinnig zijn. Het is ook van essentieel belang dat belangrijke wetgeving tijdig wordt goedgekeurd, zodat de lidstaten hun wetgeving en systemen kunnen aanpassen om aan de vereisten te voldoen.

De definitie van *kunststof* verschilt tussen de verschillende rechtshandelingen

43 We controleerden de belangrijkste definities die worden gebruikt voor het verzamelen van de gegevens voor eigen middelen, zoals verpakkingsafval en recycling, en ontdekten dat deze over het algemeen duidelijk en consistent waren in de verschillende onderdelen van de sectorale wetgeving. We merkten echter op dat de definitie van *kunststof* varieerde (zie [figuur 10](#)).

²³ Tool #28, sectie 3.2 van de [toolbox voor betere regelgeving](#) — editie juli 2023.

Figuur 10 — De definitie van *kunststof* verschilt tussen de verschillende rechtshandelingen



Bron: ERK, op basis van de genoemde wetgeving.

44 Alle definities van *kunststof* waren gebaseerd op Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen, maar in andere wetgeving werden bepaalde details toegevoegd. Het uitvoeringsbesluit schrijft voor dat de definitie uit de richtlijn betreffende verpakking en verpakingsafval moet worden gebruikt, waarnaar niet wordt verwezen in het eigenmiddelenbesluit. De definitie uit de richtlijn betreffende verpakking en verpakingsafval bepaalt dat polymeren moeten kunnen fungeren als structureel hoofdbestanddeel van draagtassen, waardoor de reikwijdte van de definitie wordt beperkt. De richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik²⁴ heeft een nog beperktere reikwijdte, omdat natuurlijke polymeren die niet chemisch gewijzigd zijn, worden uitgesloten.

²⁴ Richtlijn (EU) 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik).

45 De verschillende reikwijdte van de definities heeft geleid tot verwarring in de lidstaten. Uit de conformiteitscontroles inzake de omzetting van de richtlijnen blijkt dat drie lidstaten de definitie uit de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik hebben omgezet in plaats van de vereiste definitie uit de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval.

De belangrijkste wettelijke bepalingen inzake het beheer van kunststofafval werden te laat geactualiseerd of waren niet goedgekeurd

46 Wij hebben gecontroleerd of de belangrijkste wetgeving tijdig is ingevoerd om de lidstaten in staat te stellen hun gegevensverzamelingsprocedures naar behoren uit te voeren. We stelden vast dat de wettelijke vereisten met betrekking tot het rekenpunt en de afstemming te laat werden aangenomen om de lidstaten in staat te stellen er rekening mee te houden bij het opstellen van hun voorspellingen van de hoeveelheid niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval voor 2021 en bij het verzamelen van gegevens voor de jaaroverzichten die in 2023 werden gepresenteerd. Daarnaast stelden we vast dat ten tijde van de controle de vereiste wetgeving inzake gemiddelde verliespercentages nog niet was aangenomen.

47 Het **rekenpunt** voor gerecycled afval is een belangrijke factor om ervoor te zorgen dat de door de lidstaten verzamelde gegevens vergelijkbaar zijn (zie paragraaf 12). Het vereiste om een nieuw rekenpunt te gebruiken werd voor het eerst ingevoerd bij de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval die in mei 2018 werd gepubliceerd, maar de details betreffende de toepassing ervan door de lidstaten werden uiteengezet in Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/665²⁵ (zie *figuur 5*). Dit rekenpunt werd vastgesteld om ervoor te zorgen dat alleen afval dat in het recyclingproces wordt gebracht, in aanmerking wordt genomen²⁶. Voordat dit nieuwe vereiste werd ingevoerd, moest het gewicht van het afval bij het verlaten van de sorteerinstallatie worden gemeten.

²⁵ Artikel 2, lid 1, punt d), van [Beschikking 2005/270/EG van de Commissie](#) tot vaststelling van de tabellen voor het databanksysteem overeenkomstig de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval.

²⁶ Overweging 3 van [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2019/665 van de Commissie](#).

48 Dit uitvoeringsbesluit werd echter in april 2019 gepubliceerd, waardoor de lidstaten zeer weinig tijd hadden om deze wijziging door te voeren vóór het opstellen van de prognoses voor 2021. Door de mogelijkheid te bieden om de vorige methode te gebruiken voor de berekening van de gerecyclede hoeveelheden voor de prognoses van 2021 en 2022, wordt in de EU-wetgeving²⁷ erkend dat het voor de lidstaten moeilijk zou zijn om de vereiste wijzigingen tijdig door te voeren. Deze problematiek werd bevestigd door de lidstaten die we bezochten en de lidstaten die we op afstand contacteerden. Zij legden ons uit dat het niet aanpassen van het rekenpunt voor de gerecyclede hoeveelheden een van de redenen was voor de aanzienlijke verschillen tussen de prognoses en de uiteindelijke geschatte hoeveelheden.

49 Een ander belangrijk middel om ervoor te zorgen dat de door de lidstaten geproduceerde gegevens vergelijkbaar en betrouwbaar zijn, is het **afstemmen** van de twee methoden die worden gebruikt om de hoeveelheid geproduceerd kunststof verpakkingsafval te schatten (zie paragraaf [11](#)).

50 Naar deze kwestie werd verwezen in het in april 2019 gepubliceerde Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/665 van de Commissie (nieuw artikel 6 septies). Het wettelijk vereiste om de resultaten van de twee methoden voor het schatten van de hoeveelheid geproduceerd afval af te stemmen, werd echter pas in maart 2023 ingevoerd. Het was derhalve te laat om hiermee rekening te houden bij het indienen van de gegevens voor 2021 in juli 2023.

51 Op grond van de in mei 2018 gepubliceerde wijziging van de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval moest de Commissie de nodige gedelegeerde handelingen vaststellen om te zorgen voor een uniforme toepassing van de berekeningen van de hoeveelheid kunststof verpakkingsafval, met 31 maart 2019 als uiterste goedkeuringstermijn. Een van die handelingen was de gedelegeerde handeling voor de vaststelling van **gemiddelde verliespercentages**, die vereist was krachtens de kaderrichtlijn afvalstoffen. De gemiddelde verliespercentages zijn van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat lidstaten die gebruikmaken van de afwijking met betrekking tot het rekenpunt (zie de paragrafen [12](#) en [13](#)) hun statistische gegevens consistent samenstellen.

²⁷ Artikel 15 van [Verordening 2021/770](#).

52 We hebben vastgesteld dat de Commissie in augustus 2021 een voorstel voor een gedelegeerde handeling inzake gemiddelde verliespercentages heeft ingediend. Dit werd echter niet aangenomen, aangezien de Raad in december 2021 bezwaar heeft gemaakt (overeenkomstig artikel 38 bis, lid 6, van Richtlijn 2008/98/EG). Het bezwaar betrof de bezorgdheid dat de werkingssfeer van de gedelegeerde handeling het mandaat van de Commissie overschreed, met name wat betreft de publicatie van informatie over gemiddelde verliespercentages voor elke afvalverwerkingsinstallatie. De Commissie heeft geen ander voorstel ingediend waarin de redenen van het bezwaar van de Raad worden weggenomen. Als gevolg hiervan gebruiken lidstaten die de afwijking betreffende het rekenpunt toepassen, verliespercentages die gebaseerd zijn op methoden die niet geharmoniseerd zijn.

53 De late goedkeuring van het vereiste om twee gegevensverzamelingsmethoden op elkaar af te stemmen en van de vaststelling van het rekenpunt, samen met het gebrek aan geharmoniseerde regels voor gemiddelde verliespercentages, heeft de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de gegevens van de lidstaten negatief beïnvloed. Dit betekent dat de resulterende nationale bijdragen aan de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval mogelijk niet op dezelfde basis worden berekend.

In het eerste uitvoeringsjaar was het bedrag aan eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval met 1,1 miljard EUR onderschat en om de EU-begroting in evenwicht te brengen moest dit worden gecompenseerd door bijdragen op basis van het bni

54 Prognoses van goede kwaliteit zijn van fundamenteel belang voor het innen van het juiste bedrag van elke soort eigen middelen. Ze beperken ook het effect van correcties op de bijdragen van de lidstaten in latere jaren (zie de paragrafen **09** en **10**). De Commissie moet adequate ondersteuning en begeleiding bieden om de lidstaten in staat te stellen betrouwbare prognoses op te stellen²⁸.

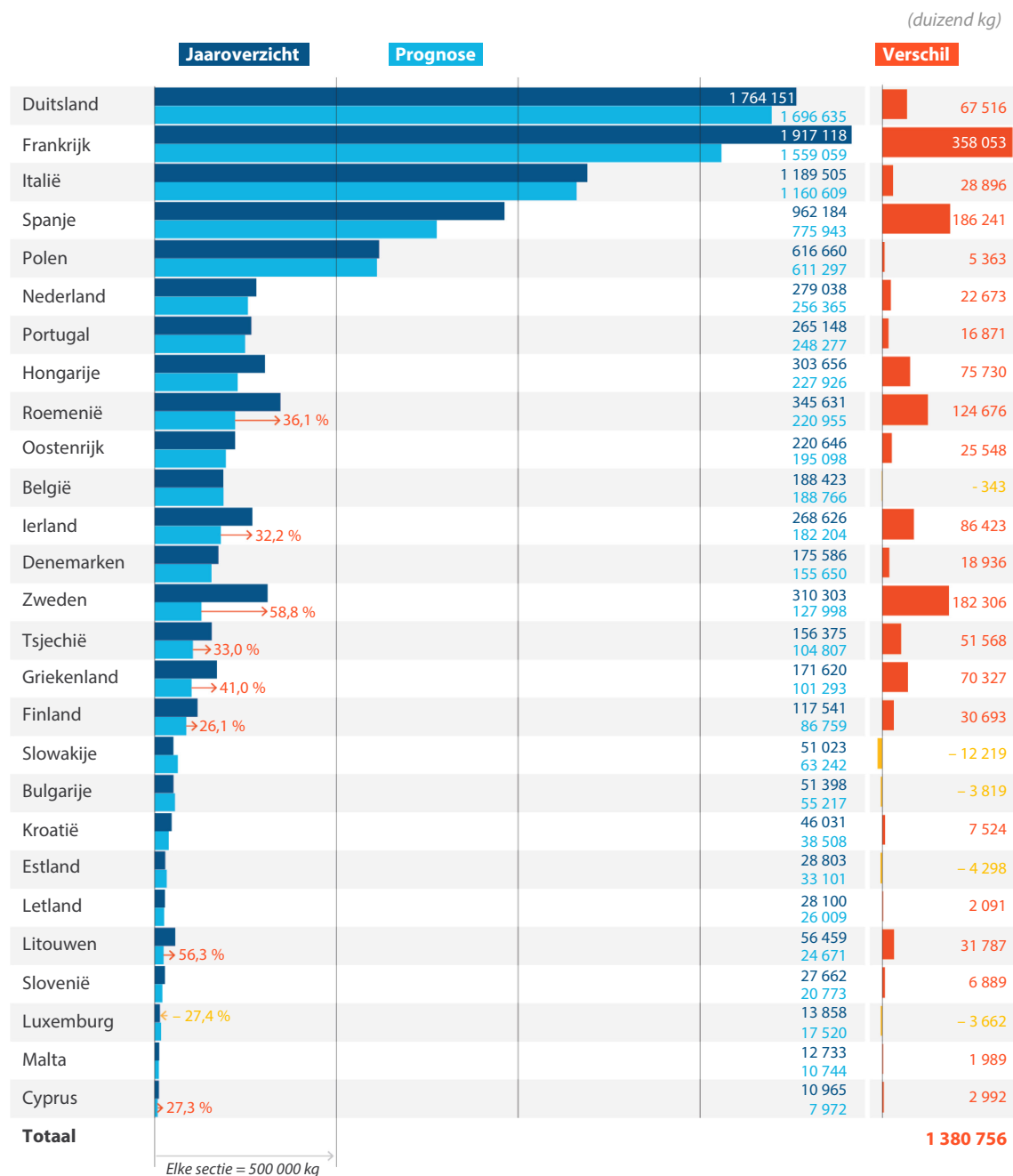
55 Wij hebben het prognose-instrument geanalyseerd dat de Commissie heeft ontwikkeld om lidstaten te ondersteunen bij het opstellen van prognoses. Ook hebben we de resultaten bestudeerd van het prognoseproces dat de lidstaten en de Commissie in 2021, het eerste uitvoeringsjaar, hebben uitgevoerd.

²⁸ [Richtsnoeren voor betere regelgeving](#), hoofdstuk V, nr. 3.

56 Het door de Commissie ontwikkelde prognose-instrument maakt gebruik van groeipercentages om de hoeveelheid geproduceerd kunststof verpakkingsafval te voorspellen en lineaire voortgang naar de recyclingdoelstellingen om de gerecyclede hoeveelheid te voorspellen. De meeste lidstaten (24 van de 26 die onze enquête hebben beantwoord) waren van mening dat de Commissie voldoende ondersteuning had geboden bij de prognoses.

57 We analyseerden de gegevens die werden gerapporteerd in de jaaroverzichten die de lidstaten in 2023 verstrekten (gegevens voor 2021), en vergeleken deze met de geraamde gegevens voor 2021 die waren gebruikt om de bijdragen van de lidstaten voor dat jaar te bepalen (zie [figuur 11](#)).

Figuur 11 — Verschil tussen de geschatte hoeveelheden en de in de jaaroverzichten vermelde definitieve hoeveelheden



Bron: ERK, op basis van prognoses en jaaroverzichten.

58 Bij de meeste lidstaten (22) was de geschatte hoeveelheid lager dan de hoeveelheid die op basis van de definitieve gegevens werd berekend. Voor negen lidstaten bedroeg het verschil met de cijfers in de jaaroverzichten 25 % of meer, en in twee gevallen meer dan 50 %.

59 Tijdens de informatiebezoeken en contacten met lidstaten vroegen we waarom de verschillen zo groot waren. De lidstaten noemden een combinatie van redenen, waaronder:

- de late wijziging in de wetgeving (met name wat betreft het rekenpunt), waarmee in de prognoses geen rekening kon worden gehouden (zie paragraaf [48](#));
- de slechte kwaliteit van de gegevens die zijn verzameld in de jaren die als basis voor de prognoses zijn gebruikt, en
- de moeilijkheid om de impact van de COVID-19 pandemie op consumptiepatronen in te schatten.

60 De totale hoeveelheid niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval die voor 2021 werd voorspeld, was 1,4 miljard kilo minder dan de hoeveelheid die voor dat jaar in 2023 werd berekend en gerapporteerd. Hierdoor was het bedrag dat in 2021 werd geïnd voor de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval 1,1 miljard EUR lager dan het bedrag dat was afgeleid van de schattingen in de jaaroverzichten. Dit is 19 % van de 5,9 miljard EUR die in 2021 werd geïnd voor de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval. Het totale bedrag van de EU-begroting werd niet beïnvloed, aangezien het verschil met de eigen middelen op basis van het bni werd gecompenseerd (zie paragraaf [10](#)).

Problemen met de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens moeten nog worden aangepakt

De lidstaten gebruiken verschillende gegevensverzamelingsmethoden en stemmen de verkregen resultaten niet op elkaar af

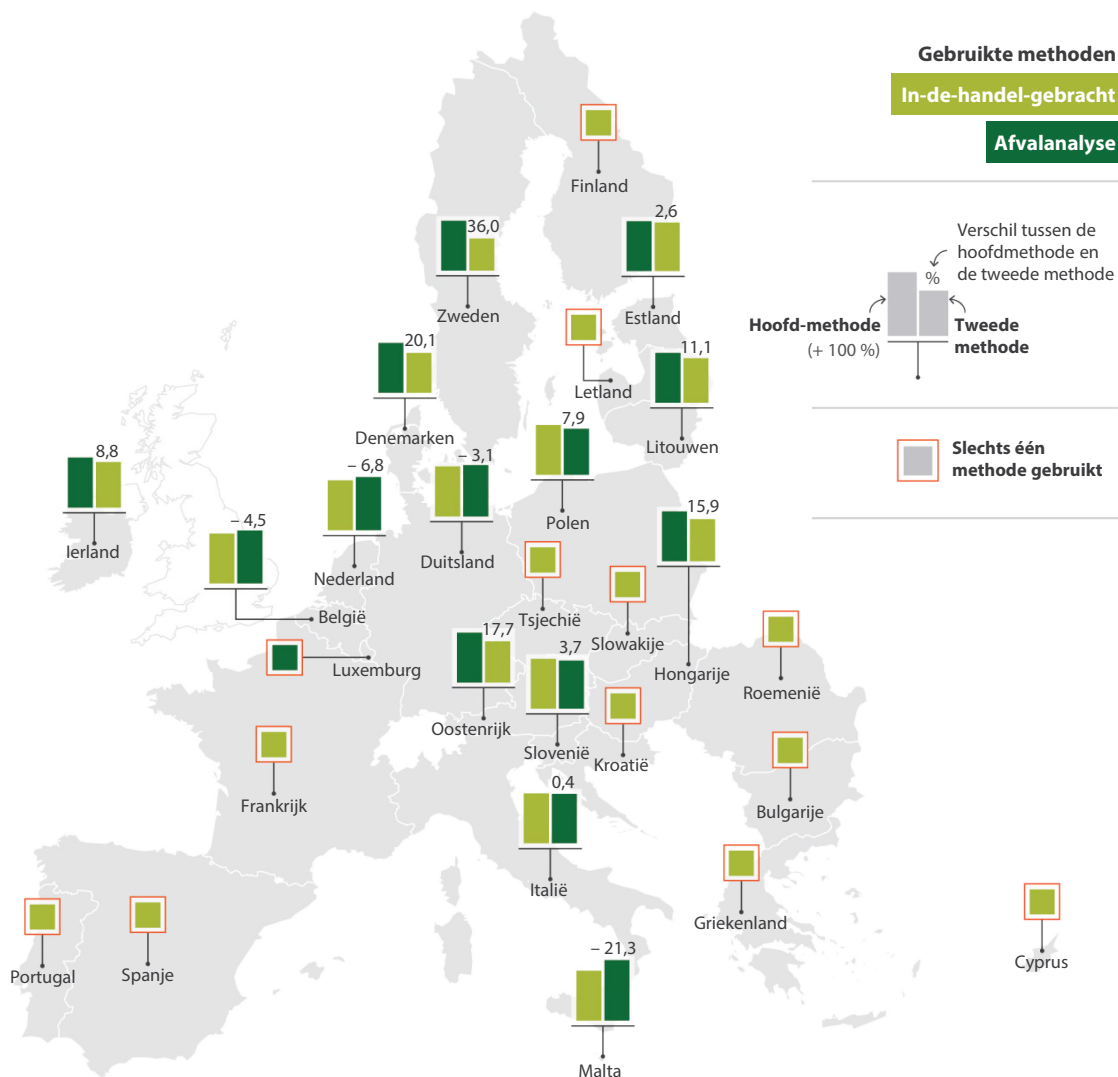
61 De lidstaten moeten twee verschillende primaire gegevensverzamelingsmethoden gebruiken om de hoeveelheid kunststof verpakkingsafval te schatten die in een bepaald jaar wordt geproduceerd (zie de paragrafen [11](#) en [49-53](#)). Dit zijn de “in-de-handel-gebracht”-methode en de afvalanalyse-methode. De lidstaten moeten ook de resultaten van de twee methoden op elkaar afstemmen om de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de gegevens te verbeteren.

62 De twee benaderingen die worden gevolgd om de hoeveelheid geproduceerde kunststof verpakkingsafval te schatten, leveren mogelijk niet hetzelfde resultaat op. Met de “in-de-handel-gebracht”-methode kan de hoeveelheid geproduceerd verpakkingsafval worden onderschat, terwijl de hoeveelheid met de afvalanalyse-methode vaak wordt overschat. De werkelijke hoeveelheid zal er derhalve naar verwachting ergens tussenin liggen²⁹.

63 We analyseerden de jaaroverzichten en controleerden of de lidstaten de twee methoden zoals vereist op elkaar hadden afgestemd. *Figuur 12* geeft een overzicht van de door de lidstaten gebruikte methoden.

²⁹ Blz. 131 van de richtsnoeren van 2023 voor de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval.

Figuur 12 — Door de lidstaten gebruikte methoden voor het schatten van de hoeveelheid geproduceerde kunststof verpakkingsafval



Bron: ERK, op basis van de door de lidstaten in de jaaroverzichten verstrekte gegevens.

64 Zoals te zien is in [figuur 12](#), gebruikten 19 lidstaten de “in-de-handel-gebracht”-methode en 8 lidstaten de afvalanalyse-methode als belangrijkste gegevensverzamelingsmethode. Slechts 14 lidstaten presenteerden cijfers op basis van beide methoden. Bij zes ervan bestond een verschil van meer dan 10 % tussen de twee methoden. Geen van de lidstaten stemde de twee methoden op elkaar af zoals de wetgeving vereist. In plaats daarvan dienden alle lidstaten de gegevens voor de berekening van hun bijdrage in op basis van alleen de hoofdmethode. Aangezien de meeste lidstaten (19 van de 27) de “in-de-handel-gebracht”-methode hebben gebruikt, waarbij de hoeveelheid verpakkingsafval vaak wordt onderschat, is het waarschijnlijk dat de cijfers die voor de eigen middelen zijn gebruikt, ook onderschat waren.

65 Alle negen lidstaten waarmee we gesprekken voerden (drie werden bezocht en zes op afstand ondervraagd op basis van hun antwoorden op onze enquête) zeiden dat ze meer tijd nodig hadden om een tweede methode te gebruiken en de twee methoden op elkaar af te stemmen. Vijf van deze lidstaten gaven aan dat ze op dit gebied meer ondersteuning en begeleiding van de Commissie nodig hadden.

66 Het feit dat de lidstaten niet systematisch beide methoden gebruiken en dat wanneer zij beide methoden gebruiken, de resultaten niet op elkaar worden afgestemd, betekent dat de gegevens die worden gebruikt om de bijdragen van de lidstaten te berekenen niet geheel vergelijkbaar zijn. Lidstaten die de gegevensverzamelingsprocedures voor het schatten van gegevens van voorgaande jaren opnieuw uitvoeren, zullen niet hetzelfde kwaliteitsniveau van gegevens kunnen bereiken.

De meting van de gerecyclede hoeveelheid wordt niet verricht op het punt waar het afval in het recyclingproces wordt gebracht

67 Volgens de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval³⁰ moet de hoeveelheid gerecycled verpakkingsafval worden berekend als het gewicht van het verpakkingsafval dat in het recyclingproces wordt ingebracht. Wanneer echter niet op andere wijze betrouwbare gegevens kunnen worden verkregen, mogen de lidstaten het gewicht bij het verlaten van het sorteerproces meten en gemiddelde verliespercentages toepassen (zie paragraaf 12 en *figuur 5*).

³⁰ Artikel 6 bis van de Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval.

68 Studies voor de beoordeling van de potentiële verliezen tussen het verlaten van het sorteerproces en de invoer in het recyclingproces wijzen erop aan dat deze verliezen aanzienlijk kunnen zijn en aanzienlijk kunnen variëren. In een studie³¹ die in 2019 voor de Commissie werd uitgevoerd, werden bijvoorbeeld 15 recyclinginstallaties in negen lidstaten geanalyseerd. Dit maakte deel uit van het werk om de gegevens te beoordelen die aan Eurostat werden gerapporteerd om te voldoen aan de recyclingdoelstellingen voor verpakkingsafval. In de studie werd geconcludeerd dat de verliespercentages kunnen variëren van 20 % tot 45 % van de totale invoer in het proces als gevolg van de verwijdering van onbedoeld materiaal of vochtverlies.

69 Wij analyseerden de kwaliteitsverslagen die door de lidstaten waren ingediend en controleerden of de lidstaten de vereisten van de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval toepasten. Uit onze analyse blijkt dat slechts zes lidstaten recyclinggegevens hebben gerapporteerd die gebaseerd zijn op het door de wetgeving vereiste meetpunt (invoer in het recyclingproces). De meerderheid (19) van de lidstaten maakte gebruik van de afwijking in de wetgeving, voornamelijk door de hoeveelheid kunststof te meten die de sorteerinrichting verliet en gemiddelde verliespercentages toe te passen die varieerden van 6 % tot 54 %. De overige twee lidstaten hebben deze informatie niet ingediend.

70 Tijdens onze bezoeken ter plaatse hebben we vastgesteld dat het niet gebruikelijk is dat recyclinginrichtingen een weegschaal hebben voor het wegen van kunststof verpakkingen bij de invoer in het recyclingproces, d.w.z. het door de wetgeving voorgeschreven rekenpunt. Zonder weegschaal op het rekenpunt moet de gerecyclede hoeveelheid indirect worden gemeten door toepassing van de afwijking waarin de wetgeving voorziet.

71 De praktijk om de hoeveelheid afval bij het verlaten van de sorteerinrichting te meten, samen met het ontbreken van duidelijke EU-voorschriften over gemiddelde verliespercentages vóór het recyclingproces (zie paragraaf 52), heeft tot gevolg dat de schattingen van de lidstaten van gerecyclede hoeveelheden minder vergelijkbaar en minder betrouwbaar zijn.

³¹ Studie ter ondersteuning van de uitvoering van de rapportageverplichtingen die voortvloeien uit de nieuwe afvalwetgeving die in 2018 is aangenomen, eindverslag 2019.

Het risico bestaat dat de gegevens over de gerecyclede hoeveelheden onbetrouwbaar zijn, omdat de verwerking van het afval dat recyclers ontvangen niet wordt gecontroleerd

72 Zoals beschreven in paragraaf [09](#) moeten de lidstaten gegevens verzamelen over de hoeveelheid kunststof verpakkingsafval die wordt geproduceerd en de hoeveelheid die wordt gerecycled. De definitie van recycling vereist dat afval wordt herverwerkt tot producten, materialen of stoffen teneinde als gerecycled te worden beschouwd³².

Er worden geen controles uitgevoerd om na te gaan of afval dat door recyclers wordt ontvangen, ook daadwerkelijk wordt gerecycled

73 In de drie lidstaten die we bezochten, werden de belangrijkste gegevens die moesten worden gebruikt voor de eigen middelen (d.w.z. de hoeveelheid geproduceerd kunststof verpakkingsafval en de gerecyclede hoeveelheid) aan de nationale autoriteiten verstrekt door de organisaties voor producentenverantwoordelijkheid (producer responsibility organisations — PRO's). Deze organisaties zijn in de lidstaten opgericht om te voldoen aan de nationale eisen in verband met uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (extended producer responsibility — EPR), zoals gedefinieerd in de kaderrichtlijn afvalstoffen (zie [kader 1](#)).

³² Artikel 3, punt 17, van de kaderrichtlijn afvalstoffen, [2008/98/EG](#).

Kader 1

Organisaties voor producentenverantwoordelijkheid

In de kaderrichtlijn afvalstoffen wordt de “regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid” (EPR-regeling) gedefinieerd als een reeks door de lidstaten vastgestelde maatregelen om ervoor te zorgen dat producenten de verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van hun product.

Bij de toepassing van het EPR-concept zijn vaak organisaties voor producentenverantwoordelijkheid (PRO's) betrokken, die namens verschillende verpakkingsproducenten optreden om systemen op te zetten voor de inzameling en recycling van hun afval. De PRO's zijn ook verantwoordelijk voor het halen van de recyclingdoelstellingen.

De lidstaten kunnen een of meer PRO's hebben die zich richten op kunststof verpakkingsafval en die de relevante gegevens rapporteren aan de autoriteiten. Nederland heeft bijvoorbeeld één PRO, Italië heeft vijf PRO's die gegevens rapporteren via een consortium, en Roemenië heeft er 16, die elk onafhankelijk rapporteren aan de nationale autoriteiten.

74 Tijdens de bezoeken aan de drie lidstaten verzamelden we informatie over het type controles dat werd uitgevoerd om ervoor te zorgen dat de gebruikte gegevens voldoende betrouwbaar waren. Wij ontdekten dat sommige daarvan werden uitgevoerd bij de producenten van kunststof verpakkingen om de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens te controleren. Deze werden uitgevoerd door de PRO's of door de autoriteiten van de lidstaten.

75 Noch de autoriteiten van de lidstaten, noch de Commissie voerden echter controles of audits uit om te beoordelen of het door de recyclers ontvangen kunststof verpakkingsafval daadwerkelijk werd verwerkt tot andere producten. De verificatieprocedures van Eurostat omvatten geen controles bij recyclers. Noch de milieuwetgeving noch de wetgeving inzake eigen middelen vereist dat dergelijke controles worden uitgevoerd.

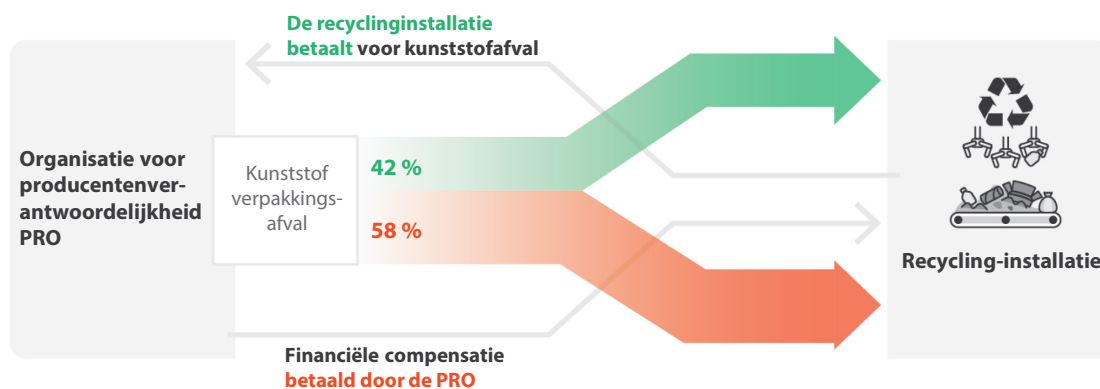
76 We stelden ook vast dat het risico dat recyclers het ontvangen kunststof verpakkingsafval niet verwerken zeer hoog is, om de redenen die in de volgende paragrafen worden uiteengezet.

77 De autoriteiten en recyclers in alle drie de lidstaten die we bezochten, zeiden dat recycling voor veel soorten kunststof verpakkingen economisch niet haalbaar was, omdat nieuw kunststof goedkoper was dan gerecycled kunststof. De PRO's moesten derhalve recyclers compenseren voor de ontvangst van kunststof verpakkingsafval in hun inrichtingen om de in de wetgeving vastgestelde recyclingdoelstellingen te halen. Dit verhoogt het risico dat recyclers niet worden gestimuleerd om meer middelen te investeren in de verwerking van ontvangen afval.

78 De grootste PRO voor kunststof verpakkingen in een van de lidstaten die we bezochten (goed voor ongeveer 84 % van de markt) verschaftte ons informatie over de economische levensvatbaarheid van de recycling van kunststof verpakkingen.

Figuur 13 toont de hoeveelheid kunststof verpakkingen waarvoor ze een betaling van de recyclers ontving en de hoeveelheid waarvoor ze in 2022 een bijdrage aan de recyclers betaalde. Voor het meeste kunststof dat naar de recyclers ging, was er geen levensvatbare afzetmarkt. Dit betekent dat er geen economische prikkel was om het te recylen.

Figuur 13 — Geringe economische levensvatbaarheid van recycling van kunststof verpakkingsafval (voorbeeld in één lidstaat)



Bron: ERK, op basis van informatie die in één lidstaat is verzameld.

79 Aangezien de meeste lidstaten gebruikmaken van de afwijking met betrekking tot het rekenpunt (zie paragraaf 69), wordt het afval bovendien niet gemeten bij de invoer in het recyclingproces, maar pas bij het verlaten van het sorteerproces. Derhalve is er beperkte zekerheid dat het afval dat door de recyclers wordt aangegeven als ontvangen, ook daadwerkelijk wordt verwerkt.

80 Als het kunststofafval dat recyclers ontvangen, niet wordt verwerkt zoals de kaderrichtlijn afvalstoffen vereist en in plaats daarvan illegaal wordt vervoerd of verwijderd, is dat een milieudelict. Uit de dreigingsevaluaties van Europol voor zware en georganiseerde criminaliteit van de afgelopen jaren³³ blijkt dat dit soort criminaliteit een aanzienlijke bedreiging vormt en voor Europol een belangrijk aandachtspunt is.

81 In de analyse van de ERK over EU-maatregelen om de kunststofafvalproblematiek aan te pakken³⁴ worden de mechanismen met betrekking tot de handel in kunststof verpakkingsafval meer in detail beschreven. Er wordt in benadrukt dat illegale afvalverwijdering verbonden is met georganiseerde misdaad en het witwassen van geld. In de analyse wordt ook opgemerkt dat dit een van de meest lucratieve illegale activiteiten ter wereld is, vanwege het lage risico op vervolging en de lage boeten.

82 De lidstaten zijn verantwoordelijk voor handhavingsmaatregelen op dit gebied. In de EU-richtlijn inzake milieucriminaliteit van 2008³⁵ wordt bepaald dat de lidstaten een minimumnorm voor milieubescherming door middel van het strafrecht moeten aannemen. In een evaluatie van de Commissie in 2020 werd echter geconcludeerd dat de richtlijn in de praktijk niet veel effect had³⁶.

83 *Kader 2* geeft voorbeelden van hoe illegale activiteiten de betrouwbaarheid van de als gerecycled opgegeven hoeveelheden kunnen beïnvloeden, door twee concrete gevallen te presenteren die onlangs door rechtshandavingsinstanties in drie lidstaten aan het licht zijn gebracht.

³³ Socta 2013, Socta 2017 en Socta 2021.

³⁴ Analyse nr. 04/2020: EU-maatregelen om de kunststofafvalproblematiek aan te pakken.

³⁵ Richtlijn 2008/99/EG.

³⁶ Evaluatieverslag van de richtlijn inzake milieucriminaliteit.

Kader 2

Voorbeelden van illegale activiteiten in verband met kunststof verpakkingsafval

Illegale handel in afvalstoffen tussen Frankrijk en Spanje

Bij een gezamenlijke operatie van de nationale autoriteiten van Spanje en Frankrijk in 2022 werd een netwerk ontdekt dat afval uit Frankrijk smokkelde en illegaal op een stortplaats in Spanje dumpte³⁷.

De mix van kunststof, papier en karton was opgegeven als verzonden voor recycling. Sinds medio 2020 is meer dan 30 000 ton van dit afval illegaal naar Spanje vervoerd, hetgeen het netwerk miljoenen winst heeft opgeleverd.

Criminele organisatie gespecialiseerd in het vervalsen van gerecyclede hoeveelheden in Roemenië

In 2023 ontdekten de Roemeense autoriteiten een criminele organisatie die de afgelopen tien jaar actief was geweest op het gebied van afvalbeheer³⁸. Het doel was om illegaal financieel voordeel te behalen door een zo groot mogelijke hoeveelheid fictief afval als gerecycled op te geven. De groep produceerde valse facturen om aan te tonen dat het afval verkocht of geleverd was aan verschillende recyclers/inzamelaars.

³⁷ Persbericht van de Spaanse politie, 23 juli 2022.

³⁸ Persbericht van het Roemeense directoraat voor onderzoek naar georganiseerde misdaad en terrorisme, 21 maart 2023.

84 Door een gebrek aan controles en de in de paragrafen **77-83** beschreven factoren bestaat er een aanzienlijk risico dat een deel van het door recyclers ontvangen kunststof verpakkingsafval vervolgens niet wordt gerecycled. Illegale afvalverwijdering, waarbij kunststof verpakkingsafval dat als gerecycled wordt opgegeven, in feite wordt verbrand, in de natuur wordt gedumpt of naar een afvalstortplaats wordt gestuurd, leidt tot een verlaging van de bedragen die voor de eigen middelen moeten worden betaald. De totale hoeveelheid die door de lidstaten als gerecycled werd opgegeven, bedroeg 6,6 miljard kilo (41 % van de totale hoeveelheid geproduceerd afval) voor 2021, hetgeen neerkomt op een vermindering van de bijdragen van de lidstaten met 5,3 miljard EUR.

De lidstaten kunnen niet garanderen dat de voorwaarden voor de recycling van naar derde landen uitgevoerd kunststof verpakkingsafval in grote lijnen gelijkwaardig zijn aan die voor recyclingprocessen in de EU

85 Volgens de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval moeten lidstaten, wanneer afval voor recycling naar derde landen wordt uitgevoerd, aantonen dat de voorwaarden in grote lijnen gelijkwaardig zijn aan de vereisten van de relevante EU-milieuwetgeving (zie paragraaf **14**).

86 Zoals beschreven in de paragrafen **73-84** is er weinig zekerheid dat het afval dat recyclers in de EU ontvangen, vervolgens wordt gerecycled. Hetzelfde geldt voor kunststofafval dat voor recycling naar derde landen wordt uitgevoerd. Hoewel de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen beperkingen oplegt aan de landen die kunststofafval uit de EU mogen ontvangen, zijn de lidstaten momenteel niet in staat om te controleren of afval dat naar landen buiten de EU wordt uitgevoerd, wordt gerecycled in omstandigheden die in grote lijnen stroken met de EU-vereisten.

87 De lidstaten die we hebben bezocht en de lidstaten waarmee we op afstand gesprekken hebben gevoerd naar aanleiding van hun antwoorden op onze enquête, zeiden dat het in het geval van uitvoer naar landen buiten de EU erg moeilijk is om informatie te krijgen over de gerecyclede hoeveelheden op basis van het rekenpunt. Derhalve is er geen zekerheid dat dit afval daadwerkelijk wordt gerecycled. Dit vormt een risico voor de betrouwbaarheid van de gegevens die worden gebruikt voor de eigen middelen.

88 De hoeveelheid kunststof verpakkingsafval die in de door de lidstaten in juli 2023 ingediende jaaroverzichten (die betrekking hebben op het jaar 2021) is opgegeven als gerecycled buiten de EU, bedroeg 268 miljoen kilo (4,1 % van de totale gerecyclede hoeveelheid). Dit komt neer op een verlaging van de bijdragen van de lidstaten met 214 miljoen EUR.

De inspecties van de Commissie volgen gevestigde processen, maar volstaan niet om de grootste risico's voor de gegevensverzameling aan te pakken

89 Het verificatieproces van Eurostat, dat inspecties en administratieve controles omvat, moet de risico's voor de verzameling van gegevens over kunststof verpakkingsafval afdoende dekken en leiden tot verbeteringen op het gebied van vergelijkbaarheid, betrouwbaarheid en volledigheid van de gegevens³⁹.

90 Eurostat hanteert een meerjarig proces om de gegevens van de lidstaten te controleren. Het eerste verificatieproces begon in september 2023 (nadat de lidstaten hun gegevens voor 2021 hadden ingediend) en zal eindigen in 2026. De verificaties zijn gebaseerd op de jaaroverzichten, kwaliteitsverslagen en inventarissen van bronnen en methoden die zijn gebruikt om de relevante statistische gegevens samen te stellen (zie voor details [kader 3](#)). Ze omvatten ook inspectiebezoeken in de lidstaten. Naar aanleiding van zijn inspecties en met als doel de EU-begroting te beschermen, maakt DG BUDG waar nodig punten van voorbehoud bij de gegevensverzamelingsprocedures van de lidstaten. Deze kunnen worden ingetrokken zodra de vereiste verbetering in de gegevensverzamelingsprocedures is doorgevoerd. Net als bij de andere eigen middelen kan het intrekken van de punten van voorbehoud in de praktijk echter meerdere jaren duren.

³⁹ Overweging 3 van [Uitvoeringsverordening \(EU\) 2023/595](#).

Kader 3

Belangrijkste documenten van de lidstaten



Jaaroverzicht

Verslag met statistische gegevens over het gewicht van het in de lidstaat geproduceerde kunststof verpakkingsafval en het gewicht van de gerecyclede hoeveelheid, inclusief de berekening van de eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval.



Kwaliteitsverslag

Document dat wordt opgesteld als onderdeel van de jaarlijkse gegevensverzameling zoals vereist door de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval. Het bevat een korte beschrijving van de gegevensverzamelingsprocessen voor de gegevens over de productie en recycling van verpakkingsafval.



Inventaris van bronnen en methoden

Gedetailleerde beschrijving van de bronnen, methoden en gegevensverzamelingsprocessen die zijn gebruikt om de gegevens voor de jaaroverzichten te produceren.

Bron: ERK, gebaseerd op Uitvoeringsverordening (EU) 2023/595 van de Commissie, Beschikking 2005/270/EG van de Commissie en Commissiedocument SPPW/2021-1/07.

91 Wij onderzochten het risicoanalysemodel van Eurostat en de manier waarop het werd toegepast om lidstaten te prioriteren voor inspectiebezoeken. Ook hebben we de procedures van Eurostat voor het uitvoeren van zijn verificaties in de lidstaten geanalyseerd. In onze enquête vroegen we de lidstaten of de verificatiemethode van Eurostat de belangrijkste risico's voor de eigen middelen omvatte. Wij stelden vast dat het verificatiekader van Eurostat processen en methoden omvatte die vergelijkbaar zijn met die welke de Commissie toepast bij de verificatie van andere eigen middelen, zoals de eigen middelen op basis van het bni en de btw.

92 De inspectiebezoeken van Eurostat kunnen rechtstreekse verificatie van gegevens in gebieden met een hoger risico in elke lidstaat omvatten. Dit houdt in dat een of meer aspecten van gegevensverzameling worden gecontroleerd, met het doel een controlespoor vast te stellen van geselecteerde componenten van kunststof verpakkingsafval tot aan de brongegevens. Ten tijde van onze controle had Eurostat geen criteria ontwikkeld om de noodzaak van rechtstreekse verificaties in de lidstaten te beoordelen. Het gebrek aan geharmoniseerde criteria brengt het risico met zich mee dat desk officers geen consistente aanpak hanteren voor rechtstreekse verificaties in verschillende lidstaten. In februari 2024 had Eurostat in geen van de vijf geïnspecteerde lidstaten rechtstreekse verificaties van de gegevensverzamelingsprocedures uitgevoerd.

93 Uit de resultaten van de enquête blijkt dat de meeste lidstaten (81 % van die welke onze enquête hebben beantwoord) van mening waren dat het door Eurostat voorgestelde verificatieproces de belangrijkste risico's geheel of gedeeltelijk afdekte. Ongeveer de helft van de lidstaten verwachtte echter niet dat het verificatieproces de risico's in verband met de "in-de-handel-gebracht"-methode en de afvalanalyse-methode, het afstemmen, het gebrek aan onafhankelijke verificatie van gegevens over gerecyclede hoeveelheden en het gebrek aan betrouwbare schattingen voor verliespercentages voldoende zou ondervangen.

94 Aangezien verschillende methodologische kwesties nog niet zijn aangepakt, zal moeilijk te waarborgen zijn dat naar behoren rekening wordt gehouden met de belangrijkste risico's in verband met de gegevenskwaliteit van de lidstaten tijdens de huidige verificatiecyclus. Voor sommige kwesties is het nodig dat op EU-niveau richtsnoeren of wetgeving worden vastgesteld, bijvoorbeeld voor de gemiddelde verliespercentages (zie de paragrafen [51](#) en [52](#)); deze kunnen dus niet alleen worden opgelost door de verificaties van Eurostat en vervolgens door het maken van punten van voorbehoud. Andere kwesties, zoals het ontbreken van controles op de verwerking van door recyclers ontvangen afval, vallen niet onder de reikwijdte van de verificaties van Eurostat (zie paragraaf [75](#)).

Conclusies en aanbevelingen

95 Wij concluderen dat de lidstaten niet voldoende waren voorbereid op de invoering van de eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingafval en dat de acties van de Commissie om de invoering te monitoren en te ondersteunen weliswaar nuttig waren voor het verbeteren van de gegevenskwaliteit, maar niet op tijd kwamen. Ook concluderen we dat de gegevens die werden gebruikt voor de eigen middelen niet voldoende vergelijkbaar en betrouwbaar waren. Dit is ook van invloed op de gegevens die worden gebruikt voor de rapportage over het behalen van de recyclingdoelstellingen die zijn vastgesteld in de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingafval.

96 We stelden vast dat de invoering van de nieuwe eigen middelen niet soepel verliep. De lidstaten waren te laat met het omzetten van essentiële wettelijke aspecten en de Commissie gaf niet tijdig follow-up aan de problemen in verband met de omzetting die van invloed waren op de berekening van de eigen middelen (zie de paragrafen [27-33](#)). Hoewel dit deels te wijten was aan de restricties in verband met de COVID-19-pandemie, constateerden we dat de steun van de Commissie aan de lidstaten in de eerste fasen van de uitvoering nuttig was, maar niet op tijd kwam (zie de paragrafen [34-41](#)). De late goedkeuring van essentiële wettelijke vereisten verhinderde een geharmoniseerde invoering van de eigen middelen (zie de paragrafen [44-53](#)). Deze kwesties waren van invloed op het eerste uitvoeringsjaar van de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingafval: het bedrag dat op basis van de prognoses van de lidstaten werd geïnd, lag 1,1 miljard EUR lager dan het bedrag dat was afgeleid van de schattingen in de jaaroverzichten, een verschil dat moest worden gecompenseerd door de eigen middelen op basis van het bni en dat dus geen gevolgen had voor de EU-begroting (zie de paragrafen [54-60](#)). Naar verwachting zullen er de komende jaren meer eigen middelen worden ingevoerd (zie paragraaf [02](#)).

Aanbeveling 1 — Pas de lessen toe die zijn geleerd van de invoering van de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval

Bij de voorbereiding van toekomstige eigen middelen moet de Commissie:

- a) vaststellen welke wetswijzigingen nodig zijn aan de hand van een geschat tijdschema voor de uitvoering van het voorstel;
- b) wanneer de nieuwe eigen middelen gebaseerd zijn op door de lidstaten gerapporteerde gegevens, de belangrijkste risico's vaststellen die de kwaliteit van de gegevens kunnen beïnvloeden en de informatie vóór de invoering van de nieuwe eigen middelen met de lidstaten delen;
- c) een efficiënte procedure vaststellen voor de follow-up van gevallen van aanzienlijke niet-naleving die bij de omzetting in nationale wetgeving worden vastgesteld of van problemen die de kwaliteit van de gegevens beïnvloeden.

Streefdatum voor de uitvoering: voor nieuwe eigen middelen voorgesteld na 2024

97 De lidstaten hadden belangrijke gegevensverzamelingsprocedures niet toegepast, zoals het gebruik van de twee gegevensverzamelingsmethoden voor geproduceerd afval en het afstemmen van de resultaten (zie de paragrafen [61-66](#)), het gebruik van het in de wetgeving gespecificeerde meetpunt om de gerecyclede hoeveelheden te berekenen, of het gebruik van gemiddelde verliespercentages op basis van geharmoniseerde regels (zie de paragrafen [67-71](#)). We merkten ook op dat de definitie van *kunststof* in de wetsteksten van de EU verschilde (zie de paragrafen [43-45](#)), en dat niet alle lidstaten de op grond van de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval vereiste gegevensverzamelingsregels hadden omgezet (zie de paragrafen [30](#) en [31](#)).

Aanbeveling 2 — Verbeter de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens

De Commissie moet:

- a) samen met de lidstaten een tijdschema opstellen om de problemen aan te pakken die elk land ervan weerhouden om het geproduceerde afval met behulp van de twee methoden te schatten en de resultaten af te stemmen;
- b) samen met de lidstaten vaststellen welke moeilijkheden zij ondervinden die hen beletten het rekenpunt bij invoer in het recyclingproces te gebruiken voor het vaststellen van de als gerecycled opgegeven hoeveelheden, en actie ondernemen om die moeilijkheden aan te pakken;
- c) een herzien voorstel voor een gedelegeerde handeling indienen om gemiddelde verliespercentages vast te stellen;
- d) voorstellen om de definitie van kunststof te harmoniseren in alle teksten die worden gebruikt voor de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval.

Streefdatum voor de uitvoering: 2026

98 Het rechtskader voorziet niet in controles op recyclingprocessen. Derhalve bestaat het risico dat kunststof verpakkingsafval dat wordt opgegeven als gerecycled, in werkelijkheid niet altijd wordt gerecycled (zie de paragrafen [72-84](#)). We hebben ook geconstateerd dat de lidstaten niet in staat waren om te garanderen dat de voorwaarden voor de recycling van naar derde landen uitgevoerd kunststof verpakkingsafval in grote lijnen gelijkwaardig waren aan de recyclingprocessen in de EU (zie de paragrafen [85-88](#)). De inspecties door de Commissie volgden gevestigde processen, maar volstonden niet om de grootste risico's voor de gegevensverzameling aan te pakken (zie de paragrafen [89-94](#)).

Aanbeveling 3 — Beperk het risico dat afval dat naar recyclers wordt gestuurd vervolgens niet wordt gerecycled

De Commissie moet beoordelen hoe groot het risico is dat kunststof verpakkingsafval dat naar recyclers binnen en buiten de EU wordt gestuurd vervolgens niet wordt gerecycled, passende maatregelen vaststellen om dit risico te beperken en deze met de lidstaten bespreken met het oog op de uitvoering ervan.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027

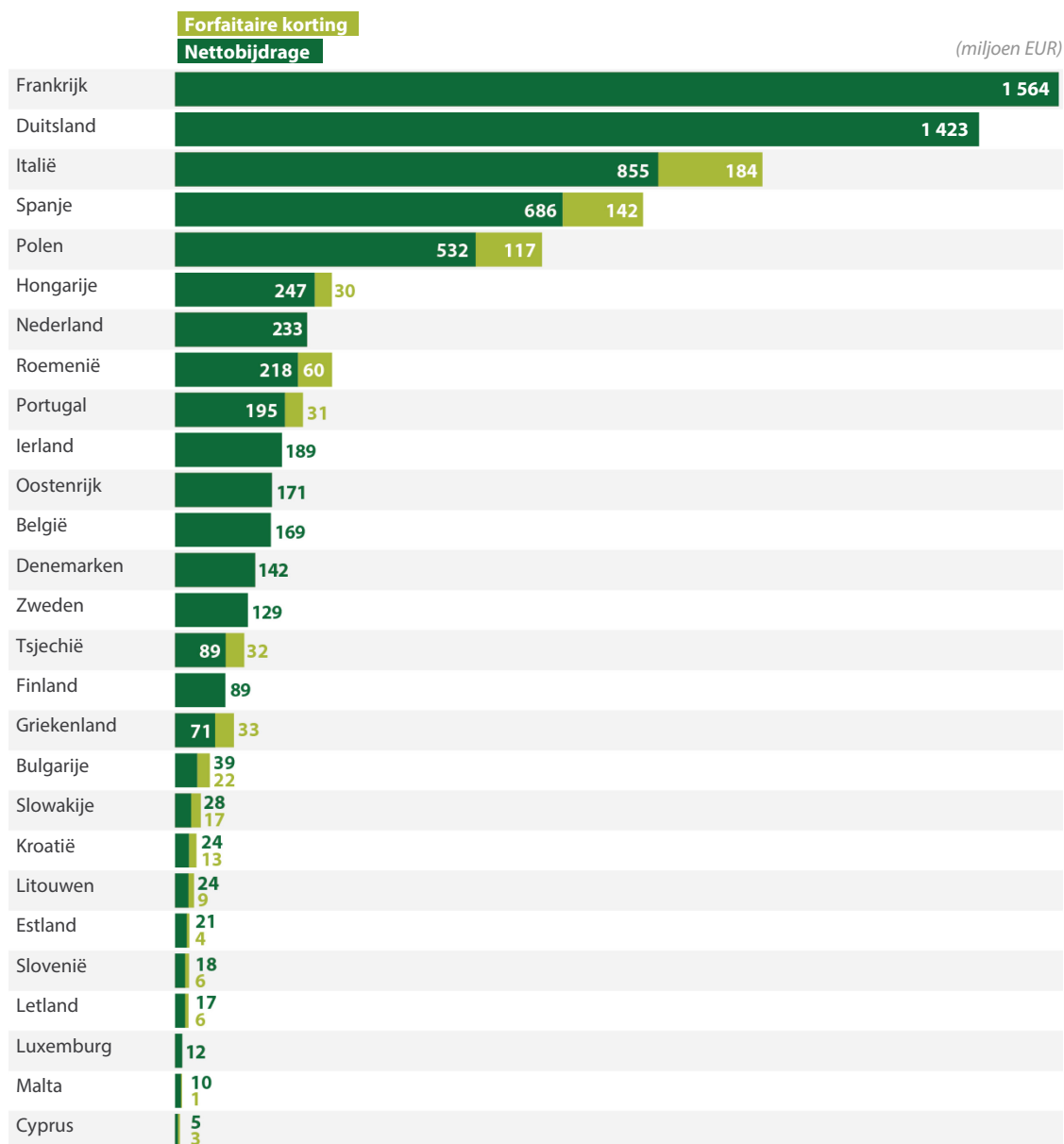
Dit verslag werd door kamer V onder leiding van de heer Jan Gregor, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 9 juli 2024.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Nettobijdragen van de lidstaten aan de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval in 2023 en overeenkomstige kortingen



Bron: ERK, op basis van tabel 3 van [gewijzigde begroting nr. 4 van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2023](#).

Afkortingen

Bni: bruto nationaal inkomen

Bnp: bruto nationaal product

Btw: belasting over de toegevoegde waarde

DG BUDG: directoraat-generaal Begroting

DG ENV: directoraat-generaal Milieu

EPR: uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (extended producer responsibility)

Eurostat: Bureau voor de statistiek van de EU

PRO: organisatie voor producentenverantwoordelijkheid (producer responsibility organization)

SKV: statistieken over kunststof verpakkingsafval

Woordenlijst

“In-de-handel-gebracht”-methode: methode voor het schatten van kunststof verpakkingsafval op het moment dat het product wordt geleverd voor distributie, consumptie of gebruik, voornamelijk op basis van gegevens van de producenten van kunststof verpakkingen.

Organisatie voor producentenverantwoordelijkheid: orgaan dat door fabrikanten is opgericht om te voldoen aan hun verplichtingen met betrekking tot de milieueffecten van hun producten.

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid: aanpak waarbij de fase na consumptie in de levenscyclus van een product, met inbegrip van recycling en verwijdering, wordt toegevoegd aan de milieuverantwoordelijkheden van de producent.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2024-16>

Tijdlijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2024-16>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerskwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsmede de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer V — Financiering en administratie van de Unie, die onder leiding staat van ERK-lid Jan Gregor. De controle werd geleid door ERK-lid Lefteris Christoforou, ondersteund door Theodosios Tsiolas, kabinetschef, en Panagiota Liapi, kabinetsattaché; Alberto Gasperoni, hoofdmanager; José Parente, taakleider; Diana Voinea, adjunct-taakleider; Tadhg Ó Caoimh, Eda Caliskan en Marco Fians, auditors. Giuliana Lucchese verleende grafische ondersteuning.



Van links naar rechts: Panagiota Liapi, Alberto Gasperoni, José Parente, Diana Voinea, Lefteris Christoforou, Tadhg Ó Caoimh, Eda Caliskan, Marco Fians en Theodosios Tsiolas.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2024

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-2890-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/440275	QJ-AB-24-018-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2849-1	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/098910	QJ-AB-24-018-NL-N

In januari 2021 introduceerde de EU nieuwe eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval dat door de lidstaten wordt geproduceerd. In 2023 bedroegen deze 7,2 miljard EUR, ofwel 4,0 % van de totale ontvangsten van de EU. We hebben de invoering van deze nieuwe eigen middelen beoordeeld. Wij concluderen dat de lidstaten hierop niet voldoende voorbereid waren en dat de gebruikte gegevens niet voldoende vergelijkbaar en betrouwbaar waren. Door de maatregelen van de Commissie kon de kwaliteit van de gegevens weliswaar worden verbeterd, maar deze kwamen niet op tijd. Wij bevelen de Commissie aan de lessen die zij heeft getrokken uit de invoering van deze nieuwe eigen middelen toe te passen, de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de gegevens te verbeteren en het risico te beperken dat afval dat naar recyclers wordt gestuurd, niet daadwerkelijk wordt gerecycled.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors