

Beheer van gemeentelijk afval

Ondanks geleidelijke verbeteringen nog steeds uitdagingen bij de vooruitgang van de EU in de richting van circulariteit



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

Paragraaf

01-19 | **Kernboodschappen** 01

01-04 | **Waarom dit terrein van belang is**

05-19 | **Wat wij hebben geconstateerd en wat wij aanbevelen**

20-107 | **Onze bevindingen nader bekeken** 02

20-63 | **De Commissie heeft de doelstellingen en andere wettelijke vereisten aangescherpt, maar was laat met het inleiden van inbreukprocedures voor niet-gehaalde afvaldoelstellingen**

25-35 | De Commissie heeft doelstellingen op basis van een stevige onderbouwing voorgesteld

36-53 | De Commissie heeft de wettelijke vereisten voor gemeentelijk afval geleidelijk aangescherpt, maar er blijven uitdagingen bestaan op de recyclingmarkt

54-63 | De Commissie heeft de lidstaten relevante aanbevelingen gedaan, maar de uitvoering ervan met betrekking tot niet-gehaalde afvaldoelstellingen werd beïnvloed door personeelsproblemen en vertragingen

64-100 | **De in de steekproef opgenomen lidstaten boeken langzaam vooruitgang vanwege onvoldoende overheidsfinanciering en het onvermogen om economische instrumenten ten volle te benutten**

70-79 | In de nationale afvalbeheerplannen van de in de steekproef opgenomen lidstaten worden de infrastructuurbehoeften onderschat en zijn geen details over de verwachte beschikbaarheid van financiering opgenomen

80-85 | Ondanks vooruitgang bij gescheiden afvalinzameling, blijft het in drie van de vier in de steekproef opgenomen lidstaten op een zeer laag niveau

86-100 | De in de steekproef opgenomen lidstaten boekten beperkte vooruitgang met economische instrumenten

101-107 | **De meeste in de steekproef opgenomen projecten liepen vertraging op en in sommige gevallen deden zich problemen voor met betrekking tot de kosten en de capaciteit**

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Bijlage II — Vooruitgang van de lidstaten bij de verwezenlijking van de drie belangrijkste doelstellingen voor gemeentelijk afval

Bijlage III — Vergelijkbaarheid van afvalgerelateerde gegevens

Bijlage IV — EU-rechtsgrondslag: maatregelen inzake de productie en gescheiden inzameling van afval

Bijlage V — Teruggewonnen recyclebare materialen en de verkoopprijzen ervan

Bijlage VI — Financiering in het kader van het cohesiebeleid

Bijlage VII — Afvalbeheer: belangrijkste belanghebbenden en financiële stromen

Afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

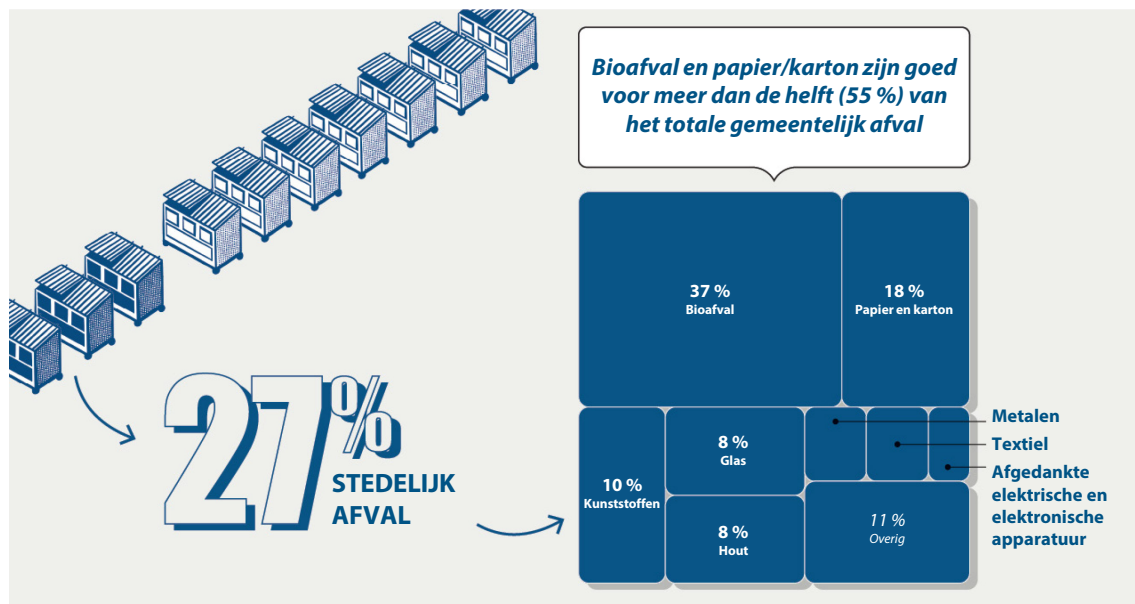
01

Kernboodschappen

Waarom dit terrein van belang is

- 01** Afval van huishoudens en soortgelijk samengesteld afval afkomstig van kantoren, winkels en andere bronnen— “gemeentelijk afval” — is goed voor 27 % van het totale afval dat in de EU wordt geproduceerd. Het beheer van gemeentelijk afval is een uitdaging vanwege de heterogene samenstelling, de fysieke nabijheid van mensen en de gevolgen voor het milieu en de gezondheid. Verpakkingsmaterialen maken — samen met bioafval, zoals biologisch afbreekbaar tuin- en parkafval, voedsel- en keukenafval — een aanzienlijk deel van het gemeentelijk afval uit. Zie [figuur 1](#) voor meer informatie.

Figuur 1 | Soorten gemeentelijk afval, naar gewicht



Opmerking: De percentages zijn gebaseerd op de totale hoeveelheid geproduceerd afval, exclusief mineraal afval.

Bron: ERK, op basis van briefing 02/2022 en datasets van het Europees Milieuagentschap.

- 02** Doeltreffend beheer van gemeentelijk afval vereist een goed georganiseerde gescheiden inzameling van verschillende materialen (zoals glas en papier/karton in afzonderlijke bakken), passende infrastructuur voor sortering, verwerking, verbranding en/of storten, en een levensvatbare markt voor de gerecyclede output. Voor het verkrijgen van hoogwaardige recyclebare materialen is het van cruciaal belang dat burgers en bedrijven actief deelnemen aan afvalscheiding.
- 03** De EU streeft op lange termijn naar een circulaire economie, waarin afval tot een minimum wordt beperkt en onvermijdelijk afval — voor zover mogelijk — als hulpbron wordt gebruikt. Daartoe stelt de EU doelstellingen voor de lidstaten vast om ervoor te zorgen dat een bepaald deel van het gemeentelijk afval voor hergebruik wordt voorbereid en wordt gerecycled en dat verpakkingsafval wordt gerecycled. Er wordt ook een streefwaarde vastgesteld voor de hoeveelheid gemeentelijk afval die naar stortplaatsen mag worden gebracht.

- 04** Wij verwachten dat onze opmerkingen nuttig zullen zijn voor de Commissie bij haar evaluatie van een aantal van de doelstellingen voor gemeentelijk afval. Het doel van de controle was na te gaan welke maatregelen de Commissie en de lidstaten hebben genomen om de EU-doelstellingen voor gemeentelijk afval te verwezenlijken. Wij beoordeelden of: i) de wetgevingsinitiatieven en handhaving van de Commissie geschikt waren voor het beoogde doel; ii) de vier in de steekproef opgenomen lidstaten (Griekenland, Polen, Portugal en Roemenië) goede vooruitgang hebben geboekt bij de verwezenlijking van de afvaldoelstellingen van de EU; en iii) of de 16 in de steekproef opgenomen projecten in deze vier lidstaten — gefinancierd met EU-middelen — qua tijd, kosten en capaciteit goed zijn uitgevoerd. Onze controle bestreek de periode 2014-2024. Zie [bijlage I](#) voor meer achtergrondinformatie en details over de reikwijdte en aanpak van de controle.

Wat wij hebben geconstateerd en wat wij aanbevelen

- 05** Over het algemeen concluderen wij dat de Commissie de doelstellingen en andere wettelijke vereisten voor het beheer van gemeentelijk afval heeft aangescherpt. Veel lidstaten ondervinden echter problemen bij hun vooruitgang op weg naar circulariteit en dit is voornamelijk te wijten aan financiële beperkingen en tekortkomingen in de planning en uitvoering.

De Commissie heeft de doelstellingen en andere wettelijke vereisten aangescherpt, maar was laat met het inleiden van inbreukprocedures voor niet-gehaalde afvaldoelstellingen

- 06** Sinds 1975, toen de EU haar afvalbeleid voor het eerst vaststelde, is de nadruk in de wetgeving geleidelijk verschoven van storten naar verbranding, vervolgens naar terugwinning en ten slotte naar voorbereiding voor hergebruik en recycling. De doelstellingen voor het beheer van gemeentelijk afval werden aangescherpt en in aantal verhoogd, met name door de wijzigingen van drie belangrijke richtlijnen in 2018: de [kaderrichtlijn afvalstoffen](#), de [richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval](#) en de [richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen](#) (paragrafen [25](#) en [26](#)).

- 07** Hoewel sommige lidstaten aanzienlijke vooruitgang hebben geboekt bij het bereiken van de doelstellingen, hebben andere slechts bescheiden vooruitgang geboekt, en enkele hebben weinig tot geen vooruitgang geboekt. Wij merken ook op dat de afvalproductie meestal nog steeds groeit naarmate het bruto binnenlands product toeneemt, zij het in mindere mate; de ont koppeling van beide is het uiteindelijke doel van de afvalpreventiemaatregelen die de lidstaten moeten uitvoeren (paragrafen [27](#), [28](#) en [40](#)).
- 08** Het is moeilijk vast te stellen of de problemen van bepaalde lidstaten om de doelstellingen te bereiken te wijten zijn aan het aantal en/of de ambitie van de doelstellingen, een gebrek aan doeltreffend optreden van de lidstaten, of mogelijk een combinatie van beide (paragraaf [29](#)).
- 09** De bovengenoemde verschuiving in de beleidsfocus (paragraaf [06](#)) kwam ook tot uiting in de regels voor de cohesiebeidsfondsen, die al lang een belangrijke financieringsbron zijn geweest voor minder ontwikkelde lidstaten en regio's. De financieringsregels voor de periode 2021-2027 sluiten de meeste investeringen in stortplaatsen en installaties voor de behandeling van restafval uit, wat de nadruk van de afvalhiërarchie op hogere treden zoals hergebruik en recycling weerspiegelt (paragraaf [36](#)).
- 10** Naast de doelstellingen zijn binnen het EU-rechtskader ook andere wettelijke vereisten voor de lidstaten op het gebied van gemeentelijk afval geleidelijk aangescherpt (paragrafen [37-39](#) en [41-48](#)), met als belangrijkste:
- het uitbreiden van de inhoud van nationale en/of regionale afvalbeheerplannen (deze plannen moeten bijvoorbeeld een beoordeling van de bestaande regelingen voor afvalinzameling bevatten);
 - het invoeren van een voorwaarde waaraan moet worden voldaan voordat de Commissie een vergoeding betaalt voor uitgaven voor projecten die zijn gefinancierd uit cohesiebeidsfondsen. De lidstaten moeten aantonen dat zij over geactualiseerde afvalbeheerplannen beschikken die in overeenstemming zijn met de kaderrichtlijn afvalstoffen;
 - het vereisen van het gebruik van economische instrumenten, zoals financiële instrumenten om bepaald gedrag te stimuleren of te ontmoedigen (bv. belasting op stortplaatsen of statiegeldsystemen);
 - het vergroten van afvalstromen waarvoor gescheiden inzameling vereist is.

- 11** De afgelopen vijf jaar heeft de Commissie ook wetgevingsvoorstellen ingediend voor het aanpakken van het afvalprobleem vanuit het oogpunt van productie, namelijk met de nadruk op productontwerp. Het zal echter enige tijd duren voordat aanzienlijke resultaten kunnen worden waargenomen (paragraaf [49](#)).
- 12** Een belangrijke uitdaging op weg naar een circulaire economie is de levensvatbaarheid van de recyclingindustrie. De doelstellingen voor recycling kunnen alleen worden bereikt als er een recyclinginfrastructuur bestaat en er een toepassing en een markt is voor gerecyclede output. In sommige lidstaten zijn recyclinginstallaties echter schaars, terwijl in andere lidstaten sommige bestaande installaties — met name die voor kunststoffen — dreigen te worden gesloten vanwege stijgende kosten, een gebrek aan vraag in de EU naar hun output, en de invoer van goedkopere gerecyclede en primaire kunststof van buiten de EU. Wij merken op dat de Commissie nieuwe wetgeving op het gebied van circulaire economie heeft aangekondigd die in 2026 moet worden vastgesteld met als doel kwesties in verband met de markt en de vraag aan te pakken (paragrafen [50-53](#)).



Aanbeveling 1

Pak uitdagingen op de recyclingmarkt aan

De Commissie moet maatregelen nemen om praktijken op het gebied van de circulaire economie in de EU (zoals de recycling van materialen) economisch haalbaarder te maken, onder meer door een businesscase voor recyclers tot stand te brengen. Daartoe moet zij de uitdagingen aan de vraag- en aanbodzijde die van invloed zijn op de eengemaakte markt voor circulaire producten en secundaire grondstoffen in kaart brengen.

Streefdatum voor de uitvoering: vierde kwartaal 2026.

13 De Commissie heeft voor het monitoren en beoordelen van de vooruitgang van de lidstaten verschillende instrumenten gebruikt, zoals verslagen inzake vroegtijdige waarschuwing, effectbeoordelingen en procedures voor “bevordering van de naleving”. Hierdoor kon ze een grondig inzicht krijgen in de betrokken kwesties en de lidstaten relevante aanbevelingen doen. Vanwege personeelsproblemen heeft de Commissie echter:

- al meer dan tien jaar geen bezoeken aan de lidstaten afgelegd om hen aan te moedigen sneller EU-wetgeving na te leven (“bevordering van naleving”), en
- de kans gemist om aanpassingen te vragen van de herziene uitvoeringsplannen die waren ingediend door lidstaten die haar in kennis hadden gesteld van hun voornemen om de termijnen voor het bereiken van bepaalde doelstellingen uit te stellen. De reden hiervoor was dat de Commissie er niet in slaagde de herziene plannen binnen de vereiste termijnen te herzien (paragrafen 56-58).

14 Bovendien heeft de Commissie bepaalde inbreukprocedures met aanzienlijke vertraging ingeleid: voor doelstellingen die in 2008 moesten worden bereikt, heeft zij de procedure pas in juli 2024 ingeleid. Via dezelfde procedure werd ook ingegaan op doelstellingen die in 2020 moesten worden gehaald (paragrafen 59-63).



Aanbeveling 2

Maak beter gebruik van monitoring- en handhavinginstrumenten

De Commissie moet voldoende middelen toewijzen om:

- a) tijdig inbreukprocedures in te leiden, zodat voor een afschrikkende werking wordt gezorgd en vooruitgang wordt aangemoedigd. Hoewel erkend wordt dat de Commissie de discretionaire bevoegdheid heeft om te beslissen of en wanneer zij een inbreukprocedure inleidt, moeten dergelijke beslissingen gebaseerd zijn op materiële en inhoudelijke criteria;
- b) bezoeken af te leggen aan lidstaten, op basis van de conclusies van de verslagen inzake vroegtijdige waarschuwing en/of de stand van zaken bij de uitvoering van de afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's, om hen aan te moedigen verdere vooruitgang te boeken bij de naleving van de EU-wetgeving;
- c) beoordelingen uit te voeren in overeenstemming met de in de EU-wetgeving vastgestelde termijnen.

Streefdatum voor de uitvoering: a) vanaf het eerste kwartaal van 2028 voor de doelstellingen voor 2025; b) en c) het vierde kwartaal van 2026.

De in de steekproef opgenomen lidstaten boeken langzaam vooruitgang vanwege onvoldoende overheidsfinanciering en het onvermogen om economische instrumenten ten volle te benutten

- 15** Hoewel de doelstellingen voor gemeentelijk afval op nationaal niveau moeten worden bereikt, wordt afvalbeleid op lokaal niveau uitgevoerd — meestal door afzonderlijke gemeenten. Dit vormt een extra uitdaging voor de verwezenlijking van de doelstellingen, met name voor lidstaten die te kampen hebben met problemen op het gebied van administratieve capaciteit (paragraaf [67](#)).
- 16** In het [verslag inzake vroegtijdige waarschuwing 2023](#) van de Commissie waarin de vooruitgang van de lidstaten bij het behalen van de doelstellingen voor gemeentelijk afval wordt beoordeeld, werd opgemerkt dat veel lidstaten het risico lopen één of meer van de doelstellingen voor 2025 en 2035 niet te halen. In het geval van de doelstelling voor de recycling van gemeentelijk afval zal het voor sommige lidstaten nog moeilijker worden om deze doelstelling te halen, omdat ze gebruik moeten maken van een strengere methode voor het uitbrengen van verslag over de mate van verwezenlijking (paragrafen [64-66](#)).
- 17** De vier door ons gecontroleerde lidstaten behoren tot de lidstaten die het risico lopen de doelstelling voor de recycling van gemeentelijk afval voor 2025 en de doelstelling voor de recycling van verpakkingsafval voor 2025 niet te halen, met uitzondering van Portugal in het laatste geval. De redenen hiervoor zijn als volgt:
- in de nationale afvalbeheerplannen werd de vereiste investering in infrastructuur onderschat (paragrafen [71](#) en [72](#));
 - er werd niet duidelijk gemaakt hoe en wanneer de vereiste financiering beschikbaar zou worden gesteld (paragrafen [73-75](#));
 - twee van de vier lidstaten hadden de hun ter beschikking staande middelen uit de fondsen van het cohesiebeleid van de EU niet volledig benut (paragraaf [78](#));
 - ondanks enige vooruitgang bij het organiseren van gescheiden afvalinzameling, bleef dit in drie van de vier lidstaten op een zeer laag niveau (paragrafen [82-85](#));
 - er was enige, zij het ongelijke, vooruitgang geboekt met economische instrumenten, zoals de uitvoering van statiegeldsystemen, de verhoging van de stortbelasting en de toepassing van een afvaltarief overeenkomstig het beginsel van gedifferentieerde afvaltarieven (paragrafen [86-100](#)):

- het bedrag van de stortbelasting verschilt aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat, wat ertoe kan leiden dat afval om economische redenen van het ene naar het andere land wordt overgebracht;
- de aan de burgers in rekening gebrachte afvaltarieven dekten niet alle kosten voor afvalbeheer en werden zelden berekend op basis van het gewicht of volume van het geproduceerde afval.

18 De Commissie had voor veel van deze kwesties aanbevelingen aan de lidstaten gedaan, hetzij als gevolg van de procedure voor vroegtijdige waarschuwing van 2018 of 2023, hetzij beide (paragrafen [82](#), [86](#), [97](#), [98](#) en [100](#)).



Aanbeveling 3

Beoordeel de haalbaarheid van harmonisatie van stort- en verbrandingsbelastingen op EU-niveau

De Commissie moet de kosten, baten en haalbaarheid beoordelen van de invoering en/of harmonisatie van passende stort- en verbrandingsbelastingen in de hele EU.

Streefdatum voor de uitvoering: vierde kwartaal 2026.

De meeste in de steekproef opgenomen projecten liepen vertraging op en sommige ervan ervoeren problemen in verband met kosten en capaciteit

19 Uit onze steekproef van 16 projecten die in het kader van het cohesiebeleid werden gefinancierd, bleek het volgende:

- dertien (80 %) ervan liepen aanzienlijke vertragingen op, wat in sommige gevallen tot een verslechtering van de installaties en ongebruikte apparatuur leidde;
- vier (25 %) ervan hadden te kampen met kostenstijgingen van meer dan 20 %;
- drie van de tien projecten (30 %) die lang genoeg in bedrijf waren geweest om het capaciteitsgebruik te beoordelen, functioneerden onder hun capaciteit, terwijl twee van de tien (20 %) niet over voldoende capaciteit beschikten;
- vijf van de acht projecten (63 %) die investeringen voor een stortplaats omvatten, hadden voldoende voorzieningen getroffen om de kosten voor sluiting en nazorg van de stortplaats gedurende een periode van ten minste dertig jaar te dekken (paragrafen [102-107](#)).

Onze bevindingen nader bekeken

De Commissie heeft de doelstellingen en andere wettelijke vereisten aangescherpt, maar was laat met het inleiden van inbreukprocedures voor niet-gehaalde afvaldoelstellingen

- 20** Sinds 1975 heeft de Commissie maatregelen genomen om de wijze waarop nationale en gemeentelijke autoriteiten afval inzamelen en verwerken, aan te pakken. Zij heeft EU-financiering beschikbaar gesteld, met name aan minder ontwikkelde lidstaten en regio's, en wetgeving ter zake ingevoerd. De Commissie heeft onder meer de koers op EU-niveau uitgezet door doelstellingen vast te stellen. Doelstellingen moeten gebaseerd zijn op een empirisch onderbouwde beoordeling met solide uitgangspunten en moeten ambitieus doch realistisch zijn.
- 21** De huidige doelstellingen van de kaderrichtlijn afvalstoffen¹ ("afvalstoffenrichtlijn") en de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval² ("verpakkingsrichtlijn") zijn meermaals gewijzigd (*figuur 2*).

¹ Richtlijn 2008/98/EG.

² Richtlijn 94/62/EG.

Figuur 2 | Doelstellingen van de afvalstoffenrichtlijn en de verpakkingsrichtlijn

	Verpakkings-richtlijnen van 1994 en 2004	Verpakkings-richtlijn van 2004	Afvalstof-fenrichtlijn van 2008	Afvalstoffenrichtlijn en verpakkingsrichtlijn van 2018		Afvalstof-fenrichtlijn van 2018
	Uiterlijk eind juni 2001	Uiterlijk eind 2008	Uiterlijk eind 2020	Uiterlijk eind 2025	Uiterlijk eind 2030	Uiterlijk eind 2035
Teruggewonnen of verbrande verpakking met terugwinning van energie (in gewicht)	 50 % (minimaal) tot 65 % (maximaal)	 60 % (minimaal)				
Voor hergebruik voorbereid en gerecycled gemeentelijk afval (in gewicht)			 50 %* (minimaal)	 55 % (minimaal)	 60 % (minimaal)	 65 % (minimaal)
Totale hoeveelheid gerecycled verpakkingsafval (in gewicht)	 25 % (minimaal) tot 45 % (maximaal)	 55 % (minimaal) tot 80 % (maximaal)		 65 % (minimaal)	 70 % (minimaal)	

Materiaalspecifieke recyclingdoelstellingen (in gewicht)

Kunststoffen		 22,5 % (minimaal)		 50 % (minimaal)	 55 % (minimaal)	
Hout		 15 % (minimaal)		 25 % (minimaal)	 30 % (minimaal)	
Ferrometalen		 50 %** (minimaal)		 70 % (minimaal)	 80 % (minimaal)	
Aluminium (non-ferrometaal)				 50 % (minimaal)	 60 % (minimaal)	
Glas		 60 % (minimaal)		 70 % (minimaal)	 75 % (minimaal)	
Papier en karton		 60 % (minimaal)		 75 % (minimaal)	 85 % (minimaal)	

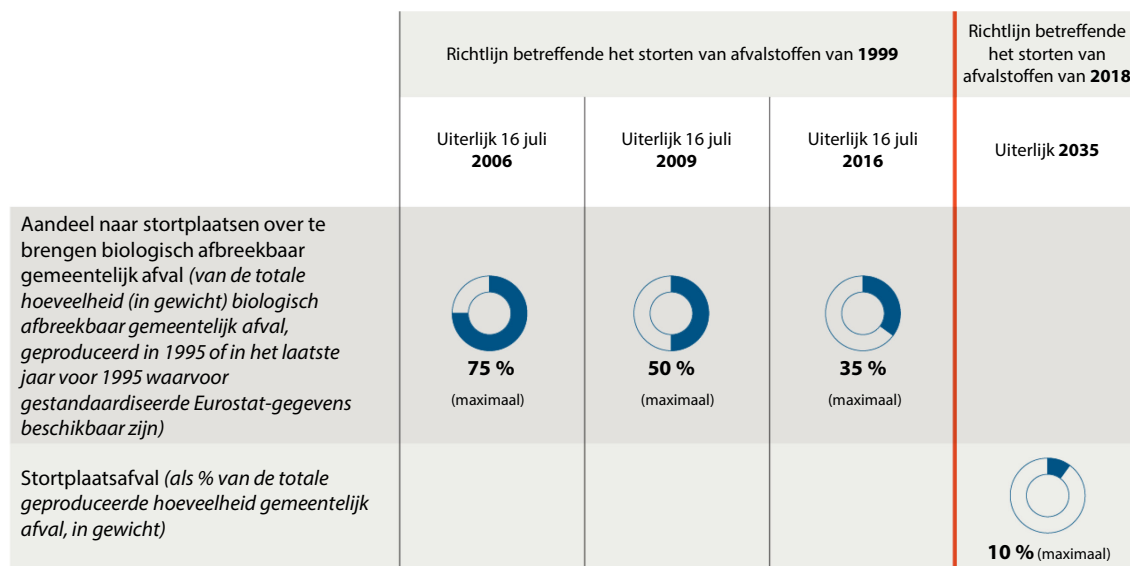
* De doelstelling voor 2020 had alleen betrekking op het recyclingpercentage voor papier, metaal, kunststof en glas, terwijl de latere doelstellingen (voor 2025, 2030 en 2035) betrekking hebben op al het gemeentelijk afval.

** De doelstelling voor 2008 had betrekking op alle metalen, terwijl latere doelstellingen (voor 2025 en 2030) betrekking hebben op ferrometalen en aluminium als afzonderlijke doelstellingen.

Bron: ERK, op basis van de afvalstoffenrichtlijn en de verpakkingsrichtlijn.

- 22** De in de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen³ vastgestelde doelstellingen worden weergegeven in [figuur 3](#).

Figuur 3 | Doelstellingen van de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen



Bron: ERK, op basis van de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen.

- 23** De Commissie is verantwoordelijk voor de doeltreffende toepassing, uitvoering en handhaving van de EU-wetgeving⁴. Om dit met succes te doen, moet de Commissie nauwlettend toezien op de wijze waarop deze wetten door de lidstaten worden vastgesteld en toegepast, alle problemen aanpakken die zich voordoen om mogelijke juridische inbreuken te verhelpen, en waar nodig passende inbreukprocedures inleiden.
- 24** Wij beoordeelden of de wetgevingsinitiatieven en handhavingspraktijken van de Commissie geschikt waren voor het beoogde doel, en met name of:
- de Commissie doelstellingen op basis van een stevige onderbouwing had voorgesteld;
 - de rechtshandelingen passende bepalingen bevatten om de lidstaten aan te moedigen de EU-streefcijfers en -doelstellingen na te leven;
 - de Commissie over een doeltreffend handhavingssysteem beschikte.

³ Richtlijn 1999/31/EG.

⁴ Mededeling 2017/C 18/02 van de Commissie.

De Commissie heeft doelstellingen op basis van een stevige onderbouwing voorgesteld

- 25** De EU stelde aanvankelijk in 1994 met de verpakgingsrichtlijn doelstellingen voor verpakingsafval vast. Dit werd in 1999 gevolgd door de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen, waarin doelstellingen voor het verminderen van de hoeveelheid biologisch afbreekbaar afval op stortplaatsen werden vastgesteld. In de loop der tijd is de aandacht in de EU-wetgeving geleidelijk verschoven van het storten van afval naar verbranding en nuttige toepassing, en vervolgens naar voorbereiding voor hergebruik en recycling. Bovendien werd de EU-wetgeving uitgebreid van verpakingsafval naar andere afvalstromen, met inbegrip van gemeentelijk afval (namelijk afval afkomstig van huishoudens en soortgelijke bronnen). De Commissie heeft haar maatregelen gebaseerd op robuuste analyses, zoals uiteengezet in dit deel.
- 26** Met name zijn bij de herzieningen van 2018 van de afvalstoffenrichtlijn, de verpakgingsrichtlijn en de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen aanzienlijke verbeteringen aangebracht (zie de laatste drie kolommen van [figuur 2](#) en de laatste kolom van [figuur 3](#)).
- De Commissie startte het herzieningsproces in 2014 met wetgevingsvoorstellen tot wijziging van deze drie richtlijnen. Haar voorstellen waren grotendeels in overeenstemming met de effectbeoordeling op basis van een studie waartoe zij opdracht had gegeven. In de effectbeoordeling werd geconcludeerd dat de in de voorstellen vastgestelde doelstellingen realistisch waren.
 - Na de eerste besprekingen over de Commissievoorstellen riep de Raad⁵ echter op tot realistische en haalbare doelstellingen, waarbij rekening werd gehouden met de specifieke kenmerken van elke lidstaat, met name de uiteenlopende prestatieniveaus ervan.
 - Als gevolg daarvan trok de Commissie haar oorspronkelijke voorstellen in en diende zij eind 2015 herziene voorstellen in, op basis van een geactualiseerde effectbeoordeling. Over het algemeen waren de voorgestelde doelstellingen minder ambitieus en waren de termijnen langer. Naar aanleiding van het wetgevingsproces werden de doelstellingen verder verzacht, maar bevatten zij nog steeds striktere eisen dan die van de richtlijnen die vóór 2018 van kracht waren ([tabel 1](#)).

⁵ Persbericht [14510/14](#).

Tabel 1 | Voorgestelde en vastgestelde doelstellingen (in %)

Doelstellingen	Uiterste termijn	Eerste Commissievoorstel	Tweede Commissievoorstel	In 2018 vastgestelde richtlijnen
Stortplaatsafval: minder ambitieuze doelstelling en langere termijn	2020 2025 2030 2035	25 5	 10	 10
Voor hergebruik voorbereid en gerecycled gemeentelijk afval: minder ambitieuze doelstelling en langere termijn	2020 2025 2030 2035	50 70	 60 65	 55 60 65
Gerecycled verpakkingsafval: minder ambitieuze doelstelling	2020 2025 2030	60 70 80	65 70	50 65 70

27 In 2014, toen de eerste effectbeoordeling werd voorgelegd, voldeed de meerderheid (79 %) van de lidstaten aan de doelstelling van de verpakkingsrichtlijn van 2008 (“gerecycled verpakkingsafval”). Het Comité van de Regio’s merkte op dat uit het voorstel van de Commissie van 2014 blijkt dat “[d]e positieve cijfers in sommige lidstaten [...] echter ook [aantonen] dat het mogelijk is om de doelstellingen te verwezenlijken, resp. daar dicht bij te komen als er sprake is van de juiste randvoorwaarden en van de ontwikkeling van de noodzakelijke bestuurscapaciteit daar waar deze momenteel nog ontbreekt”⁶. Gezien het aantal doelstellingen is het immers noodzakelijk dat de lidstaten over doeltreffende organisatiestructuren en voldoende financiële middelen beschikken. Onze analyse van de vooruitgang die is geboekt in de periode 2010-2022 (*bijlage II*) bevestigt de verklaring van het Comité van de Regio’s dat het mogelijk is ambitieuze doelstellingen te verwezenlijken of daar dicht bij te komen.

- Sommige lidstaten hadden aanzienlijke vooruitgang geboekt, terwijl andere bescheiden vooruitgang hadden geboekt en enkele weinig tot geen vooruitgang hadden geboekt.

⁶ Advies 2015/C 140/08.

- Tot de achterblijvers behoorden onder meer Griekenland, Cyprus, Malta en Roemenië wat betreft de meeste doelstellingen (namelijk voor “stortplaatsafval”, “voor hergebruik voorbereid en gerecycled gemeentelijk afval” en “gerecycled verpakkingsafval”). Wij constateerden voor Griekenland en Roemenië dat er vertragingen waren bij de uitvoering van projecten en in het algemeen bij de uitvoering van maatregelen voor de behandeling van afval (paragrafen [70-78](#) en [102-107](#)).

28 In de effectbeoordeling⁷, die de Commissie in het kader van haar voorstel van 2022 tot wijziging van de verpakkingsrichtlijn heeft uitgebracht, werd geconcludeerd dat de door de lidstaten op basis van verschillende richtlijnen genomen maatregelen niet toereikend waren om alle specifieke doelstellingen voor de recyclingpercentages van de verpakkingsrichtlijn te halen. Bovendien is er een aanzienlijk potentieel om de recycling van verpakkingsafval te verbeteren, zelfs in lidstaten die ten minste enkele van de vastgestelde recyclingdoelstellingen zullen behalen. De Commissie stelde daarom voor de richtlijn om te zetten in een verordening. De verordening betreffende verpakkingen en verpakkingsafval⁸ (“de verpakkingsverordening”) werd in 2025 vastgesteld.

29 Het is nog steeds moeilijk vast te stellen of de problemen van bepaalde lidstaten om de doelstellingen te bereiken, te wijten zijn aan het aantal doelstellingen en/of het ambitieniveau ervan, aan een gebrek aan doeltreffende maatregelen van de lidstaten, of mogelijk aan een combinatie van beide.

⁷ SWD(2022) 384 final.

⁸ Verordening (EU) 2025/40.

30 In de EU-wetgeving zijn ook concessies gedaan om het halen van de doelstellingen te vergemakkelijken. Een eerste concessie is gekoppeld aan de methode die wordt gebruikt voor de berekening van de doelstellingen. Bij een besluit van de Commissie⁹ konden de lidstaten kiezen uit vier verschillende methoden voor de berekening van de doelstelling voor 2020 voor “voor hergebruik voorbereid en gerecycled gemeentelijk afval” (hierna “doelstelling voor de recycling van gemeentelijk afval” genoemd). Dit werd veranderd voor de doelstelling voor 2025: alle lidstaten moeten dezelfde methode gebruiken (methode 4¹⁰) — de minst gunstige van de vier. De beoordeling door de Commissie van de verwezenlijking van de doelstelling voor 2020 is gebaseerd op de door de lidstaten gekozen methode. Het effect op de mate waarin de doelstelling is bereikt, wordt beschreven in [kader 1](#) en [figuur 4](#). Verdere factoren die van invloed zijn op de vergelijkbaarheid van gegevens worden beschreven in [bijlage III](#).

Kader 1

Verschillende methoden voor de berekening van de doelstelling voor de recycling van gemeentelijk afval voor 2020

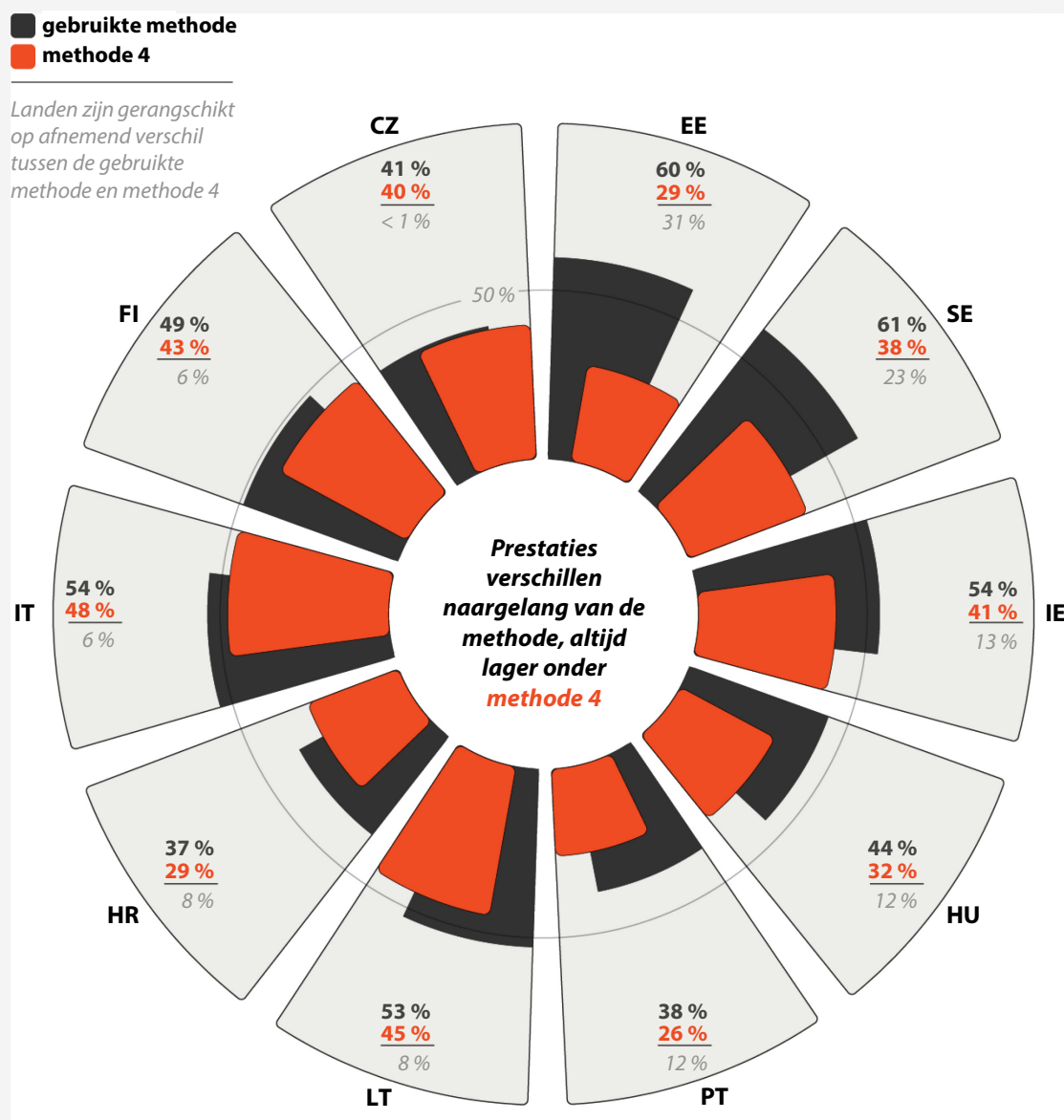
Wat betreft de doelstelling voor de recycling van gemeentelijk afval voor 2020 koos een meerderheid van de lidstaten (15) er al voor te worden beoordeeld op basis van methode 4, terwijl negen lidstaten methode 2 en twee lidstaten methode 1 gebruikten. Griekenland heeft geen gegevens voor 2020 gerapporteerd (tot eind 2024). Ook hadden tien van deze elf lidstaten gegevens gerapporteerd aan de hand van zowel de oude als de nieuwe methode. Hierdoor konden wij de gegevens vergelijken: we constateerden dat de gegevens van methode 4 gemiddeld twaalf procentpunten lager lagen (met een bereik tussen – 0,5 en – 30,9 procentpunten), zoals weergegeven in [figuur 4](#).

Door een andere methode dan methode 4 te gebruiken, werd de doelstelling gemakkelijker bereikt, maar dit betekent ook dat deze lidstaten meer inspanningen zullen moeten leveren om de nieuwe doelstelling voor de recycling van gemeentelijk afval van 55 % tegen 2025 te halen. Hoewel de nieuwe doelstelling slechts vijf procentpunten hoger ligt dan de doelstelling voor 2020, moeten deze lidstaten eerst het verschil tussen de twee methoden compenseren en vervolgens de extra vijf procentpunten behalen.

⁹ Besluit 2011/753/EU.

¹⁰ Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/1004.

Figuur 4 | Impact van verschillende berekeningsmethoden op de doelstelling voor 2020



Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat.

- 31** Een tweede concessie heeft betrekking op de termijnen voor het bereiken van de doelstellingen. Op basis van de voorstellen van de Commissie die tijdens het wetgevingsproces verder werden uitgewerkt, werd in de afvalstoffenrichtlijn en de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen bepaald dat de lidstaten er onder bepaalde voorwaarden voor kunnen kiezen deze termijnen uit te stellen. Evenzo is een uitstel van vijf jaar mogelijk voor de materiaalspecifieke doelstellingen van de verpakkingsrichtlijn; deze bepaling maakte geen deel uit van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, maar werd tijdens het wetgevingsproces erin opgenomen. Als gevolg daarvan gaven acht lidstaten¹¹ (van de elf die aan de voorwaarden voldeden) kennis van hun voornemen om de doelstelling voor de recycling van gemeentelijk afval voor 2025 uit te stellen, en zeven lidstaten¹² (van de 27 die aan de voorwaarden voldeden) deden dit voor de materiaalspecifieke verpakkingsdoelstellingen voor 2025. Aangezien sommige lidstaten van plan zijn meerdere doelstellingen uit te stellen, betreft dit in totaal twaalf lidstaten. In het verslag inzake vroegtijdige waarschuwing 2023 van de Commissie over de vooruitgang van de lidstaten bij de verwezenlijking van de doelstellingen werd aangenomen dat 23 lidstaten één of meer van die doelstellingen waarschijnlijk niet zullen halen (*figuur 7*). Dit betekent dat niet alle lidstaten die het risico liepen de doelstellingen niet te halen, daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om uitstel aan te vragen.
- 32** Wij beoordeelden ook waarom voor bepaalde aspecten, namelijk afvalpreventie en -verbranding, geen doelstellingen werden vastgesteld.

¹¹ Griekenland, Kroatië, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Roemenië en Slowakije.

¹² Tsjechië, Griekenland, Kroatië, Luxemburg, Malta, Portugal en Zweden.

33 De mogelijkheid om doelstellingen voor **afvalpreventie** in te voeren werd voor het eerst genoemd in een mededeling van de Commissie in 2003. In de afvalstoffenrichtlijn van 2008 werden geen doelstellingen vastgesteld, maar werden de lidstaten verplicht om uiterlijk eind 2013 afvalpreventieprogramma's vast te stellen. Evenmin heeft de Commissie dergelijke doelstellingen voorgesteld in haar voorstellen van 2014 en 2015 tot wijziging van de afvalstoffenrichtlijn. Volgens de effectbeoordelingen van de Commissie luiden de belangrijkste redenen om dit niet te doen als volgt:

- aangezien het begrip “gemeentelijk afval” niet duidelijk is gedefinieerd, konden de door de lidstaten gerapporteerde gegevens niet worden vergeleken. Dit maakte het ook moeilijk om doelstellingen vast te stellen die algemeen kunnen worden toegepast;
- de doeltreffendheid van de afvalpreventieprogramma's moest worden beoordeeld voordat doelstellingen werden ingevoerd.

34 Niettemin is de Commissie begonnen met de invoering van maatregelen om afvalproductie uit specifieke stromen te verminderen.

- Op basis van voorstellen van de Commissie die in het wetgevingsproces verder werden gewijzigd, zijn bij een richtlijn van 2015¹³ beperkingen ingevoerd op het gebruik van lichte plastic draagtassen, terwijl in 2019 een andere richtlijn¹⁴ bepaalde kunststofproducten (zoals bestek, borden en rietjes) verbood.
- In de voorstellen van de Commissie van 2022¹⁵ tot wijziging van de verpakkingrichtlijn (weerspiegeld in de vastgestelde verpakkingsverordening) en van 2023¹⁶ tot wijziging van de afvalstoffenrichtlijn (vastgesteld in het najaar van 2025) zijn voor het eerst reductiedoelstellingen ingevoerd. Deze doelstellingen hebben betrekking op specifieke afvalstromen: voedselafval en verpakkingafval. Nadere bijzonderheden zijn opgenomen in *bijlage IV*.

¹³ Richtlijn (EU) 2015/720.

¹⁴ Richtlijn (EU) 2019/904.

¹⁵ COM(2022) 677 final.

¹⁶ COM(2023) 420 final.

35 De EU-rechtsgrondslag bevat geen doelstellingen voor **verbranding**. In het verleden hebben veel lidstaten geïnvesteerd in verbrandingsinstallaties en sommige doen dat nog steeds, zoals Italië (zie [kader 3](#) voor het voorbeeld van Rome). Dergelijke investeringen zijn duur en de installaties hebben een levensduur van twintig jaar of meer. Als gevolg daarvan blijft verbranding voor veel lidstaten de belangrijkste methode voor afvalverwijdering ([bijlage I, figuur 4](#)). Bovendien wordt met de meeste verbrandingsovens energie teruggewonnen, die vervolgens kan worden verkocht om inkomsten te genereren. De EU-wetgeving bevat echter een aantal beperkende maatregelen voor het gebruik van verbranding en in de toekomst kunnen die worden aangescherpt.

- Het Europees Parlement had erop aangedrongen verbranding uiterlijk in 2020 strikt te beperken tot niet-recyclebaar en niet-biologisch afbreekbaar afval. Dit laatste aspect is grotendeels uitgevoerd, aangezien de afvalstoffenrichtlijn van 2018 vereist dat bioafval aan de bron wordt gerecycled of afzonderlijk wordt ingezameld. In de richtlijn wordt ook bepaald dat gescheiden ingezameld afval niet mag worden verbrand.
- In 2026 moet de Commissie de haalbaarheid beoordelen van de opnemings van verbrandingsinstallaties voor gemeentelijk afval in het EU-emissiehandelssysteem vanaf 2028¹⁷. In het kader van dit systeem zouden deze installaties (op veilingen aangekochte) emissierechten moeten inleveren met het oog op hun broeikasgasemissies. Hierdoor zouden de verbrandingskosten toenemen, waardoor het gebruik van deze methode zou worden ontmoedigd.

¹⁷ Richtlijn 2003/87/EG, artikel 30, lid 7.

De Commissie heeft de wettelijke vereisten voor gemeentelijk afval geleidelijk aangescherpt, maar er blijven uitdagingen bestaan op de recyclingmarkt

- 36** EU-streefcijfers en -doelstellingen kunnen alleen worden bereikt als de lidstaten het initiatief nemen om deze te verwezenlijken. Daarom beoordeelden wij in hoeverre de Commissie de wettelijke vereisten heeft aangescherpt om dit aan te moedigen.
- 37** De eerste afvalstoffenrichtlijn uit 1975 verplichtte de lidstaten al om **afvalbeheerplannen** op te stellen, die voornamelijk gericht waren op soorten en hoeveelheden afvalstoffen en op stortplaatsen. Op basis van de voorstellen van de Commissie heeft het EU-rechtskader de vereisten inzake de inhoud van de plannen geleidelijk aangescherpt (deze plannen moeten bijvoorbeeld een beoordeling van de bestaande regelingen voor afvalinzameling bevatten). Dit betekent dat het afvalbeleid van elk land nu volledig tot uiting moet komen in afvalbeheerplannen. Hoewel het vereiste van het afstemmen van plannen op EU-doelstellingen pas in 2018 in de rechtsgrondslag werd opgenomen, was dit een positieve ontwikkeling. De lidstaten moeten de plannen ten minste eens in de zes jaar evalueren en, zo nodig, herzien¹⁸. De afvalstoffenrichtlijn geeft de lidstaten de vrijheid om te beslissen of een actualisering nodig is, waardoor de handhavingsbevoegdheden van de Commissie beperkt zijn.
- 38** Hoewel de rechtsgrondslag de Commissie niet uitdrukkelijk verplicht de plannen te beoordelen, heeft de Commissie de nationale en regionale plannen in alle lidstaten tussen 2015 en 2018 met de hulp van een contractant geanalyseerd. Zij concludeerde dat een aanzienlijk aantal plannen niet toereikend was. Onlangs heeft de Commissie een externe onderneming belast met de beoordeling van de meest recente afvalbeheerplannen (op nationaal, regionaal en lokaal niveau). De beoordeling zal naar verwachting medio 2026 zijn afgerond.

¹⁸ Richtlijn 2008/98/EG, artikel 30, lid 1.

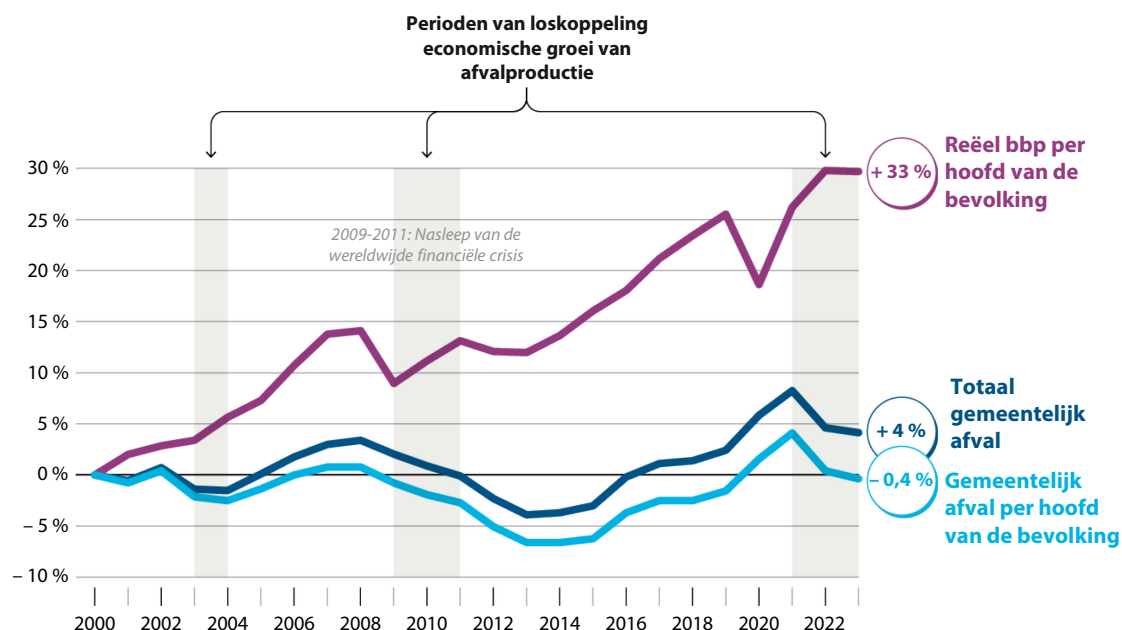
39 In 2005 heeft de Commissie voorgesteld de lidstaten te verplichten **afvalpreventieprogramma's** op te stellen; dit werd vervolgens in de afvalstoffenrichtlijn van 2008 verankerd. Het Europees Milieuagentschap (European Environment Agency — EEA) werd belast met de publicatie van verslagen over de voortgang bij de voltooiing en uitvoering van afvalpreventieprogramma's. In het verslag van 2025¹⁹ werd onder meer geconcludeerd dat:

- ondanks het belang van afvalpreventie de huidige programma's nog steeds voornamelijk gebaseerd zijn op vrijwillige initiatieven, overeenkomsten en voorlichtingscampagnes, die goed zijn voor 81 % van alle vastgestelde maatregelen die in de programma's zijn opgenomen;
- ondanks het verband tussen afvalproductie en economische groei economische instrumenten (zoals financiële prikkels) nog steeds te weinig worden gebruikt;
- er beperkte informatie over de daadwerkelijke uitvoering van deze programma's voorhanden is. Hoewel de lidstaten hun programma's ten minste eens in de zes jaar moeten evalueren, wordt vaak niet voldaan aan deze vereiste, zijn evaluaties niet altijd openbaar en wordt de doeltreffendheid van beleidsinstrumenten niet voldoende beoordeeld.

40 Afvalpreventie moet er uiteindelijk toe leiden dat afvalproductie wordt losgekoppeld van economische groei, gemeten aan de hand van het bruto binnenlands product (bbp). In de afgelopen 23 jaar is ontkoppeling in specifieke perioden gerealiseerd, wat betekent dat de productie van gemeentelijk afval nog steeds grotendeels toeneemt wanneer het bbp toeneemt, zij het in mindere mate, zoals blijkt uit [figuur 5](#).

¹⁹ [Verslag 02/2025](#) van het EEA.

Figuur 5 | Schommeling van het bbp en gemeentelijk afval (2000-2023)



Bron: ERK, op basis van de datasets van Eurostat [sdg_08_10](#) voor het reële bbp per hoofd van de bevolking en [env_wasmun](#) voor het totale gemeentelijk afval en het gemeentelijk afval per hoofd van de bevolking.

41 Andere vereisten hebben betrekking op de **financieringsregels in het kader van het cohesiebeleid**, een belangrijke financieringsbron voor minder ontwikkelde lidstaten en regio's. Wij constateerden dat deze regels de afvalhiërarchie geleidelijk weerspiegelen (*bijlage I*, paragraaf **04**).

- Voor de programmeringsperiode 2014-2020 werden in de wetteksten betreffende het cohesiebeleid geen beperkingen opgelegd aan de soorten projecten die in aanmerking kwamen voor cofinanciering. In de [richtsnoeren voor afvalbeheer](#) van de Commissie werd echter benadrukt dat maatregelen in de lagere treden op de ladder van de hiërarchie minder gewenst zijn en alleen mogen worden toegepast als maatregelen hoger in de afvalhiërarchie niet mogelijk zijn. Investerings in de lagere treden hebben betrekking op stortplaatsen, verbrandingsinstallaties of installaties voor biomechanische behandeling.

- Voor de programmeringsperiode 2021-2027 ging de wettekst een stap verder en werden de volgende investeringen van steun uitgesloten: 1) investeringen in stortplaatsen, en 2) investeringen die de capaciteit van installaties voor de verwerking van restafval vergroten (namelijk installaties voor biomechanische behandeling of verbrandingsinstallaties), zij het met beperkte uitzonderingen²⁰. Bovendien moeten de ondersteunde investeringen in overeenstemming zijn met het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” om te voorkomen dat de milieudoelstelling van de overgang naar een circulaire economie wordt geschaad²¹.

42 De Commissie had voor de programmeringsperiode 2014-2020 voor de financiering van het cohesiebeleid ook **voorwaarden** ingevoerd waaraan de lidstaten uiterlijk eind 2016 moesten voldoen. Als een lidstaat niet aan deze voorwaarden voldeed, kon de Commissie betalingen opschorten. Soortgelijke voorwaarden gelden voor de programmeringsperiode 2021-2027. In tegenstelling tot de periode 2014-2020 zijn de lidstaten gedurende de hele periode 2021-2027 verplicht om de voorwaarden toe te passen. Bovendien zal de Commissie gedeclareerde uitgaven niet vergoeden als de lidstaten gedurende de gehele periode niet of niet meer aan de voorwaarden voldoen.

43 Een van die voorwaarden was dat de lidstaten afvalbeheerplannen moesten opstellen in overeenstemming met de afvalstoffenrichtlijn. Hoewel krachtens de afvalstoffenrichtlijn sinds 1975 de voorbereiding van dergelijke plannen wordt vereist, had een aanzienlijk aantal lidstaten tijd nodig om aan de voorwaarde te voldoen. Aangezien de programma's ter uitvoering van cohesiebeleid meestal op regionaal niveau worden opgesteld en beheerd, hebben de regio's voornamelijk regionale plannen ingediend.

- Periode 2014-2020: 13 lidstaten voldeden niet aan de voorwaarde toen hun regionale en nationale programma's ter uitvoering van het cohesiebeleid door de Commissie werden goedgekeurd. Bijgevolg moesten zij specifieke actieplannen indienen. Later oordeelde de Commissie dat aan de voorwaarde was voldaan.
- Periode 2021-2027: medio juni 2025 hadden 29 van de 115 programma's waarop de voorwaarde van toepassing was, nog niet aan deze voorwaarde voldaan. Bij deze 29 programma's waren vijf lidstaten betrokken.

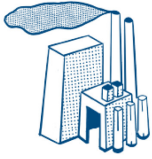
²⁰ Verordening (EU) 2021/1058, artikel 7, lid 1, punten f) en g).

²¹ Verordening (EU) 2021/1060, overweging 10 en artikel 9, lid 4.

- 44** Voldoen aan de voorwaarde betekent niet dat de plannen van goede kwaliteit, realistisch en haalbaar zijn, zoals blijkt uit onze analyse van de vier onderzochte lidstaten (paragrafen [70-75](#)).
- 45** In 2020 werden de lidstaten door het besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de EU²² aangemoedigd om het verbruik van kunststof voor eenmalig gebruik terug te dringen, recycling te stimuleren en de circulaire economie te bevorderen. Dit werd bereikt door elke lidstaat te verplichten een **nationale bijdrage aan de EU** te betalen in verhouding tot de hoeveelheid kunststof verpakkingsafval die zij niet recyclen.
- 46** De Commissie heeft de vereisten voor de lidstaten op het gebied van **economische instrumenten** geleidelijk aangescherpt. Deze kunnen een cruciale rol spelen bij de verwezenlijking van doelstellingen op het gebied van gemeentelijk afvalbeheer en afvalpreventie. De belangrijkste soorten instrumenten worden in [figuur 6](#) beschreven.

²² Besluit (EU, Euratom) 2020/2053.

Figuur 6 | Economische instrumenten

	Type economisch instrument	Doel
	Stortbelasting	Belasting die moet worden betaald over de hoeveelheid afval die op een stortplaats wordt gestort. De belasting zou storten duurder en dus minder aantrekkelijk moeten maken.
	Verbrandingsbelasting	Belasting die moet worden betaald over de hoeveelheid afval die wordt verbrand. De belasting zou verbranding duurder en dus minder aantrekkelijk moeten maken.
	Beginsel van gedifferentieerde tariefstelling	Beginsel waarbij afvalproducenten worden aangeslagen op basis van de werkelijke geproduceerde hoeveelheid afval (namelijk in gewicht of volume). Het zou een stimulans moeten zijn om minder afval te produceren en afval beter te sorteren.
	Statiegeldsystemen	De consument betaalt statiegeld bij de aankoop van bijvoorbeeld een gebottelde drank. Dit statiegeld wordt terugbetaald op het moment dat de fles wordt ingeleverd. De regelingen zouden een stimulans moeten zijn voor de efficiënte inzameling van gebruikte producten en materialen.
	Regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid	Producenten van producten dragen de financiële of financiële en organisatorische verantwoordelijkheid voor het beheer van de afvalfase van de levenscyclus van een product. Producenten moeten met name de kosten van gescheiden inzameling van afval en de daaropvolgende overbrenging en verwerking ervan dekken. De regelingen zouden een stimulans moeten zijn voor het ontwerpen van milieuvriendelijke producten.

Bron: ERK, op basis van onder meer de afvalstoffenrichtlijn en EEA-briefing [29/2022](#).

47 Terwijl het gebruik van economische instrumenten in de afvalstoffenrichtlijn van 2008 werd aangemoedigd, werd het gebruik ervan in de afvalstoffenrichtlijn van 2018 verplicht gesteld. In de effectbeoordeling van de Commissie van 2014 werd geconcludeerd dat het opleggen van volledige harmonisatie van deze instrumenten buitensporig zou zijn. De EU-wetgeving biedt de lidstaten daarom de flexibiliteit om te kiezen welke instrumenten zij willen uitvoeren, met de volgende belangrijke uitzonderingen:

- Vanaf januari 2029 is een statiegeldsysteem verplicht voor bepaalde verpakkingsformaten. Deze bepaling was gebaseerd op een voorstel van de Commissie en opgenomen in de verpakkingsverordening van 2025.
- Sinds januari 2025 zijn regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid verplicht voor alle verpakkingen. Deze bepaling is door de medewetgevers (het Europees Parlement en de Raad) in de verpakkingsrichtlijn opgenomen.

48 De Commissie heeft tevens de vereisten voor de lidstaten op het gebied van **systemen voor gescheiden inzameling** geleidelijk aangescherpt (*bijlage IV, tabel 2*). Doeltreffende inzamelingssystemen zijn essentieel voor het inzamelen van hoogwaardige recyclebare materialen en het bereiken van hoge recyclingpercentages.

- Terwijl krachtens de afvalstoffenrichtlijn van 2008 gescheiden inzameling van ten minste papier, metaal, kunststof en glas tegen 2015 werd voorgeschreven, werd dit op grond van de afvalstoffenrichtlijn van 2018 ook vereist voor textiel vanaf januari 2025.
- Terwijl met de afvalstoffenrichtlijn van 2008 de gescheiden inzameling van bioafval werd aangemoedigd, werden de lidstaten uit hoofde van de afvalstoffenrichtlijn van 2018 verplicht ervoor te zorgen dat bioafval uiterlijk vanaf 31 december 2023 aan de bron wordt gescheiden en gerecycled, of gescheiden wordt ingezameld en niet wordt gemengd met andere soorten afval.

- 49** Meer recentelijk is de Commissie ook begonnen met het aanpakken van het afvalprobleem aan de productiezijde. In de **ontwerpfase van het product** moet al worden nagedacht over de aanpak van afval. Dit is een verdere belangrijke stap in de richting van afvalvermindering, maar het zal enige tijd duren voordat substantiële resultaten kunnen worden waargenomen. De drie belangrijkste rechtshandelingen zijn de richtlijn van 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu²³ (paragraaf **34** en **bijlage IV, tabel 1**), de verpakkingsverordening van 2025 (**bijlage IV, tabel 1**) en de verordening inzake ecologisch ontwerp van 2024²⁴. De laatstgenoemde is een soort kaderwetgeving en legt de basis voor de latere vaststelling van specifieke regels, hetzij per product, hetzij horizontaal. Daartoe zal de Commissie prioriteit geven aan producten en vervolgens beginnen met de uitwerking van productregels. In het voorjaar van 2025 is een eerste lijst van prioriteiten²⁵ vastgesteld, waarin bijvoorbeeld textiel is opgenomen.
- 50** We troffen uitdagingen aan met betrekking tot de recyclingindustrie, met name voor kunststoffen, en de vraag naar secundaire (d.w.z. gerecyclede) materialen. Zonder een doeltreffende recyclingindustrie en -markt bestaat het risico dat recyclingdoelstellingen niet worden gehaald. Het EEA concludeerde²⁶ dat i) waardeketens voor kunststoffen niet duurzaam zijn, emissies genereren en meer afval en verontreiniging veroorzaken, en ii) om dergelijke effecten te verminderen, op een circulair en duurzaam systeem voor kunststoffen moet worden overgestapt.
- 51** Recyclers zijn marktdeelnemers die een levensvatbare businesscase nodig hebben. Onlangs heeft de organisatie die de belangen van Europese kunststofrecyclers in de EU vertegenwoordigt, gewaarschuwd²⁷ voor een crisis in hun sector, waarbij verschillende redenen worden genoemd, zoals: i) stijgende operationele kosten, deels als gevolg van hoge energieprijzen, ii) goedkope, niet-geverifieerde invoer van nieuwe en gerecyclede kunststoffen, en iii) een gebrek aan vraag naar primaire en gerecyclede kunststoffen uit de EU.

²³ Richtlijn (EU) 2019/904.

²⁴ Verordening (EU) 2024/1781.

²⁵ COM(2025) 187 final.

²⁶ Briefing 05/2024.

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

- 52** Door exploitanten van afvalverwerkingsinstallaties in Polen en in het nationale afvalbeheerplan in Roemenië werd een tekort aan recyclinginstallaties gemeld die teruggewonnen materialen kopen. Bovendien wezen exploitanten erop dat een aantal recyclinginstallaties ofwel de capaciteit hadden teruggeschroefd ofwel de activiteiten volledig hadden stopgezet. Deze schaarste (d.w.z. lage vraag) draagt bij aan lage prijzen en houdt in dat recyclebare stoffen over grotere afstanden moeten worden vervoerd, wat vervoersgerelateerde emissies veroorzaakt. Zo verkocht een exploitant van een installatie in onze steekproef glas aan een installatie op 590 km afstand, terwijl een andere exploitant papier verkocht aan een installatie op meer dan 570 km afstand en aluminium aan een fabriek op meer dan 910 km afstand. *Bijlage V* bevat nadere informatie over hoe de verkoopprijzen van recyclebare stoffen per materiaal verschillen.
- 53** Wat de vraag betreft, merken wij op dat uit hoofde van de verordening van 2022 betreffende materialen van gerecycled kunststof²⁸ wordt bepaald dat materialen van gerecycled kunststof die in aanraking komen met levensmiddelen afkomstig moeten zijn van gescheiden ingezameld kunststofafval of moeten worden ingezameld door een systeem dat ervoor zorgt dat er geen verontreiniging plaatsvindt. Dit vermindert de mogelijkheden voor het gebruik van gerecyclede kunststoffen. Anderzijds kondigde de Commissie aan²⁹ dat nieuwe wetgeving op het gebied van circulaire economie, die in 2026 zal worden aangenomen, maatregelen zal omvatten om een eengemaakte markt voor secundaire grondstoffen te vergemakkelijken, een groter aanbod van hoogwaardige gerecyclede materialen (d.w.z. materialen die het resultaat zijn van het recyclingproces) te bevorderen en de vraag naar secundaire materialen en circulaire producten te stimuleren.

²⁸ Verordening (EU) 2022/1616.

²⁹ COM(2025) 85 final.

De Commissie heeft de lidstaten relevante aanbevelingen gedaan, maar de uitvoering ervan met betrekking tot niet-gehaalde afvaldoelstellingen werd beïnvloed door personeelsproblemen en vertragingen

- 54** De Commissie is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de EU-wetgeving door de lidstaten, met inbegrip van de vooruitgang die zij boeken bij de verwezenlijking van de EU-doelstellingen. In de afvalstoffenrichtlijn werd de Commissie opgedragen aanbevelingen te doen aan lidstaten die het risico lopen de doelstellingen niet te halen. Wanneer lidstaten de EU-wetgeving niet naleven, is de Commissie gemachtigd inbreukprocedures in te leiden en de zaak uiteindelijk voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. De Commissie heeft de discretionaire bevoegdheid om te beslissen of en wanneer zij een inbreukprocedure inleidt.
- 55** Daarom beoordeelden wij het proces van de Commissie om de vooruitgang van de lidstaten op het gebied van het beheer van gemeentelijk afval te evalueren en inbreukprocedures in te leiden.
- 56** De Commissie heeft door middel van verschillende beoordelingen een grondig inzicht gekregen in het beheer van gemeentelijk afval in de lidstaten.
- Verschillende effectbeoordelingen, zoals die welke zijn uitgevoerd ter voorbereiding van de wijzigingen van de afvalstoffenrichtlijn, de verpakkingrichtlijn en de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen, alsook de verpakgingsverordening.
 - Twee “procedures ter bevordering van de naleving” om bij te dragen tot de verbetering van nationale praktijken voor het beheer van gemeentelijk afval. Een daarvan werd uitgevoerd in 2012-2013 (met betrekking tot tien lidstaten) en een andere in 2014-2015 (met betrekking tot acht lidstaten). Naast de algemene verslagen³⁰ en landspecifieke informatiebladen heeft de Commissie ook routekaarten gepubliceerd waarin de uitdagingen worden beschreven en aanbevelingen voor verbetering worden gedaan.

³⁰ [Verslag](#) gepubliceerd in 2013, en [verslag](#) gepubliceerd in 2016.

- Verslagen inzake vroegtijdige waarschuwing: op basis van de afvalstoffenrichtlijn van 2018 moeten deze verslagen uiterlijk drie jaar vóór elke termijn met betrekking tot het behalen van de doelstelling worden ingediend. Hoewel het eerste verslag uiterlijk in 2022 moest worden ingediend, had de Commissie er in 2018 al één opgesteld³¹. Het bevatte een algemeen deel en landspecifieke verslagen voor 14 lidstaten³² die het risico liepen de doelstelling voor 2020 voor de recycling van gemeentelijk afval niet te halen. De Commissie had follow-upbezoeken ter plaatse gepland, maar deze hebben niet plaatsgevonden vanwege personeelstekorten. In 2023³³ publiceerde de Commissie een tweede verslag op basis van uitvoerig werk van het EEA. Het verslag bevatte niet alleen een beoordeling van de doelstellingen voor 2025 (*figuur 2*), maar ook van de doelstelling voor 2035 voor stortplaatsafval (*figuur 3*). Het bevatte landspecifieke verslagen voor 18 lidstaten die het risico liepen de doelstellingen niet te halen (*figuur 7*).
- Landenprofielen³⁴ die in april 2025 op verzoek van de Commissie door het EEA zijn gepubliceerd. De beoordelingen omvatten geactualiseerde vooruitzichten voor het halen van de doelstellingen voor recycling en stortplaatsafval.

57 De afgelopen tien jaar heeft de Commissie geen bezoeken ter plaatse aan de lidstaten gebracht om de naleving van de regelgeving te bevorderen, hoewel dergelijke bezoeken de lidstaten kunnen ondersteunen bij de omzetting ervan. Ook kunnen deze bezoeken ertoe bijdragen dat gemeentelijk afval op nationale politieke agenda's blijft staan. Niettemin waren haar aanbevelingen aan de lidstaten (paragraaf 56) relevant, aangezien zij rechtstreeks betrekking hadden op de belangrijkste vastgestelde kwesties.

58 De Commissie heeft echter een kans gemist om van lidstaten die hun termijnen voor het bereiken van bepaalde doelstellingen hebben uitgesteld, aanpassingen van de uitvoeringsplannen te verlangen (paragraaf 31). Aangezien geen van de ingediende uitvoeringsplannen aan de richtlijnen voldeed, verzocht de Commissie om de herziening ervan. Helaas kon de Commissie haar beoordeling van de herziene plannen niet binnen de in de richtlijnen vastgestelde termijn van drie maanden afronden, waardoor de plannen als conform werden beschouwd.

³¹ COM(2018) 656 final.

³² Bulgarije, Estland, Griekenland, Spanje, Kroatië, Cyprus, Letland, Hongarije, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije en Finland.

³³ COM(2023) 304 final.

³⁴ EEA, landenprofielen 2025.

- 59** Bovendien heeft de Commissie zeer laat inbreukprocedures ingeleid wegens niet-naleving van de in de verpakgingsrichtlijn van 2004 vastgestelde doelstellingen voor 2008. Pas in juli 2024 werd uiteindelijk een procedure tegen acht lidstaten ingeleid³⁵. Tegelijkertijd heeft de Commissie ook een procedure ingeleid wegens niet-naleving van de in de afvalstoffenrichtlijn van 2008 vastgestelde doelstellingen voor 2020. Aangezien de lidstaten 18 maanden na het referentiejaar (juli 2022 voor gegevens van 2020) gegevens moeten rapporteren, deed de Commissie er twee jaar over om deze procedure tegen 17 lidstaten in te leiden.
- 60** Wat de drie in 2018 gewijzigde richtlijnen betreft, moest de Commissie nagaan of de lidstaten:
- binnen de termijn voor omzetting (namelijk juli 2020) kennis hebben gegeven van hun nationale uitvoeringsmaatregelen (mededeling en omzetting);
 - alle bepalingen van de richtlijn correct in het nationale recht hebben opgenomen (conformiteit).
- 61** Wat de verpakgingsrichtlijn betreft, heeft de Commissie geen controles uitgevoerd, aangezien de richtlijn zou worden ingetrokken en vervangen door een verordening. Het voorstel voor de verpakgingsverordening werd in november 2022 gepubliceerd en de verordening werd in januari 2025 vastgesteld met inwerkingtreding vanaf augustus 2026.
- 62** Voor de twee andere richtlijnen heeft de Commissie zowel controles van “mededeling en omzetting” als “conformiteitscontroles” uitgevoerd, hoewel de laatstgenoemde in februari 2025 nog gaande waren. Wij constateerden dat de Commissie zich niet altijd hield aan haar interne termijnen voor de controles, zoals uiteengezet in [tabel 2](#). In ons [speciaal verslag van 2024 over handhaving van EU-wetgeving](#) werden soortgelijke conclusies getrokken.

³⁵ Ierland, Griekenland, Kroatië, Cyprus, Hongarije, Malta, Roemenië en Portugal.

Tabel 2 | Door de Commissie ingeleide inbreukprocedures met betrekking tot de afvalstoffenrichtlijn en de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen van 2018 (tot september 2025)

Aantal procedures	Controles en termijnen van de Commissie	Bevindingen
Mededeling/omzetting		
42 zaken tegen 23 lidstaten met betrekking tot de afvalstoffenrichtlijn en de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen van 2018	Er mogen niet meer dan twaalf maanden verstrijken tussen de verzending van de ingebrekestelling en de beslechting of aanhangigmaking van de zaak bij het Hof van Justitie ³⁶ .	Alle zaken werden snel ingeleid, binnen drie maanden na de termijn voor omzetting. Termijn verstreken in 68 % van de gevallen.
Conformiteit		
17 zaken tegen 13 lidstaten, waaronder 13 zaken met betrekking tot de afvalstoffenrichtlijn van 2018 en 4 zaken met betrekking tot de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen van 2018	De conformiteitscontrole moet binnen 16 tot 24 maanden na ontvangst van de kennisgeving van de nationale omzettingsmaatregelen worden voltooid. In de regel mag de conformiteitscontrole pas van start gaan nadat de vorige fase van de omzettingscontrole — met inbegrip van mogelijke inbreukprocedures wegens het niet melden van omzettingsmaatregelen — is voltooid ³⁷ .	Termijn verstreken in 71 % van de gevallen.

³⁶ COM(2007) 502, onderdeel 3.

³⁷ “Better regulation” toolbox 2023.

- 63** De Commissie stelt ook mogelijke onjuiste toepassing van richtlijnen door de lidstaten vast als gevolg van klachten of haar eigen onderzoeken. Zij heeft voor afvalgerelateerde richtlijnen die vóór 2018 van toepassing waren, van juli 2003 tot en met september 2025 56 procedures ingeleid, waaronder de in paragraaf 59 genoemde procedures. Een voorbeeld hiervan is te vinden in [kader 2](#).

Kader 2

Inbreukprocedures tegen Italië wegens tekortkomingen bij de inzameling en verwijdering van gemeentelijk afval

Naar aanleiding van een crisis met betrekking tot de verwijdering van gemeentelijk afval in de regio Campanië in 2007 heeft de Commissie een inbreukprocedure tegen Italië ingeleid, die in 2010 tot een arrest van het Hof van Justitie heeft geleid. In december 2013 heeft de Commissie opnieuw een procedure ingesteld tegen Italië, omdat het niet alle maatregelen had getroffen ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie. De Commissie wees er namelijk op dat tussen 2010 en 2011 talrijke problemen met de afvalinzameling in Campanië zijn gemeld en dat deze problemen ertoe hadden geleid dat er dagenlang tonnen afval in de straten van Napels en andere steden in Campanië waren blijven liggen. Bovendien had zich in de regio een grote hoeveelheid historisch afval (6 miljoen ton) opgehoopt.

In 2015 heeft het Hof van Justitie Italië veroordeeld tot betaling van een dwangsom van 120 000 EUR per dag en een forfaitair bedrag van 20 miljoen EUR. In 2021 werd de dagelijkse boete met 40 000 EUR verlaagd, aangezien de Commissie constateerde dat er vooruitgang was geboekt op het gebied van verbrandingscapaciteit.

Bron: Zaak C-653/13, [persbericht 86/15](#) van het Hof van Justitie en antwoord op een [parlementaire vraag](#).

De in de steekproef opgenomen lidstaten boeken langzaam vooruitgang vanwege onvoldoende overheidsfinanciering en het onvermogen om economische instrumenten ten volle te benutten

64 In het verslag inzake vroegtijdige waarschuwing 2023 (paragraaf 56) werd op basis van gegevens over 2020 en andere factoren³⁸ geconcludeerd dat 23 lidstaten het risico liepen één of meer van de doelstellingen voor 2025 niet te halen en dat 13 lidstaten ver achterbleven wat betreft de doelstelling voor stortplaatsafval voor 2035 (*figuur 7*).

³⁸ EEA, “Methodology for the Early warning assessment related to certain waste targets”, 2 januari 2022.

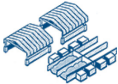
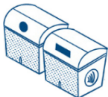
Figuur 7 | Status van de lidstaten eind 2020 met betrekking tot de doelstellingen

Omschrijving van de doelstelling	Waarde van de doelstelling	Lidstaten																										
Lidstaten die het risico lopen de doelstellingen voor 2025 niet te halen																												
Algemene doelstellingen																												
Voor hergebruik voorbereid en gerecycled gemeentelijk afval (minimaal, in gewicht)	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
Gerecycled verpakkingsafval (minimaal, in gewicht)	65 %																											
Materiaalspecifieke doelstellingen (minimaal, in gewicht)																												
Papier/karton	75 %																											
Kunststoffen	50 %																											
Glas	70 %																											
Hout	25 %																											
Ferrometalen	70 %																											
Aluminium	50 %																											
Lidstaten die aanzienlijke vooruitgang nodig hebben om de doelstelling voor 2035 te halen																												
Stortplaatsafval (maximaal, als % van de totale geproduceerde hoeveelheid gemeentelijk afval, in gewicht)	10 %																											

Bron: ERK, op basis van COM(2023) 304 final.

- 65** Om deze doelstellingen te halen, zijn onder meer adequate infrastructuur voor het sorteren en verwerken van afval, doeltreffende economische instrumenten (*figuur 6*) en burgerparticipatie bij het scheiden van afval aan de bron nodig. Door het weergeven van alle kosten van afvalbeheerdiensten in de tarieven die burgers in rekening worden gebracht, wordt hun betrokkenheid bij het proces bevorderd. Daarnaast is het van cruciaal belang om de nadruk te leggen op afvalpreventie, aangezien afval dat niet wordt geproduceerd niet hoeft te worden beheerd.
- 66** De 18 landspecifieke verslagen die bij het verslag van 2023 inzake vroegtijdige waarschuwing waren gevoegd, bevatten aanbevelingen voor elke lidstaat, waarin de vastgestelde problemen met gemeentelijk afval werden aangepakt. De aanbevelingen voor de vier door ons gecontroleerde lidstaten zijn samengevat in *figuur 8*.

Figuur 8 | Aanbevelingen van de verslagen inzake vroegtijdige waarschuwing 2023

	GRIEKENLAND	POLEN	PORTUGAL	ROEMENIË
De afvalverwerkingsinfrastructuur verder ontwikkelen				
	- De verwerkingscapaciteit voor bioafval vergroten Thuiscompostering ondersteunen - Een kwaliteitsbeheersysteem voor compost/digestaat uit bioafval opzetten	Meer investeren in afvalverwerkingsinfrastructuur, alsook in installaties voor de verwerking van gescheiden ingezameld bioafval	- De verwerkingscapaciteit voor bioafval opvoeren Thuiscompostering ondersteunen Voorbehandeling van het naar stortplaatsen over te brengen afval waarborgen	- De verwerkingscapaciteit voor bioafval opvoeren Thuiscompostering ondersteunen - Zorgen voor het gebruik van bioafval als meststof door nationale kwaliteitsnormen vast te stellen
Gescheiden inzameling				
	- Naar alle delen van de bevolking uitbreiden, vooral voor bioafval - Het bewustzijn van de burger over afvalscheiding en -preventie verbeteren	- De efficiëntie van gescheiden inzameling voor verpakkingsmateriaal verhogen - De gescheiden inzameling van bioafval uitrollen Systemen voor meervoudig gebruik onder plaatselijke bottelaars bevorderen	- Verbeteren van gescheiden inzameling voor recyclebare materialen, d.w.z. verpakkingsafval - Verbeteren van het gemak van gescheiden inzameling van bioafval	Gescheiden inzameling aan de bron uitbreiden - Het bewustzijn van de burger over afvalscheiding en -preventie verbeteren
Voorbereiding voor hergebruik van gemeentelijk afval en systemen voor hergebruik van verpakkingen ondersteunen				
	✓	✓	✓	✓
Toepassen van economische instrumenten				
	Gedifferentieerde tariefstelling Stortbelasting verhogen	- Systeem voor gedifferentieerde tariefstelling voor huishoudens Statiegeldsysteem - Regeling voor uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid voor verpakkingen van huishoudens	Gedifferentieerde tariefstelling Statiegeldsysteem Uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid voor niet-huishoudelijk afval Stortbelasting verhogen	Gedifferentieerde tariefstelling Stortbelasting verhogen
Gegevensbeheersysteem verbeteren				
	Samenhangende en verifieerbare datasets presenteren, met name voor verpakkingsafval			Samenhangende en verifieerbare datasets presenteren

Bron: ERK, op basis van de landspecifieke verslagen 2023 bij het verslag inzake vroegtijdige waarschuwing.

67 Het verslag inzake vroegtijdige waarschuwing 2023 was gebaseerd op gegevens van 2020. Tijdens onze controle zijn gegevens voor 2022 beschikbaar gekomen. Op basis van de in het kader van de desbetreffende richtlijnen gerapporteerde gegevens en met behulp van berekeningsmethode 4 (paragraaf [30](#) en [bijlage III](#)) komen wij tot de volgende conclusies over de status van de lidstaten met betrekking tot de EU-doelstellingen³⁹.

- Wat betreft de doelstelling voor de recycling van gemeentelijk afval voor 2025 (minimaal 55 %): hebben zes lidstaten de doelstelling gehaald of waren er minder dan vijf procentpunten van verwijderd; waren er elf meer dan 15 procentpunten van verwijderd, dus verre van het bereiken van de doelstelling, en bevonden de andere negen zich ertussenin (gegevens voor Griekenland voor methode 4 waren niet beschikbaar).
- Wat betreft de doelstelling voor verpakking en verpakkingsafval voor 2025 (minimaal 65 %): hebben 19 lidstaten de doelstelling gehaald of waren er minder dan vijf procentpunten van verwijderd; waren er vier meer dan 15 procentpunten van verwijderd, dus verre van het bereiken van de doelstelling, en bevonden de andere vier zich ertussenin.
- Wat betreft de doelstelling voor stortplaatsafval voor 2035 (maximaal 10 %): hebben negen lidstaten de doelstelling al gehaald, waren er vier tussen tien en twintig procentpunten van verwijderd; waren er drie tussen twintig en veertig procentpunten van verwijderd, en waren de andere elf er meer dan veertig procentpunten van verwijderd, deze lidstaten moeten de komende tien jaar daarom aanzienlijke vooruitgang boeken.

68 Wij merken ook op dat het halen van een doelstelling op nationaal niveau niet betekent dat alle lokale overheden aan de doelstellingen van de richtlijnen voldoen. Dit is deels te wijten aan het feit dat het afvalbeheer meestal op lokaal niveau wordt georganiseerd (vaak door gemeenten). De uitdagingen verschillen ook tussen kleine gemeenten en grote steden, zoals blijkt uit het voorbeeld van Rome in [kader 3](#). Dit draagt bij aan de complexiteit van het afvalbeheer in het algemeen.

³⁹ De gebruikte gegevens zijn de gegevens die zijn gerapporteerd op grond van bijlage IV bij [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2019/1004](#) van de Commissie voor de recyclingdoelstelling voor gemeentelijk afval, op grond van bijlage II bij [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2019/1885](#) van de Commissie voor de doelstelling voor stortplaatsafval en op grond van [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2019/665](#) van de Commissie voor de doelstelling voor verpakking en verpakkingsafval.

Kader 3

Uitdagingen voor de stad Rome

Hoewel de Commissie niet van oordeel was dat Italië (op nationaal niveau) het risico liep de doelstellingen, op één doelstelling na (zie [figuur 7](#)) niet te halen, moest de stad Rome het hoofd bieden aan verschillende uitdagingen met betrekking tot gemeentelijk afval, zoals de volgende:

- onvoldoende verwerkingscapaciteit. Van 2018 tot 2023 daalde de verwerkingscapaciteit van Rome van 900 000 tot 140 000 ton, voornamelijk als gevolg van branden die installaties voor biomechanische behandeling hadden vernietigd. Bijgevolg moet afval voor verwerking naar een andere locatie worden vervoerd;
- niveaus van gescheiden inzameling liggen onder het nationale gemiddelde;
- hogere storttarieven in vergelijking met het nationale gemiddelde;
- verouderde en onvoldoende vuilniswagens;
- personeelsproblemen.

Niettemin zijn investeringen gepland om deze kwesties aan te pakken, zoals de bouw van vier nieuwe verwerkingsinstallaties die naar verwachting medio 2025 van start zal gaan, de bouw van een nieuwe verbrandingsinstallatie die naar verwachting in september 2025 van start zal gaan, en de vernieuwing van het vuilniswagenpark om de regelmaat van de dienstverlening te verbeteren. De doeltreffendheid van deze investeringen zal in de komende jaren blijken.

Bron: Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, XIX legislatuur, doc. XXIII, nr. 5, en informatie ontvangen van de bevoegde dienst van de stad Rome.

69 Voor de vier door ons gecontroleerde lidstaten beoordeelden wij daarom of:

- de nationale afvalbeheerplannen een duidelijk beeld gaven van de infrastructuurbehoeften en de beschikbaarheid van financiering;
- er vooruitgang was geboekt bij het organiseren van de gescheiden inzameling van afval;
- er vooruitgang was geboekt bij de toepassing van economische instrumenten.

In de nationale afvalbeheerplannen van de in de steekproef opgenomen lidstaten worden de infrastructuurbehoeften onderschat en zijn geen details over de verwachte beschikbaarheid van financiering opgenomen

- 70** Afvalbeheerplannen zijn een belangrijk instrument om autoriteiten in staat te stellen de beginselen van EU-afvalwetgeving op nationaal, regionaal en lokaal niveau toe te passen. Daarom beoordeelden wij of de plannen die momenteel van kracht zijn voor de vier door ons gecontroleerde lidstaten daadwerkelijk toekomstige infrastructuurbehoeften in kaart brachten en zinvolle informatie bevatten over de bronnen en beschikbaarheid van financiering voor het beheer van gemeentelijk afval. Aangezien voldoende financiering essentieel is voor het welslagen van nationale afvalbeheerplannen, beoordeelden we ook in hoeverre de beschikbare EU-financiering voor de uitvoering ervan werd gebruikt.
- 71** De aangescherpte doelstellingen van de richtlijnen van 2018 (*figuur 2* en *figuur 3*) hielden in dat de lidstaten moesten inspelen op nieuwe infrastructuurvereisten. Wij constateerden dat drie van de vier in de steekproef opgenomen lidstaten hun nationale plannen na 2018 hadden geactualiseerd en naar de nieuwe doelstellingen verwezen. De enige uitzondering was Roemenië, waar het nationale plan nog niet was geactualiseerd. De nieuwe doelstellingen werden echter wel in de regionale plannen weerspiegeld. Er was ook een lacune in de planning van Roemenië, aangezien er tussen 2013 en 2018 geen plan van kracht was.
- 72** Wat de infrastructuurbehoeften en de respectieve investeringen betreft, constateerden we dat de huidige plannen meer en betere informatie bevatten dan de vorige. Niettemin werden de behoeften en respectieve bedragen in alle vier de lidstaten om één of meer van de volgende redenen onderschat:
- onjuiste prognoses van de afvalproductie. Als de werkelijke hoeveelheid afval per hoofd van de bevolking groter is dan de prognoses, worden de overeenkomstige infrastructuurvereisten waarschijnlijk onderschat;
 - omissie/onderschatting van bepaalde infrastructuurbehoeften (*kader 4*);
 - vertragingen bij de uitvoering van projecten die ten tijde van de ramingen voor de huidige plannen hadden moeten zijn afgerond (*kader 4*);
 - sterke stijgingen van de bouwkosten, met name sinds 2021, waarmee in de vóór die datum opgestelde plannen of ramingen geen rekening kon worden gehouden.

Kader 4

Voorbeelden van vertragingen bij de uitvoering en tekortkomingen in de ramingen van infrastructuurbehoeften

Griekenland: in een periode van 13 jaar (2011-2024) werden, naast de vier bestaande centra, slechts 8 van de 33 geplande afvalbeheercentra gebouwd en in bedrijf genomen. De overige 25 bevinden zich in verschillende uitvoeringsfasen. Ook zijn slechts 3 van de 28 installaties voor gescheiden ingezameld bioafval operationeel.

Polen: het huidige nationale plan beoogt uiterlijk in 2034 een verbrandingscapaciteit van niet meer dan 27 % van het geproduceerde afval. Deze doelstelling is echter niet in overeenstemming met de regionale plannen (in de versie van medio juni 2025), waarin de gecombineerde geplande verbrandingscapaciteit van gemeentelijk afval dat naar verwachting in 2035 zal worden geproduceerd minstens 49 % bedraagt.

Portugal: elk van de 23 centra voor geïntegreerd afvalbeheer heeft doelstellingen voor verschillende aspecten, waaronder stortplaatsafval. Als de doelstellingen worden gehaald, zal Portugal uiterlijk in 2030 26 % van zijn gemengd gemeentelijk afval storten. In het huidige plan wordt gestreefd naar een aandeel van 14 %. De vertegenwoordigers van nationale autoriteiten die wij hebben ontmoet, betwijfelden of de capaciteit van 26 %, of zelfs 14 %, zou worden gehaald. Er zal dus waarschijnlijk meer capaciteit nodig zijn. Volgens een studie van de afvalbeheerders van het land beschikte het Portugese vasteland medio 2024 slechts over voldoende stortcapaciteit voor nog eens vierenhalf jaar. Naar aanleiding van deze urgentie werd in maart 2025 een actieplan goedgekeurd.

Roemenië: het plan had tot doel dat alle centra voor geïntegreerd afvalbeheer uiterlijk in 2019 operationeel zouden zijn. Er bleven zich echter vertragingen voordoen, zoals blijkt uit onze steekproef van projecten ([kader 6](#) en [figuur 11](#)).

- 73** De investeringsbedragen voor twee lidstaten werden in de nationale plannen als geaggregeerde cijfers gepresenteerd en werden niet naar soort investering ingedeeld of naar afzonderlijk project uitgesplitst.
- 74** Bovendien werden in geen van de vier nationale plannen bedragen vermeld per financieringsbron, noch publiek (EU, nationaal, lokaal), noch particulier. In sommige lidstaten werd in de plannen op regionaal of lokaal niveau meer informatie over financieringsbronnen verstrekt, maar de plannen waren niet noodzakelijkerwijs volledig. Tenzij dergelijke informatie (d.w.z. over wie welke financiering zal verstrekken en wanneer) op nationaal niveau wordt geaggregeerd, is er geen zekerheid dat de plannen daadwerkelijk volgens plan kunnen worden uitgevoerd.
- 75** [Tabel 3](#) geeft een samenvatting van de punten die in elke lidstaat zijn vastgesteld.

Tabel 3 | Verschillende aspecten van nationale afvalbeheerplannen

Lidstaat	Periode dat het plan van kracht is	Prognose van de afvalproductie	Infrastructuur-behoefte: nalatigheden/ onderschattingen	Investerings-bedragen	Financierings bronnen
Griekenland	2020-2030	Onderschat met ongeveer 10 %	Reparatiecentra, inzamelpunten voor afvalrecycling	Onderschat Alleen geaggregeerd bedrag, niet ingedeeld naar project of soort investering	Bronnen zijn genoemd, maar bedragen per bron zijn niet bekendgemaakt
Polen	2023-2028	Afgestemd op werkelijke verandering	Infrastructuur voor verbranding	Onderschat voor verbranding Bedragen verstrekt per soort investering	Bronnen zijn genoemd, maar bedragen per bron zijn niet bekendgemaakt
Portugal	2023-2030	Afgestemd op werkelijke verandering	Infrastructuur voor verbranding, storten en gescheiden inzameling van afval op lokaal niveau	Onderschat Geaggregeerde bedragen per regio en drie investeringsgebieden (bioafval, behandeling van papier en karton, behandeling van kunststof en metaal)	Geen informatie over de bronnen
Roemenië	2018-2025	Onderschat	Behoeften houden geen rekening met nieuwe doelstellingen van de afvalstoffenrichtlijn van 2018	Onderschat Bedragen verstrekt per district, soort investeringsgebied en tien subactiviteiten	Bronnen zijn genoemd, maar bedragen per bron zijn niet bekendgemaakt

76 EU-financiering (voornamelijk in het kader van het cohesiebeleid en de herstel- en veerkrachtfaciliteit) is een belangrijke financieringsbron voor de lidstaten in onze steekproef (*bijlage I, figuur 8*). Daarom beoordeelden wij in hoeverre de lidstaten de beschikbare middelen hebben gebruikt. Voor het cohesiebeleid beoordeelden we ook of prioriteit werd gegeven aan lagere treden op de ladder van de afvalhiërarchie (d.w.z. investeringen in stortplaatsen, verbrandingsinstallaties en installaties voor biomechanische behandeling) of hogere treden (d.w.z. preventie, voorbereiding voor hergebruik en recycling).

77 Wij vergeleken de financieringstoewijzingen voor gemeentelijk afval tussen de perioden 2014-2020 en 2021-2027 voor cohesiebeidsfondsen:

- Op EU-niveau is het aandeel van de financiering dat wordt toegewezen aan projecten voor de hogere treden op de ladder van de afvalhiërarchie gestegen van 59 % tot 80 %.
- Voor drie van de vier lidstaten is sprake van een opmerkelijke verschuiving van de lagere naar de hogere treden op de ladder van de afvalhiërarchie. Griekenland daarentegen geeft voor de periode 2021-2027 prioriteit aan projecten die relevant zijn voor de lagere treden, maar deze cijfers moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Hoewel Griekenland van plan is te investeren in geïntegreerde projecten die zowel componenten uit de lagere als de hogere treden omvatten, heeft het dergelijke projecten voornamelijk als investeringen in de lagere treden gerapporteerd. Zie *bijlage VI* voor nadere bijzonderheden.

78 Wat betreft de absorptie van de middelen van het cohesiebeleid in de periode 2014-2020 (*bijlage VI, tabel 2*) constateerden wij dat:

- op EU-niveau 91 % van de beschikbare middelen was gebruikt tegen eind 2023, wat de uiterste datum is voor subsidiabiliteit van uitgaven;
- twee van de vier lidstaten de beschikbare middelen niet volledig hebben gebruikt (Griekenland gebruikte 76 % en Roemenië 57 %). Als Griekenland zijn oorspronkelijk geplande afvaluitgaven niet met ongeveer 30 % had verlaagd, zou het absorptiepercentage nog lager zijn geweest.

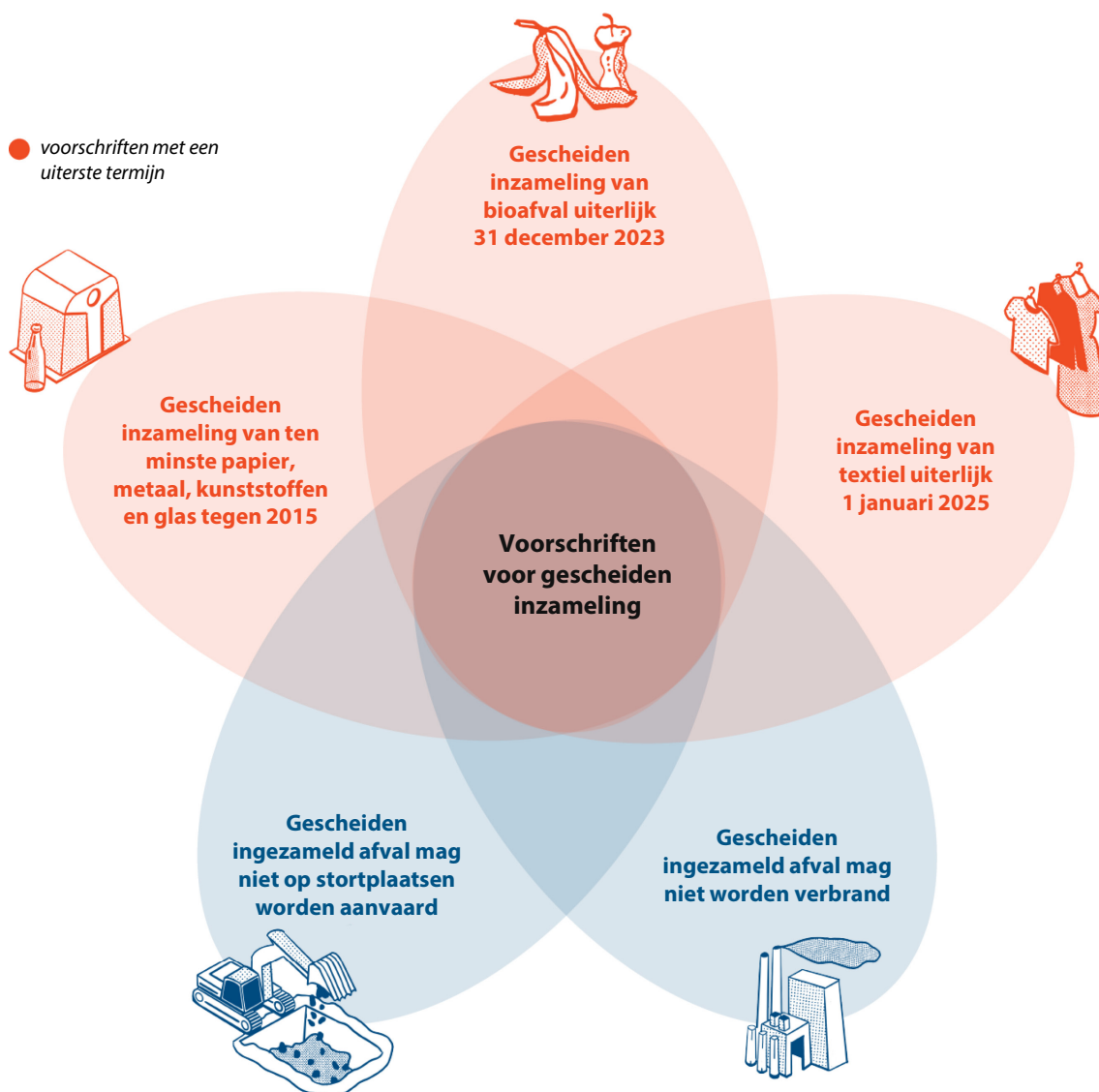
- 79** In het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit hebben twee van de vier lidstaten (Portugal en Roemenië) middelen gereserveerd voor investeringen in afvalinfrastructuurprojecten⁴⁰ met betrekking tot huishoudelijk, commercieel en industrieel afval. In september 2025 had noch Portugal, noch Roemenië de Commissie om uitbetalingen verzocht voor de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen in verband met deze investeringen. De uiterste termijn voor het indienen van dergelijke verzoeken is eind september 2026.

Ondanks vooruitgang bij gescheiden afvalinzameling, blijft het in drie van de vier in de steekproef opgenomen lidstaten op een zeer laag niveau

- 80** Gescheiden inzameling van afval is een voorwaarde voor kwaliteitsvolle recycling. De EU-voorschriften worden getoond in [figuur 9](#).

⁴⁰ Verordening (EU) 2021/241, bijlage VI, steunverleningscodes 042, 044 en 044bis.

Figuur 9 | Gescheiden inzameling — EU-voorschriften



Bron: ERK, op basis van de afvalstoffenrichtlijn, de verpackingsrichtlijn en de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen.

- 81** Gescheiden inzameling vereist goed georganiseerde inzamelingsystemen en -infrastructuur. Afval kan worden ingezameld bij huishoudens door te voorzien in de nodige bakken (“van deur tot deur”) en/of op recyclingpunten en milieuparken; dit is moeilijker te organiseren in dichtbevolkte gebieden. Correcte sortering is afhankelijk van de medewerking van de burgers, waarbij het belang van voorlichtings- en bewustmakingscampagnes wordt benadrukt. Gescheiden inzameling brengt dus kosten mee. Dit benadrukt het belang van regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (paragraaf 47).

- 82** In de landspecifieke verslagen inzake vroegtijdige waarschuwing 2023 voor bijna alle 18 lidstaten die het risico lopen de doelstelling voor de recycling van gemeentelijk afval voor 2025 niet te halen, werd aanbevolen gescheiden inzameling te verbeteren. Voor de vier door ons gecontroleerde lidstaten werd in de verslagen inzake vroegtijdige waarschuwing 2018 al gewezen op de ondoeltreffendheid van gescheiden inzameling. Aangezien de situatie onvoldoende was verbeterd, werden in de verslagen van 2023 verdere verbeteringen aanbevolen (*figuur 8*).
- 83** Wat **bewustmakingscampagnes** betreft, constateerden wij dat in alle vier de van kracht zijnde afvalbeheerplannen (*tabel 3*) maatregelen zijn voorzien die op nationaal en lokaal niveau moeten worden genomen. Polen had in de periode 2019-2021 al een nationale campagne gevoerd, nog voordat het huidige plan dus in werking trad. Dit was niet het geval voor Griekenland en Portugal. In Roemenië ligt de verantwoordelijkheid voor dergelijke campagnes voornamelijk bij de exploitanten van centra voor geïntegreerd afvalbeheer, maar niet alle centra hebben deze georganiseerd. Op basis van onze projectbezoeken constateerden wij dat sommige gemeenten of regio's lokale campagnes organiseerden.
- 84** Wat de **voortgang bij de organisatie van gescheiden inzameling** betreft, verschilt de situatie per lidstaat. Sommige lidstaten boekten meer voortgang dan andere, maar de niveaus in 2022 en 2023 waren in drie lidstaten nog steeds zeer laag. Wij stelden vast dat de redenen hiervoor onder meer financiële beperkingen, geringe administratieve capaciteit en een toename van het afval per hoofd van de bevolking waren. In *tabel 4* wordt een overzicht gegeven van de situatie in de vier betrokken lidstaten, op basis van onze analyse.

Tabel 4 | Situatie met betrekking tot gescheiden inzameling

Lidstaat	Wettelijk verplicht	Welke categorieën worden gescheiden verzameld en hoe	Vooruitgang
Griekenland	○ Bioafval sinds eind 2022 ○ Textiel sinds januari 2024 ○ Vier categorieën (papier, metaal, kunststof, glas) sinds 2015	Eén bak (papier, metaal, kunststof, glas) plus één voor gemengd afval.	Trage vooruitgang. De Griekse autoriteiten verwachten een toename van de gescheiden inzameling van 18 % van het totale gemeentelijk afval in 2022 tot 55 % in 2030.
Polen	○ Textiel sinds januari 2025 ○ Vier categorieën (papier, glas, bioafval en metaal/kunststof/verpakkingsafval uit meerdere materialen) sinds juli 2017	Vier bakken (papier, glas, bioafval, metaal/kunststof/meerdere materialen) plus één voor gemengd afval.	Gestage toename van gescheiden inzameling van 2014 tot 2023, tot 41 % van het totale gemeentelijk afval in 2023. In het huidige nationale plan wordt benadrukt dat meer capaciteit nodig is om gescheiden ingezameld bioafval te behandelen.
Portugal	○ Bioafval sinds eind 2023 ○ Textiel sinds januari 2025 ○ Vier categorieën (papier/karton, glas, kunststof, metaal) sinds 1997	Drie bakken (kunststof/metaal, glas, papier/karton) plus één voor gemengd afval.	Gestage toename van gescheiden inzameling van 2017 tot 2023, tot 24 % van het totale gemeentelijk afval in 2023. Het huidige afvalbeheerplan omvat meer investeringen in infrastructuur voor gescheiden inzameling. In het plan staat echter duidelijk vermeld dat er onvoldoende capaciteit is om de verschillende afvalstromen te behandelen.

Lidstaat	Wettelijk verplicht	Welke categorieën worden gescheiden verzameld en hoe	Vooruitgang
Roemenië	○ Bioafval sinds eind 2023 ○ Textiel sinds eind 2023 ○ Andere categorieën sinds 2012	Vier categorieën (papier, metaal, kunststof, glas) en gemengd afval. Afhankelijk van het district: ○ twee bakken: één voor gemengd afval en één voor andere categorieën; ○ drie bakken: glas, metaal/kunststof/papier en restafval; ○ vier bakken: glas, kunststof/metaal, papier en restafval.	Trage vooruitgang. Gescheiden inzameling is sinds 2012 verplicht, maar is pas in juli 2019 van start gegaan. In 2022 werd 15 % van het totale gemeentelijk afval gescheiden ingezameld. In het uitvoeringsplan eind 2023 ter ondersteuning van het verzoek om de termijn voor het halen van de doelstelling voor de recycling van gemeentelijk afval uit te stellen (paragraaf 58) werd erkend dat de lokale autoriteiten niet de juiste voorwaarden voor gescheiden inzameling hadden vastgesteld.

Opmerking: Deze tabel bevat geen informatie over de volgende categorieën: batterijen en elektronische apparatuur. Voor textiel bevat de tabel geen informatie over de uitvoering van de vereiste (kolom 3).

85 Bioafval, de grootste categorie gemeentelijk afval (ongeveer 37 %), wordt nog niet gescheiden ingezameld in drie van de vier lidstaten (Griekenland, Portugal en Roemenië), met uitzondering van enkele gemeenten in deze lidstaten. Gescheiden inzameling van bioafval verlaagt de mate van verontreiniging van andere recyclebare materialen (zoals papier of kunststof) en leidt zo tot recyclebare materialen van hogere kwaliteit. Ter vergelijking: in het Vlaams Gewest (België) wordt bioafval (bestaande uit fruit-, groente- en tuinafval) bij ongeveer 70 % van de bevolking gescheiden ingezameld. Tuinafval wordt zelfs bij de gehele bevolking gescheiden ingezameld⁴¹. In 1990 werd al een begin gemaakt met gescheiden inzameling van bioafval om vervolgens geleidelijk toe te nemen, waardoor het totale percentage van 70 % werd bereikt. Een andere bijdragende factor is het niveau van thuiscompostering: 42 % van de huishoudens doet dit. Volgens de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij moet gescheiden inzameling van bioafval uiterlijk in 2026 verplicht worden voor de resterende gemeenten die dit nog niet doen.

⁴¹ Gegevens van de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM).

De in de steekproef opgenomen lidstaten boekten beperkte vooruitgang met economische instrumenten

- 86** In de landspecifieke verslagen inzake vroegtijdige waarschuwing 2023 voor bijna alle 18 lidstaten die het risico lopen de doelstelling voor de recycling van gemeentelijk afval voor 2025 niet te halen, werd aanbevolen economische instrumenten (*figuur 6*) te verbeteren of uit te voeren. Volgens een verslag van het EEA uit 2023⁴² was een stortbelasting van toepassing in alle lidstaten, op vijf na, terwijl een verbrandingsbelasting slechts in negen lidstaten van toepassing was. Bovendien werd geconcludeerd dat slechts acht lidstaten over een systeem voor gedifferentieerde tariefstelling beschikten dat een hoog percentage van de bevolking dekte.
- 87** Voor de vier door ons gecontroleerde lidstaten werd in de verslagen inzake vroegtijdige waarschuwing 2018 al benadrukt dat de economische stimuleringsmaatregelen ontoereikend waren en/of dat de regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid niet doeltreffend waren. Wij beoordeelden daarom of i) de onderliggende milieubeginselen, zoals volledige kostendekking en gedifferentieerde tariefstelling, op passende wijze werden toegepast, ii) de stortbelasting werd verhoogd, iii) de regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid de volledige kosten van afvalbeheer dekten, en iv) statiegeldsystemen operationeel zijn geworden.

⁴² Briefing 29/2022.

Beginnelsen die ten grondslag liggen aan het milieu- en afvalbeheerbeleid van de EU

88 Het EU-milieubeleid is gebaseerd op het beginsel “de vervuiler betaalt”⁴³. Afvaltarieven op basis van het **beginsel van volledige kostendekking** zijn een manier om het beginsel “de vervuiler betaalt” toe te passen. Dit betekent dat afvaltarieven:

- moeten worden berekend op basis van de kosten van de aanleg van de nodige infrastructuur (kapitaalkosten), de operationele kosten (namelijk van verleende diensten, zoals inzameling, verwerking en verwijdering van afval) en de administratieve kosten voor het beheer van de afvalcyclus. De kapitaalkosten moeten het volledige bedrag weerspiegelen, met inbegrip van het aandeel van de met subsidies gefinancierde investering, om vervanging op lange termijn te vergemakkelijken zonder dat verdere subsidies nodig zijn;
- moeten worden betaald door afvalproducenten zoals eindverbruikers, namelijk huishoudens of burgers (beide termen worden in dit verslag door elkaar gebruikt).

89 Om het beginsel “de vervuiler betaalt” volledig toe te passen, moet het afvaltarief bovendien worden gebaseerd op het gewicht of volume van het geproduceerde afval. Het tarief moet met andere woorden in overeenstemming zijn met het **beginsel van gedifferentieerde tariefstelling**. Deze aanpak moedigt afvalproducenten ook aan hun afval tot een minimum te beperken, in overeenstemming met de overkoepelende doelstellingen van het afvalbeleid van de EU (zie het voorbeeld in [kader 5](#)). Er moet echter worden opgemerkt dat buitensporig hoge kosten tot illegale afvalverwijderingspraktijken kunnen leiden.

⁴³ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 191, lid 2, en afvalstoffenrichtlijn, artikel 14.

Kader 5

Portugal — Voorbeeld van het positieve effect van de invoering van het beginsel van gedifferentieerde tariefstelling

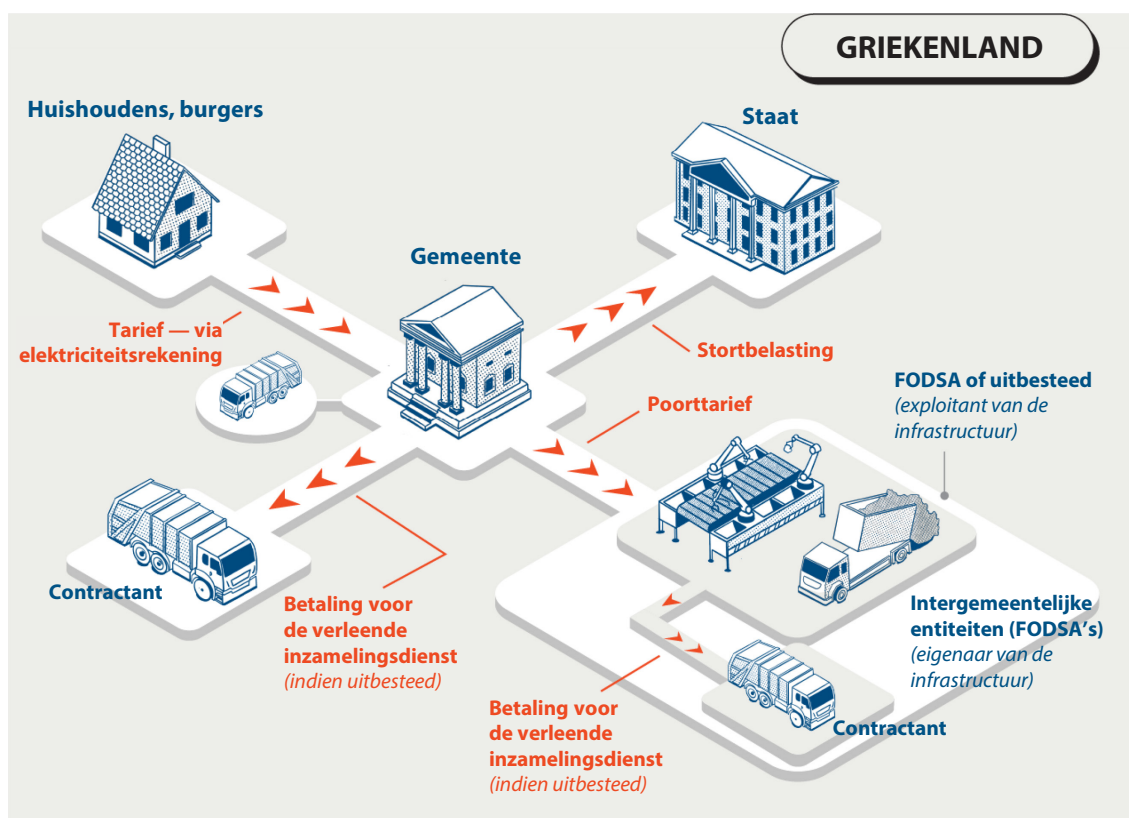
In 2021 werd in één gemeente een systeem voor gedifferentieerde tariefstelling ingevoerd, dat geleidelijk is toegepast om in 2025 de hele bevolking te bestrijken. Als gevolg daarvan:

- is het aandeel gemengd afval in 2023 gedaald van 72 % tot 67 %;
- werd de maandelijkse inzameling van gemengd afval minder frequent: eind 2023 had 40 % van de huishoudens drie of vier inzamelingen van gemengd afval per maand nodig, tegenover 70 % in mei 2021, terwijl 42 % van de gebruikers voor een of twee inzamelingen per maand koos, tegenover 28 % in 2021.

90 De belangrijkste belanghebbenden in de cyclus van gemeentelijk afval zijn de eigenaar van de infrastructuur, de exploitant van de infrastructuur, afvalinzamelaars en de gemeente. De structuur verschilt per lidstaat: in sommige landen kan de infrastructuur bijvoorbeeld eigendom zijn van een entiteit die deze ook exploiteert. Bovendien beschikken sommige landen over intergemeentelijke entiteiten die gemeenten binnen een specifieke regio groeperen. De financiële stromen tussen belanghebbenden variëren ook naar gelang van de gekozen structuur. Eenvoudig gezegd betekent dit dat burgers (of huishoudens) een tarief betalen, terwijl exploitanten of eigenaars van de infrastructuur een “poorttarief” ontvangen voor het verwerken, storten en/of verbranden van afval. Alle vier de lidstaten heffen ook een stortbelasting. Het tarief moet een weerspiegeling zijn van de door de verschillende belanghebbenden gemaakte kosten (paragraaf 88).

91 *Figuur 10* illustreert de opzet voor Griekenland in vereenvoudigde vorm. *Bijlage VII* bevat illustraties voor de andere drie door ons gecontroleerde lidstaten.

Figuur 10 | Griekenland — Belangrijkste belanghebbenden en financiële stromen voor het beheer van gemeentelijk afval



Opmerking: Omwille van de duidelijkheid zijn de andere categorieën gebruikers, zoals non-profitorganisaties en bedrijven — die niet alleen gemeentelijk afval produceren, maar ook een tarief moeten betalen — niet in de figuur weergegeven.

Bron: ERK.

92 Voor de vier door ons gecontroleerde lidstaten, op basis van onze steekproef van projecten, beoordeelden wij of:

- alle kosten in het toegepaste tarief werden weergegeven. We evalueerden ook de doeltreffendheid van het tariefsysteem, waarbij we rekening hebben gehouden met de frequentie waarmee de tarieven worden aangepast aan de kostenontwikkeling en met het niveau van de onbetaalde afvalfacturen. Een tarief is alleen doeltreffend als het regelmatig wordt geactualiseerd om veranderende kosten weer te geven en als het daadwerkelijk wordt betaald;
- of burgers werden aangerekend aan de hand van het beginsel van gedifferentieerde tariefstelling.

93 Wat het beginsel van volledige kostendekking betreft, constateerden wij dat het beginsel voor de door ons onderzochte gebieden (drie districten in Roemenië en één gemeente per project voor de drie andere lidstaten) slechts gedeeltelijk werd toegepast. Dit is voornamelijk te wijten aan de volgende factoren (zie [tabel 5](#) voor details):

- de kosten zijn niet volledig in het tarief opgenomen, hoewel dit op grond van het nationale recht volledige kostendekking in alle vier de lidstaten is vereist;
- tariefbesluiten worden niet regelmatig door de lokale overheden geactualiseerd. In alle vier de lidstaten biedt het nationale recht lokale overheden de vrijheid het tariefniveau aan te passen, d.w.z. te verhogen, te verlagen of te handhaven. Met tariefbesluiten van lokale overheden zijn vaak verschillende overwegingen gemoeid, waaronder politieke overwegingen;
- sommige facturen/vergoedingen worden niet door burgers betaald.

Tabel 5 | Beginsel van volledige kostendekking — Situatie per lidstaat

Lidstaat	Gedeeltelijke toepassing van het beginsel van volledige kostendekking: voornaamste redenen
Griekenland	- o Niet volledig in het tarief in aanmerking genomen investeringskosten, maar na aftrek van ontvangen subsidies. - o Stortbelasting (betaald sinds 2023) komt niet tot uiting in het tarief. - o Drie van de vier gemeenten kampten met verliezen voor bepaalde jaren tussen 2022 en 2024, d.w.z. dat de inkomsten uit tarieven ontoereikend waren om alle kosten te dekken. - o Ondanks de verliezen hadden deze drie gemeenten de tarieven niet verhoogd. - o Het aantal onbetaalde facturen (2024) schommelde tussen 1,4 % en 11 %.
Polen	- o Niet volledig in het tarief in aanmerking genomen investeringskosten, maar na aftrek van ontvangen subsidies. - o Drie van de vier gemeenten kampten met verliezen in één of meer jaren tussen 2021 en 2023, d.w.z. dat de inkomsten uit tarieven ontoereikend waren om alle kosten te dekken. De Poolse hoge controle-instantie kwam in een verslag van mei 2025 tot een vergelijkbare conclusie voor een steekproef van 13 gemeenten. - o Ondanks de verliezen heeft een van de drie gemeenten de tarieven na 2021 niet verhoogd. - o Het aantal onbetaalde facturen voor afvalbeheer (2023) schommelde tussen 1,7 % en 6,5 %.

Lidstaat	Gedeeltelijke toepassing van het beginsel van volledige kostendekking: voornaamste redenen
Portugal	○ Niet volledig in het tarief in aanmerking genomen investeringskosten, maar na aftrek van ontvangen subsidies. ○ In 2022 en 2023 bedroeg de gemiddelde kostendekking in Portugal als geheel respectievelijk 70 % en 68 %. ○ Ondanks de verliezen had een van de grote gemeenten de tarieven sinds 2015 niet verhoogd. ○ Het aantal onbetaalde facturen (2023) schommelde tussen 0,2 % en 4 %.
Roemenië	Zie paragraaf 94.

94 Een belangrijk verschil in de afvalbeheerstructuur van Roemenië ten opzichte van de andere drie landen is de wijze waarop met kostenrisico's wordt omgegaan. In Roemenië nemen exploitanten van de infrastructuur kostenrisico's op zich, terwijl deze risico's in de andere landen door de autoriteiten worden gedragen. Dit heeft de volgende gevolgen:

- In Griekenland, Polen en Portugal hebben exploitanten recht op kostendekking plus een winstmarge, terwijl in Roemenië het poorttarief voor exploitanten wordt vastgelegd door openbare aanbestedingsprocedures. Voor twee van de drie door ons onderzochte Roemeense projecten die al operationeel waren, hebben de exploitanten in hun eerste jaren verliezen geleden. In specifieke omstandigheden kunnen exploitanten een verhoging van het poorttarief aanvragen. Alle drie vroegen om een dergelijke verhoging, en ze kregen er allemaal ten minste één.
- Exploitanten van de infrastructuur moeten ook royalty's betalen voor het gebruik van de infrastructuur, deze royalty is ruwweg gelijk aan het jaarlijkse afschrijvingsbedrag. De contracten hadden echter een looptijd van tien jaar of minder, dus korter dan de verwachte levensduur van de infrastructuur. Dit betekent dat de autoriteiten de volledige investeringskosten alleen kunnen terugvorderen als deze contracten kunnen worden verlengd of nieuwe contracten kunnen worden ondertekend.
- De voor afvalinzameling verantwoordelijke ondernemingen moeten contracten sluiten met burgers (huishoudens) en het tariefbedrag innen, behalve in een paar gemeenten die ervoor hebben gekozen hun burgers een belasting op te leggen. Het percentage ondertekende contracten varieerde van 60 % tot 100 %. Niettemin is er een wettelijke verplichting om afval van alle burgers in te zamelen. Het aantal onbetaalde facturen (2024) schommelde tussen 0,2 % en 40 %.

- 95** Wij stelden vast dat het beginsel van gedifferentieerde tariefstelling in alle vier de lidstaten wettelijk wordt opgelegd, maar dat Polen voor bewoning bestemde onroerende goederen (d.w.z. huishoudens) vrijstelt. In Portugal is uitvoering uiterlijk in 2030 voor huishoudens en uiterlijk in 2025 voor andere gebruikers, zoals bedrijven, bij wet verplicht.
- 96** Voor huishoudens constateerden we dat het beginsel van gedifferentieerde tariefstelling — waarbij facturering moet worden gebaseerd op het gewicht of volume van het geproduceerde afval — tot 2024 grotendeels nog niet in de vier door ons gecontroleerde lidstaten werd toegepast (zie [tabel 6](#)).

Tabel 6 | Beginsel van gedifferentieerde tariefstelling — Situatie per lidstaat

Lidstaat	Gedeeltelijke toepassing van het beginsel van gedifferentieerde tariefstelling: voornaamste redenen
Griekenland	Factureringsgrondslag: m ² (d.w.z. tarief vermenigvuldigd met de oppervlakte (m ²) van het onroerend goed).
Polen	○ Voor bewoning bestemde onroerende goederen — factureringsgrondslag: m² of waterverbruik of per hoofd van de bevolking of per huishouden. ○ Niet voor bewoning bestemde onroerende goederen — factureringsgrondslag: op basis van volume, in de gemeenten waarvoor wij over deze informatie beschikten. ○ Deels voor bewoning bestemde onroerende goederen — factureringsgrondslag: een combinatie van de twee voorgaande, in de gemeenten waarvoor wij over informatie beschikten.
Portugal	Factureringsgrondslag: ○ Vaste component (gekoppeld aan het aantal woningen in de gemeente). ○ Variabele component op basis van waterverbruik. 5 % van de gemeenten in Portugal past echter al het beginsel van gedifferentieerde tariefstelling toe.
Roemenië	Factureringsgrondslag: verschillend voor de drie betrokken districten. ○ Twee districten hanteren een tarief per persoon. ○ Eén district past het beginsel van gedifferentieerde tariefstelling gedeeltelijk toe (grondslag: volume van de bak), maar het is nog niet van toepassing op mensen die in appartementsgebouwen wonen. ○ Niet toegepast door het kleine aantal gemeenten dat ervoor koos een belasting te heffen in plaats van tarieven toe te passen.

Andere economische instrumenten

97 Wat de stortbelasting betreft, werd in de verslagen inzake vroegtijdige waarschuwing 2023 voor Griekenland, Portugal en Roemenië aanbevolen deze te verhogen. In alle drie de landen is de belasting geleidelijk verhoogd, maar ligt deze nog steeds onder het EU-gemiddelde⁴⁴ (variërend van 39 EUR tot 46 EUR per ton, in 2023). Ter vergelijking: het EEA stelt dat België een van de hoogste belastingtarieven in de EU heeft, wat er samen met een verbod op storten voor heeft gezorgd dat afval wordt gerecycled in plaats van verwijderd. Grote verschillen in de hoogte van de belasting kunnen ertoe leiden dat afval om economische redenen tussen landen wordt overgebracht. In [tabel 7](#) wordt een overzicht gegeven van de situatie in de vier lidstaten, op basis van onze analyse.

Tabel 7 | Stort- en verbrandingsbelasting

Lidstaat	Wettelijk verplicht	Sinds	Verhoging van de belasting
Stortbelasting			
Griekenland	JA	2012 Maar pas sinds 2022 toegepast	De belasting zal naar verwachting geleidelijk toenemen met 5 EUR per ton, van 20 EUR in 2022 tot 35 EUR in 2025. Vanaf 2026 zal de belasting variëren van 35 EUR tot 45 EUR per ton, afhankelijk van het aantal afvalbeheercentra dat in elke regio operationeel is. Voor regio's waar dergelijke centra nog niet voorhanden zijn, gelden specifieke regels. Aangezien de infrastructuur voor afvalverwerking beperkt is, vocht meer dan de helft van de Griekse gemeenten (164) de wet aan bij de Raad van State wegens ongrondwettigheid. De gemeenten beogen een deel van de belasting in te houden om hiermee afvalinfrastructuur in hun regio te investeren. De definitieve uitspraak was nog hangende in mei 2025.
Polen	JA	2001	Over een periode van 24 jaar (2001-2025) is de belasting per ton met ongeveer 1 500 % gestegen tot 418 zloty (rond 97 EUR per ton).
Portugal	JA	2006	Over een periode van 10 jaar (2015-2025) is de belasting met 536 % gestegen tot 35 EUR per ton.

⁴⁴ Briefing [29/2022](#).

Lidstaat	Wettelijk verplicht	Sinds	Verhoging van de belasting
Roemenië	JA	2019	Van 2023 tot 2024 is de belasting per ton met 100 % gestegen tot 160 RON (ongeveer 32 EUR per ton). Volgens de nationale autoriteiten is de invoer van afval voor stortdoeleinden weliswaar verboden, maar draagt de lage stortbelasting van Roemenië bij aan het probleem van illegale overbrenging van afval uit andere landen.
Verbrandingsbelasting			
Griekenland	n.v.t.	--	Griekenland heeft geen verbrandingsinstallaties.
Polen	NEE	--	Polen is niet van plan een verbrandingsbelasting in te voeren, ondanks de aanbeveling van de Commissie in het verslag inzake vroegtijdige waarschuwing 2023.
Portugal	JA	2006	De belasting is de afgelopen tien jaar meermaals verhoogd.
Roemenië	n.v.t.	--	Roemenië heeft geen verbrandingsinstallaties.

98 In de landspecifieke verslagen inzake vroegtijdige waarschuwing 2023 en 2018 voor Polen en Portugal werd ook aanbevolen regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid uit te voeren of te versterken. In het verslag 2018 voor Roemenië werd ook aanbevolen de regelingen uit te breiden.

99 Dergelijke regelingen bestaan tot op zekere hoogte in alle vier de lidstaten (zie [tabel 8](#)). Volgens de regelingen moeten producenten de volledige kosten van afvalbeheer dekken, van gescheiden inzameling tot sortering, verwerking en verwijdering. In Polen en Portugal, waar de regelingen al operationeel zijn, zijn de door producenten betaalde vergoedingen momenteel echter ontoereikend om al deze kosten te dekken.

Tabel 8 | Regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Lidstaat	Opmerkingen
Griekenland	In tegenstelling tot wat de nationale wetgeving voorschrijft, zijn de regelingen nog niet volledig operationeel voor alle afvalstromen; dit is te wijten aan vertragingen bij de uitvoering.
Polen	In 2023 heeft de Commissie een inbreukprocedure tegen Polen ingeleid, onder meer wegens de onvolledige/onjuiste omzetting van de bepalingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Hoewel er enkele regelingen bestaan, zijn de betaalde vergoedingen ontoereikend om de kosten van afvalbeheer te dekken.

Lidstaat	Opmerkingen
Portugal	Regelingen bestaan, maar ondanks een stijging in 2024 dekken de door producenten betaalde vergoedingen de kosten voor afvalbeheer niet volledig. Portugal heeft de prijzen met ingang van januari 2025 verhoogd. De effecten van deze stijging wat betreft kostendekking moeten nog blijken.
Roemenië	Er bestaan regelingen en in de contracten die we voor drie districten hebben bekeken, wordt vermeld dat vergoedingen de werkelijke kosten moeten dekken. Wij hebben de uitvoering van deze contracten niet beoordeeld.

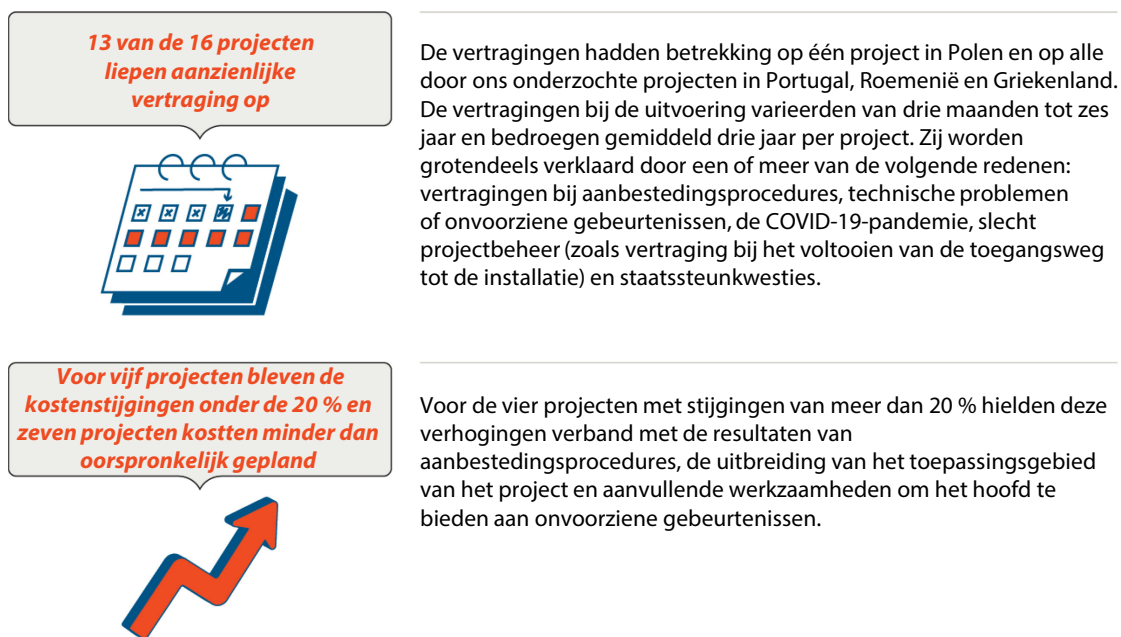
100 Wat statiegeldsystemen betreft, werd in de landspecifieke verslagen inzake vroegtijdige waarschuwing 2023 voor Polen en Portugal en in de verslagen 2018 voor Portugal en Roemenië aanbevolen deze in te voeren. In Roemenië bestaat een dergelijk systeem sinds eind 2023, terwijl dergelijke regelingen in de andere drie lidstaten naar verwachting in 2025 (Polen) of 2026 (Griekenland en Portugal) van start zullen gaan.

De meeste in de steekproef opgenomen projecten liepen vertraging op en in sommige gevallen deden zich problemen voor met betrekking tot de kosten en de capaciteit

101 Voor onze steekproef van 16 projecten (*bijlage I, figuur 10*) beoordeelden wij of deze qua tijd en kosten goed waren uitgevoerd en over passende verwerkingscapaciteit beschikten. In het geval van projecten betreffende stortplaatsen beoordeelden wij of de exploitanten voorzieningen hadden getroffen voor het dekken van de door de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen vereiste kosten voor sluiting en nazorg.

102 De meeste projecten (13 van de 16) liepen vertragingen op van meer dan 18 maanden na de oorspronkelijke voltooiingsdatum. Bij alle door ons onderzochte projecten, op vier na, bleven de kostenstijgingen onder de 20 % ten opzichte van de oorspronkelijk goedgekeurde kosten of daalden deze kosten zelfs (*figuur 11*).

Figuur 11 | Vertragingen en kostenstijgingen nader bekeken



Bron: ERK.

- 103** Vertragingen kunnen gevolgen hebben voor de doeltreffendheid, zoals blijkt uit de Roemeense projecten in [kader 6](#). Bovendien bestaat het risico dat vertraging bij de uitvoering van projecten de vooruitgang met betrekking tot de in de EU-wetgeving vastgestelde doelstellingen vertraagt ([figuur 2](#) en [figuur 3](#)).

Kader 6

Gevolgen van vertragingen bij de projectuitvoering — Vier projecten in Roemenië

- De eerste projectaanvragen voor de vier door ons onderzochte projecten werden ingediend tussen 2010 en 2012, d.w.z. meer dan tien jaar voordat ze werden afgerond (drie projecten) of operationeel werden (één project). De werken werden uitgevoerd zoals oorspronkelijk gepland, d.w.z. met een ontwerp dat de op dat moment beschikbare afvalverwerkingstechnologie weerspiegelde. Zo vond mechanische behandeling meestal handmatig plaats, met slechts enkele automatische processen. Dit resulteerde in lage terugwinningspercentages van materialen.
- Door vertraagde procedures voor de selectie van exploitanten van de infrastructuur zijn de installaties en apparatuur jarenlang ongebruikt gebleven, waardoor deze zijn verslechterd (drie projecten). Voor het vierde project, dat nog niet operationeel was, ondertekende de begunstigde een onderhoudscontract om verslechtering te voorkomen.
- Vertragingen in één project leidden ertoe dat niet-conforme stortplaatsen werden gesloten, hoewel een nieuwe stortplaats die wel aan de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen voldeed, nog niet klaar was. Om het afval te beheren, openden de lokale autoriteiten een tijdelijke stortplaats die tot 2020 werd gebruikt. In mei 2024 bevond zich nog 300 ton onbehandeld gemeentelijk afval op de tijdelijke locatie, zoals te zien is op de onderstaande foto.



Bron: ERK (foto genomen in mei 2024).

104 Twee van de 16 projecten waren eind 2024 nog niet operationeel, hoewel de werkzaamheden voor beide projecten al enkele jaren waren voltooid. In het ene geval werd het afval pas ingezameld nadat er vuilniswagens waren gekocht, terwijl in het andere geval het contract met de toekomstige exploitant nog niet was ondertekend. Een ander project was slechts gedeeltelijk operationeel: de verwerkingsinfrastructuur was in gebruik, maar een contract voor afvalinzameling en -vervoer in een van de vier projectzones was nog niet ondertekend.

105 Wat capaciteit betreft, konden we 10 van de 16 projecten analyseren. Twee projecten waren namelijk nog niet operationeel, twee andere waren pas kort voor ons bezoek in bedrijf genomen en de laatste twee waren van een type waarbij de capaciteit niet relevant was. Wij stelden vast dat:

- drie projecten aanzienlijk onder hun aangegeven capaciteit opereerden (variërend van 38 % tot 54 %), ten minste gedurende een bepaalde periode. De redenen hiervoor waren technische problemen of minder dan verwachte hoeveelheden gescheiden ingezameld afval die moesten worden verwerkt;
- twee projecten beschikten niet over voldoende capaciteit, omdat de hoeveelheid te verwerken afval werd onderschat. Zo is in één geval gescheiden inzameling aanzienlijk toegenomen dankzij bewustmakingscampagnes.

106 De potentiële milieueffecten van de exploitatie van stortplaatsen zijn niet beperkt tot de exploitatieperiode van de infrastructuur, want potentiële [percolaatinfiltratie](#) en uitstoot van stortplaatsgassen houden nog tientallen jaren aan nadat het storten van afval is beëindigd. Daarom schrijft de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen voor dat middelen moeten worden gereserveerd voor de sluitings- en nazorgkosten voor een periode van ten minste dertig jaar. Dit kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van een financiële zekerheid.

107 Wij constateerden dat de nationale wetgeving in alle vier de lidstaten dergelijke voorzieningen voorschrijft, en in één geval (Portugal) wordt het bedrag ook gespecificeerd. Voor de acht projecten in onze steekproef die investeringen voor een stortplaats omvatten, constateerden we dat de voorzieningen in vijf gevallen toereikend waren in vergelijking met de in een specifieke studie vastgestelde bedragen ([tabel 9](#)).

Tabel 9 | Voorzieningen voor de sluiting en nazorg van stortplaatsen

Lidstaat	Vereiste in nationaal recht	Grondslag voor de vaststelling van het bedrag (bij wet)	Zijn de voorzieningen in de financiële rekeningen toereikend?
Griekenland	JA	Studie	Voldoende in twee van de vier projecten.
Polen	JA	Niet vermeld, maar er is een wettelijke verplichting dat het bedrag voldoende moet zijn om de kosten te dekken	Geen investeringen in stortplaatsen in onze steekproef.
Portugal	JA	20 % van de totale investeringen in stortplaatsen	Geen investeringen in stortplaatsen in onze steekproef.
Roemenië	JA	Studie	Voldoende in drie van de vier projecten.

Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Annemie Turtelboom, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 15 oktober 2025.

Voor de Rekenkamer



Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

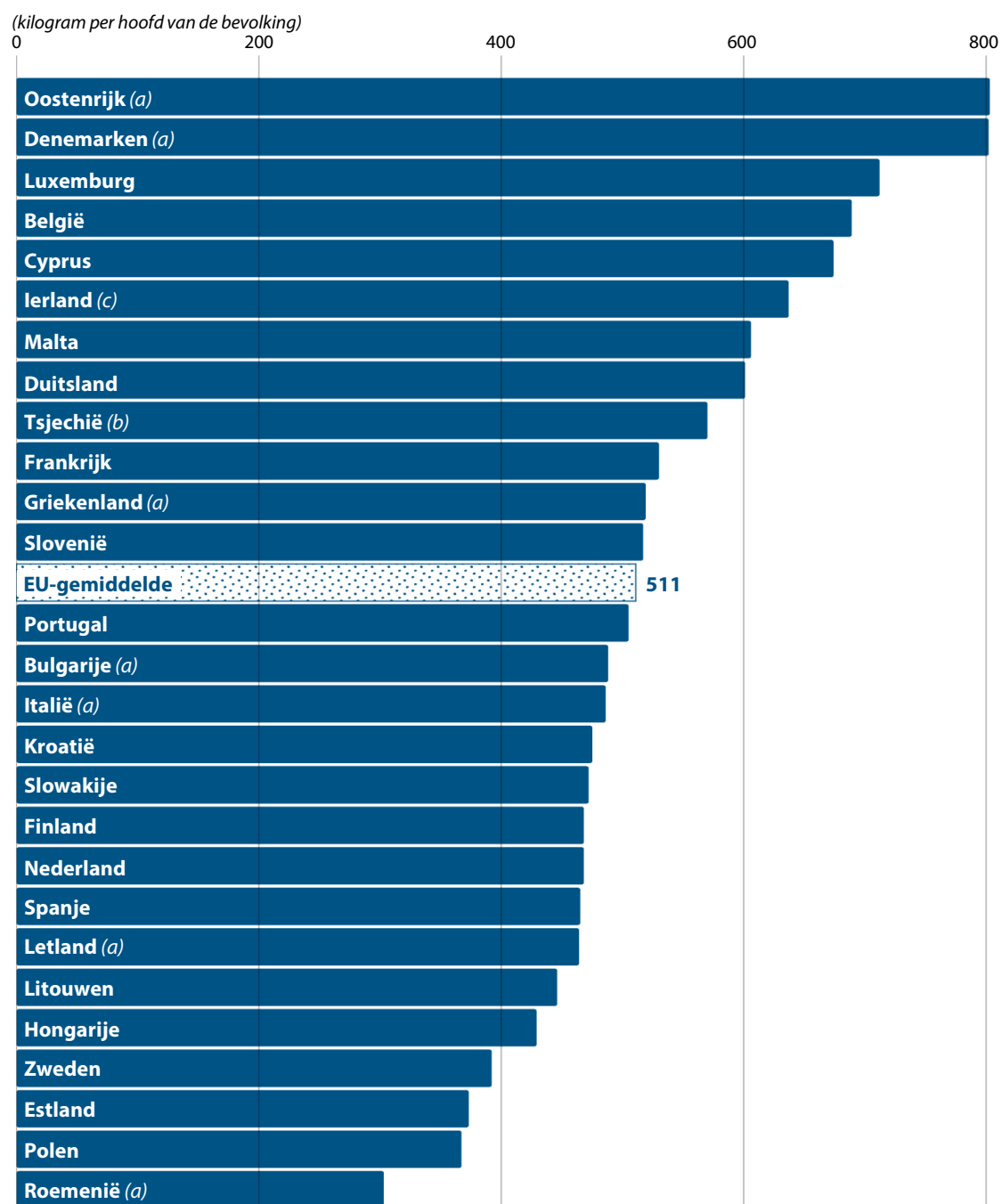
Gemeentelijk afval nader uitgelegd

- 01** Onder gemeentelijk afval wordt afval verstaan dat door of namens gemeentelijke autoriteiten wordt ingezameld en via afvalbeheersystemen wordt verwerkt en verwijderd¹. Het omvat zowel gemengd als gescheiden ingezameld afval (zoals glas of papier) afkomstig van huishoudens, alsook afval van andere bronnen zoals kantoren, winkels en overheidsinstellingen, mits het afval dezelfde kenmerken en samenstelling heeft als het afval dat bij huishoudens wordt ingezameld².
- 02** In 2023 bedroeg het gemeentelijk afval in de EU 511 kg per hoofd van de bevolking, maar de situatie verschilt aanzienlijk per lidstaat, variërend van ongeveer 300 kg tot 800 kg per hoofd van de bevolking (zie [figuur 1](#)). Factoren die de verschillen verklaren, zijn bijvoorbeeld economische rijkdom en de mate van verstedelijking met een grotere afhankelijkheid van verpakte en convenienceproducten.

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

² [Richtlijn 2008/98/EG](#), artikel 3, punt 2 ter.

Figuur 1 | In 2023 geproduceerd gemeentelijk afval (in kg/hoofd van de bevolking)

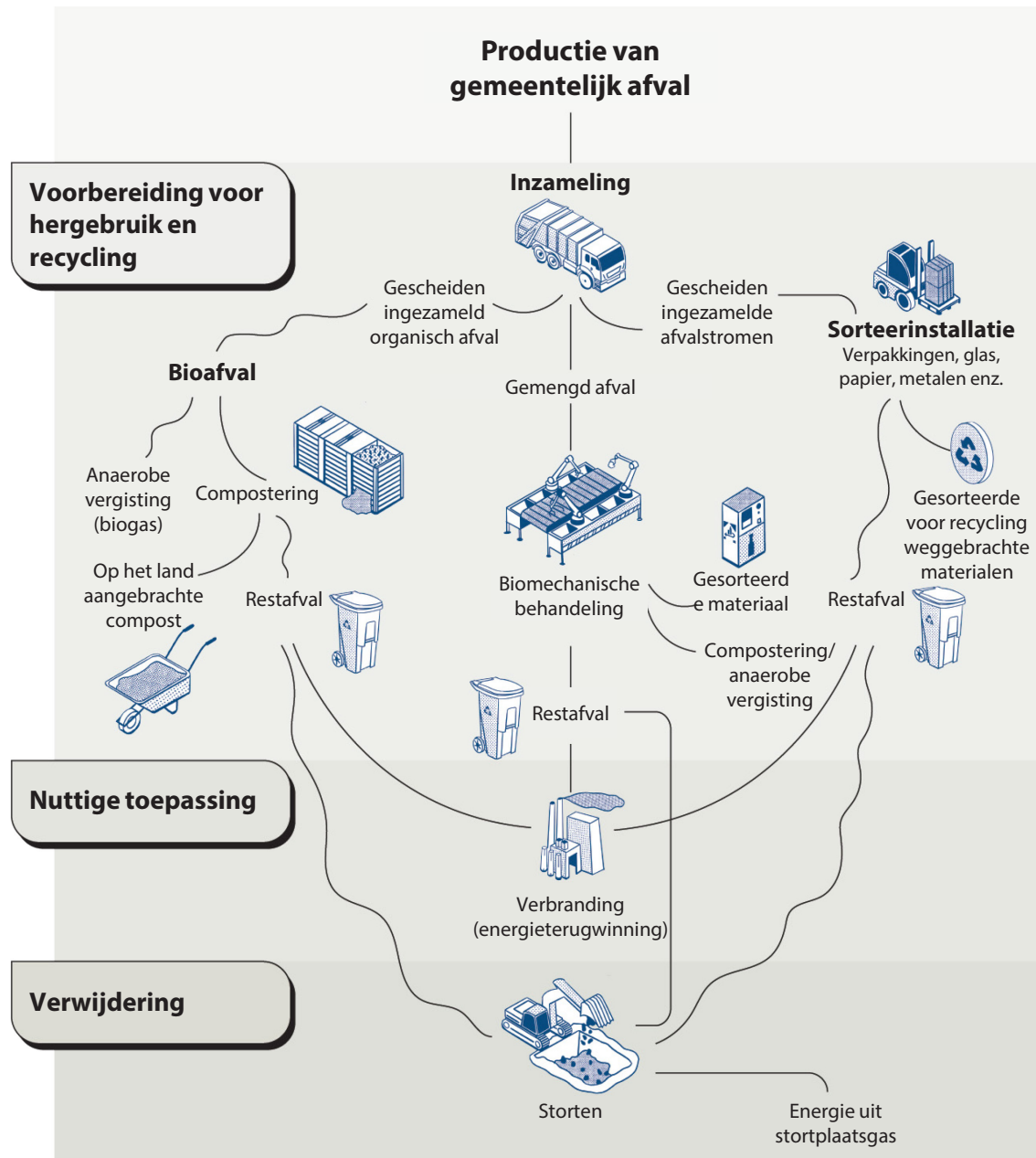


a: gegevens 2022; b: gegevens 2021; c: gegevens 2020

Bron: ERK, op basis van de Eurostat-dataset [env_wasmun](#), geëxtraheerd op 2 oktober 2025.

03 De verwerking van afval omvat handelingen zoals compostering van bioafval, recycling, verbranding en storten. Het afvalbeheerproces wordt weergegeven in *figuur 2*.

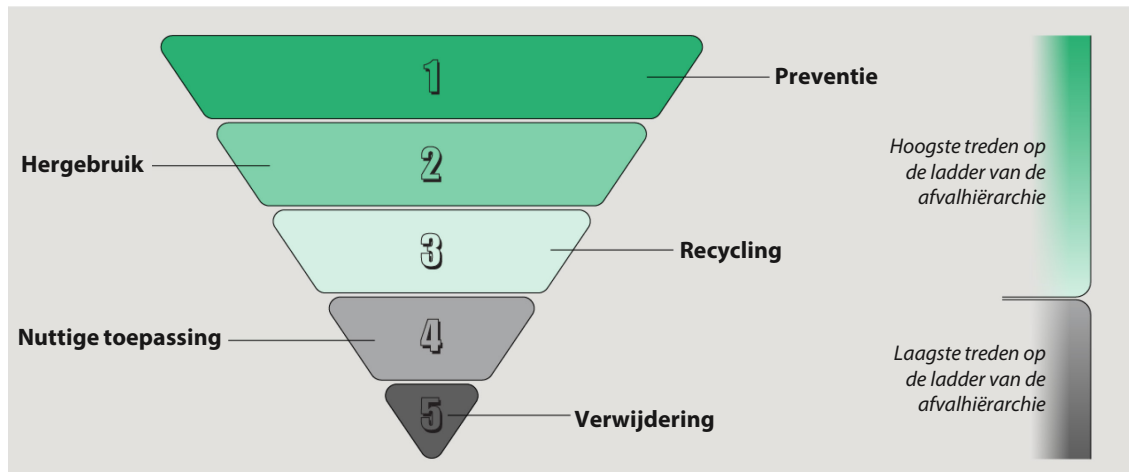
Figuur 2 | Het afvalbeheerproces



Bron: ERK.

- 04** In 2008 werd op grond van het EU-recht een afvalhiërarchiepiramide in vijf treden vastgesteld, waarbij prioriteit wordt gegeven aan afvalpreventie en waarbinnen het storten van afval als minst wenselijke optie wordt aangemerkt (*figuur 3*).

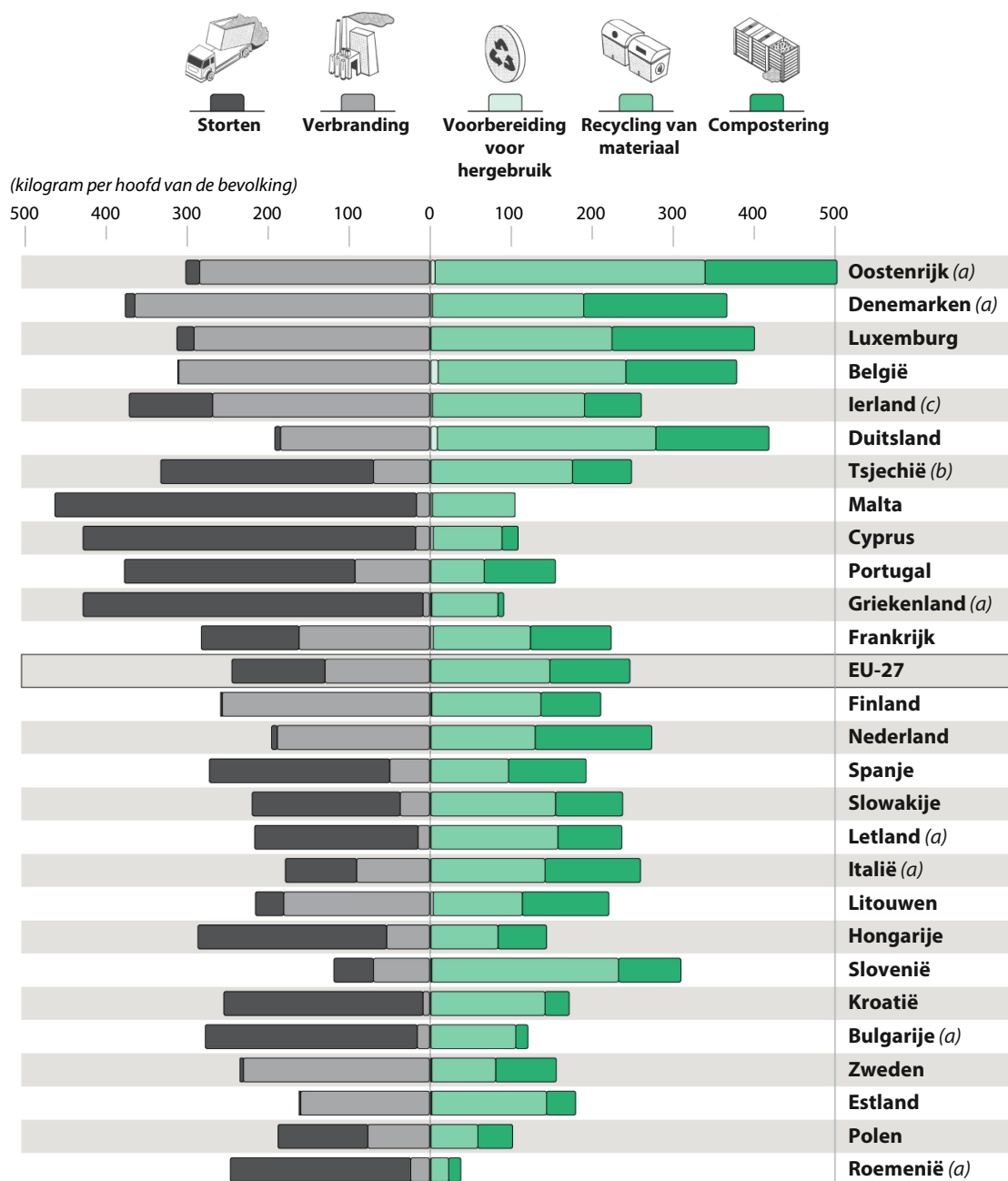
Figuur 3 | Afvalhiërarchie



Bron: ERK, op basis van de afvalstoffenrichtlijn.

05 **Figuur 4** toont het aandeel van de verschillende verwerkingsmethoden per lidstaat. Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten: in sommige wordt meer dan 70 % van het afval gestort en in andere wordt meer dan 50 % verbrand.

Figuur 4 | Gemeentelijk afval per hoofd van de bevolking en verwerkingsmethoden (2023, in kg)

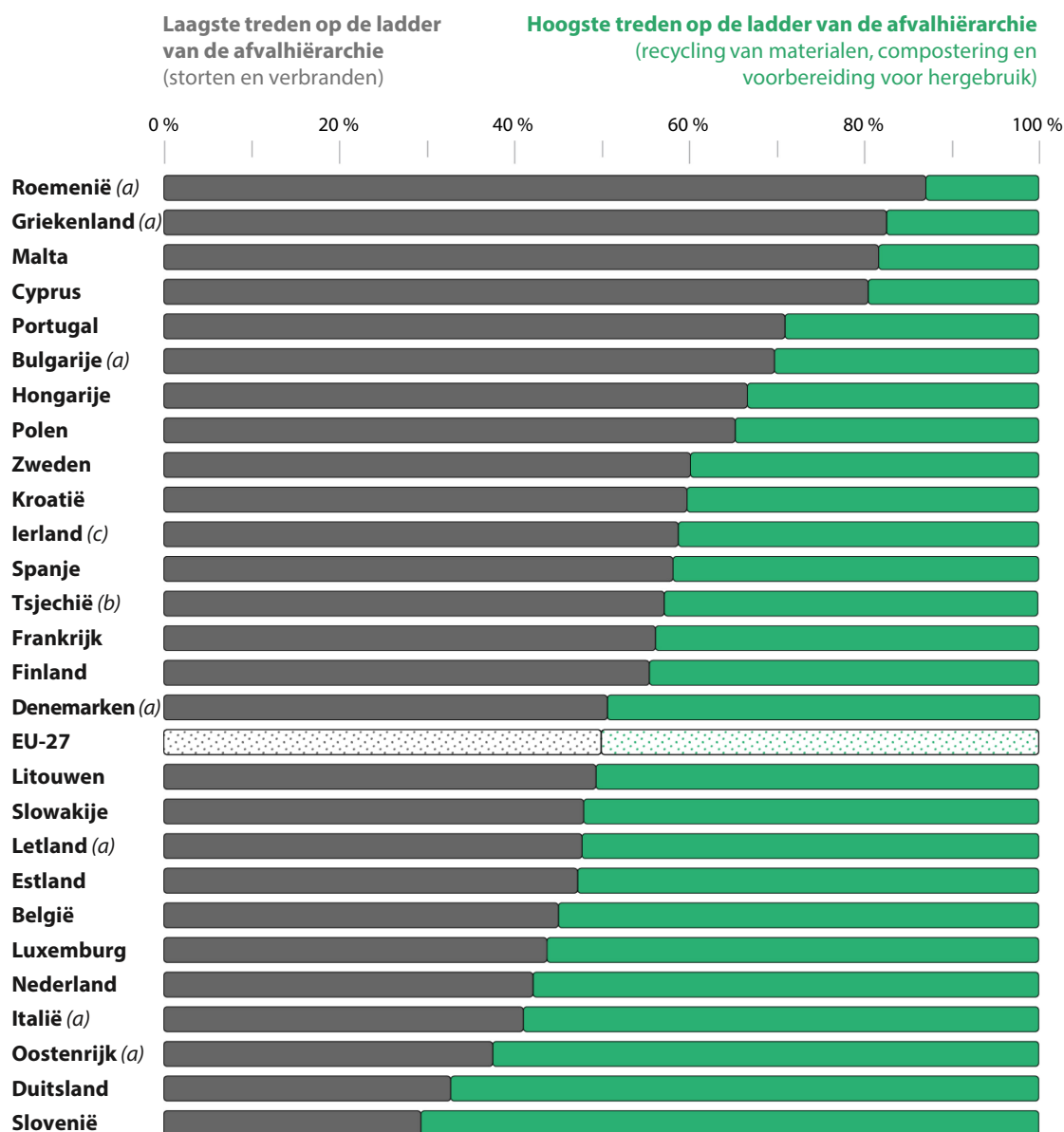


a: gegevens 2022; b: gegevens 2021; c: gegevens 2020

Bron: ERK, op basis van de Eurostat-dataset [env_wasmun](#), geëxtraheerd op 2 oktober 2025.

06 **Figuur 5** toont het percentage tussen de laagste en hoogste treden op de ladder van de afvalhiërarchie. De koplopers op het gebied van recycling en compostering (meer dan 60 % van het gemeentelijk afval) zijn Slovenië, Duitsland en Oostenrijk.

Figuur 5 | Aandeel afval dat wordt verwerkt in de lagere en hogere treden op de ladder van de afvalhiërarchie (2023, in %)



a: gegevens 2022; b: gegevens 2021; c: gegevens 2020

Bron: ERK, op basis van de Eurostat-dataset [env_wasmun](#), geëxtraheerd op 2 oktober 2025.

EU-regelgevingskader

- 07** Het EU-kader voor afvalbeheer is in 1975 vastgesteld bij de [afvalstoffenrichtlijn](#), gebaseerd op de artikelen 100 en 235 van het [Verdrag van Rome](#). Sindsdien worden in de rechtshandelingen de lidstaten aangemoedigd om afval te voorkomen, te recyclen en te verwerken met als doel materialen en energie terug te winnen en processen voor het hergebruik van afval in te voeren.
- 08** Op dit moment omvat de belangrijkste EU-wetgeving met betrekking tot gemeentelijk afval ([figuur 6](#)) drie richtlijnen, die alle meermaals zijn gewijzigd: de kaderrichtlijn afvalstoffen (“afvalstoffenrichtlijn”), de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval (“verpakkingsrichtlijn”) en de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen. In 2025 werd de verpakkingsrichtlijn ingetrokken bij de verordening betreffende verpakking en verpakkingsafval (“verpakkingsverordening”), terwijl een verdere wijziging van de afvalstoffenrichtlijn werd aangenomen.

Figuur 6 | Rechtshandelingen

Kaderrichtlijn afvalstoffen

Richtlijn 2008/98/EG, als gewijzigd in 2014, 2015, 2017, 2018 en 2025

Stelt maatregelen vast om het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen door de negatieve gevolgen van de afvalproductie en -beheer te voorkomen of te verminderen.
Heeft de afvalhiërarchie ingevoerd.
Stelt door de lidstaten te bereiken doelstellingen vast.

Richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval

Richtlijn 94/62/EG, als gewijzigd in 2003, 2004, 2005, 2009, 2013, 2015 en 2018

Stelt maatregelen vast die op de eerste plaats gericht zijn op de preventie van verpakkingsafval en, als verdere fundamentele beginselen, op het hergebruik van verpakkingen, de recycling en andere vormen van nuttige toepassing van verpakkingsafval, teneinde de definitieve verwijdering van dergelijk afval te verminderen om bij te dragen tot de overgang naar een circulaire economie.
Stelt door de lidstaten te bereiken doelstellingen vast.

Verordening betreffende verpakkingen en verpakkingsafval

Verordening (EU) 2025/40, tot intrekking van de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval

Stelt voor de gehele levenscyclus van verpakkingen eisen vast voor de milieuduurzaamheid en de etikettering, ten behoeve van het in de handel brengen ervan. Stelt ook eisen vast voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en de preventie van verpakkingsafval, zoals de vermindering van overvloedige verpakkingen en het hergebruik of de navulling van verpakkingen, alsook inzameling en verwerking, met inbegrip van recycling, van verpakkingsafval.
Stelt door de lidstaten te bereiken doelstellingen vast.

Richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen

Richtlijn 1999/31/EG, als gewijzigd in 2018

Heeft tot doel het storten van afval, en met name afval dat zich leent voor recycling of andere nuttige toepassing, geleidelijk te verminderen. Voorziet ook, middels strenge operationele en technische voorschriften inzake afvalstoffen en stortplaatsen, in maatregelen, procedures en richtsnoeren om negatieve gevolgen van het storten van afvalstoffen voor het milieu, in het bijzonder de verontreiniging van oppervlaktewater, grondwater, bodem en lucht, en voor het wereldwijde milieu, ook door het broeikaseffect, alsmede elk risico dat daar tijdens de gehele levensduur van de stortplaats uit voortvloeit voor de volksgezondheid, te voorkomen of te verminderen.
Stelt door de lidstaten te bereiken doelstellingen vast.

Bron: ERK.

Rollen en verantwoordelijkheden

09 De rollen en verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten zijn weergegeven in *figuur 7*.

Figuur 7 | Rollen en verantwoordelijkheden



Commissie

Directoraat-generaal (DG) ENV is verantwoordelijk voor milieubeleid, dat ook afvalstoffen omvat. DG REGIO is verantwoordelijk voor cohesiebeleid, in het kader waarvan de lidstaten aanzienlijke financiering wordt verleend voor het uitvoeren van afvalprojecten. DG ECFIN en SG RECOVER (taskforce onder het secretariaat-generaal) zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Het Europees Milieuagentschap (EEA) is een agentschap van de Europese Unie en biedt inzicht in de toestand van het milieu in Europa, waaronder met betrekking tot afval. Het brengt verslagen en gegevens uit, bijvoorbeeld over de vooruitgang van de lidstaten bij het bereiken van afvaldoelstellingen.



Lidstaten

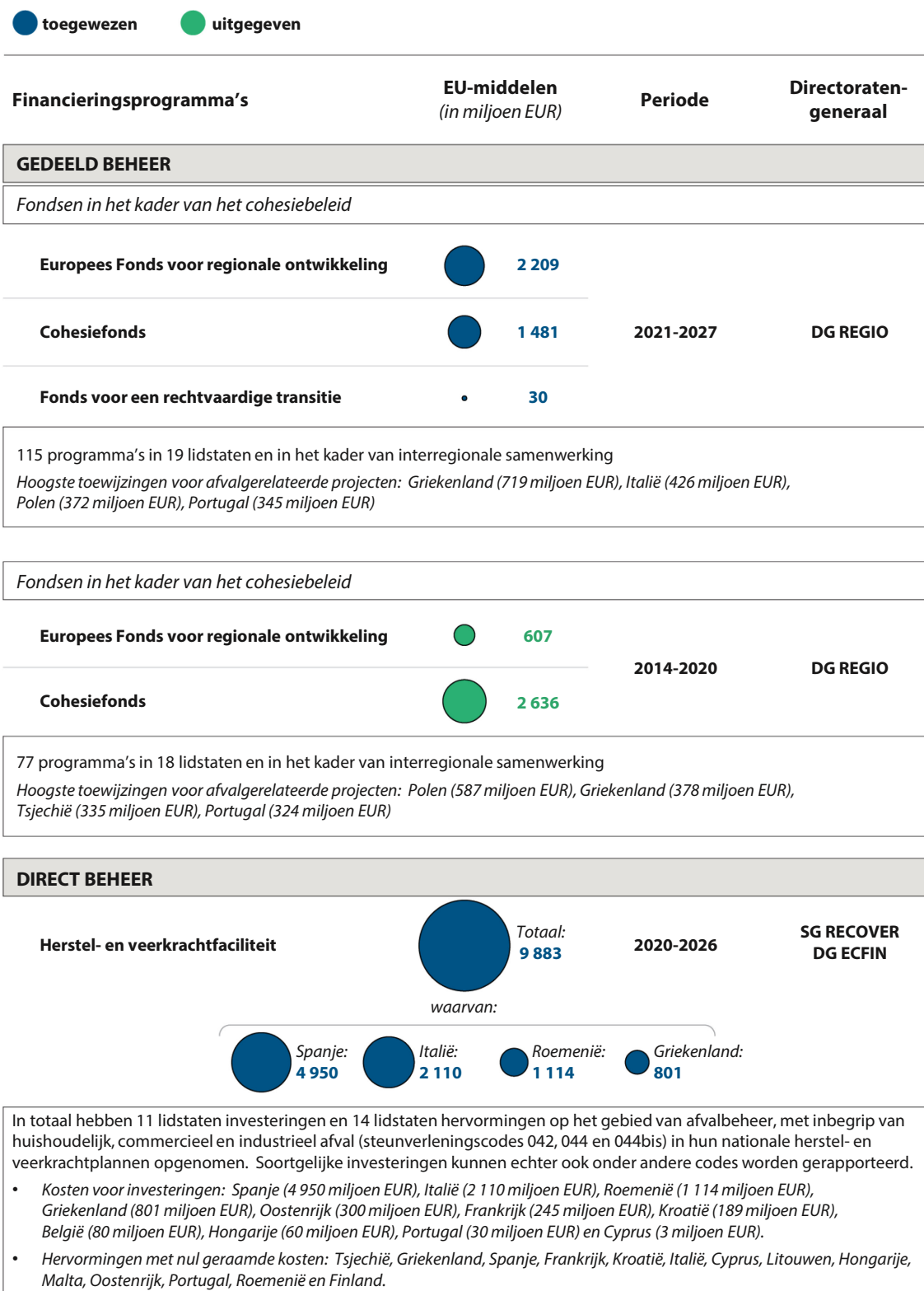
- beslissen over nationaal beleid voor gemeentelijk afval. De uitvoering van het afvalbeheerbeleid (waaronder de inzameling, verwerking en verwijdering van afval) wordt over het algemeen gedelegeerd aan regionale en/of lokale overheden (d.w.z. gemeenten);
- stellen afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's op;
- beslissen over hun niveau van overheidssteun;
- voeren sommige EU-fondsen uit (zoals de fondsen in het kader van het cohesiebeleid).

Bron: ERK.

De voornaamste bronnen van EU-financiering

10 De voornaamste bronnen van EU-financiering voor projecten op het gebied van gemeentelijk afval zijn de fondsen die worden uitgevoerd in het kader van het cohesiebeleid en de herstel- en veerkrachtfaciliteit (*figuur 8*). Ze worden beheerd door verschillende directoraten-generaal (DG's) van de Commissie en kennen verschillende beheersvormen.

Figuur 8 | EU-financieringsprogramma's — Investerings in beheer van gemeentelijk afval



Bron: ERK, op basis van het [opendataplatform voor cohesie](#) (update van 5 april 2024 voor de periode 2014-2020 en update van 10 april 2025 voor de periode 2021-2027) en de databanken van de Commissie voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

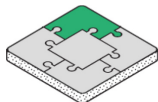
Reikwijdte en aanpak van de controle

- 11** In dit verslag wordt nagegaan welke maatregelen de Commissie en de lidstaten hebben genomen om de EU-doelstellingen voor gemeentelijk afval te verwezenlijken. Hiertoe beoordeelden wij in hoeverre:
- de wetgevingsinitiatieven en handhavingspraktijken van de Commissie geschikt waren voor het beoogde doel;
 - de vier in de steekproef opgenomen lidstaten goede vooruitgang hebben geboekt bij het behalen van de afvalstreefdoelen en -doelstellingen van de EU;
 - met EU-middelen gefinancierde projecten goed werden uitgevoerd qua tijd, kosten en capaciteit.
- 12** Onze controle had betrekking op gemeentelijk afval zoals geregeld in de afvalstoffenrichtlijn, de verpakkingsrichtlijn, de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen en de verpakkingsverordening. Wij analyseerden geen gemeentelijke afvalstromen waarvoor geen doelstellingen zijn (zoals grofvuil) of afvalstromen die onder andere rechtshandelingen vallen (zoals elektrische en elektronische apparatuur en autowrakken). Daarnaast sloten we de volgende twee aspecten van onze reikwijdte uit: i) in- en uitvoer van afvalstoffen, en ii) de betrouwbaarheid van de aan Eurostat gerapporteerde afvalgegevens. Onze controle bestreek de periode van 2014 tot eind 2024.

13 Wij analyseerden bewijsmateriaal uit verschillende bronnen (zie [figuur 9](#)).

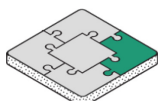
Figuur 9 | Informatiebronnen

Documenten



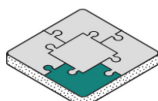
EU-beleidsdocumenten inzake afval, het regelgevingskader, nationale documentatie over afval, en verslagen en studies die zijn gepubliceerd door het Europees Milieuagentschap (EEA), onderzoeksinstituten, verenigingen en academici.

Gegevens



Gegevens uit verschillende bronnen, voornamelijk van de Commissie, Eurostat, het EEA, het opendataplatform voor cohesie en nationale autoriteiten. Bijvoorbeeld afvalstatistieken die door de lidstaten worden gerapporteerd of gegevens over projecten.

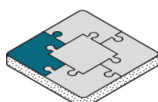
Controlebezoeken in vier lidstaten



Voor een steekproef van vier lidstaten (Griekenland, Polen, Portugal en Roemenië) hebben wij het volgende onderzocht: nationale afvalbeheerplannen, wetgevings- en beleidsdocumenten, financieringssteun, uitvoeringsplannen enz.

Wij selecteerden op basis van vakkundige oordeelsvorming lidstaten uit de bevolking van die lidstaten die het risico liepen de EU-doelstellingen voor gemeentelijk en verpakkingsafval niet te halen. Onze selectie was gebaseerd op materialiteit en geografische dekking. De uitgaven van deze vier lidstaten vertegenwoordigen 47 % van de totale uitgaven voor afvalprojecten in het kader van het cohesiebeleid in de periode 2014-2020.

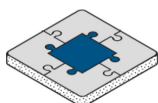
16 projecten



Voor een steekproef van 16 projecten (in dezelfde vier lidstaten) hebben wij het volgende onderzocht: projectaanvragen, goedkeuringen van subsidies, eindverslagen over de bouw van faciliteiten, vergunningen, bewustmakingsactiviteiten en al het materiaal dat nodig is om vast te stellen in hoeverre het beginsel "de vervuiler betaalt" in de gemeenten in de steekproef werd toegepast.

Wij selecteerden op basis van vakkundige oordeelsvorming projecten die in de periode 2014-2020 in de vier lidstaten in het kader van het cohesiebeleid zijn gefinancierd. We selecteerden projecten uit de populatie van projecten waarvoor we informatie hadden ontvangen waaruit bleek dat deze projecten operationeel waren. Wij hebben alleen projecten opgenomen die meer dan 1 miljoen EUR aan EU-financiering hadden ontvangen.

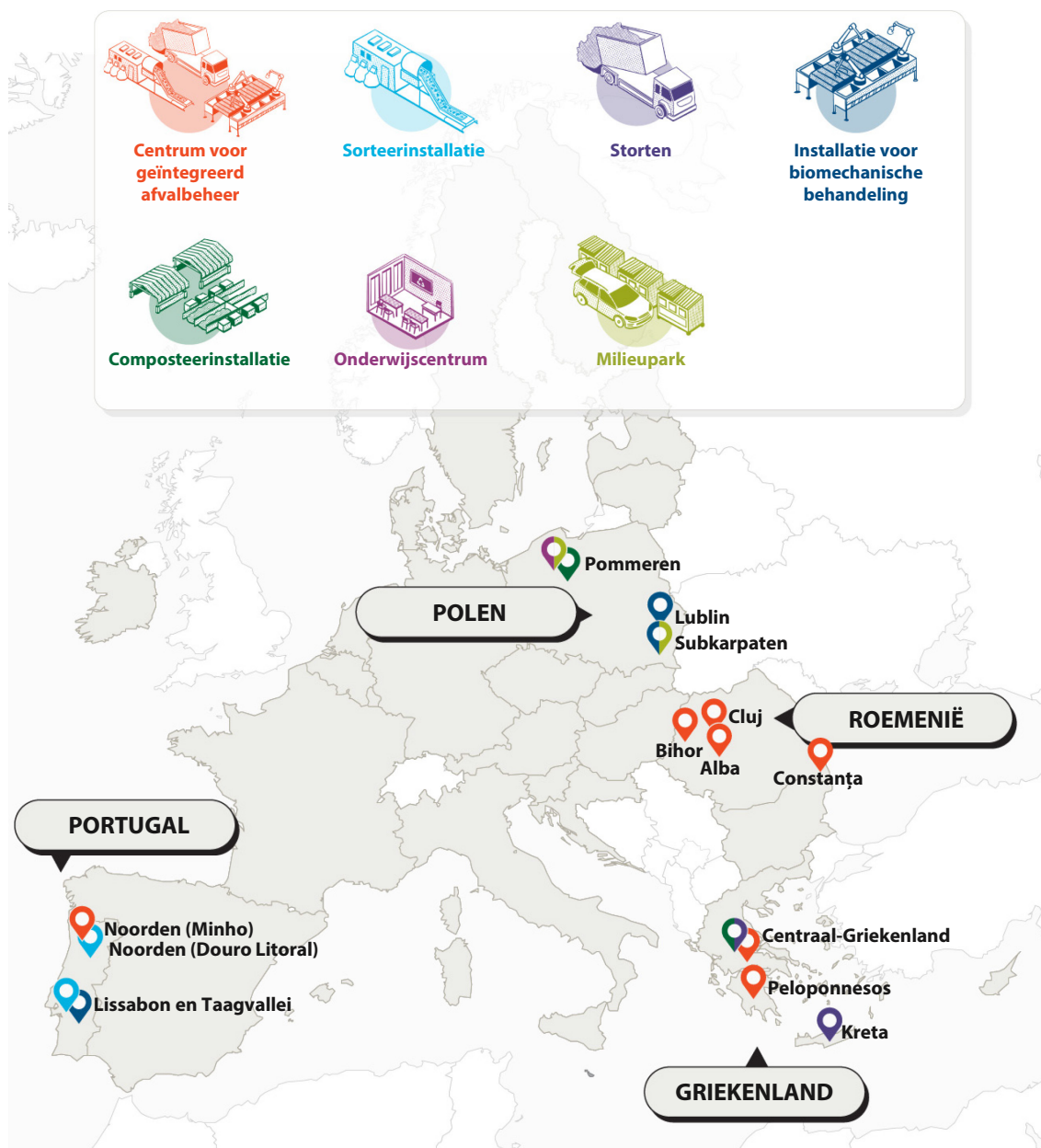
Vraaggesprekken



Vraaggesprekken met personeel van de directoraten-generaal van de Commissie en het EEA, en met vertegenwoordigers van ministeries, nationale afvalagentschappen, de begunstigen van EU-financiering en regionale en lokale overheden. Informatiebijeenkomsten met autoriteiten in twee lidstaten (België en Italië). Vraaggesprekken met verenigingen die actief zijn op het gebied van afval op EU- en nationaal niveau.

14 **Figuur 10** toont de locatie van de onderzochte projecten en het soort investering.

Figuur 10 | Locatie en soort onderzochte projecten



Opmerking: Centra voor geïntegreerd afvalbeheer omvatten stortplaatsen, sorteerinstallaties, installaties voor biomechanische behandeling en composteerinstallaties.

Bron: ERK.

-
- 15** Dit verslag maakt deel uit van een door ons uitgebrachte reeks publicaties over verschillende aspecten van afval en circulariteit. Deze omvatten [Speciaal verslag 16/2024](#) over EU-ontvangsten op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval, [Speciaal verslag 17/2023](#) over de circulaire economie, [Analyse 02/2023](#) over gevaarlijke afvalstoffen en [Analyse nr. 04/2020](#) over kunststofafval.
- 16** Wij besloten deze controle uit te voeren om waardevolle inzichten te verschaffen die als basis kunnen dienen voor de komende herziening van bepaalde doelstellingen door de Commissie. Volgens de richtlijnen (afvalstoffenrichtlijn, verpakkingsrichtlijn en richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen) en de verpakkingsverordening moeten deze herzieningen in 2024, 2028 en 2032 plaatsvinden, afhankelijk van de doelstellingen. Bij de opstelling van dit verslag waren de in 2024 geplande herzieningswerkzaamheden van de Commissie (richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen) nog gaande.

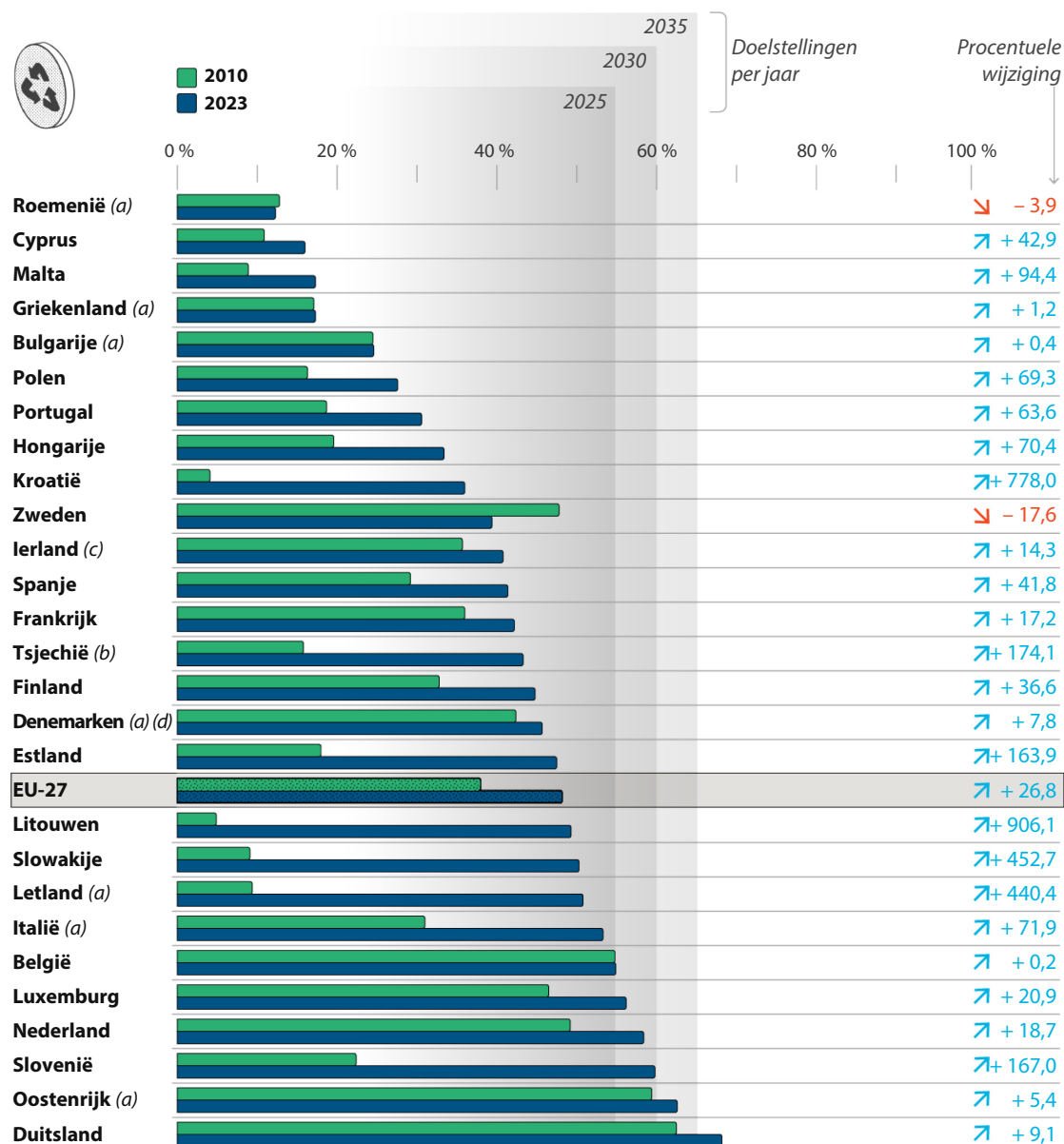
Bijlage II — Vooruitgang van de lidstaten bij de verwezenlijking van de drie belangrijkste doelstellingen voor gemeentelijk afval

01 Wij analyseerden aan de hand van de databanken van Eurostat de vooruitgang van de lidstaten met betrekking tot de drie belangrijkste doelstellingen voor gemeentelijk afval:

- “voor hergebruik voorbereid en gerecycled gemeentelijk afval”, van 2010 tot 2023 (*figuur 1*);
- “voor hergebruik voorbereid en gerecycled verpakkingsafval”, van 2010 tot 2022 (*figuur 2*), en
- “stortplaatsafval in % van al het geproduceerde gemeentelijk afval”, van 2010 tot 2023 (*figuur 3*).

We hebben de gegevens gebruikt die de lidstaten vrijwillig aan Eurostat doorgeven, omdat hiermee de vooruitgang na verloop van tijd kan worden bekeken. Deze gegevens kunnen afwijken van de gegevens die de lidstaten verstrekken overeenkomstig de relevante uitvoeringsbesluiten van de Commissie met betrekking tot de recycling van gemeentelijk afval en stortplaatsafval, en van de gegevens die de Commissie gebruikt om te beoordelen of de doelstellingen zijn gehaald (*bijlage III*).

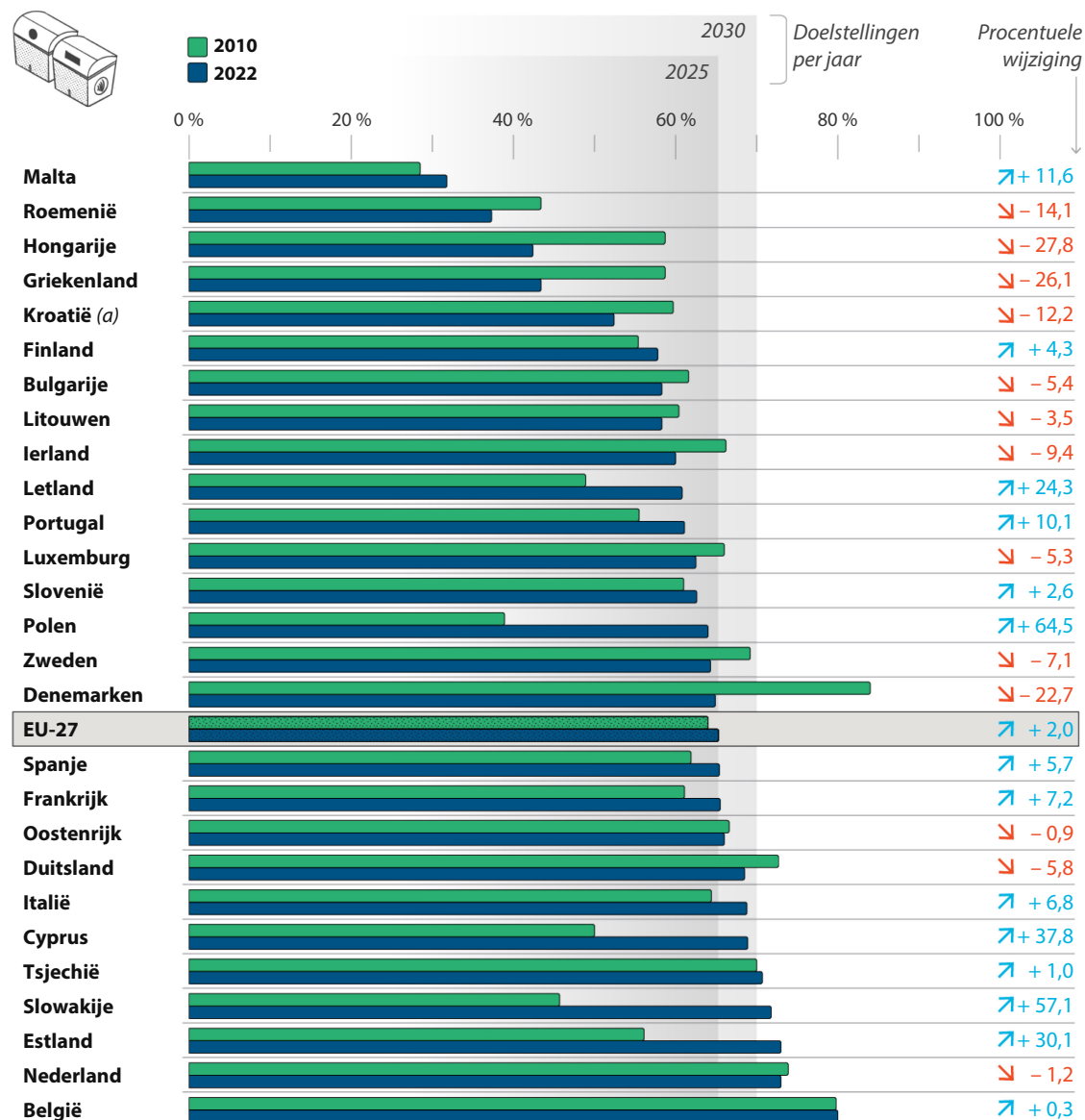
Figuur 1 | Vooruitgang van de lidstaten bij het behalen van de doelstelling “voor hergebruik voorbereid en gerecycled gemeentelijk afval”, van 2010 tot 2023



a: gegevens 2022; b: gegevens 2021; c: gegevens 2020; d: gegevens 2011

Bron: ERK, op basis van de Eurostat-dataset [sdg_11_60](#), geëxtraheerd op 2 oktober 2025.

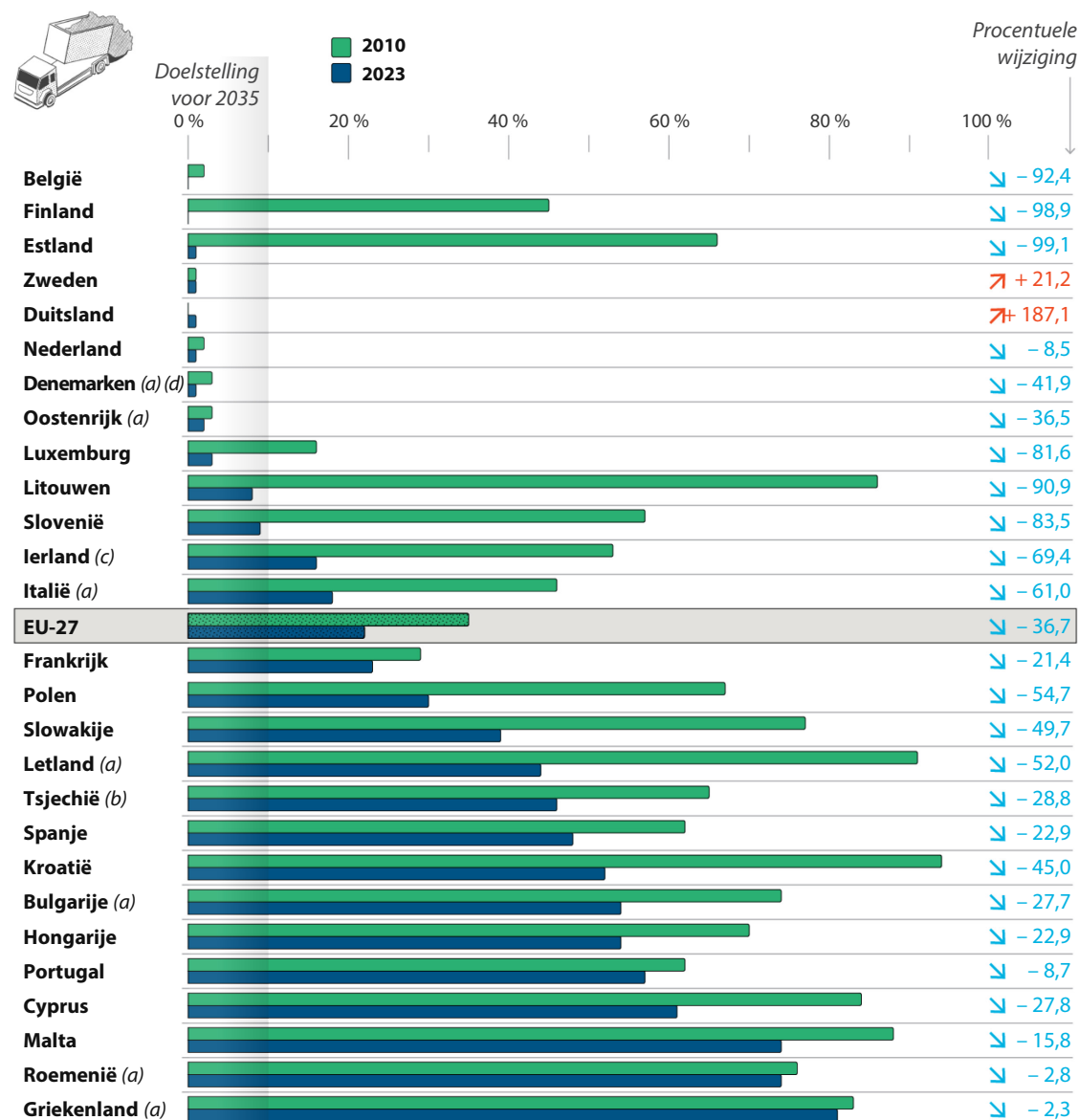
Figuur 2 | Vooruitgang van de lidstaten bij het behalen van de doelstelling “voor hergebruik voorbereid en gerecycled verpakkingsafval”, van 2010 tot 2022



a: gegevens 2012

Bron: ERK, op basis van de Eurostat-dataset [env_waspac](#), geëxtraheerd op 2 oktober 2025.

Figuur 3 | Vooruitgang van de lidstaten bij het behalen van de doelstelling “stortplaatsafval in % van al het geproduceerde gemeentelijk afval”, van 2010 tot 2023



a: gegevens 2022; b: gegevens 2021; c: gegevens 2020; d: gegevens 2011

Bron: ERK, op basis van de Eurostat-dataset [env_wasmun](#), geëxtraheerd op 2 oktober 2025.

Bijlage III — Vergelijkbaarheid van afvalgerelateerde gegevens

- 01** De lidstaten verstrekken gegevens op basis van verschillende EU-wetteksten. De relevante wetteksten voor de gegevens waarnaar in dit verslag wordt verwezen, zijn de [afvalstoffenrichtlijn](#), de [verpakkingsrichtlijn](#), de [richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen](#), relevante uitvoeringsbesluiten van de Commissie¹ en de [verordening afvalstoffenstatistieken](#). Bovendien hebben de lidstaten sinds de jaren tachtig vrijwillig gegevens gerapporteerd op basis van een gezamenlijke vragenlijst van Eurostat en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Dit resulteert in verschillende datasets voor indicatoren zoals geproduceerd gemeentelijk afval, gestort gemeentelijk afval en gerecycled gemeentelijk afval. De rapportage in het kader van de afvalstoffenrichtlijn, de verpakkingsrichtlijn en de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen moet 18 maanden na het referentiejaar plaatsvinden, terwijl de vrijwillige rapportage eerder plaatsvindt.
- 02** De eerste factor die van invloed was op de vergelijkbaarheid van de in 2020 gerapporteerde resultaten voor de doelstelling “voor hergebruik voorbereid en gerecycled gemeentelijk afval” in de lidstaten was de flexibiliteit die de lidstaten kregen bij de keuze van de **berekeningsmethode**. De lidstaten konden kiezen uit vier berekeningsmethoden²:
- methode 1: recyclingpercentage voor papier, metaal, kunststoffen en glas uit huishoudelijk afval (in %). Teller: gerecyclede hoeveelheid papier-, metaal-, kunststof- en glasafval uit huishoudelijk afval; noemer: totale geproduceerde hoeveelheid voor dezelfde categorieën huishoudelijk afval;
 - methode 2: recyclingpercentage voor huishoudelijk en soortgelijk afval (in %). Teller: gerecyclede hoeveelheid papier-, metaal-, kunststof- en glasafval en andere specifieke afvalstromen uit huishoudelijk of soortgelijk afval; noemer: totale geproduceerde hoeveelheid voor dezelfde categorieën huishoudelijk of soortgelijk afval;

¹ [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2019/1004](#) van de Commissie voor de recyclingdoelstelling voor gemeentelijk afval, [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2019/665](#) van de Commissie voor de doelstelling voor verpakking en verpakkingsafval en [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2019/1885](#) van de Commissie voor de doelstelling voor stortplaatsafval.

² [Besluit 2011/753/EU](#), bijlage I.

- methode 3: recyclingpercentage voor huishoudelijk afval (in %).
Teller: gerecyclede hoeveelheid huishoudelijk afval;
noemer: totale hoeveelheid huishoudelijk afval, met uitzondering van bepaalde afvalcategorieën, of
- methode 4: recyclingpercentage voor gemeentelijk afval (in %).
Teller: gerecyclede hoeveelheid gemeentelijk afval;
noemer: geproduceerde hoeveelheid gemeentelijk afval.

03 Een tweede factor die de vergelijkbaarheid van de recyclingpercentages nadelig beïnvloedde, was een gebrek aan nauwkeurigheid bij het **definiëren van gemeentelijk afval**. Gemeentelijk afval (in EU-wetgeving ook wel “stedelijk afval” genoemd) werd in een besluit van de Commissie van 2011³ gedefinieerd als huishoudelijk afval plus soortgelijk afval. Interpretatieproblemen vloeiden voort uit de term “soortgelijk afval”, die voor de verwezenlijking van de doelstelling moest worden meegeteld. Deze interpretatieproblemen werden erkend in de effectbeoordeling van de Commissie⁴ bij haar voorstellen van 2014 tot wijziging van de afvalstoffenrichtlijn, de verpakkingsrichtlijn en de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen. In 2019 heeft de Commissie de termen verduidelijkt⁵.

04 Het effect van de verschillende interpretaties van gemeentelijk afval tussen de lidstaten is moeilijk te kwantificeren, maar kan aanzienlijk zijn, zoals blijkt uit het voorbeeld van België. Zoals opgemerkt door het EEA⁶ was de rapportage van België tot 2019 uitsluitend gebaseerd op huishoudelijk afval. Vanaf 2020 omvat het ook soortgelijk afval van bedrijven. Dit leidde tot een plotse stijging van 76 % van de indicator voor geproduceerde hoeveelheid gemeentelijk afval⁷.

³ [Besluit 2011/753/EU](#).

⁴ [SWD\(2014\) 207](#), punt 2.5.2.

⁵ [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2019/1004](#).

⁶ [Waste management country profile with a focus on municipal and packaging waste — Belgium](#), EEA, maart 2025.

⁷ Op basis van de Eurostat-dataset [env_wasmun](#), gegevens geëxtraheerd op 2 april 2025.

- 05** Een derde factor die van invloed is op de vergelijkbaarheid van de gerapporteerde gegevens voor het meten van de naleving van de recyclingdoelstellingen voor 2025 is het **“berekeningspunt”**. Volgens de richtlijnen van 2018 wordt afval als gerecycled geteld wanneer het in het recyclingproces wordt ingebracht, en niet wanneer het afval het sorteerproces verlaat, zoals voorheen het geval was. De lidstaten kunnen echter gebruikmaken van een vrijstelling en hun rapportage nog steeds baseren op de aan het einde van het sorteerproces gewogen hoeveelheden, 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.
- 06** Om deze aftrek te ramen, mogen de lidstaten gemiddelde verliespercentages gebruiken ter beoordeling van het gewicht van materialen of stoffen die na sortering, maar vóór recycling, zijn verwijderd. Gemiddelde verliespercentages mogen alleen worden gebruikt als er op een andere manier geen betrouwbare gegevens kunnen worden verkregen en moeten worden berekend met behulp van de regels die de Commissie middels een gedelegeerde handeling vaststelt. Krachtens de afvalstoffenrichtlijn van 2018 moest de Commissie uiterlijk op 31 maart 2019 een gedelegeerde handeling inzake gemiddelde verliespercentages vaststellen, maar deze handeling is nog niet vastgesteld. In ons [speciaal verslag](#) van 2024 over de EU-inkomsten op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval constateerden wij dat de praktijk om de hoeveelheid afval te meten die het sorteerproces verlaat (zoals in de meeste lidstaten), samen met het ontbreken van duidelijke EU-regels inzake gemiddelde verliespercentages, de ramingen van de lidstaten van gerecyclede hoeveelheden minder vergelijkbaar en minder betrouwbaar maakt.
- 07** Het gebruik van het nieuwe “berekeningspunt” verlaagt het recyclingpercentage. In de effectbeoordeling van de Commissie bij haar voorstel voor de verpakkingsverordening wordt geraamd dat de toepassing van de nieuwe methode zal leiden tot een vermindering van de gerapporteerde recyclingpercentages met 5 % tot 20 %.

Bijlage IV — EU-rechtsgrondslag: maatregelen inzake de productie en gescheiden inzameling van afval

01 In verschillende rechtshandelingen zijn maatregelen ingevoerd om afval te voorkomen, de productie van afval te beperken of het milieueffect ervan te verminderen. Deze worden opgesomd in [tabel 1](#).

Tabel 1 | EU-rechtsgrondslag: maatregelen om afval te voorkomen, de productie van afval te beperken of het milieueffect ervan te verminderen

Rechtsgrondslag	Maatregelen
Beperkingen op het gebruik van lichte tassen Richtlijn (EU) 2015/720	— Tegen december 2018 zouden lichte tassen niet langer gratis mogen zijn, en/of — tegen december 2019 mogen niet meer dan negentig zakken en tegen december 2025 niet meer dan veertig zakken per hoofd van de bevolking worden verbruikt.
Vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu Richtlijn (EU) 2019/904	— Tegen 2021 een verbod op de volgende artikelen: 1) plastic wattenstaafjes, bestek, borden, rietjes, roerstaafjes voor dranken, ballonstokjes, 2) producten vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen, en 3) voedsel- en drankverpakkingen gemaakt van geëxpandeerd polystyreen. — Vanaf 1 juli 2024: drankverpakkingen van maximaal drie liter moeten voorzien zijn van vastzittende doppen. — Uiterlijk in 2026: vermindering van het verbruik van bekertjes en voedselverpakkingen om een meetbare kwantitatieve vermindering ten opzichte van 2022 te bereiken.

Rechtsgrondslag	Maatregelen
Verpakkingen en verpakkingsafval Verordening (EU) 2025/40	— Invoering van doelstellingen om het verpakkingsafval per hoofd van de bevolking tegen 2030 met 5 %, tegen 2035 met 10 % en tegen 2040 met 15 % te verminderen. — Vanaf januari 2030 een verbod op sommige formaten kunststof verpakkingen voor eenmalig gebruik, zoals die welke momenteel worden gebruikt voor vers fruit en verse groenten, kleine verpakkingen voor toiletartikelen in hotels en verpakkingen die gebruikt worden voor afzonderlijke porties voor smaakstoffen (bv. sauzen, koffiemelk, suiker). Eisen voor het minimumgehalte aan gerecycled materiaal in verpakkingen, van toepassing vanaf 2030: — 30 % voor contactgevoelige verpakkingen met polyethyleentereftalaat (pet), met uitzondering van kunststof drankflessen voor eenmalig gebruik; — 10 % voor contactgevoelige verpakkingen van een ander kunststof materiaal dan pet, met uitzondering van kunststof drankflessen voor eenmalig gebruik; — 30 % voor kunststof drankflessen voor eenmalig gebruik; — 35 % voor andere kunststof verpakkingen. Uiterlijk in 2030: ten minste 10 % van de dranken en afhaalmaaltijden moet in herbruikbare verpakkingen worden verkocht. Ook moeten uiterlijk in 2030 alle verpakkingen recyclebaar zijn.

02 In verschillende rechtshandelingen zijn maatregelen ingevoerd om gescheiden inzameling van afval te bevorderen. Deze worden genoemd in [tabel 2](#).

Tabel 2 | EU-rechtsgrondslag: maatregelen voor gescheiden inzameling

Rechtsgrondslag	Maatregelen
Vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu Richtlijn (EU) 2019/904	— Uiterlijk in 2025: 77 % van de kunststof flessen moet gescheiden worden ingezameld. — Uiterlijk in 2029: 90 % van de kunststof flessen moet gescheiden worden ingezameld.
Verpakkingen en verpakkingsafval Verordening (EU) 2025/40	— Uiterlijk in 2029: 90 % van de kunststof en metalen drankverpakkingen voor eenmalig gebruik moet gescheiden worden ingezameld (statiegeldsystemen worden verplicht).

Bijlage V — Teruggewonnen recyclebare materialen en de verkoopprijzen ervan

- 01** Het doel van afvalbeheercentra is afval te sorteren en te verwerken om de hoeveelheid afval die op stortplaatsen terechtkomt te verminderen, economisch waardevol materiaal terug te leiden naar de economie (circulariteit) en de kosten voor afvalverwijdering te verlagen door het recyclebare materiaal te verkopen.
- 02** De outputs van recyclebaar materiaal variëren naargelang van het soort afval.
- Voor biomechanische behandelingsinstallaties die gemengd afval verwerken, zijn de outputs over het algemeen laag, minder dan 6 % in onze steekproef (voor projecten waarvoor wij informatie hebben verkregen). De outputs zullen naar verwachting toenemen, omdat eind 2023 een belangrijke categorie gemeentelijk afval — namelijk bioafval — aan de bron moet worden gescheiden en gerecycled, of gescheiden moet worden ingezameld.
 - Sorteerinstallaties voor gescheiden ingezameld afval hebben hogere outputs, variërend van 20 % tot 75 % in onze steekproef (voor projecten waarvoor we informatie hebben verkregen). Beter ingezameld afval betekent hogere outputs. Zo kan er sprake zijn van verontreiniging van afval als huishoudens zich niet aan de regels houden, bijvoorbeeld door gemengd afval in papierbakken te gooien.

03 De prijzen die exploitanten ontvangen van de verkoop van recyclebare materialen verschillen naargelang van het materiaal (voor projecten waarvoor wij informatie hebben verkregen).

- Voor bepaalde materialen zoals aluminium en polyethyleentereftalaat (pet) ontvingen exploitanten van installaties hoge prijzen van recyclers (bv. meer dan 1 000 EUR per ton voor aluminium).
- De prijzen voor andere materialen, zoals glas en soms papier, waren echter laag of zelfs bijna nihil en lagen vaak onder het EU-gemiddelde (zie Eurostat-gegevens¹ over prijzen). Eurostat verwijst naar het feit dat glas een zwaar en goedkoop materiaal is, waarbij de vervoerskosten een aanzienlijk deel van de totale kosten uitmaken bij de handel in glasafval.
- Bovendien merkten exploitanten op dat de verkoop van kunststof folie een uitdaging vormde. Recyclers verlangden soms betaling om het uit handen te nemen, of exploitanten betaalden cementfabrieken om het als brandstof te gebruiken.

¹ Eurostat, Recycling — secondary material price indicator.

Bijlage VI — Financiering in het kader van het cohesiebeleid

01 De lidstaten brengen verslag uit over het gebruik van cohesiefinanciering aan de hand van vooraf vastgestelde steunverleningscodes. Voor het beheer van gemeentelijk afval hadden de toepasselijke codes betrekking op de lagere en hogere treden op de ladder van de afvalhiërarchie:

- lagere treden: voor de periode 2014-2020 omvat de code storten, verbranden en biomechanische behandeling (code 018), en voor de periode 2021-2027 omvatten zij de behandeling van restafval en, bij uitzondering, storten (codes 068 en 183);
- hogere treden: voor de periode 2014-2020 omvat de code maatregelen op het gebied van minimalisering, sortering en recycling (code 017), en voor de periode 2021-2027 omvatten zij maatregelen op het gebied van preventie, minimalisering, sortering, hergebruik en recycling (code 067).

02 De toewijzing van cohesiefinanciering tussen de bovenste en onderste stappen van de afvalhiërarchie voor de perioden 2014-2020 en 2021-2027 is weergegeven in [tabel 1](#). Deze gegevens hebben betrekking op de hele EU en de vier door ons gecontroleerde lidstaten.

Tabel 1 | Aandeel cohesiefinanciering dat wordt toegewezen aan de hogere en lagere treden op de ladder van de afvalhiërarchie (eind 2023) (%)

Lidstaat	Lagere treden op de ladder van de afvalhiërarchie		Hogere treden op de ladder van de afvalhiërarchie	
	2014-2020	2021-2027	2014-2020	2021-2027
EU	40 %	20 %	59 %	80 %
Griekenland	79 %	71 %	21 %	29 %
Polen	63 %	1 %	37 %	99 %
Portugal	46 %	0 %	54 %	100 %
Roemenië	56 %	0 %	44 %	100 %

Bron: ERK, op basis van het [opendataplatform voor cohesie](#) (update van 5 april 2024 voor de periode 2014-2020 en update van 10 april 2025 voor de periode 2021-2027).

03 Tabel 2 bevat gegevens over het absorptieniveau van cohesiefinanciering voor de periode 2014-2020. Voor de periode 2021-2027 kunnen nog geen zinvolle gegevens worden verstrekt, aangezien de uitvoering laat en traag van start is gegaan.

Tabel 2 | Cohesiefinanciering (periode 2014-2020) — Absorptie (eind 2023), (bedragen in miljoen EUR)

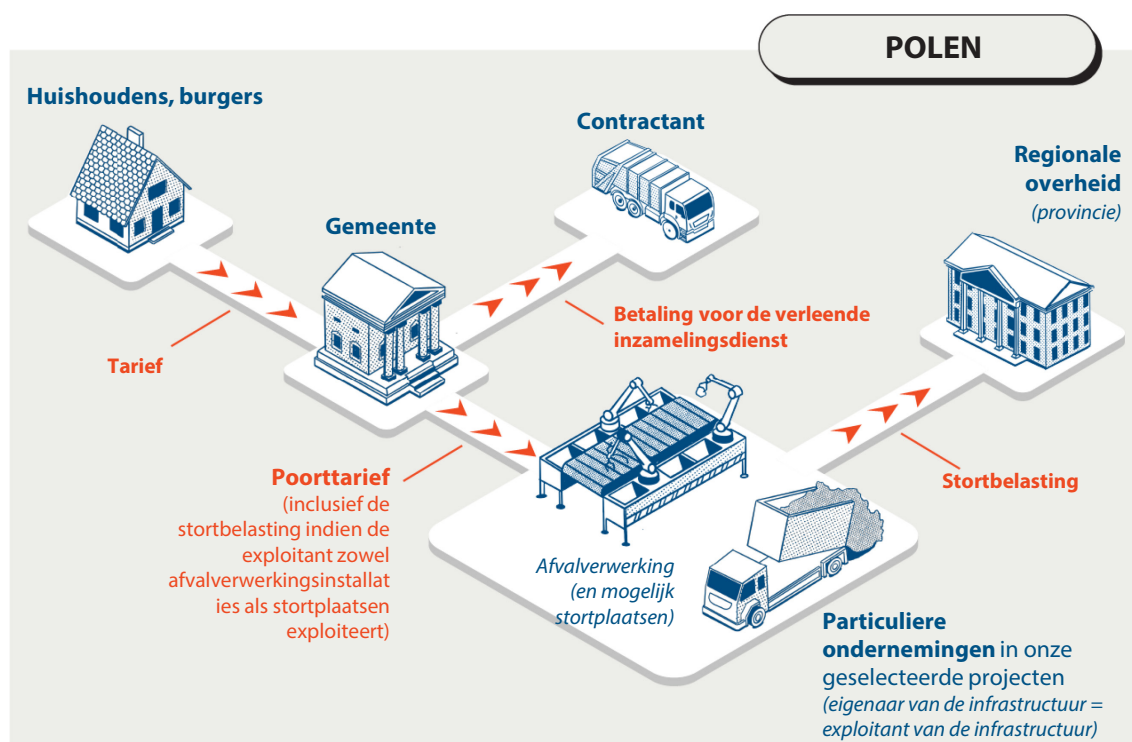
Lidstaat	Oorspronkelijk gepland (1)	Uiteindelijk gepland (2)	Uitgegeven bedrag (3)	Absorptie (3)/(2)
Lagere treden op de ladder van de afvalhiërarchie				
EU	2 775	1 514	1 326	88 %
Griekenland	593	317	299	94 %
Polen	628	109	368	336 %
Portugal	190	145	148	102 %
Roemenië	248	248	101	41 %
Hogere treden op de ladder van de afvalhiërarchie				
EU	2 123	2 041	1 917	94 %
Griekenland	148	178	79	44 %
Polen	637	368	219	60 %
Portugal	123	165	176	107 %
Roemenië	70	70	79	113 %

Bron: ERK, op basis van het [opendataplatform voor cohesie](#) (update van 5 april 2024 voor de periode 2014-2020 en update van 10 april 2025 voor de periode 2021-2027).

Bijlage VII — Afvalbeheer: belangrijkste belanghebbenden en financiële stromen

Figuur 1, figuur 2 en *figuur 3* tonen de belangrijkste belanghebbenden en financiële stromen voor afvalbeheer in Polen, Portugal en Roemenië.

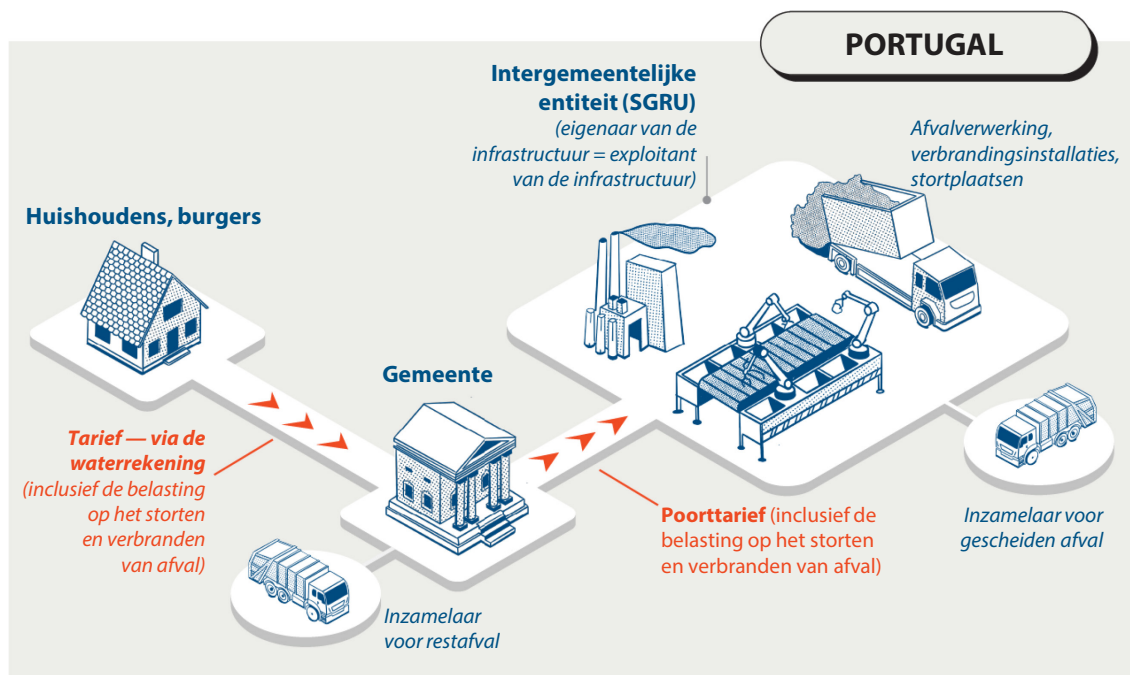
Figuur 1 | Polen — Belangrijkste belanghebbenden en financiële stromen voor het beheer van gemeentelijk afval



Opmerking: In het geval van onze geselecteerde projecten waren de ondernemingen die de infrastructuur in eigendom hebben en exploiteren, volledig in handen van de betrokken gemeente.

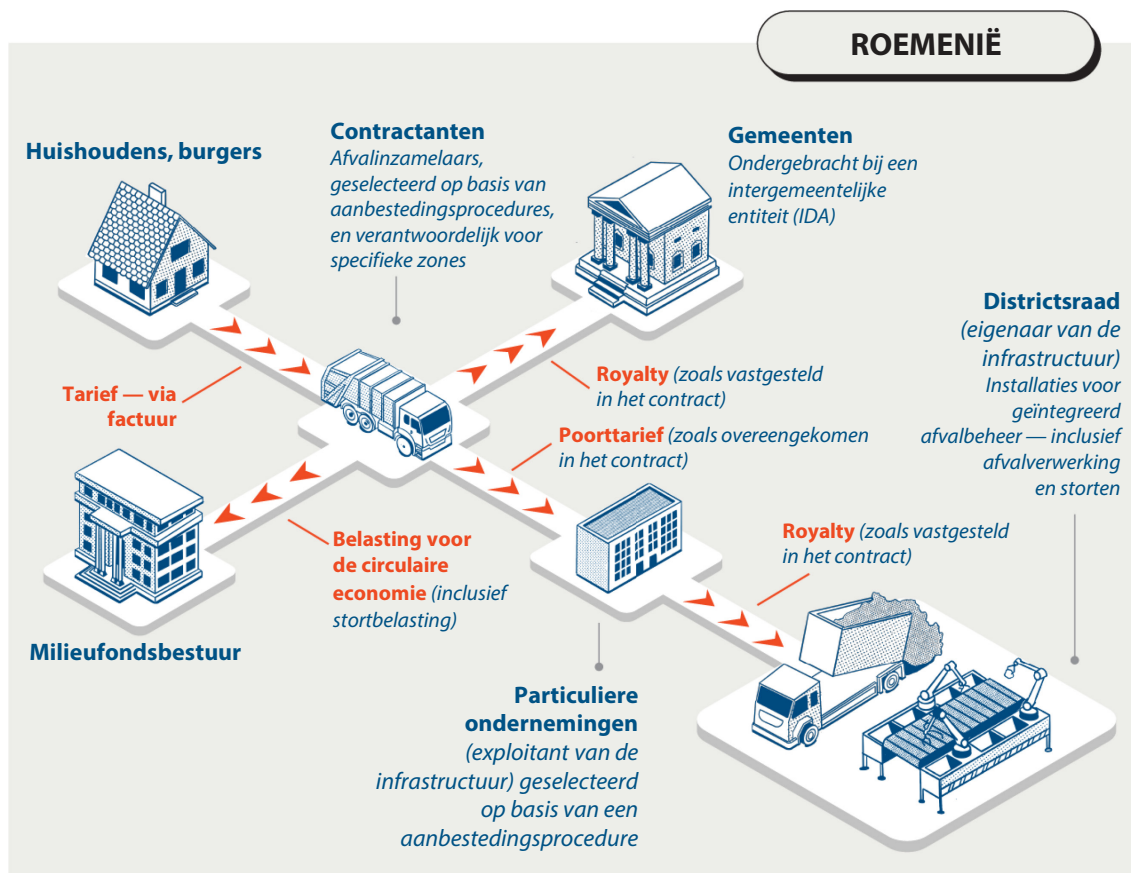
Bron: ERK.

Figuur 2 | Portugal — Belangrijkste belanghebbenden en financiële stromen voor het beheer van gemeentelijk afval



Bron: ERK.

Figuur 3 | Roemenië — Belangrijkste belanghebbenden en financiële stromen voor het beheer van gemeentelijk afval



Bron: ERK.

Afkortingen

EEA	Europees Milieuagentschap
Bbp	bruto binnenlands product
Pet	polyethyleentereftalaat

Verklarende woordenlijst

Circulaire economie	Economisch systeem gebaseerd op het hergebruiken, delen, repareren, vernieuwen, herproduceren en recyclen van materialen om het gebruik van hulpbronnen, afval en emissies tot een minimum te beperken.
Beginsel “de vervuiler betaalt”	Beginsel dat diegenen die verontreiniging veroorzaken of waarschijnlijk zullen veroorzaken de kosten dragen van maatregelen om de verontreiniging te voorkomen, te beheersen of te herstellen.
Behandeling (van afvalstoffen)	Verwerking die de fysische, chemische of biologische samenstelling van afvalstoffen vóór nuttige toepassing of verwijdering wijzigt.
Biomechanische behandeling	Sortering van gemengd afval gevolgd door anaerobe vergisting of compostering van de overgebleven biologisch afbreekbare stoffen.
Economische instrumenten	Fiscale of andere financiële instrumenten, om bepaald gedrag te stimuleren of te ontmoedigen (zoals belasting op stortplaatsen of statiegeldsystemen).
Europees Semester	Jaarlijkse cyclus die een kader biedt voor de coördinatie van het economisch beleid van de EU-lidstaten en voor de monitoring van de voortgang.
Gedifferentieerde tariefstelling	Beginsel waarbij afvalproducenten worden aangeslagen op basis van de werkelijke geproduceerde hoeveelheid afval, namelijk in gewicht of volume.
Herstel- en veerkrachtfaciliteit	Mechanisme voor financiële steun van de EU om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te temperen en het herstel te stimuleren, en om de uitdagingen van een groenere en meer digitale toekomst het hoofd te bieden.
Herstel- en veerkrachtplan	Document met de voorgenomen hervormingen en investeringen van de lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.
Minder ontwikkelde regio	EU-regio met een bbp per hoofd van de bevolking dat minder dan 75 % van dat van de EU als geheel bedraagt.
Nuttige toepassing	Verwerking die resulteert in afval dat kan worden gebruikt ter vervanging van andere materialen, of afval dat wordt klaargemaakt om een bepaald doel te dienen, hetzij in een afvalinstallatie, hetzij in de ruimere economie.
Programma (in het kader van het cohesiebeleid)	Basiskader voor de uitvoering van door de EU gefinancierde cohesieprojecten in overeenstemming met de prioriteiten en doelstellingen die zijn vastgesteld in een partnerschapsovereenkomst tussen de Commissie en de betrokken lidstaat.
Recycling	Opnieuw verwerken van afvalmateriaal tot producten, materialen of stoffen voor hun oorspronkelijke of voor andere doeleinden.
Vorbereiding voor hergebruik	Controleren, schoonmaken of repareren van producten of componenten die afvalstoffen zijn geworden, zodat zij kunnen worden hergebruikt zonder dat verdere voorbehandeling nodig is.

Antwoorden van de Commissie

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

Tijdslijn

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

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's, of van beheerskwesaties 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 II — Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie, die onder leiding staat van ERK-lid Annemie Turtelboom. De controle werd geleid door ERK-lid Stef Blok, ondersteund door Johan Adriaan Lok, kabinetschef, en Laurence Szwajkajzer, kabinetsattaché; Marion Colonerus, hoofdmanager; Chrysoula Latopoulou, taakleider; Katarzyna Solarek, plaatsvervangend taakleider; Juan Antonio Vazquez Rivera, Alfredo Ladeira, Marilena Elena Friguras en Amelia Padurariu, auditors. Alexandra-Elena Mazilu verleende grafische ondersteuning.



Van links naar rechts: Juan Antonio Vazquez Rivera, Laurence Szwajkajzer, Stef Blok, Johan Adriaan Lok, Marion Colonerus en Marilena Elena Friguras.

COPYRIGHT

© Europese Unie, 2025

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 (bv. 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 daarom 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 978-92-849-5840-5	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/2682384	QJ-01-25-053-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5841-2	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/3470376	QJ-01-25-053-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, [Speciaal verslag 23/2025](#), “Beheer van gemeentelijk afval — Ondanks geleidelijke verbeteringen nog steeds uitdagingen bij de vooruitgang van de EU in de richting van circulariteit”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2025.

Het afvalstoffenbeleid van de EU is gericht op de overgang naar een circulaire economie. Voor gemeentelijk afval (in EU-wetgeving ook wel “stedelijk afval” genoemd) hebben wij geconcludeerd dat de EU de wettelijke vereisten heeft aangescherpt. Zij heeft doelstellingen vastgelegd voor zowel het voorbereiden van hergebruik en recycling als het beperken van stortplaatsen. Veel lidstaten hebben echter te kampen met financiële beperkingen, tekortkomingen in de planning en problemen bij de uitvoering van hun afvalbeheerplannen, waaronder de aanleg van nieuwe infrastructuur. Gescheiden afvalinzameling blijft over het algemeen op een zeer laag niveau en de afvaltarieven die burgers in rekening worden gebracht, dekken de kosten voor afvalbeheer niet volledig. Wij bevelen aan dat de Commissie de uitdagingen op de recyclingmarkt aanpakt (door praktijken op het gebied van de circulaire economie haalbaarder te maken), beter gebruikmaakt van monitoring- en handhavingsinstrumenten, en de haalbaarheid van harmonisatie van stort- en verbrandingsbelastingen onder de loep neemt.

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
Social media: @EUauditors