EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 8.6.2023
COM(2023) 304 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

waarin de lidstaten worden geïdentificeerd die het risico lopen de recyclingstreefcijfers voor 2025 voor stedelijk afval en verpakkingsafval en het verminderingsstreefcijfer voor 2035 voor het storten van afval niet te halen

{SWD(2023) 175 final} - {SWD(2023) 176 final} - {SWD(2023) 180 final} - {SWD(2023) 181 final} - {SWD(2023) 182 final} - {SWD(2023) 183 final} - {SWD(2023) 184 final} - {SWD(2023) 185 final} - {SWD(2023) 186 final} - {SWD(2023) 187 final} - {SWD(2023) 188 final} - {SWD(2023) 189 final} - {SWD(2023) 195 final} - {SWD(2023) 196 final} - {SWD(2023) 197 final} - {SWD(2023) 198 final} - {SWD(2023) 199 final} - {SWD(2023) 200 final}

1. INLEIDING

Afvalstoffen omzetten in hulpbronnen is een essentieel element van de circulaire economie. Een correcte uitvoering van de afvalwetgeving van de EU houdt in dat de afvalhiërarchie wordt toegepast, waarin prioriteit wordt gegeven aan de voorbereiding voor hergebruik en recycling en waarin storten de minst geprefereerde verwerkingsoptie is. De EU-streefcijfers voor de verwerking van stedelijk afval en verpakkingsafval zijn vastgesteld om ervoor te zorgen dat alle lidstaten gezamenlijk inspanningen leveren om te stijgen in de afvalhiërarchie.

Het verbeteren van de prestaties op het gebied van afvalbeheer versnelt de transitie naar een circulaire economie en draagt bij tot de doelstellingen van het actieplan voor de circulaire economie voor een schoner en concurrerender Europa[1] om het gebruik van circulair materiaal in de EU te verdubbelen, de totale afvalproductie aanzienlijk te verminderen en de hoeveelheid stedelijk restafval tegen 2030 te halveren. Bovendien is goed afvalbeheer essentieel om negatieve gevolgen van afvalproductie voor het milieu en de gezondheid te voorkomen en om de streefcijfers van het EU-actieplan "Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul"[2] op het gebied van afval en zwerfvuil op zee te halen.

Meer voorbereiding voor hergebruik en recycling en het beperken van het storten van afval zijn essentieel om klimaatneutraliteit te bereiken, de leveringszekerheid op het gebied van grondstoffen te verbeteren, energie te besparen en de afhankelijkheid van de EU van invoer uit derde landen te verminderen, terwijl tegelijkertijd lokale banen worden gecreëerd en innovatie in nieuwe technologieën voor duurzame producten en materiaalbeheer wordt gestimuleerd.

Om de ambitie van de EU op het gebied van de circulaire economie beter te weerspiegelen, zijn in 2018 verschillende wijzigingen van de EU-afvalrichtlijnen goedgekeurd, waarin ambitieuze streefcijfers werden vastgelegd ten aanzien van de voorbereiding voor hergebruik, recycling en het storten van stedelijk afval en recycling van verpakkingsafval. Stedelijk afval vertegenwoordigt circa 10 % van de totale in de EU geproduceerde hoeveelheid afval[3], maar is een van de meest complexe stromen om te beheren vanwege zijn heterogene samenstelling, het grote aantal afvalproducenten en de fragmentatie van verantwoordelijkheden op het gebied van afvalbeheer. Een groot deel van het stedelijk afval bestaat uit verpakkingsafval, dat een aanzienlijk circulariteitspotentieel heeft.

Om te zorgen voor een betere, snellere en uniforme verwezenlijking van deze ambitieuze streefcijfers en om te anticiperen op eventuele zwakke punten bij de uitvoering, bevatten de in 2018 goedgekeurde EU-regels een systeem van verslagen inzake vroegtijdige waarschuwing om tekortkomingen aan het licht te brengen en ervoor te zorgen dat er maatregelen kunnen worden genomen vóór de termijnen voor het behalen van de streefcijfers verstrijken. Volgens deze regels heeft de Commissie de taak om, in samenwerking met het Europees Milieuagentschap, verslagen op te stellen over de voortgang van de lidstaten bij de verwezenlijking van de streefcijfers.

In dit algemene verslag wordt een beoordeling gegeven van de kans dat de lidstaten de in artikel 11, lid 2, punt c), van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (de

---

1 COM(2020) 98 final.
2 COM(2021) 400 final.
3 Eurostat.

"kaderrichtlijn afvalstoffen")[4] en artikel 6, lid 1, punt f), van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakkingen en verpakkingsafval (de "verpakkingsrichtlijn")[5] vastgestelde streefcijfers voor 2025 halen. Uit hoofde van de streefcijfers moeten de lidstaten maatregelen nemen om minimaal uit te komen op:

- 55 % voorbereiding voor hergebruik en recycling van stedelijk afval;
- 65 % recycling van al het verpakkingsafval; en
- materiaalspecifieke recyclingstreefcijfers voor verpakkingsafval van 75 % voor papier en karton, 70 % voor glas, 50 % voor aluminium, 50 % voor kunststof en 25 % voor hout.

In het verslag wordt ook een voorlopige beoordeling gegeven van de kans dat de lidstaten het streefcijfer halen dat is vastgelegd in artikel 5, lid 5, van Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen (de "richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen"), namelijk om het storten van stedelijk afval te verminderen[6] tot minder dan 10 % tegen 2035. Het verslag bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen, de belangrijkste aanbevelingen aan de lidstaten die het risico lopen bepaalde afvalstreefcijfers niet te halen, en voorbeelden van beste praktijken op het gebied van afvalbeheer die bedoeld zijn om de prestaties op het gebied van afvalrecycling te helpen verbeteren. Het wordt aangevuld met werkdocumenten van de diensten van de Commissie met landspecifieke informatie en aanbevelingen voor die lidstaten die het risico lopen de streefcijfers voor 2025 voor voorbereiding voor hergebruik en recycling van stedelijk afval en al het verpakkingsafval niet te halen en die het volgende omvatten:

- een schatting van de mate waarin de streefcijfers door elke lidstaat zijn behaald;
- een lijst van lidstaten die het risico lopen de streefcijfers niet binnen de respectieve termijnen te halen, vergezeld van passende aanbevelingen aan de lidstaten in kwestie; en
- voorbeelden van beste praktijken die in de hele EU worden toegepast en die als richtsnoer kunnen dienen om vooruitgang te boeken bij de verwezenlijking van de streefcijfers.

Het werk dat in het kader van dit verslag inzake vroegtijdige waarschuwing wordt uitgevoerd, bouwt voort op de voortdurende steun en samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten om de uitvoering van de EU-afvalwetgeving te verbeteren. Na acties ter bevordering van de naleving van de regels waarmee in 2013 is gestart[7], heeft de Europese Commissie in 2018 een reeks verslagen over de voortgang van en de uitdagingen bij de uitvoering ten aanzien van verschillende afvalstromen[8] gepubliceerd, waarin mogelijke maatregelen werden genoemd ter ondersteuning van de inspanningen van de lidstaten om hun prestaties op het gebied van afvalbeheer te verbeteren[9]. Daarnaast publiceert de Europese Commissie sinds 2017 regelmatig een evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid (EIR), een instrument dat is ontworpen om de uitvoering van de milieuwetgeving en het milieubeleid van de EU door de lidstaten te verbeteren. De laatste EIR is in 2022 gepubliceerd[10].

---

4 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0098-20180705

5 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=celex%3A31994L0062

6 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0031

7 Uitvoering van de kaderrichtlijn afvalstoffen (europa.eu).

8 COM(2018) 656 final.

9 https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/implementation-waste-framework-directive_en

10 https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#country-reports

2. METHODE

Dit verslag is het resultaat van uitgebreid overleg en samenwerking tussen de Europese Commissie, het Europees Milieuagentschap, Eurostat en de lidstaten. De beoordeling is gebaseerd op een door het Europees Milieuagentschap ontwikkelde methodologie, waarbij is uitgegaan van de gegevens over afvalbeheer die de lidstaten bij Eurostat indienen in overeenstemming met de verslagleggingsvereisten van de afvalrichtlijnen, en waarbij rekening is gehouden met bestaand en gepland nationaal beleid en andere relevante informatie. Er is ook rekening gehouden met de vaststelling van de herziene nationale afvalpreventieprogramma's zoals vereist uit hoofde van de kaderrichtlijn afvalstoffen.

Dankzij deze beoordeling kon het Europees Milieuagentschap[11] vaststellen welke lidstaten de recyclingstreefcijfers waarschijnlijk niet zullen halen. De bevindingen zijn verder besproken tussen de Europese Commissie en de betrokken lidstaten; dit heeft het mogelijk gemaakt aanvullende informatie te verzamelen en het verslag af te ronden. Aan de hand van een verzoek om input is informatie over het initiatief verstrekt en zijn de standpunten van belanghebbenden verzameld[12].

Dit verslag is gebaseerd op de meest recente Eurostat-gegevens die beschikbaar waren tijdens het opstellen ervan. Voor stedelijk afval zijn de gegevens voor het referentiejaar 2020 gebruikt, terwijl voor verpakkingsafval de gegevens voor 2019 zijn gebruikt. Wat verpakkingen betreft, zijn er nu recentere gegevens voor 2020 beschikbaar; een voorlopige beoordeling van de relevantie ervan voor de conclusies van het verslag is opgenomen in deel 5.

3. ALGEMENE BEVINDINGEN

De analyse van de prestaties van de lidstaten bracht de algemene trends op het gebied van afvalbeheer aan het licht en maakte duidelijk hoe groot de kans is dat de streefcijfers voor voorbereiding voor hergebruik en recycling tegen 2025 worden gehaald.

De meeste lidstaten hebben onlangs hervormingen op het gebied van hun afvalbeleid doorgevoerd of zijn bezig deze door te voeren, wat zal resulteren in hogere recyclingpercentages in de jaren tot 2025 en daarna. De uitvoering van het afvalpakket van 2018 en de aanbevelingen in het verslag inzake vroegtijdige waarschuwing van 2018 hebben een belangrijke rol gespeeld bij het boeken van vooruitgang. In sommige gevallen hebben vertragingen in de toepassing echter gevolgen gehad voor de nationale recyclingprestaties.

Er zijn nog steeds aanzienlijke verschillen in prestaties op het gebied van afvalbeheer tussen de lidstaten. Sommige landen zijn nog ver verwijderd van de streefcijfers en zullen grotere inspanningen moeten leveren om hervormingen in de praktijk te brengen (bv. op het gebied van de verwerking van bioafval, gescheiden inzameling, gegevenskwaliteit). Er zijn ook aanwijzingen dat externe factoren van invloed zijn geweest op de prestaties; zo werd tijdens de COVID-19-pandemie de gescheiden inzameling in sommige lidstaten verminderd of stopgezet. Er zijn ook aanwijzingen dat de recente stijging van de energieprijzen een negatieve invloed heeft op recyclingactiviteiten.

---

11 https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

12 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13511-Afvalbeheer-verslag-vroegtijdige-waarschuwing_nl

Over het geheel genomen loopt volgens de beoordeling van het Europees Milieuagentschap[13] **de meerderheid van de lidstaten het risico de streefcijfers inzake voorbereiding voor hergebruik en recycling van stedelijk afval voor 2025 niet te halen**.

Meer specifiek geldt met betrekking tot de streefcijfers van 55 % voorbereiding voor hergebruik en recycling van stedelijk afval en 65 % recycling van al het verpakkingsafval die tegen 2025 moeten worden gehaald, het volgende:

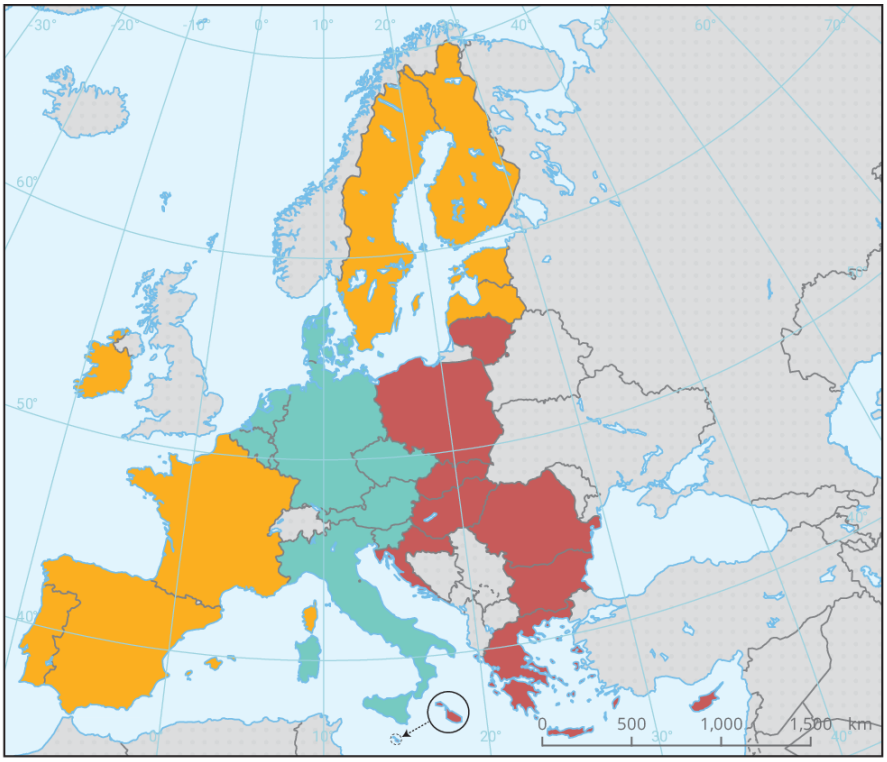
— **negen lidstaten liggen op schema om beide streefcijfers te halen** — België, Denemarken, Duitsland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Slovenië en Tsjechië;
— **acht lidstaten lopen het risico om alleen het streefcijfer voor stedelijk afval niet te halen**, maar lopen geen risico wat het streefcijfer voor al het verpakkingsafval betreft — Estland, Finland, Frankrijk, Ierland, Letland, Portugal, Spanje en Zweden;
— **tien lidstaten lopen het risico de streefcijfers voor zowel stedelijk afval als al het verpakkingsafval voor 2025 niet te halen** — Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië en Slowakije.

Dit verslag inzake vroegtijdige waarschuwing wordt vergezeld door werkdocumenten van de diensten van de Commissie voor lidstaten die het risico lijken te lopen ten minste één van deze twee hoofdstreefcijfers voor 2025 niet te halen (55 % voorbereiding voor hergebruik en recycling van stedelijk afval en 65 % recycling van al het verpakkingsafval); dit geldt voor de hierboven in de tweede en derde groep genoemde lidstaten[14]. Alle lidstaten die het risico lopen het streefcijfer voor al het verpakkingsafval niet te halen, lopen ook het risico het streefcijfer voor stedelijk afval niet te halen.

Opgemerkt moet worden dat het bereiken van hoge prestaties op het gebied van hergebruik, voorbereiding voor hergebruik en recycling van afval voortdurende inspanningen vereist, zowel in de lidstaten waarvan is vastgesteld dat ze het risico lopen de streefcijfers voor 2025 niet te halen als in de lidstaten waarvan uit de beoordeling is gebleken dat ze die waarschijnlijk wel zullen halen, hoewel ze nog werk voor de boeg hebben. Aangezien het waarborgen van goed afvalbeheer in overeenstemming met de afvalhiërarchie vaak gepaard gaat met nieuwe uitdagingen, moeten ook de landen die in 2019 en 2020 percentages voor voorbereiding voor hergebruik en recycling hebben bereikt die boven de streefcijfers voor 2025 liggen, beleid voeren om de prestatieniveaus op peil te houden en verder te verbeteren, onder meer in het kader van de toepassing van de nieuwe berekeningsregels voor recycling. Er moeten verdere inspanningen worden geleverd om de materiaalspecifieke recyclingstreefcijfers voor verpakkingen te bereiken, met name voor kunststof verpakkingen.

[13] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

[14] De beoordeling van het risico dat de streefcijfers niet worden gehaald, is gebaseerd op gegevens en informatie die tot april 2022 beschikbaar waren.



Referentiegegevens: © ESRI

Lidstaten die voor beide streefcijfers geen risico lopen

Lidstaten die het risico lopen het streefcijfer voor voorbereiding voor hergebruik en recycling van stedelijk afval niet te halen, maar niet het risico lopen het recyclingstreefcijfer voor al het verpakkingsafval niet te halen

Lidstaten die voor beide streefcijfers risico lopen

Landen buiten het toepassingsgebied

Afbeelding 1: Vooruitzichten voor de EU-lidstaten om de streefcijfers voor voorbereiding voor hergebruik en recycling van stedelijk afval en verpakkingsafval te halen (*bron*: *Europees Milieuagentschap*[15])

4. STEDELIJK AFVAL

In 2020 produceerden de Europeanen gemiddeld 521 kg stedelijk afval per persoon, waarvan 49 % werd voorbereid voor hergebruik of gerecycled, terwijl 23 % werd gestort[16]. De hoeveelheid geproduceerd afval is de afgelopen jaren langzaam toegenomen.

De wettelijke verplichtingen inzake het beheer van stedelijk afval zijn vastgelegd in de kaderrichtlijn afvalstoffen. Als tussenstap om het streefcijfer van 55 % voor de voorbereiding van stedelijk afval voor hergebruik en recycling[17] tegen 2025 te halen, moesten de lidstaten in 2020 een streefcijfer van 50 % halen[18]. De richtlijn bevat ook ambitieuze streefcijfers voor de

15 https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

16 Eurostat.

17 Artikel 11, lid 2, punt a), van Richtlijn 2008/98/EG.

18 De lidstaten konden kiezen uit vier methoden om het streefcijfer voor 2020 te berekenen, waarbij zij het konden toepassen op bepaalde stromen of op al het stedelijk afval; de streefcijfers voor 2025, 2030 en 2035 zijn van toepassing op al het stedelijk afval.

langere termijn: 60 % tegen 2030 en 65 % tegen 2035[19], alsook andere vereisten, zoals de uitvoering van gescheiden inzameling van afval en de vaststelling van nationale afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's.

Op basis van de beoordeling door het Europees Milieuagentschap en een diepgaande evaluatie van de recyclingprestaties en het afvalbeleid van de lidstaten[20], is voor **18 lidstaten** vastgesteld **dat zij het risico lopen om het streefcijfer van 55 % voorbereiding voor hergebruik en recycling van stedelijk afval tegen 2025 niet te halen**: **Bulgarije, Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje en Zweden.**

Gezien de afstand tot het streefcijfer voor 2025 en de specifieke uitdagingen en situaties in de lidstaten, zijn belangrijke landspecifieke **aanbevelingen** geformuleerd om de percentages voorbereiding voor hergebruik en recycling te verbeteren. Dit is gedaan middels een proces waarbij de nationale autoriteiten nauw betrokken waren. Als deze voorgestelde maatregelen snel worden uitgevoerd door nationale en lokale autoriteiten in samenwerking met de afvalbeheersector, kunnen zij de verbetering van de recyclingprestaties aanzienlijk versnellen. In de bij dit verslag gevoegde werkdocumenten van de diensten van de Commissie worden deze mogelijke maatregelen beschreven voor elke lidstaat die het risico lijkt te lopen de streefcijfers niet te halen. De belangrijkste gemeenschappelijke prioriteiten en gerelateerde uitdagingen zijn opgenomen in het volgende kader.

Er mag redelijkerwijs van worden uitgegaan dat deze beoordeling ook een sterke indicatie geeft van het risico dat de lidstaten het streefcijfer van 60 % voorbereiding voor hergebruik en recycling voor 2030 niet halen als er geen aanvullende inspanningen worden geleverd, zoals een snellere uitvoering van het vastgestelde beleid en hervormingen.

[19] Artikel 11, lid 2, punten c) tot en met e), van Richtlijn 2008/98/EG.

[20] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

Kader 1: Stedelijk afval

- De meeste lidstaten hebben **hervormingen van hun afvalbeleid** doorgevoerd, of zijn bezig deze uit te voeren, die zullen resulteren in een meer **circulaire aanpak** en hogere percentages voor voorbereiding voor hergebruik en recycling in de jaren tot 2025 en daarna. In sommige gevallen hebben vertragingen in de toepassing echter een negatieve invloed op hun prestaties. De uitdagingen die **de COVID-19-pandemie en de energiecrisis** met zich meebrengen, vereisen mogelijk specifieke maatregelen om vertraging in de uitvoering van nationale afvalbeleidshervormingen te voorkomen.
- **Bioafval** is de belangrijkste afvalstroom waarvoor maatregelen moeten worden genomen, aangezien het gemiddeld 34 % van het stedelijk afval uitmaakt. Hierbij moet de nadruk worden gelegd op de introductie of **uitbreiding van effectieve capaciteit voor de gescheiden inzameling en verwerking van bioafval**. Goed beheer van bioafval zou het gebruik van bioafval als meststof en bodemverbeteraar en voor de productie van biogas mogelijk kunnen maken[21]. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de **klimaatdoelstellingen** en kan bijdragen aan de **verwezenlijking van de EU-doelstellingen inzake de leveringszekerheid van energie en kritieke grondstoffen** door de minerale meststoffen te vervangen en tegelijkertijd de bodemgezondheid te verbeteren.
- Een hoog inzamelpercentage en een hoge kwaliteit van gescheiden inzameling zijn essentiële voorwaarden voor voorbereiding voor hergebruik en recycling; dit zou efficiënter kunnen worden bereikt via **streefcijfers voor de verplichte gescheiden inzameling van afval op gemeentelijk niveau**. Het gebruik ervan moet gebaseerd zijn op stimulansen en verantwoording (er zou bijvoorbeeld een systeem van financiële beloningen en sancties kunnen worden ingevoerd, afhankelijk van de prestaties op het gebied van die streefcijfers).
- Er zijn maatregelen nodig om **huishoudens aan te moedigen** afval te scheiden, zoals een hogere inzamelfrequentie voor gescheiden stromen dan voor gemengd afval.
- De lidstaten benutten niet het volledige spectrum van **economische maatregelen** om het storten en verbranden van afval te verminderen (zoals belasting op het storten en verbranden van afval) en vormen van afvalbehandeling die een hogere prioriteit hebben in de afvalhiërarchie, zoals voorbereiding voor hergebruik en recycling, te bevorderen (bv. door middel van heffing bij de bron en statiegeldregelingen).
- De lidstaten moeten de investeringskloof dichten, onder meer door efficiënt gebruik te maken van EU-fondsen om **afvalinfrastructuur te ontwikkelen die het verbeteren van de prestaties op het gebied van preventie, hergebruik en recycling ondersteunt**.
- De lidstaten moeten maatregelen nemen om **niet-recycleerbaar afval te voorkomen**. Sommige lidstaten hebben hun **nationale afvalpreventieprogramma's** nog niet herzien. Deze herziening zal naar

[21] https://www.eea.europa.eu/publications/biowaste-in-europe

verwachting in 2023 voltooid zijn.

- **Bewustmakingsactiviteiten** zijn essentieel om de deelname van burgers op het gebied van beter afvalbeheer te bevorderen. Deze activiteiten kunnen worden afgestemd op verschillende doelgroepen (zoals huishoudens, studenten of toeristen).

5. VERPAKKINGSAFVAL

In 2020 werd in de EU in totaal circa 79,6 miljoen ton verpakkingsafval geproduceerd[22]. Het gemiddelde totale recyclingpercentage van verpakkingen in de EU steeg tussen 2005 en 2016 gestaag (67,6 % in 2016), terwijl er tussen 2016 en 2020 een lichte daling te zien was (64 % in 2020)[23]. Tussen 2013 en 2020 nam de hoeveelheid geproduceerd verpakkingsafval in de gehele EU met 15 % toe, wat erop wijst dat er meer werk moet worden gemaakt van afvalpreventie.

De wettelijke verplichtingen inzake het beheer van verpakkingsafval zijn vastgelegd in de verpakkingsrichtlijn. Deze omvatten een streefcijfer van 65 % recycling van al het verpakkingsafval tegen 2025 en materiaalspecifieke streefcijfers voor papier en karton, glas, aluminium, kunststof en hout. De lidstaten mogen maximaal 5 % van de streefcijfers halen door het aandeel herbruikbare verkoopverpakkingen dat voor het eerst in de handel wordt gebracht en wordt hergebruikt als onderdeel van een systeem voor hergebruik van verpakkingen, af te trekken, en mogen, wat houten verpakkingen betreft, volledig rekening houden met reparatie voor hergebruik. De richtlijn bevat ook ambitieuze recyclingstreefcijfers voor de langere termijn: 70 % tegen 2030 voor alle verpakking en ook materiaalspecifieke streefcijfers voor papier en karton, glas, aluminium, kunststof en hout[24].

Over het algemeen lopen volgens de beoordeling van het Europees Milieuagentschap[25] **tien lidstaten het risico om het streefcijfer van 65 % recycling van verpakkingsafval tegen 2025 niet te halen: Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië en Slowakije.**

Bovendien wordt aangenomen dat verschillende lidstaten het risico lopen een of meer materiaalspecifieke streefcijfers niet te halen, waarbij **kunststof** het meest kritieke materiaal is:

Kunststoffen	**Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije en Spanje**
Glas	**Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Litouwen, Malta, Polen, Portugal en Roemenië**
Aluminium	**Cyprus, Griekenland, Kroatië, Malta, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië**
Ferrometalen	**Denemarken, Kroatië, Malta, Portugal en Roemenië**

22 Eurostat.
23 Eurostat.
24 Artikel 6, lid 1, punten h) en i), van Richtlijn 94/62/EG.
25 https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

Papier en karton	**Kroatië, Malta, Slowakije en Spanje**
Hout	**Kroatië en Malta**

Uit de beoordeling blijkt dat er inconsistenties zijn in de verpakkingsgegevens die door sommige lidstaten worden gerapporteerd, waarbij de gerapporteerde verpakkingsvolumes mogelijk lager zijn dan de werkelijk in de handel gebrachte verpakkingsvolumes. Bovendien moeten de lidstaten vanaf 2020 de nieuwe regels voor de berekening van de recyclingprestaties toepassen, aangezien de jaarlijkse verslaglegging over de productie en recycling van verpakkingsafval naar verwachting resulteert in gerapporteerde recyclingpercentages die enkele procentpunten lager liggen[26]. Als lidstaten maatregelen nemen om systemen voor hergebruik uit te breiden, zijn de recyclingstreefcijfers die zij moeten halen, lager.

Uit een voorlopige evaluatie van door Eurostat verzamelde gegevens over verpakkingsafval voor het referentiejaar 2020 blijkt dat de beoordeling van de lidstaten die het risico lopen de doelstellingen niet te halen nog steeds geldt. Over het algemeen is een lichte daling van de recyclingpercentages waar te nemen (in de lidstaten zijn echter zeer verschillende patronen te zien, waarbij de prestaties van sommige lidstaten verbeterden, terwijl die van andere juist verslechterden). Bovendien is het in dit stadium nog niet mogelijk om de verschillen duidelijk toe te schrijven aan specifieke redenen omdat hier verschillende factoren een rol spelen, met name de toepassing van de nieuwe methode voor de berekening van de recyclingprestaties en de gevolgen van de COVID-19-pandemie.

In de werkdocumenten van de diensten van de Commissie bij dit verslag worden mogelijke maatregelen beschreven die kunnen worden genomen om het risico dat de streefcijfers voor verpakkingsafval niet worden gehaald, aanzienlijk te verminderen. Een aantal relevante gemeenschappelijke prioriteiten die in kader 1 hierboven zijn geïdentificeerd, is ook van toepassing op verpakkingen. Specifieke uitdagingen en prioriteiten met betrekking tot verpakkingen worden uiteengezet in kader 2 hieronder.

[26] Bij Richtlijnen (EU) 2018/850 en 2018/851 zijn nieuwe berekeningsregels ingevoerd die vereisen dat de recyclingpercentages worden berekend op het punt waarop het verpakkingsafval in de recyclinghandeling wordt ingebracht. Volgens de oude regels, zoals die worden weergegeven in de statistieken tot en met 2019 en voor sommige lidstaten ook voor 2020, kan al het gescheiden ingezamelde afval als gerecycled worden gerapporteerd.

Kader 2: Verpakkingsafval

- **Voortdurende verbeteringen op het gebied van gescheiden inzameling** blijven essentieel om de recyclingprestaties te verbeteren. De gescheiden inzameling kan het best worden verbeterd door ervoor te zorgen dat een groot deel van de bevolking gebruik kan maken van zeer gebruiksvriendelijke systemen voor gescheiden inzameling, door daarnaast statiegeldregelingen in te voeren en aparte inzamelbakken in openbare ruimtes en winkelcentra te plaatsen en voorts aandacht te schenken aan meer bewustwording.
- De meeste lidstaten hebben moeite om het streefcijfer voor **kunststofverpakkingen** te halen. Dit probleem kan worden aangepakt door de systemen voor gescheiden inzameling van kunststof te verbeteren en de capaciteit voor het sorteren en verwerken van kunststof te vergroten.
- Intensivering van de **inspanningen om systemen voor hergebruik van verpakkingen op te zetten** levert milieuvoordelen op en helpt de lidstaten te voldoen aan de EU-streefcijfers voor het recyclen van verpakkingen.
- Bij lidstaten die slechter presteren op het gebied van recycling, zijn vaak **inconsistenties in de verpakkingsgegevens** te zien. Dit wijst erop dat het verpakkingsvolume dat in de handel wordt gebracht mogelijk te laag wordt gerapporteerd, met als gevolg dat de statistieken onnauwkeurig zijn en dat producenten mogelijk niet hun volledige uitgebreide verantwoordelijkheid nemen voor de financiering van het inzamelen, sorteren en recyclen van afval.
- Het effect van verbeteringen in afvalbeheerpraktijken en -infrastructuur kan in de gerapporteerde gegevens vertekend zijn door de **toepassing van de nieuwe berekeningsregels** die vanaf 2020 van toepassing zijn. Het effect van de nieuwe berekeningsregels kan nog niet volledig worden ingeschat, maar de gegevens die sommige lidstaten voor 2020 rapporteren, wijzen op een afname met enkele procentpunten.

6. STORTEN

Storten is de minst wenselijke optie voor afvalverwerking. De richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen[27] bepaalt dat de lidstaten tegen 2035 het storten van stedelijk afval moeten beperken tot maximaal 10 % en voorziet in een verbod op het storten van gescheiden ingezameld afval, waaronder biologisch afbreekbaar afval.

Hoewel in de EU als geheel de hoeveelheid gestort stedelijk afval tot 2016 gestaag daalde (een daling met 18 % in de periode 2013–2016)[28]), werd de trend tussen 2017 en 2020 niet lineair doorgezet: in 2020 werd ongeveer 53,5 miljoen ton stedelijk afval gestort. Bovendien kwam gemiddeld in de EU in 2020 nog steeds 23 % van al het stedelijk afval op de stortplaats

[27] Artikel 5, lid 5, van Richtlijn (EU) 2018/850.

[28] Eurostat.

terecht. Er blijven significante verschillen bestaan in de EU: in 2020 werd in **acht lidstaten nog meer dan 50 % van het stedelijk afval gestort**, waarvan er drie een percentage boven **70 %** rapporteerden.

In totaal zijn 13 lidstaten nog ver verwijderd van het streefcijfer om in 2035 maximaal 10 % van het stedelijk afval te storten[29]: **Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Letland, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje en Tsjechië.**

De afstand tot het streefcijfer verdient meer aandacht en vereist de uitvoering van corrigerende maatregelen, ook al is er meer tijd nodig om met meer zekerheid vast te stellen hoe groot het risico is dat de streefcijfers niet worden gehaald.

Uit een recent onderzoek dat voor de Commissie is uitgevoerd[30], bleek voorts dat 15 lidstaten niet volledig voldoen aan de in de richtlijn[31] vastgelegde verplichting om het afval vóór het storten te behandelen.

Ondanks aanzienlijke verbeteringen sinds de vaststelling van de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen en de sluiting in de hele EU van stortplaatsen die niet aan de voorschriften voldoen, blijft het aantal stortplaatsen dat **niet voldoet aan de vereisten** van de kaderrichtlijn afvalstoffen en de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen zorgwekkend. Eind 2021 waren er nog steeds **1 995 illegale of ondermaatse stortplaatsen in bedrijf** die moesten worden gesaneerd of worden aangepast aan de EU-normen[32].

7. BESTE PRAKTIJKEN

De lidstaten hebben gemeenschappelijke uitdagingen op het gebied van afvalbeheer en er zijn al veel oplossingen gevonden en toegepast. Het breed delen van dergelijke oplossingen wordt als een prioriteit beschouwd. Dit verslag heeft tot doel een aantal beste praktijken op het gebied van het beheer van stedelijk afval en verpakkingsafval in elke lidstaat te identificeren, waarbij een overzicht wordt gegeven van succesvolle initiatieven en maatregelen die in andere landen kunnen worden overgenomen en die de lidstaten kunnen helpen de streefcijfers te halen.

De verzamelde beste praktijken hebben betrekking op een breed scala van onderwerpen op het gebied van afvalbeheer, zoals governance, gescheiden inzameling, waaronder in afgelegen gebieden, publiek-private partnerschappen, hergebruik en preventie van afval, afvalbehandeling, communicatie en bewustmaking, uitvoering van economische instrumenten en effectieve regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

8. CONCLUSIES

De EU-afvalwetgeving draagt bij tot een aanzienlijke verbetering van het afvalbeheer en tot de EU-doelstellingen inzake circulariteit en het terugbrengen van de verontreiniging tot nul.

---

29 https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

30 Milieu (2017), "Study to assess the implementation by the EU Member States of certain provisions of Directive 1999/31/EC on the landfill of waste".

31 Artikel 6, punt a), van de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen.

32 Dit cijfer is gebaseerd op het aantal illegale of ondermaatse stortplaatsen waarvoor momenteel inbreukprocedures lopen.

Een volledige uitvoering van die wetgeving is echter cruciaal als de EU de ecologische en economische vruchten van een schonere en meer circulaire economie wil plukken en wil concurreren in een wereld waarin hulpbronnen steeds schaarser worden. Verdere inspanningen zijn ook essentieel in het licht van de aanzienlijke toename van de hoeveelheid verpakkingsafval, de beperkte daling van de totale afvalproductie (met 4 % tussen 2010 en 2020), de verontreiniging veroorzaakt door de hoeveelheid zwerfplastic in het mariene milieu, en een relatief stabiele trend voor stedelijk restafval, wat allemaal risicofactoren zijn voor de verwezenlijking van de streefcijfers om de verontreiniging tegen 2030 tot nul terug te brengen[33].

De verslagen inzake vroegtijdige waarschuwing van de Commissie over afval en andere activiteiten ter bevordering van de naleving wijzen op voortdurende vooruitgang in de lidstaten, zij het op verschillende prestatieniveaus. Voor de EU als geheel is het gemiddelde percentage voorbereiding voor hergebruik en recycling van stedelijk afval in de periode 2010–2020 gestegen, zij het langzaam (van 37 % naar ongeveer 47 %), terwijl er aanzienlijk minder afval wordt gestort (van 31 % naar ongeveer 23 %). Er zijn echter ook ernstige hiaten, vertragingen en uitdagingen vastgesteld die snel moeten worden aangepakt.

Een goede vooruitgang is mogelijk als de betrokken lidstaten stappen ondernemen om de in dit verslag en in de bijgevoegde landspecifieke werkdocumenten van de diensten van de Commissie aangegeven maatregelen uit te voeren. De te ondernemen acties moeten duidelijk gericht zijn op bioafval en verpakkingsafval. Om de prestaties op het gebied van afvalbeheer te verbeteren, moet gescheiden inzameling, die essentieel is om de kwaliteit van afval te waarborgen en de recycling ervan mogelijk te maken, worden gestimuleerd. Tegelijkertijd is het dringend noodzakelijk om de voorbereiding voor hergebruik en de afvalbehandelingscapaciteiten voor sortering en recycling, die prioriteit hebben in de afvalhiërarchie, verder te ontwikkelen.

Andere belangrijke maatregelen die nodig zijn, hebben betrekking op de verbetering van de gegevenskwaliteit, effectieve handhaving van de regels en de invoering van verbeterde economische instrumenten, zoals efficiënte regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en doelmatige belastingen voor het storten en verbranden van afval. Deze maatregelen zijn allemaal essentieel om optimaal te kunnen profiteren van de circulaire economie en om de afvalwetgeving van de EU na te leven.

De Commissie zal de lidstaten blijven ondersteunen bij de uitvoering. Dit omvat technische bijstand, onder andere via de evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid (EIR)[34], landspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester[35], richtsnoeren voor gescheiden inzameling[36], uitwisseling van beste praktijken[37], hervormingen en investeringen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en financiële steun uit andere EU-fondsen, zoals de cohesiebeleidsfondsen (het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds). Verder heeft de Commissie andere initiatieven gelanceerd die bijdragen tot een meer circulaire economie en afvalreductie, zoals de voorstellen voor nieuwe verordeningen inzake verpakkingen en verpakkingsafval en betreffende ecologisch ontwerp voor duurzame producten, en de herziening van de richtlijn industriële emissies.

---

33 https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_en

34 http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm

35 https://commission.europa.eu/publications/2022-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en

36 Bv. richtsnoeren voor gescheiden inzameling van stedelijk afval, https://data.europa.eu/doi/10.2779/691513

37 TAIEX-EIR Peer2Peer, http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm

Tot slot geven de EU-regels betreffende afval, gezien de sterk verschillende situaties op het gebied van afvalbeheer, sommige lidstaten de mogelijkheid om, onder specifieke voorwaarden, de naleving uit te stellen tot na de streefjaren. Over deze optie moet zorgvuldig worden nagedacht, aangezien vertragingen bij de vaststelling van de noodzakelijke hervormingen ook leiden tot vertraging bij de milieu- en economische voordelen van de circulaire economie, waaronder maatregelen om de druk op natuurlijke hulpbronnen en de afhankelijkheid van invoer te verminderen.