



EUROPESE  
REKENKAMER

Speciaal verslag nr. 20

2012

ISSN 1831-0915

IS DE FINANCIERING UIT STRUCTURELE MAATREGELEN  
VAN **INFRASTRUCTUURPROJECTEN VOOR HET  
BEHEER VAN STEDELIJK AFVAL** DOELTREFFEND  
ALS BIJDRAGE TOT DE VERWEZENLIJING VAN DE  
AFVALBELEIDSDOELSTELLINGEN VAN DE EU DOOR DE  
LIDSTATEN?





Speciaal verslag nr. 20 // 2012

**IS DE FINANCIERING UIT  
STRUCTURELE MAATREGELEN VAN  
INFRASTRUCTUURPROJECTEN VOOR  
HET BEHEER VAN STEDELIJK AFVAL  
DOELTREFFEND ALS BIJDRAGE  
TOT DE VERWEZENLIJKING VAN DE  
AFVALBELEIDSDOELSTELLINGEN VAN  
DE EU DOOR DE LIDSTATEN?**

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

EUROPESE REKENKAMER  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Speciaal verslag nr. 20 // 2012

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Catalografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.  
Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2012

ISBN 978-92-9241-015-5  
doi:10.2865/42950

© Europese Unie, 2012  
Overneming met bronvermelding toegestaan.

*Printed in Luxembourg*

# INHOUD

## Paragraaf

### VERKLARENDE WOORDENLIJST

### I-IV SAMENVATTING

### 1-13 INLEIDING

### 1-9 BEHEER VAN STEDELIJK AFVAL IN DE EU

### 10-13 STRUCTURELE MAATREGELEN VAN DE EU VOOR DE COFINANCIERING VAN INFRASTRUCTUUR VOOR VAST STEDELIJK AFVAL

### 14-19 REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

### 20-68 OPMERKINGEN

### 20-34 ZIJN DE INFRASTRUCTUREN VOOR HET BEHEER VAN STEDELIJK AFVAL SUCCESVOL GEWEEST?

23-28 DE DOELTREFFENDHEID VAN DE INSTALLATIES VOOR AFVALSTOFFENBEHEER VARIEERDE, MAAR DE INSTALLATIES WAAR ONGESORTEERD AFVAL TERECHTKWAM, PRESTEERDEN ONDER DE MAAT

29-34 VRIJWEL ALLE INFRASTRUCTUREN VOLDEDEN AAN DE MILIEUEISEN, MAAR MEER DAN TWEE DERDE VAN DE STORTPLAATSEN BESCHIKTE NIET OVER DE NODIGE FINANCIËLE ZEKERHEID VOOR DE KOSTEN VAN SLUITING EN NAZORG

### 35-44 ZIJN OP REGIONAAL NIVEAU DE DOELSTELLINGEN VAN HET EU-AFVALSTOFFENBELEID VERWEZENLIJK?

37-38 INCONSISTENTE MELDING VAN GEGEVENS

39 DE PRODUCTIE VAN AFVAL NAM TOE IN ZES VAN DE ONDERZOCHE REGIO'S

40-42 IN SLECHTS EEN KWART VAN DE ONDERZOCHE REGIO'S NAM HET PERCENTAGE GESCHIEDEN INZAMELING SIGNIFICANT TOE, WERD DE AFHANKELIJKHEID VAN STORTPLAATSEN TERUGGEDRONGEN EN WERD BIJGEDRAGEN TOT HET HALEN VAN DE EU-STREEFDOELEN

43-44 ILLEGALE STORTPLAATSEN WERDEN GESLOTEN IN DE HELFT VAN DE REGIO'S, MAAR DOORGAANS WERD AFVAL ZONDER VOORBEHANDELING GESTORT

### 45-68 WERDEN MAATREGELEN GETROFFEN OM DE DOELTREFFENDHEID VAN DE EU-FINANCIERING TE MAXIMALISEREN?

47-54 DE MATE VAN TOEPASSING VAN ONDERSTEUNENDE ADMINISTRATIEVE, ECONOMISCHE EN VOORLICHTINGSMAATREGELEN LIEP IN DE ONDERZOCHE REGIO'S AANZIENLIJK UITEEN

55-60 BIJ DE GOEDKEURING VAN OPERATIONELE PROGRAMMA'S OF PROJECTEN MOEDIGDE DE COMMISSIE DE TOEPASSING VAN ONDERSTEUNENDE MAATREGELEN NIET AAN

61-68 ER WERDEN TEKORTKOMINGEN GECONSTATEERD IN HET EU-REGELGEVINGSKADER EN IN DE EU-RICHTSNOEREN OP HET GEBIED VAN AFVAL

- 69–77 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**
- 70–72 PRESTATIES VAN DE INFRASTRUCTUUR VOOR HET BEHEER VAN STEDELIJK AFVAL**
- 73–74 DOELSTELLINGEN VAN HET EU-AFVALSTOFFENBELEID OP REGIONAAL NIVEAU**
- 75–77 MAATREGELEN DIE WERDEN GETROFFEN OM DE DOELTREFFENDHEID VAN DE EU-FINANCIERING TE MAXIMALISEREN**
- 
- BIJLAGE I — SYSTEEM VOOR AFVALBEHEER VAN AFVALBRON TOT DEFINITIEVE VERWIJDERING**
- BIJLAGE II — STEUN UIT STRUCTURELE MAATREGELEN, BESTEMD VOOR AFVALBEHEERPROJECTEN**
- BIJLAGE III — LIJST VAN VOOR DE CONTROLE GESELECTEERDE INFRASTRUCTUUR**
- BIJLAGE IV — PERCENTAGES VERSTREKTE STEUN IN VERGELIJKING MET PERCENTAGES DIE REKENING HOUDEN MET DE DEKKING VAN EXPLOITATIEKOSTEN DOOR HUISHOUDENS**

## **ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE**

# VERKLARENDE WOORDENLIJST

**Administratieve maatregelen:** in dit verslag worden hieronder verstaan door middel van wetgeving ingestelde maatregelen waardoor producenten van afval, beheerders van afval en/of gemeenten verplicht worden om aan bepaalde eisen te voldoen, zoals de invoering van een vergunnings- en controlestelsel voor afvalbeheerinstallaties, de invoering van gescheiden afvalinzameling aan de bron of de naleving van kwaliteitsnormen bij de productie van compost.

**Afvaltarief:** door de gemeenten aan huishoudens berekend bedrag voor de inzameling, verwerking en verwijdering van afval. Afvaltarieven worden in verschillende gemeenten op verschillende manieren berekend, op basis van de vloeroppervlakte van appartementen of huizen, het aantal personen in een huishouden, het verbruik van drinkwater, het gewicht of volume van het geproduceerde afval, enz.

**Afvalverwijderingsheffing:** een economische maatregel waarmee wordt beoogd de kosten van het storten en soms ook van het verbranden van afval te verhogen, zodat een stimulans tot recycling ontstaat. De betaalde heffing per ton verwijderde afvalstoffen wordt opgelegd bovenop de stort- en/of verbrandingstoelag.

**Beginsel „de vervuiler betaalt“:** overeenkomstig dit beginsel moeten de kosten van het afvalbeheer worden gedragen door de oorspronkelijke producent van het afval, dan wel door de huidige of vorige houders van de afvalstoffen (*bron*: Afvalstoffenrichtlijn).

**Biologisch afbreekbare afvalstoffen:** afvalstoffen die aerob of anaerob kunnen worden afgebroken, zoals voedsel, tuinafval, papier en karton.

**Cohesiefonds:** financieel instrument waarmee wordt beoogd de economische en sociale cohesie te versterken door de financiering van milieu- en vervoersprojecten in lidstaten met een bnp per hoofd dat minder dan 90 % bedraagt van het EU-gemiddelde.

**Doeltreffendheid:** maat voor de verhouding tussen de verkregen resultaten en de vastgestelde doelstellingen.

**Economische maatregelen:** in dit verslag worden hieronder verstaan maatregelen waarmee wordt beoogd een financiële stimulans te geven voor het kiezen van minder schadelijke opties voor het beheer van afval, overeenkomstig het afvalbeleid van de EU (bijvoorbeeld recycling in plaats van storten). Dit omvat gedifferentieerde tariefstellingen en afvalverwijderingsheffingen.

**EU-12:** de lidstaten die zijn toegetreden tot de EU in het kader van de toetredingen van 2004 (tien lidstaten) en 2007 (twee lidstaten).

**EU-27:** de 27 lidstaten van de Europese Unie.

**Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO):** financieel instrument waarmee wordt beoogd de economische en sociale cohesie tussen de regio's van de EU te versterken. Maatregelen van het EFRO worden voornamelijk ten uitvoer gelegd door middel van operationele programma's en enige programmeringsdocumenten die een groot aantal projecten omvatten.

**Operationeel programma:** een door de Commissie goedgekeurd document in de vorm van een samenhangende reeks prioriteiten bestaande uit meerdere jaren bestrijken maatregelen die een groot aantal projecten omvatten.

**Percolaat:** elke vloeistof die door het gestorte afval sijpelt.

**Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA):** financieel instrument ter ondersteuning van de kandidaatlanden die zich voorbereiden op toetreding. Met het instrument wordt steun verleend aan infrastructuurprojecten op de prioriteitsgebieden milieu en vervoer van de EU. Na de toetreding worden ISPA-projecten omgezet in cohesiefondsprojecten.

**Programmeringsperiode:** het meerjarencader waarbinnen de uitgaven uit structurele maatregelen worden gepland en ten uitvoer worden gelegd.

**Stedelijk afval:** afval ingezameld door of namens gemeentelijke instanties en verwijderd door middel van het systeem voor afvalbeheer. Het merendeel van dit afval is afkomstig van huishoudens, maar ook soortgelijke afvalstoffen uit bronnen zoals de handel, kantoren en openbare instellingen vallen eronder. Stedelijk afval bestaat bijvoorbeeld uit biologisch afbreekbaar materiaal, papier, kunststoffen, glas, metaal, textiel, enz. (*bron:* Eurostat).

**Structurele maatregelen:** in dit verslag worden hieronder verstaan maatregelen in het kader van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds.

**Voorlichtingsmaatregelen:** in dit verslag maatregelen op het gebied van voorlichting met het oog op de stimulering van goede praktijken voor afvalverwijdering door het publiek om bij te dragen aan de doeltreffendheid van het afvalbeheerbeleid. Bewustmakingscampagnes en onderwijsstrategieën zijn twee voorbeelden hiervan.



# SAMENVATTING

## I.

In 2010 produceerde elke inwoner van de EU-27 gemiddeld ongeveer 500 kg stedelijk afval, dat ongunstige effecten op het milieu kan hebben als het niet op de juiste wijze wordt ingezameld, verwerkt en verwijderd. Een adequaat afvalstoffenbeheer kan echter leiden tot een verbetering van de benutting van middelen, aangezien stedelijk afval een bron van grondstoffen vormt. Gelet op deze feiten heeft de EU gemeenschappelijke normen en doelstellingen opgesteld in de vorm van richtlijnen voor het beheer van stedelijk afval en draagt zij bij aan de financiering van infrastructuur voor afvalstoffenbeheer in specifieke regio's.

## II.

De controle door de Rekenkamer was hoofdzakelijk gericht op de cofinanciering door de EU van infrastructuur voor stedelijk afvalstoffenbeheer, en onderzocht werd of de financiering doeltreffend was als bijdrage tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-afvalstoffenbeleid door de lidstaten. De Rekenkamer beoordeelde rechtstreeks de prestaties van een steekproef van 26 infrastructuren voor afvalstoffenbeheer en evalueerde de verwezenlijking van de doelstellingen van het afvalstoffenbeleid van de EU alsmede de toepassing van ondersteunende maatregelen in de acht regio's waar de infrastructuur zich bevond. Ook de rol van de Commissie werd onderzocht.

## III.

De Rekenkamer concludeerde dat, hoewel in vrijwel alle geselecteerde regio's enkele verbeteringen in het beheer van afvalstoffen werden geconstateerd, de doeltreffendheid van de financiering uit structurele maatregelen van infrastructuur voor het beheer van stedelijk afval werd beperkt door de gebrekkige toepassing van ondersteunende maatregelen:

- a) De prestaties van de gefinancierde infrastructuur waren sterk afhankelijk van strategieën voor afvalinzameling. Op stortplaatsen werd afval gestort zonder toereikende behandeling en in het algemeen werden ontoereikende financiële middelen gereserveerd om de kosten van sluiting en nazorg te dekken.

## SAMENVATTING

- b) De verslaglegging over het bereiken van de EU-streefdoelen werd gehinderd door een gebrekkige betrouwbaarheid van gegevens, waardoor het toezicht door de Commissie werd bemoeilijkt. Hoewel in vrijwel alle regio's enkele verbeteringen in het beheer van afvalstoffen werden geconstateerd, nam de afvalproductie per hoofd in zes van de acht gecontroleerde regio's toe. In de twee regio's die bijdroegen tot het halen van de EU-streefdoelen werd biologisch afbreekbaar afval gescheiden ingezameld en werd breder gebruikgemaakt van storthellingen, hetgeen leidde tot een afnemend gebruik van stortplaatsen. In het algemeen werd afval zonder adequate behandeling naar stortplaatsen overgebracht.
  - c) De doeltreffendheid van de EU-financiering werd niet gemaximaliseerd vanwege een gebrekkige toepassing van ondersteunende administratieve, economische en voorlichtingsmaatregelen. De toepassing van dergelijke ondersteunende maatregelen vormde geen voorwaarde voor het ontvangen van een EU-subsidie. Er werden tevens tekortkomingen geconstateerd in het EU-regelgevingskader voor afvalstoffen en in de richtsnoeren van de EU.
- IV.**  
De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:
- a) De lidstaten moeten zich concentreren op de infrastructuur voor het beheer van afvalstoffen die eerst bij de bron worden gescheiden, en ervoor zorgen dat stortplaatsen afvalstoffen behandelen alvorens ze te verwijderen en beschikken over voldoende financiële zekerheid om de kosten van sluiting en nazorg te kunnen dekken. De Commissie moet van de lidstaten verlangen dat deze aanbevelingen worden opgevolgd voordat zij financiële EU-steun toekent.
  - b) De lidstaten moeten betrouwbare en volledige databases inzake afvalstoffenbeheer opzetten en de Commissie moet de betrouwbaarheid van de door de lidstaten aangeleverde statistieken toetsen. De Commissie, het Parlement en de Raad moeten overwegen financiële steun van de EU te koppelen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het afvalstoffenbeleid van de EU.
  - c) De lidstaten moeten administratieve, economische en voorlichtingsmaatregelen treffen ter ondersteuning van de gecofinancierde infrastructuur. Met name moeten de lidstaten meer aandacht besteden aan de medewerking van en de naleving door het publiek, zich concentreren op de invoering van gescheiden inzameling waar dit rendabel is, met inbegrip van biologisch afbreekbaar afval, en door middel van de invoering van een storthelling en tariefstimulansen de preventie en recycling van afvalstromen bevorderen. De Commissie moet van de lidstaten verlangen dat deze aanbevelingen worden opgevolgd voordat zij financiële EU-steun toekent; er moeten lagere steunpercentages worden toegekend als het beginsel „de vervuiler betaalt” niet wordt toegepast.
  - d) De Commissie moet het EU-regelgevingskader voor afvalstoffen en de richtsnoeren van de EU verbeteren. Met name moet de Commissie voorstellen doen voor doelstellingen inzake afvalpreventie, het concept van behandeling vóór verwijdering verduidelijken, de mogelijkheid overwegen om met de lidstaten EU-kwaliteitsnormen voor compost te ontwikkelen en aanwijzingen verstrekken en beste praktijken verspreiden in verband met de te hanteren methoden voor het schatten van de kosten voor de sluiting en nazorg van stortplaatsen.

# INLEIDING

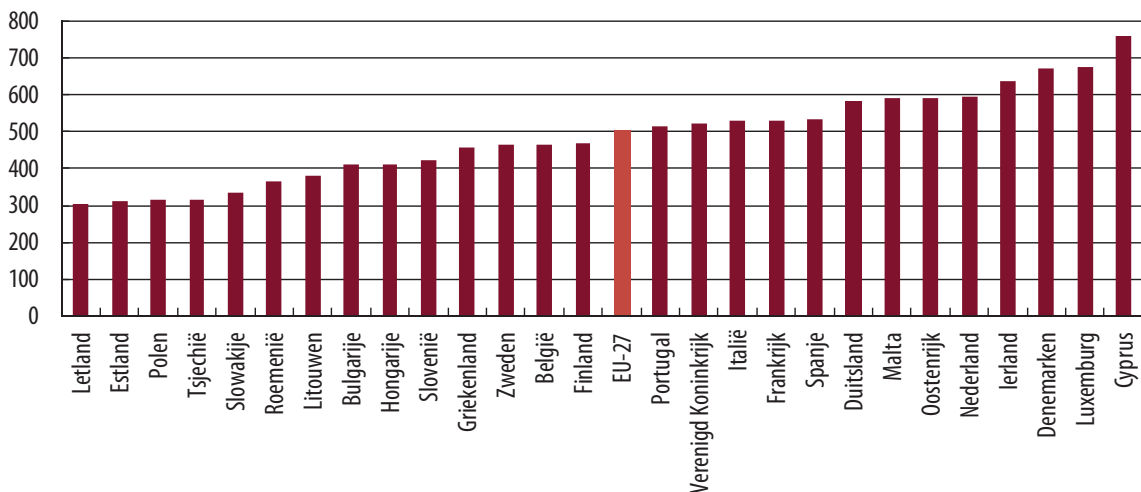
## BEHEER VAN STEDELIJK AFVAL IN DE EU

1. De Europese samenleving is de afgelopen tien jaar welvarender geworden, wat gepaard ging met stijgende consumptie- en productieniveaus. In 2010 produceerde elke inwoner van de EU gemiddeld 502 kg stedelijk afval, uiteenlopend van 304 kg in Letland tot 760 kg op Cyprus (zie **figuur 1**).
2. Wanneer stedelijk afval niet op de juiste wijze wordt ingezameld, verwerkt en verwijderd, vormt het een gevaar voor de volksgezondheid en kan het negatieve milieueffecten hebben op de lucht (door middel van broeikasgassen), de bodem (door percolaat ten gevolge van illegaal storten of gebrekkig ingedamde stortplaatsen) en het water (door water dat in aanraking komt met afvalstoffen en vervolgens in watervoerende lagen of oppervlaktewater terecht komt), en kan het ook stankoverlast veroorzaken.

FIGUUR 1

### PRODUCTIE VAN STEDELIJK AFVAL PER HOOFD IN 2010, PER LIDSTAAT

(in kg/capita)



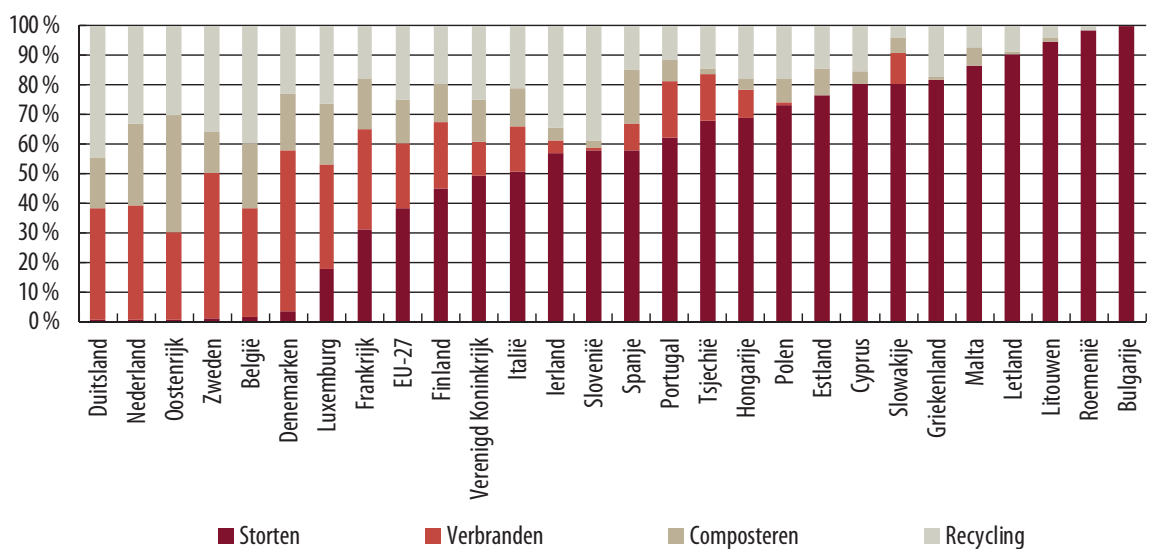
Bron: Eurostat.

3. Een adequaat afvalstoffenbeheer kan leiden tot een betere benutting van middelen, aangezien stedelijk afval een bron van grondstoffen kan vormen. Papier, karton, metaal, glas en kunststoffen kunnen worden gerecycled en biologisch afbreekbaar afval kan worden omgezet in voedingsrijke compost die in de landbouw kan worden toegepast als bodemverbeteraar. Het overige afval kan worden verbrand (energieterugwinning) of worden afgevoerd naar een stortplaats.
  
4. Een schematisch overzicht van de hoofdelementen van stedelijk afvalbeheer is opgenomen in **bijlage I**. Systemen voor het beheer van stedelijke afvalstoffen bestaan naast de inzameling van afval (al dan niet aan de bron gescheiden) doorgaans uit de volgende typen infrastructuur:
  - a) sorteerinstallatie: een installatie bestemd voor het scheiden van recyclebare materialen zoals papier en karton, glas, verpakkingsmateriaal en metaal, met behulp van lopende banden voor handmatig sorteren en/of automatische procedés zoals pneumatische of optische scheidingsmiddelen;
  - b) installaties voor compostering en anaerobe vergisting: installaties voor de behandeling van biologisch afbreekbare afvalstoffen. In composteerinstallaties wordt een aerobisch biologisch procedé uitgevoerd waardoor biologisch afbreekbaar afval wordt omgezet in een stabiel, korrelvormig materiaal dat op akkerland kan worden aangebracht als bodemverbeteraar. In anaerobe vergistingsinstallaties worden chemicaliën toegevoegd om het ontbindingsprocedé te ondersteunen. Hier werken in de afwezigheid van lucht bacteriën in op biologisch afbreekbaar afval teneinde het om te zetten in digestaat en methaanrijk biogas dat wordt gebruikt voor de opwekking van energie;
  - c) installatie voor mechanische biologische behandeling: een installatie waarin het sorteren wordt gecombineerd met een vorm van biologische behandeling, zoals composteren of anaerobe vergisting. In de mechanische behandelingsfase worden de biologisch afbreekbare en droge delen van het afval van elkaar gescheiden, en worden soms recyclebare materialen gescheiden. Vervolgens ondergaat het biologisch afbreekbare materiaal een biologische behandeling;
  - d) verbrandingsinstallatie: een installatie bestemd voor de verbranding van afvalstoffen, al dan niet met energierecuperatie;
  - e) stortplaats: een terrein voor de verwijdering van afvalstoffen die in of op de bodem worden gestort.

5. Het gebruik van stortplaatsen is nog altijd de meest voorkomende afvalbeheermethode in de meeste lidstaten van de EU, hoewel het belang van energierecuperatie en met name recycling de afgelopen jaren is toegenomen (zie **figuur 2**).
6. Teneinde de negatieve effecten van stedelijk afval op het milieu en de volksgezondheid terug te dringen en een doelmatiger gebruik van middelen te bevorderen, heeft de EU algemene beginselen en gemeenschappelijke normen en doelstellingen opgesteld in de vorm van richtlijnen inzake het beheer van stedelijk afval.

FIGUUR 2

### VERWERKING VAN STEDELIJK AFVAL IN 2010 PER LIDSTAAT



Bron: Eurostat.

7. Het kader van het afvalstoffenbeleid van de EU werd vastgelegd in de richtlijn van 15 juli 1975<sup>1</sup>. Volgens deze richtlijn is het afvalstoffenbeleid van de EU gebaseerd op het bevorderen van de preventie, het hergebruik en de recycling van afval. Als de productie van afval niet kan worden voorkomen, moet een zo groot mogelijk deel van de materialen worden teruggewonnen, bij voorkeur door recycling, waarbij slechts in laatste instantie gebruik wordt gemaakt van stortplaatsen. In deze richtlijn was ook voor het eerst sprake van het beginsel „de vervuiler betaalt”. In de Afvalstoffenrichtlijn 2008<sup>2</sup> werden deze beginselen nader uitgewerkt door de vaststelling van een verplichte afvalhiërarchiepiramide met vijf trappen (zie **figuur 3**).
8. De Afvalstoffenrichtlijn werd aangevuld met een aantal specifieke richtlijnen voor handelingen met betrekking tot afvalstoffenbehandeling (storten<sup>3</sup> en verbranding<sup>4</sup>) of specifieke afvalstromen, zoals verpakkingsmateriaal<sup>5</sup> of elektrische en elektronische apparatuur<sup>6</sup>. Deze richtlijnen schrijven door de lidstaten te behalen kwantitatieve streefdoelen voor in de vorm van het percentage stortreductie van biologisch afbreekbare afvalstoffen, recycling van verpakkingsmateriaal en percentages van nuttige toepassing en gescheiden inzameling van afgedankte elektrische en elektronische apparatuur. Voor sommige lidstaten werden de termijnen voor het bereiken van de streefdoelen verlengd, rekening houdend met hun uitgangspositie op het gebied van afvalstoffenbeheer (zie **tabel 1**).

<sup>1</sup> Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194 van 25.7.1975, blz. 39), in 1991 gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG van de Raad van 18 maart 1991 (PB L 78 van 26.3.1991, blz. 32) en vervolgens gecodificeerd bij Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 (PB L 114 van 27.4.2006, blz. 9), die werd ingetrokken bij Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 (PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3).

<sup>2</sup> Richtlijn 2008/98/EG.

<sup>3</sup> Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB L 182 van 16.7.1999, blz. 1).

<sup>4</sup> Richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (PB L 332 van 28.12.2000, blz. 91), ingetrokken bij Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17).

<sup>5</sup> Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365 van 31.12.1994, blz. 10), gewijzigd bij Richtlijn 2004/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 (PB L 47 van 18.2.2004, blz. 26) en bij Richtlijn 2005/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2005 (PB L 70 van 16.3.2005, blz. 17).

FIGUUR 3

### AFVALHIËRARCHIEPIRAMIDE



Bron: Europese Rekenkamer.

9. De doeltreffendheid van het beleid voor afvalstoffenbeheer kan worden verbeterd door ondersteunende maatregelen zoals het voeren van voorlichtings- en bewustmakingscampagnes, de herziening van administratieve procedures of het instellen van positieve of negatieve financiële prikkels. Soms worden deze voorgeschreven door een verordening, zoals de noodzaak om consumenten adequaat voor te lichten, maar in andere gevallen zijn ze het gevolg van opgedane ervaring in het beheer van stedelijk afval, zoals het instellen van een afvalverwijderingsheffing of de gescheiden inzameling van biologisch afbreekbaar afval.

<sup>6</sup> Richtlijn 2002/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 2003 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (PB L 37 van 13.2.2003, blz. 24), gewijzigd bij Richtlijn 2003/108/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 december 2003 (PB L 345 van 31.12.2003, blz. 106) en bij Richtlijn 2008/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 (PB L 81 van 20.3.2008, blz. 65). Deze richtlijn werd herschikt bij Richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (PB L 197 van 24.07.2012, blz. 38).

TABEL 1

## DOOR DE LIDSTATEN TE BEREIKEN STREEFDOELEN

Richtlijnen	Streefdoelen
Richtlijn storten	<p><b>Algemeen streefdoel:</b> het naar stortplaatsen overgebrachte biologisch afbreekbaar afval moet aan het einde van 2006, 2009 en 2016 zijn teruggebracht tot respectievelijk 75 %, 50 % en 35 % van de totale hoeveelheid biologisch afbreekbaar stedelijk afval geproduceerd in 1995.</p> <p><b>Specifiek streefdoel voor Portugal en Roemenië:</b> de termijnen worden vastgesteld op het einde van respectievelijk 2010, 2013 en 2020.</p>
Richtlijn verpakkingsafval	<p><b>Algemeen streefdoel:</b> eind 2008 moet een gewichtspercentage van minimaal 60 % van het verpakkingsmateriaal worden teruggewonnen en moet minimaal 55 % en maximaal 80 % worden gerecycled. Bovendien moeten de volgende minimale doelstellingen voor de recycling van materialen in verpakkingsafval worden verwezenlijkt: een gewichtspercentage van 60 % voor glas, een gewichtspercentage van 60 % voor papier en karton, een gewichtspercentage van 50 % voor metalen, een gewichtspercentage van 22,5 % voor kunststoffen en een gewichtspercentage van 15 % voor hout.</p> <p><b>Specifiek streefdoel voor Portugal:</b> aan het eind van 2005 moet de nuttige toepassing van verpakkingsafval 50-65 % bedragen, en moet een gewichtspercentage van 25-45 % van de totale hoeveelheid verpakkingsmaterialen in verpakkingsafval worden gerecycled (met een gewichtspercentage van minimaal 15 % voor elk verpakkingsmateriaal). De algemene doelstelling voor 2008 moet op zijn laatst in 2011 worden verwezenlijkt.</p> <p><b>Specifiek streefdoel voor Roemenië:</b> Thet algemene streefdoel voor 2008 moet op zijn laatst in 2013 worden verwezenlijkt, met tussendoelstellingen.</p>
Richtlijn afgedankte elektrische en elektronische apparatuur	<p>Een gemiddelde hoeveelheid gescheiden ingezamelde afgedankte elektrische en elektronische apparatuur uit particuliere huishoudens van ten minste vier kilogram per inwoner per jaar moet worden verwezenlijkt tegen het einde van 2006.</p> <p><b>Specifiek streefdoel voor Roemenië:</b> een gemiddelde hoeveelheid gescheiden ingezamelde afgedankte elektrische en elektronische apparatuur uit particuliere huishoudens van ten minste twee, drie en vier kilogram per inwoner per jaar moet worden verwezenlijkt tegen het einde van respectievelijk 2006, 2007 en 2008.</p>

Bron: EU-afvalrichtlijnen.

## STRUCTURELE MAATREGELEN VAN DE EU VOOR DE COFINANCIERING VAN INFRASTRUCTUUR VOOR VAST STEDELIJK AFVAL

- 10.** In specifieke regio's kunnen lidstaten via het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF) financiële steun van de EU aanvragen voor infrastructuur op het gebied van het beheer van stedelijk afval. Tijdens de programmeringsperiode 2000-2006 werd uit deze fondsen 4,6 miljard euro bestemd voor infrastructuur voor stedelijke en industriële afvalstoffen. Voor de periode 2007-2013 loopt de EU-bijdrage aan afvalinfrastructuur op tot 6,2 miljard euro, waarvan 70 % in de EU-12-lidstaten. **Bijlage II** biedt een overzicht van de door de EU voor beide programmeringsperioden gereserveerde bedragen per lidstaat.
- 11.** Gefinancierde infrastructuurprojecten worden uitgevoerd onder gedeeld beheer, waarbij de Commissie de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de EU-begroting<sup>7</sup>. In de programmeringsperiode 2000-2006 heeft de Commissie naast de operationele programma's de door de lidstaten ingediende aanvragen voor alle cohesiefondsprojecten goedgekeurd, evenals alle EFRO-projecten met totale kosten groter dan 50 miljoen euro (grote projecten). Voor de programmeringsperiode 2007-2013 hoeven naast de goedkeuring van programma's alleen projecten met kosten groter dan 50 miljoen door de Commissie te worden goedgekeurd<sup>8</sup>.
- 12.** Twee directoraten-generaal van de Commissie<sup>9</sup> spelen een belangrijke rol op het gebied van stedelijk afval:
- DG Milieu is verantwoordelijk voor het Europees milieubeleid op het gebied van afvalstoffenbeheer. Het is belast met het toezicht op de tenuitvoerlegging van de desbetreffende wetgeving (zoals de verwezenlijking van specifieke streefdoelen) en wordt geraadpleegd door DG Regionaal beleid en stadsontwikkeling bij het onderzoek naar de kwaliteit van voorstellen voor operationele programma's en grote projecten<sup>10</sup>;
  - DG Regionaal beleid en stadsontwikkeling is verantwoordelijk voor de EU-begroting op het gebied van regionaal beleid, in het kader waarvan infrastructuurprojecten voor afvalstoffenbeheer cofinanciering kunnen ontvangen.
- 13.** In de programmeringsperiode 2000-2006 werden structurele maatregelen hoofdzakelijk ingezet voor de cofinanciering van de volgende typen infrastructuur voor afvalstoffenbeheer: sorteerinstallaties (zie **afbeelding 1**), installaties voor compostering en anaerobe vergisting (zie **afbeelding 2**), installaties voor mechanische biologische behandeling, systemen voor gescheiden inzameling en stortplaatsen (zowel de aanleg van nieuwe als de sluiting en nazorg van bestaande) (zie **afbeelding 3**). Naar verwachting zullen deze typen infrastructuur bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het Europees afvalstoffenbeleid door de stortreductie van biologisch afbreekbaar afval en verhoging van de recyclingpercentages (zie **tekstvak 1**).

<sup>7</sup> Artikel 17, lid 1 VEU en artikel 317 VWEU.

<sup>8</sup> Van 1 januari 2007 tot 25 juni 2010 was dit bedrag 25 miljoen euro wanneer het milieuprojecten betrof.

<sup>9</sup> Een ander directoraat-generaal, DG Estat, is verantwoordelijk voor de coördinatie van het Europees Statistisch Systeem en het leveren van relevante statistieken aan andere diensten van de Commissie. Het DG is de hoofdleverancier van afvalstatistieken, en de belangrijkste afnemer daarvan is DG Milieu.

<sup>10</sup> Tijdens de programmeringsperiode 2000-2006 werd DG Milieu tevens geraadpleegd door DG Regionaal beleid bij aanvragen voor cohesiefondsprojecten.



## TEKSTVAK 1

## VOORBEEDEN VAN DOOR DE EU GECOFINANCIERDE INFRASTRUCTUUR VOOR AFVALSTOFFENBEHEER

Een sorteerinstallatie in Portugal (RESITEJO) met een capaciteit van 9 000 ton per jaar, gericht op het terugwinnen van verpakkingsafval, papier en glas dat eerst in een aantal gemeenten aan de bron werd gescheiden. De handmatig gesorteerde recyclebare materialen werden verkocht aan recyclingexploitanten en restafval werd overgebracht naar een aangrenzende stortplaats. De kosten van het project die in aanmerking kwamen voor EU-steun bedroegen 2,28 miljoen euro, met EFRO-cofinanciering van 1,71 miljoen euro.

In Roemenië: een composteerinstallatie (Râmnicu Vâlcea) gericht op de verwerking van bij huishoudens gescheiden ingezameld biologisch afbreekbaar afval alsmede van groenafval uit stadsparken en het omzetten daarvan in compost. De installatie, met een verwerkingscapaciteit van 14 400 ton afvalstoffen per jaar, werd ingericht om bij te dragen aan de stortreductie van biologisch afbreekbaar afval overeenkomstig de doelstellingen van de stortrichtlijn. De infrastructuur maakte deel uit van een geïntegreerd project voor afvalstoffenbeheer dat 14,67 miljoen euro kostte. De EU-steun hiervoor bedroeg 11 miljoen euro.

Een project in Spanje (Alt Empordà) betrof de uitbreiding van een stortplaats met een capaciteit van 1 167 603 m<sup>3</sup>, naast de verbetering van de bestaande zones op het gebied van de opvang en behandeling van gas en percolaat teneinde de milieueffecten van de stortplaats te verkleinen. De kosten van het project bedroegen 5,71 miljoen euro, waarvan 4,57 miljoen euro uit het Cohesiefonds afkomstig was.

Afbeelding 1 — Sorteerinstallatie



Afbeelding 2 — Composteerinstallatie



Afbeelding 3 — Stortplaats



## REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

**14.** De hoofddoelstelling van de controle was het beoordelen van de doeltreffendheid van de financiering uit structurele maatregelen van infrastructuur voor het beheer van stedelijk afval om de lidstaten te helpen de doelstellingen van het EU-afvalstoffenbeleid te verwezenlijken.

**15.** De Rekenkamer wilde de volgende drie vragen beantwoorden:

- a) Zijn de infrastructuren voor het beheer van stedelijk afval succesvol geweest?
- b) Zijn op regionaal niveau de doelstellingen van het EU-afvalstoffenbeleid verwezenlijkt<sup>11</sup>?
- c) Werden maatregelen getroffen om de doeltreffendheid van de EU-financiering te maximaliseren?

**16.** De voor de controle gehanteerde beoordelingscriteria worden bij iedere vraag verder toegelicht in het verslag (zie de paragrafen 20, 21, 35 en 45). Zoals doorgaans het geval is bij doelmatigheidscontroles, wordt daarin rekening gehouden met voorbeelden van goede praktijken die in het domein worden waargenomen (zie paragraaf 9).

**17.** De controle werd uitgevoerd bij de Europese Commissie en in acht regio's in vier lidstaten (Spanje, Italië, Portugal en Roemenië). De steekproef van gecontroleerde infrastructuurprojecten was gericht op de lidstaten en regio's die in de programmeringsperioden 2000-2006 en 2007-2013 aanzienlijke financiële steun van de EU ontvingen en ontvangen voor afvalstoffenbeheer en waar op het moment van de controle een toereikend aantal voltooide projecten beschikbaar was, zodat de doeltreffendheid ervan kon worden beoordeeld. **Bijlage III** bevat de lijst van de gecontroleerde infrastructuren en de geëvalueerde operationele programma's.

**18.** De controle was gebaseerd op een beoordeling van:

- a) de prestaties van een steekproef van 26 infrastructuurprojecten voor afvalstoffenbeheer die in de programmeringsperiode 2000-2006 cofinanciering ontvingen<sup>12</sup>: vijf sorteerinstallaties, zeven installaties voor compostering of anaerobe vergisting, zeven installaties voor mechanische biologische behandeling en zeven stortplaatsen;
- b) de verwezenlijking van de EU-doelstellingen voor vast stedelijk afval in de acht gecontroleerde regio's;
- c) de toepassing van ondersteunende maatregelen in de onderzochte regio's alsmede de rol van de Commissie in het maximaliseren van de doeltreffendheid van de EU-financiering.

<sup>11</sup> In de EU-afvalrichtlijnen zijn doelstellingen en streefdoelen vastgelegd op het niveau van lidstaten. Aangezien de regio's echter overwegend belast zijn met het opstellen van afvalbeheerplannen en daar zij financiële steun van de EU hebben ontvangen voor infrastructuur op het gebied van het beheer van stedelijk afval, werd hun bijdrage aan de verwezenlijking van de doelstellingen en streefdoelen van de EU in het kader van deze controle beoordeeld.

<sup>12</sup> 15 infrastructuren voor afvalstoffenbeheer ontvingen financiële steun uit het Cohesiefonds (waaronder vijf voormalige ISPA-installaties die in Roemenië werden opgestart toen het land de procedure doorliep voor toetreding tot de EU). De subsidie werd goedgekeurd door de Commissie. Het betrof elf EFRO-projecten uit operationele programma's, goedgekeurd door de verantwoordelijke managementautoriteiten.

19. De controle werd verricht tussen januari en november 2011. Bij de Commissie en in de vier onderzochte lidstaten werden projectdossiers doorgenomen en er werden vraaggesprekken gehouden met medewerkers van de Commissie, autoriteiten van de lidstaten en infrastructuurexploitanten. Alle infrastructures voor afvalstoffenbeheer in de steekproef werden tijdens de controle bezocht. De Rekenkamer werd bijgestaan door externe, onafhankelijke deskundigen op het gebied van stedelijk afvalstoffenbeheer. Bij het plannen van de controle werden in overleg met externe deskundigen controlecriteria vastgesteld en deze werden besproken met de Commissie.

## OPMERKINGEN

### ZIJN DE INFRASTRUCTUREN VOOR HET BEHEER VAN STEDELIJK AFVAL SUCCESVOL GEWEEST?

20. De prestaties van de gefinancierde infrastructuur moeten overeenstemmen met het technisch ontwerp, de financieringsaanvraag en algemeen aanvaarde normen.
21. Volgens de afvalstoffenrichtlijn moet infrastructuur voor afvalstoffenbeheer zodanig worden ontworpen en beheerd dat wordt gewaarborgd dat afvalstoffen worden verwerkt en verwijderd zonder risico's voor water, lucht en bodem en zonder geluids- of stankoverlast te veroorzaken. Bovendien schrijft de stortrichtlijn voor dat een financiële zekerheid moet worden gesteld om de kosten voor sluiting en nazorg te dekken voor een periode van ten minste 30 jaar, aangezien potentiële milieugevaren zich uitstreken tot na de exploitatiefase.
22. De Rekenkamer heeft onderzocht of:
- de gefinancierde infrastructuur voor stedelijk afvalstoffenbeheer doeltreffend was, wat betreft de verwezenlijking van de verwachte resultaten;
  - de exploitatie van gefinancierde infrastructuur voor stedelijk afvalstoffenbeheer milieuproblemen had veroorzaakt.

<sup>13</sup> Verhouding tussen het aantal ton afval dat door de installatie wordt behandeld en het aantal ton teruggewonnen materiaal.

### DE DOELTREFFENDHEID VAN DE INSTALLATIES VOOR AFVALSTOFFENBEHEER VARIEERDE, MAAR DE INSTALLATIES WAAR ONGESORTEERD AFVAL TERECHTKWAM, PRESTEERDEN ONDER DE MAAT

#### SORTEERINSTALLATIES

23. De vijf door de Rekenkamer geëvalueerde sorteerinstallaties, ingericht voor het terugwinnen van aan de bron door huishoudens gescheiden verpakkingsafval (en in sommige gevallen papier en glas), presteerden in het algemeen voldoende gezien het technische ontwerp en gezien de algemeen aanvaarde normen op het gebied van de verhouding input/output<sup>13</sup> en de kwaliteit van de teruggewonnen materialen:
- 50 % tot 74 % van het ontvangen verpakkingsafval werd teruggewonnen;
  - de kwaliteit van de teruggewonnen materialen beantwoordde doorgaans aan de marktspecificaties en was derhalve verhandelbaar.

- 24.** Drie van de vijf sorteerinstallaties werkten na zes of zeven jaar exploitatie echter op 106 % tot 154 % van de ontwerpcapaciteit als gevolg van tekortkomingen in de planningfase van de infrastructuurprojecten. In één geval maakten meer gemeenten dan oorspronkelijk was gepland gebruik van de installatie en in twee gevallen was de hoeveelheid aan de bron gescheiden ingezameld afval groter dan de prognose. Bij overbelasting ontstaat het risico dat de verhouding teruggewonnen materialen kleiner wordt en dat niet wordt voldaan aan de door recyclingbedrijven geëiste kwaliteitsnormen voor teruggewonnen materialen.

#### **INSTALLATIES VOOR COMPOSTERING EN ANAEROBE VERGISTING**

- 25.** De prestaties van de zeven installaties voor compostering of anaerobe vergisting, bestemd voor het omzetten van biologisch afbreekbaar afval in compost, wisselden. De Rekenkamer constateerde dat:
- a) de hoeveelheid geproduceerde compost in vergelijking met het door de installaties ontvangen tonnage aan stedelijk afval bij vier van de onderzochte installaties onder de ontwerpstreefcijfers lag (de verhouding input/output liep in die installaties uiteen van 1 % tot 22 %), wat leidde tot het storten van aanzienlijke hoeveelheden restafval;
  - b) bij twee installaties de kwaliteit van de geproduceerde compost niet voldeed aan de in de aanvragen gespecificeerde doelstellingen, met name als deze voortkwam uit gemengd afval vanwege een hoog gehalte aan zware metalen, waardoor de geschiktheid voor andere toepassingen zoals landbouw, beperkt was. De exploitant van een derde installatie onderzocht het gehalte aan zware metalen alleen in het eerste exploitatiejaar en niet in de vier daaropvolgende jaren;

## **TEKSTVAK 2**

### **EEN VOORBEELD VAN GESLAAGDE VERMARKTING VAN COMPOST**

Een Portugese composteerinstallatie (LIPOR) die circa één miljoen inwoners bediende, ontving alleen gescheiden ingezameld, biologisch afbreekbaar afval, namelijk voedsel- en keukenafval en groenafval. De exploitant van de installatie richtte zich door middel van onder meer bewustmakingscampagnes op de correcte sortering en inzameling van biologisch afbreekbaar afval teneinde de kwaliteit van de grondstoffen voor de compost te verbeteren. In 2010 produceerde de installatie 10 027 ton hoogwaardige compost die eenvoudig op de markt kon worden gebracht tegen een gemiddelde prijs van 71,8 euro per ton.

- c) de door vijf van de zeven onderzochte installaties geproduceerde compost moeilijk te verkopen was vanwege een achterblijvende ontwikkeling van de markt voor compost<sup>14</sup> en de gebrekkige kwaliteit van de compost. De compost werd uiteindelijk verkocht voor minder dan één euro per ton. In twee gevallen werden voorraden opgebouwd, ondanks het feit dat de productie aanzienlijk onder de streefcijfers lag;
- d) twee installaties werkten met een snelheid lager dan 10 % van hun capaciteit omdat het merendeel van het gescheiden ingezamelde biologisch afbreekbare afval vermengd was met andere soorten afval en rechtstreeks naar de stortplaats moest worden gestuurd. Anderzijds waren twee installaties overbelast en deze werkten op 102 % en 119 % van hun capaciteit.

<sup>14</sup> Voor een werkende markt voor compost zijn het bestaan van kwaliteitsnormen voor compost, een indicatie van potentieel geschikte toepassingen en de tenuitvoerlegging van bewustmakingscampagnes ter bevordering van het gebruik van compost vereist.

#### INSTALLATIES VOOR MECHANISCHE BIOLOGISCHE BEHANDELING

- 26.** Zes gecontroleerde installaties voor mechanische biologische behandeling waren in bedrijf, maar een zevende, gevestigd in Apulië, waarvan de aanleg in 2003 was voltooid, was op het moment van de controle niet in bedrijf als gevolg van ernstige problemen bij de toekenning van het exploitatiecontract en vertragingen bij het verkrijgen van de benodigde vergunningen. In deze periode sinds 2003 werd de installatie onderhouden om verval tegen te gaan, wat 3,5 miljoen euro (ofwel 24 % van de totale investeringskosten) kostte en voor rekening kwam van de lidstaat.
- 27.** Vijf van de zes gecontroleerde werkende installaties voor mechanische biologische behandeling waren bestemd voor de verwerking van gemengd afval (waaronder biologisch afbreekbaar afval). De Rekenkamer constateerde zeer geringe prestaties op het gebied van teruggewonnen materialen en stortreductie. Wat betreft de prestaties kunnen deze zes installaties voor mechanische biologische behandeling in drie groepen worden onderverdeeld:
- a) één installatie voor mechanische biologische behandeling droeg duidelijk bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-afvalstoffenbeleid en met name tot stortreductie, hoewel de in het technisch ontwerp gespecificeerde streefcijfers niet volledig werden gehaald (zie **tekstvak 3**);
  - b) bij een andere installatie voor mechanische biologische behandeling waren de prestaties wisselend. Men slaagde erin de droge fractie van het afval naar een externe installatie te sturen voor de productie van brandstof uit afval („refuse derived fuel” — RDF) en minder dan 50 % van het door de installatie ontvangen afval werd overgebracht naar de stortplaats. Behalve de nuttige toepassing van een geringe hoeveelheid metalen werd echter geen ander materiaal teruggewonnen, en biologisch afbreekbaar afval werd niet gerecycled, want al het uit het procedé voortkomende digestaat werd naar de stortplaats overgebracht;
  - c) vier installaties voor mechanische biologische behandeling bewerkstelligden geen significante stortreductie (zie **tekstvak 4**).

## TEKSTVAK 3

**VOORBEELD VAN EEN INSTALLATIE VOOR MECHANISCHE BIOLOGISCHE BEHANDELING DIE VOLDOET AAN DE AFVALHIËRARCHIE EN STORTREDUCTIEDOELSTELLINGEN VAN DE EU**

Een installatie voor mechanische biologische behandeling in Spanje (Sant Adrià de Besòs) ontving uitsluitend restafval, aangezien verpakkingsmateriaal, glas, papier en karton en biologisch afbreekbaar afval reeds gescheiden werden ingezameld door middel van speciale bakken die beschikbaar waren voor de voltallige bevolking van het door de installatie bediende gebied. De installatie scheidde de droge fractie van het bioafval. De resterende droge fractie werd, na de terugwinning van voor verkoop aan herverwerkingsbedrijven geschikte materialen zoals glas, kunststoffen, metaal, papier en karton, verbrand en de energie werd teruggewonnen in een installatie op hetzelfde complex voor afvalstoffenbeheer. Bioafval werd anaeroob behandeld voor de productie van biogas, dat vervolgens als energiebron werd gebruikt. Als gevolg van dit proces bedroeg in 2010 de nuttige toepassing van materiaal 8 % van het door de installatie ontvangen restafval, tegen 10 % zoals gespecificeerd in de aanvraag. Biologisch afbreekbaar materiaal voor biologische behandeling bedroeg 20 %, tegen de geplande 26,5 % en restafval voor verbranding bedroeg 70 %, tegen 63,5 %.

## TEKSTVAK 4

**VIER INSTALLATIES VOOR MECHANISCHE BIOLOGISCHE BEHANDELING DIE HUN DOELSTELLINGEN NIET VERWEZENLIJKTEN EN NIET BIJDROEGEN TOT STORTREDUCTIE**

Bij drie Italiaanse installaties voor mechanische biologische behandeling (Villacidro, Olbia en Cerignola) bracht de exploitant de volledige output van het procédé over naar de stortplaats: de droge fractie zonder terugwinning van materiaal evenals het geproduceerde digestaat, goed voor in totaal respectievelijk 68 %, 82 % en 93 % van het door de desbetreffende installaties ontvangen afval. De hoeveelheid gestort afval werd uitsluitend gereduceerd ten gevolge van procesverliezen (zoals verdamping en productie van percolaat). Bij twee van de installaties werden de gecofinancierde machines voor de productie van RDF in het ene geval niet in bedrijf gesteld, en in het andere geval ontmanteld vanwege het ontbreken van potentiële kopers voor de brandstof. De mechanische sorteerinrichting van de derde installatie was zes jaar na de inbedrijfstelling van de installatie niet in gebruik. Deze was overbodig geworden omdat biologisch afbreekbaar afval inmiddels gescheiden werd ingezameld aan de bron.

Bovendien waren de drie installaties overbelast, als gevolg waarvan respectievelijk 13 %, 52 % en 65 % van het door de installaties ontvangen afval in het geheel niet werd behandeld en rechtstreeks naar de stortplaats werd overgebracht met een hoog gehalte aan biologisch afbreekbaar materiaal, aangezien biologisch afbreekbaar afval in twee gevallen niet gescheiden werd ingezameld.

De vierde installatie in deze groep (Linares, Spanje) had de nuttige toepassing van materialen ten uitvoer gelegd en bracht de geproduceerde compost niet over naar de stortplaats. Deze werd gebruikt voor civiele werken en in de landbouw. De doelstellingen op het gebied van nuttige toepassing werden echter niet verwezenlijkt: slechts 6 % à 9 % van het biologisch afbreekbare afval en 4 % van de terug te winnen materialen werd nuttig toegepast, tegen een streefcijfer van respectievelijk 25 %-28 % en 7 %-8 %. Als gevolg hiervan werd 85 % van het door de installatie ontvangen afval overgebracht naar de stortplaats met een hoog gehalte aan biologisch afbreekbaar materiaal. De uiteindelijk geproduceerde compost was moeilijk te verkopen en circa 50 % van de totale productie van de installatie werd op het moment van de controle opgeslagen.

**STORTPLAATSEN**

**28.** Wat betreft de zeven geselecteerde stortplaatsen constateerde de Rekenkamer dat de hoeveelheid gestort biologisch afbreekbaar afval uiteenliep van 31 % tot 55 % van het totale gestorte afval als gevolg van een ondoeltreffende behandeling van dergelijk afval:

- a) op vijf van de zeven beoordeelde stortplaatsen werd afval gestort zonder enige behandeling. Op drie van deze vijf stortplaatsen werd biologisch afbreekbaar afval weliswaar gescheiden ingezameld, maar in twee gevallen was meer dan 90 % van het biologisch afbreekbare afval verontreinigd met biologisch niet-afbreekbaar afval, zodat het rechtstreeks werd gestort;
- b) afval dat werd ontvangen op de overige twee geselecteerde stortplaatsen werd vóór verwijdering verwerkt op installaties voor mechanische biologische behandeling. De twee behandelingsinstallaties presteerden echter onvoldoende. Een van de installaties was overbelast (52 % van het ontvangen afval werd zonder behandeling rechtstreeks overgebracht naar de stortplaats). De tweede behaalde niet het streefcijfer voor nuttige toepassing van biologisch afbreekbaar afval zoals gespecificeerd in het technisch ontwerp en als gevolg daarvan werd afval met een hoog gehalte aan biologisch afbreekbaar materiaal overgebracht naar de stortplaats (zie **tekstvak 4**).

**VRIJWEL ALLE INFRASTRUCTUREN VOLDEDEN AAN DE MILIEUEISEN, MAAR MEER DAN TWEE DERDE VAN DE STORTPLAATSEN BESCHIKTE NIET OVER DE NODIGE FINANCIËLE ZEKERHEID VOOR DE KOSTEN VAN SLUITING EN NAZORG**

**29.** Voor 25 van de 26 geselecteerde infrastructuurprojecten voor afvalstof-beheer bleek uit een evaluatie van gegevens door de Rekenkamer dat er in het algemeen toezicht werd gehouden op de milieueffecten op lucht, water en bodem. In de meeste gevallen voldeden de projecten aan de bijbehorende vergunningen. Eén installatie was ten tijde van de controle nog niet in bedrijf (zie paragraaf 26).



- 30.** Ten tijde van de controle werd echter op twee van de zeven geselecteerde stortplaatsen gas voortkomend uit de ontbinding van ontvangen biologisch afbreekbaar afval niet opgevangen en behandeld of afgefakkeld overeenkomstig de voorschriften van de stortrichtlijn (zie **tekstvak 5**). Niet-opgevangen gas van stortplaatsen kan de atmosfeer verontreinigen, vegetatie aantasten en ontploffingen veroorzaken.
- 31.** De Rekenkamer constateerde tevens problemen met betrekking tot de geldende en in nationale milieuvergunningen beschreven grenswaarden voor stankoverlast bij een derde van de infrastructuren, in elk geval tijdens bepaalde exploitatieperioden. Een gebrek aan toezicht op stankoverlast werd geconstateerd bij nog eens een derde van de geselecteerde infrastructuren. Twee van de installaties die geen toezicht hielden op stankniveaus ontvingen tegelijkertijd cofinanciering van de EU voor aanvullende werkzaamheden in verband met stankoverlast.

## TEKSTVAK 5

### **TWEE STORTPLAATSEN HADDEN GEEN OPVANG EN GEEN BEHANDELINGS- OF FAKKELINSTALLATIE VOOR GAS**

Op een van de stortplaatsen in Italië (Cavallino) werd ten tijde van de controle drie jaar afval gestort en bedroeg de benuttingsgraad circa 70 %. Het als gevolg van de ontbinding van biologisch afbreekbaar materiaal geproduceerde gas kwam vrij in de atmosfeer zonder te worden behandeld of afgefakkeld, omdat de bouw van de infrastructuur voor gasopvang nog niet was voltooid.

De Rekenkamer constateerde dat op een stortplaats in Roemenië (Piatra Neamt) bijna twee jaar na de inbedrijfstelling geen gasopvangsysteem aanwezig, in aanbouw of gepland was.

Deze twee stortplaatsen ontvingen een aanzienlijke hoeveelheid biologisch afbreekbaar afval als gevolg van een gebrekkige verwerking vóór de verwijdering, waardoor de opvang en het behandelen of affakkelen van gas nog relevanter was met het oog op de bescherming van de atmosfeer.

- 32.** De helft van de infrastructuren die problemen hadden met het stankbeheer voerde echter geen wijzigingen door in de bedrijfsprocessen en deed geen aanvullende investeringen om dergelijke problemen op te lossen (zie **tekstvak 6**).
- 33.** 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 stortrichtlijn voor dat middelen moeten worden gereserveerd voor de sluitings- en nazorgkosten voor een periode van ten minste 30 jaar. Vijf van de zeven geselecteerde stortplaatsen beschikten echter niet over een toereikende financiële zekerheid voor dit doel. In deze gevallen zijn de daadwerkelijk gereserveerde bedragen, ongeacht de berekeningsmethode, ontoereikend om te waarborgen dat er na beëindiging van de exploitatie van de stortplaats voldoende middelen beschikbaar zullen zijn ter voorkoming van milieugevaren op de lange termijn, zoals de verontreiniging van grondwater door infiltratie van percolaat in de bodem of de verontreiniging van de atmosfeer door uitgestoten stortplaatsgas.

## TEKSTVAK 6

### VOORBEELDEN VAN MANIEREN OM STANKOVERLAST TERUG TE DRINGEN

Op twee installaties voor compostering/anaerobe vergisting (VALORSUL, Portugal en Gironés, Spanje) werd door onafhankelijk toezicht stankoverlast geconstateerd. Om deze situatie te verhelpen voerden de exploitanten wijzigingen door in het bedrijfsproces, zoals het aanpassen van het schema en tijdstip voor het keren van de compost, of in het onderhoud van bijvoorbeeld de biofilters. Op een van de installaties werd een meldingssysteem ingesteld waardoor bewoners in staat werden gesteld klachten over stank per sms in te dienen bij de exploitant.

Op twee van de stortplaatsen in Portugal (RESIDOURO en Baixo Tâmega) werden klachten over stankoverlast gedurende de eerste exploitatiejaren geregistreerd. Er werden ontgeuringsinrichtingen geïnstalleerd die werden geactiveerd wanneer dat nodig was.

- 34.** Ook constateerde de Rekenkamer significante verschillen tussen de in de regio's gebruikte methoden ter bepaling van de omvang van de financiële zekerheid, wat leidde tot zeer verschillende bedragen (uiteenlopend van 370 000 euro tot 4 180 000 euro voor een stortplaats met een capaciteit van circa 1,4 miljoen m<sup>3</sup>). Deze methoden bieden geen afdoende zekerheid dat er voldoende middelen beschikbaar zullen zijn voor de sluitings- en nazorgkosten gedurende een periode van 30 jaar. In sommige gevallen werd de financiële zekerheid bepaald aan de hand van de kostprijs van de stortplaatsinfrastructuur, terwijl bij andere het bedrag werd bepaald door uit te gaan van de capaciteit van de stortplaats, de oppervlakte of het aantal ton gestort afval.

**ZIJN OP REGIONAAL NIVEAU DE DOELSTELLINGEN VAN HET EU-AFVALSTOFFENBELEID VERWEZENLIJKT?**

- 35.** De financiering uit structurele maatregelen van infrastructuur voor stedelijk afval moet de begunstigde regio's helpen de in de EU-richtlijnen vastgelegde doelstellingen voor afvalstoffenbeleid te verwezenlijken. Met name moet preventie van stedelijk afval worden gestimuleerd, moet het percentage gescheiden inzameling in regio's worden verhoogd zodat de regio's kunnen bijdragen tot het halen van de EU-streefdoelen<sup>11</sup> voor recycling en nuttige toepassing, en moet de afhankelijkheid van definitieve verwijdering naar stortplaatsen worden teruggedrongen.
- 36.** De Rekenkamer heeft onderzocht of:
- a) de situatie met betrekking tot de preventie van stedelijk afval in de onderzochte regio's verbeterde;
  - b) de regio's het percentage gescheiden inzameling hebben verhoogd, hebben bijgedragen tot het halen van de EU-streefdoelen voor specifieke afvalstromen en hun afhankelijkheid van stortplaatsen hebben verminderd;
  - c) illegale stortplaatsen waren gesloten en afval werd voorbehandeld voordat het werd gestort.

## INCONSISTENTE MELDING VAN GEGEVENS

- 37.** Na haar bezoeken aan acht regio's in de vier onderzochte lidstaten constateerde de Rekenkamer enkele inconsistenties met betrekking tot de verslaglegging over de verwezenlijking van de EU-doelstellingen. De aan de Commissie gemelde gegevens kwamen niet altijd overeen met de in de lidstaten beschikbare cijfers. Door dergelijke inconsistenties kan het moeilijk zijn voor de Commissie om te beoordelen of de afvaldoelstellingen van de EU daadwerkelijk worden verwezenlijkt (zie **tekstvak 7**). De Commissie controleert de consistentie van de ontvangen cijfers, maar beoordeelt niet de betrouwbaarheid van de gegevens.
- 38.** Bovendien compileert de Commissie geen informatie over de bijdrage van de regio's aan het bereiken van de EU-streefdoelen, ondanks het feit dat in zes van de acht bezochte regio's op regionaal niveau afvalstoffenbeheersplannen worden opgesteld waarin rekening wordt gehouden met de EU-streefdoelen. Verslaglegging op nationaal niveau kan binnen een lidstaat significante onevenwichtigheden in de prestaties op het gebied van afvalstoffenbeheer aan het zicht onttrekken, zoals het geval was bij Andalusië en Apulië in vergelijking met de algemene situatie in respectievelijk Spanje en Italië.

### TEKSTVAK 7

## VOORBEELDEN VAN GEVALLEN WAARBIJ DE GEGEVENS IN DE LIDSTATEN NIET KONDEN WORDEN AANGESLOTEN MET AAN DE COMMISSIE GEMELDE GEGEVENS

In Spanje is het ministerie van Milieu in het kader van het bereiken van de streefdoelen van de stortrichtlijn belast met het verzamelen van de gegevens uit de regio's en de melding daarvan aan de Commissie. Andalusië meldde dat de in 2009 naar stortplaatsen overgebrachte hoeveelheid biologisch afbreekbaar afval 500 000 ton bedroeg, terwijl de Rekenkamer op basis van de tijdens de controle vergaarde gegevens schatte dat deze hoeveelheid ongeveer 1 800 000 zou moeten zijn. Dit houdt in dat Spanje in 2009 58 % van het in 1995 geproduceerde biologisch afbreekbare afval overbracht naar stortplaatsen, en niet 47 % zoals gemeld aan de Commissie, en dus niet voldeed aan het voor het jaar vastgestelde stortpercentage van 50 %.

In Portugal, waar op regionaal niveau geen gegevens beschikbaar waren over het bereiken van de in de EU-richtlijnen vastgelegde streefdoelen, duiden de op nationaal niveau aan de Commissie gemelde gegevens op naleving van de stortrichtlijn voor 2006 en van de verpakkingsrichtlijn voor 2005. Uit tijdens de controle vergaarde gegevens bleek echter dat het streefdoel van de stortrichtlijn voor 2006 net niet werd gehaald en dat de streefdoelen van de verpakkingsrichtlijn voor 2005 niet werden gehaald wat betreft de recycling van kunststoffen verpakkingsmateriaal (met 46,95 %).

### DE PRODUCTIE VAN STEDELIJK AFVAL NAM TOE IN ZES VAN DE ONDERZOCHE REGIO'S

- 39.** In weerwil van de trend die zich aftekent in het gemiddelde voor de EU-27, namelijk dat ondanks de voortdurende economische groei tot 2008 de productie van stedelijk afval sinds 2000 stabiel is gebleven op circa 520 kg per hoofd, steeg de productie van afval per hoofd in zes van de onderzochte regio's. In de twee overige regio's, Sardinië en Catalonië, stabiliseerde de productie zich. In 2009 was de productie van afval per hoofd in de helft van de onderzochte regio's groter dan het gemiddelde van de EU-27 en ook dan het gemiddelde van de betreffende lidstaat, terwijl dit in 2000 gold voor geen van de onderzochte regio's.

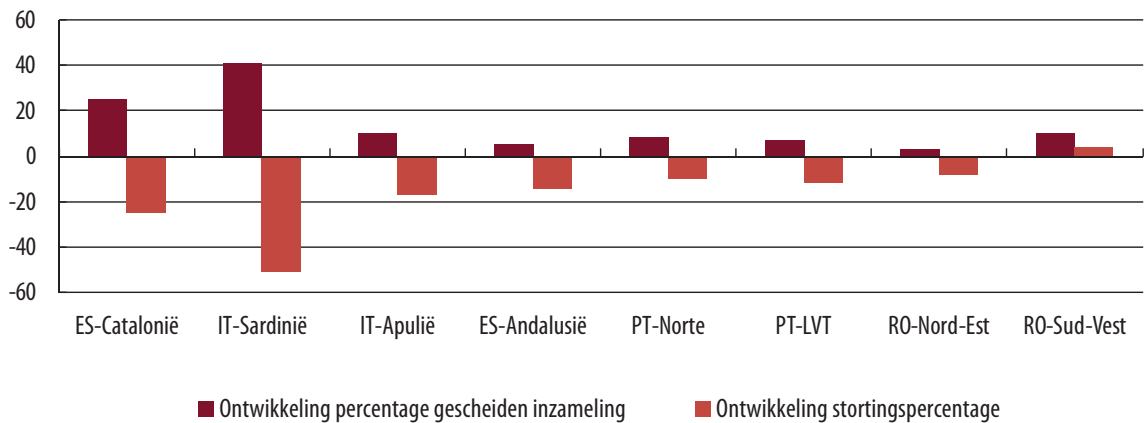
### IN SLECHTS EEN KWART VAN DE REGIO'S NAM HET PERCENTAGE GESCHIEDEN INZAMELING SIGNIFICANT TOE, WERD DE AFHANKELIJKHEID VAN STORTPLAATSEN TERUGGEDRONGEN EN WERD BIJGEDRAGEN TOT HET HALEN VAN DE EU-STREEFDOELEN

- 40.** Slechts twee van de geselecteerde regio's, Sardinië en Catalonië, boekten significante vooruitgang op het gebied van gescheiden inzameling en stortreductie. De Rekenkamer constateerde een stijging van het percentage gescheiden inzameling voor Sardinië van 2 % in 2000 naar 43 % in 2009 en voor Catalonië van 13 % naar 38 % in dezelfde periode. Gedurende dezelfde periode deed zich ook een daaruit voortvloeiende stortreductie van stedelijk afval voor van 74 % naar 23 % voor Sardinië en van 64 % naar 39 % voor Catalonië (zie **figuur 4**)<sup>15</sup>.
- 41.** In deze twee regio's werd een stortreductie in kilogram per hoofd waargenomen, terwijl deze indicator in de andere zes onderzochte regio's vrijwel gelijk bleef of toenam (zie **figuur 5**).

<sup>15</sup> De analyse van de resultaten die werden behaald door de regio Sud-Vest van Roemenië wordt beïnvloed door het ontbreken van betrouwbare databases met betrekking tot afvalstoffenbeheer in de lidstaat, met name wat betreft het percentage gescheiden inzameling.

FIGUUR 4

### ONTWIKKELING TUSSEN 2000 EN 2009 VAN GESCHIEDEN INZAMELING EN STORTPERCENTAGES VAN STEDELIJK AFVAL IN DE ONDERZOCHE REGIO'S<sup>1</sup>

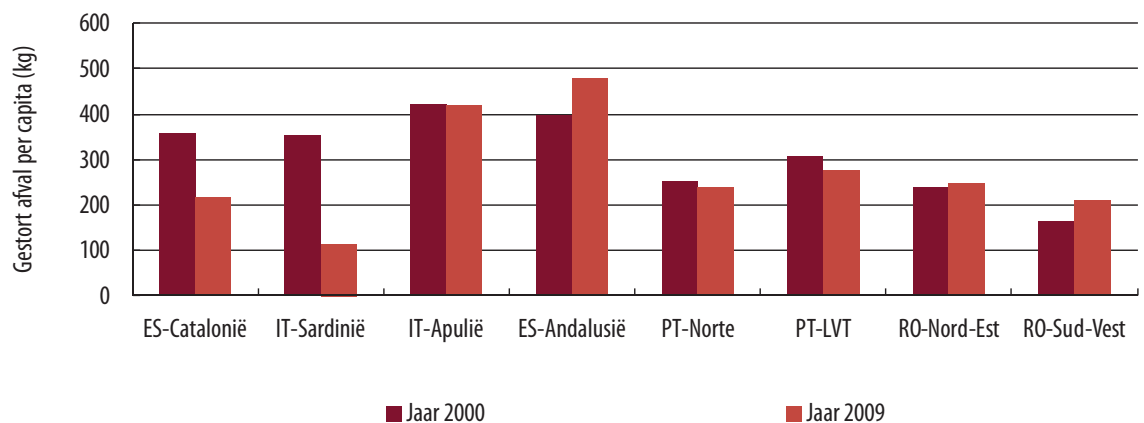


<sup>1</sup> Voor de regio Nord-Est in Roemenië heeft het stortingspercentage betrekking op afval dat werd ingezameld in de periode 2003-2009 en op de gescheiden inzameling van 2004-2009; voor Andalusie heeft het percentage gescheiden inzameling betrekking op de periode 2002-2008 en voor de regio Sud-Vest bestrijken de percentages voor storting van ingezameld afval en gescheiden inzameling de periode 2006-2009.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van gegevens beschikbaar op het niveau van de Commissie en de lidstaten.

FIGUUR 5

### GESTORT AFVAL PER HOOFD (KG) IN 2000 EN 2009<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Voor de regio RO-Nord-Est hebben de gegevens betrekking op 2003 en 2009 en voor RO-Sud-Vest op 2007 en 2009.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van gegevens beschikbaar op het niveau van de Commissie en de lidstaten.

**42.** Dezelfde regio's, Sardinië en Catalonië, zijn de enige die bijdroegen tot het halen van de EU-streefdoelen voor specifieke typen stedelijk afval:

- wat betreft de stortreductie van biologisch afbreekbaar afval droegen alleen Sardinië en Catalonië bij tot het halen van de streefdoelen van de stortrichtlijn. Twee andere regio's droegen niet bij tot het halen van de EU-streefdoelen, en voor vier andere verliep de termijn voor het halen van de streefdoelen in 2010. Gegevens voor 2010 waren ten tijde van de controle niet beschikbaar, maar de trend in de jaren voorafgaand aan 2010 wees niet op een groeiende stortreductie van biologisch afbreekbaar afval<sup>16</sup> (zie **tabel 2**);
- wat betreft de doelstellingen van de verpakkingsrichtlijn liep de in de acht regio's geconstateerde situatie sterk uiteen. Catalonië, Sardinië en Andalusië droegen bij tot het halen van de EU-streefdoelen. In de vijf andere regio's werd op regionaal niveau geen specifiek toezicht uitgeoefend. De Rekenkamer schatte op basis van in de lidstaten vergaarde gegevens dat het onwaarschijnlijk was dat deze regio's zouden bijdragen tot het halen van de EU-streefdoelen vanwege het lage percentage gescheiden inzameling;
- vijf van de acht onderzochte regio's<sup>17</sup> droegen niet bij tot het halen van het EU-streefdoel voor gescheiden inzameling van elektrische en elektronische apparatuur voor 2006 overeenkomstig de richtlijn inzake afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, hoewel in het algemeen wel een positieve ontwikkeling werd geconstateerd. Catalonië had reeds bijgedragen in 2006 en Sardinië en Apulië in 2009 en 2010.

<sup>16</sup> Voor Portugal waren alleen gegevens op nationaal niveau beschikbaar.

<sup>17</sup> ES-Andalusië, RO-Nord-Est en RO-Sud-Vest. Wat betreft de twee onderzochte regio's in Portugal, Lisboa e Vale do Tejo en Norte, waren geen gegevens beschikbaar op regionaal niveau. De doelstelling werd echter niet verwezenlijkt door de lidstaat als geheel.

TABEL 2

### TRENDVERLOOP VAN STORTPERCENTAGE BIOLOGISCH AFBREEKBAAR AFVAL OP BASIS VAN DE TOTALE HOEVEELHEID GEPRODUCEERD BIOLOGISCH AFBREEKBAAR STEDELIJK AFVAL IN 1995

Onderzochte regio's	2006		2009	
	Bereikt	Doelstelling	Bereikt	Doelstelling
ES-Catalonië	69 %	< 75 %	45 %	< 50 %
IT-Sardinië	59 %	< 75 %	36 %	< 50 %
IT-Apulië	84 % <sup>2</sup>	< 75 %	85 %	< 50 %
ES-Andalusië	87 %	< 75 %	93 %	< 50 %
Portugal <sup>1</sup>	79 %	n.v.t.	78 %	< 75 % <sup>5</sup>
RO-Nord-Est	56 % <sup>3</sup>	n.v.t.	69 % <sup>3</sup>	< 75 % <sup>5</sup>
RO-Sud-Vest	75 % <sup>4</sup>	n.v.t.	87 %	< 75 % <sup>5</sup>

<sup>1</sup> Geen cijfers beschikbaar voor de twee regio's, maar alleen op het niveau van de lidstaat.

<sup>2</sup> Gegevens voor 2008.

<sup>3</sup> Hierbij op te tellen niet opgehaald stedelijk afval, namelijk respectievelijk 35 % en 27 % van de totale productie van stedelijk afval.

<sup>4</sup> Gegevens voor 2007.

<sup>5</sup> Doelstelling voor 2010.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van gegevens beschikbaar op het niveau van de Commissie en de lidstaten.

**ILLEGALE STORTPLAATSEN WERDEN GESLOTEN IN DE HELFT VAN DE REGIO'S, MAAR DOORGAANS WERD AFVAL ZONDER VOORBEHANDELING GESTORT**

- 43.** Volgens door de gecontroleerde regio's verstrekte gegevens werden in de periode 2000-2009 illegale stortplaatsen volledig gesloten of werd het aantal sterk teruggedrongen:
- a) in vier regio's waren volgens de door de betrokken autoriteiten verstrekte gegevens ten tijde van de controle geen illegale stortplaatsen in gebruik;
  - b) in de overige vier regio's werden illegale stortplaatsen nog gebruikt, met name in de twee in Roemenië geselecteerde regio's, waar in 2009 stedelijk afval slechts werd opgehaald bij 54 % en 33 % van de bevolking. Het ontbreken van een ophaaldienst voor stedelijk afval gold in deze twee regio's met name voor plattelandsgebieden.
- 44.** In de gecontroleerde regio's werd stedelijk afval in het algemeen gestort zonder adequate behandeling, ondanks de bepaling in de stortrichtlijn dat op stortplaatsen gestort afval moet worden behandeld teneinde de hoeveelheid afval of de gevaren voor de volksgezondheid of het milieu te beperken. De Rekenkamer constateerde het volgende:
- a) in vier van de onderzochte regio's werd stedelijk afval overwegend gestort zonder enige behandeling<sup>18</sup>. Voorts werd in deze regio's gescheiden inzameling van biologisch afbreekbaar afval slechts aangetroffen in een zeer beperkt aantal gemeenten, met een groot aandeel biologisch afbreekbaar materiaal in gestort afval tot gevolg;
  - b) in één regio werd slechts het afval van circa 40 % van de totale bevolking van de regio behandeld vóór verwijdering. Het uitblijven van behandeling werd echter gedeeltelijk gecompenseerd door het feit dat in het grootste deel van de regio biologisch afbreekbaar afval gescheiden werd ingezameld;

<sup>18</sup> Opgemerkt zij dat Roemenië meer tijd kreeg, tot 2017, om ervoor te zorgen dat alle bestaande stortplaatsen voldoen aan de eisen van de stortrichtlijn.



- c) de drie overige regio's beschikten over meer installaties voor mechanische biologische behandeling waarmee het afval werd behandeld vóór verwijdering, maar deze verwezenlijkten in het algemeen niet de verwachte resultaten (zie **tekstvak 8**).

### **WERDEN MAATREGELN GETROFFEN OM DE DOELTREFFENDHEID VAN DE EU-FINANCIERING TE MAXIMALISEREN?**

- 45.** Teneinde de doeltreffendheid van de gefinancierde infrastructuur te maximaliseren moeten ondersteunende administratieve, economische en voorlichtingsmaatregelen worden getroffen, zoals bewustmakingscampagnes, kwaliteitsnormen en gescheiden inzameling, of moeten gedifferentieerde tariefstellingen en storthellingen (zie paragraaf 9) worden gebruikt ter bevordering van afvalpreventie en recycling overeenkomstig de afvalhiërarchie van de EU (zie **figuur 3**). De financiële steun van de EU moet de toepassing van dergelijke ondersteunende maatregelen bevorderen. Er moeten een passend regelgevingskader en passende richtsnoeren ten uitvoer worden gelegd.

#### **TEKSTVAK 8**

### **VOORBEELD VAN EEN REGIO DIE WEL BESCHIKTE OVER BEHANDELINGSINSTALLATIES, MAAR WAARVAN DE PRESTATIES ONVOLDENDE WAREN**

In een van de gecontroleerde regio's ontvingen 22 van de 28 stortplaatsen die in bedrijf waren ten tijde van de controle voorbehandeld afval vanuit installaties voor mechanische biologische behandeling. Deze installaties verwezenlijkten echter niet hun prestatiedoelstellingen. Gemiddeld werd 76 % van het door de 23 in de regio beschikbare behandelingsinstallaties ontvangen afval in 2008 gestort met een grote hoeveelheid biologisch afbreekbaar materiaal, ondanks het behandelingsprocedé; bij de gecontroleerde installatie (Linares, Spanje) bedroeg de nuttige toepassing van biologisch afbreekbaar afval slechts 6 % tot 9 % in plaats van het geplande streefdoel van 25 % tot 28 %.

- 46.** De Rekenkamer heeft onderzocht of:
- a) op het niveau van de lidstaat en/of de regio administratieve, economische en voorlichtingsinstrumenten werden ingezet ter ondersteuning van de gefinancierde infrastructuur voor afvalstoffenbeheer en of de Commissie de toepassing daarvan heeft gestimuleerd bij de goedkeuring van operationele programma's of projecten;
  - b) het regelgevingskader en de richtsnoeren van de EU naar verwachting de doeltreffendheid van de EU-financiering zouden maximaliseren.

**DE MATE VAN TOEPASSING VAN ONDERSTEUNENDE ADMINISTRatieve, ECONOMISCHE EN VOORLICHTINGSMAATREGELEN LIEP IN DE ONDERZOCHE REGIO'S AANZIENLIJK UITEEN**

**VOORLICHTINGSMAATREGELEN**

- 47.** Doorgaans bleek dat in de regio's waar de onderzochte infrastructuur voor afvalstoffenbeheer zich bevond aanvullende voorlichtingsactiviteiten plaatsvonden, zoals campagnes voor publieke bewustmaking of de publicatie van richtsnoeren voor afvalstoffenbeheer. In **tekstvak 9** wordt een dergelijk geval beschreven.

**TEKSTVAK 9**

**EEN GOED VOORBEELD VAN DE WIJZE WAAROP DE BEWUSTMAKING VAN HET PUBLIEK KAN LEIDEN TOT EEN BETER PRESTATIENIVEAU VAN DE INFRASTRUCTUREN**

Een van de composteerinstallaties in Portugal (Lipor) werd geëxploiteerd door een bedrijf dat diensten voor afvalstoffenbeheer (gescheiden inzameling en behandeling) aanbood aan acht gemeenten met tezamen circa één miljoen inwoners. Omdat het bedrijf communicatie en een hoge participatiegraad essentieel achtte voor een geslaagd afvalbeheer, waren alle activiteiten van het bedrijf gericht op inspanningen ten behoeve van voorlichting, bewustmaking en educatie van het publiek. Met name de bouw van de composteerinstallatie ging vergezeld van communicatie- en bewustmakingscampagnes, en van een specifieke marketingstrategie voor de compost. Regelmatig werden publiekstevredenheidsenquêtes uitgevoerd, er werd een gratis telefoonnummer ingesteld en er werden richtsnoeren voor afvalstoffenbeheer gepubliceerd en verspreid. Al deze inspanningen leidden tot voldoende scheiding aan de bron van biologisch afbreekbaar afval door huishoudens en bedrijven, waardoor hoogwaardige compost kon worden geproduceerd en verkocht (zie **tekstvak 2**).

**48.** De Rekenkamer constateerde echter het volgende:

- a) in geen van de onderzochte regio's hebben de verantwoordelijke autoriteiten het succes van hun informatiecampagnes gemeten, en bij aanvang waren er geen meetbare doelstellingen bepaald;
- b) in de twee geselecteerde regio's in Roemenië bleek, ondanks enkele bewustmakingscampagnes, vrijwel al het gescheiden ingezamelde biologisch afbreekbare afval verontreinigd te zijn en moest het rechtstreeks naar stortplaatsen worden overgebracht, in plaats van te worden behandeld in composteerinstallaties.

#### **ADMINISTRATIEVE MAATREGELEN**

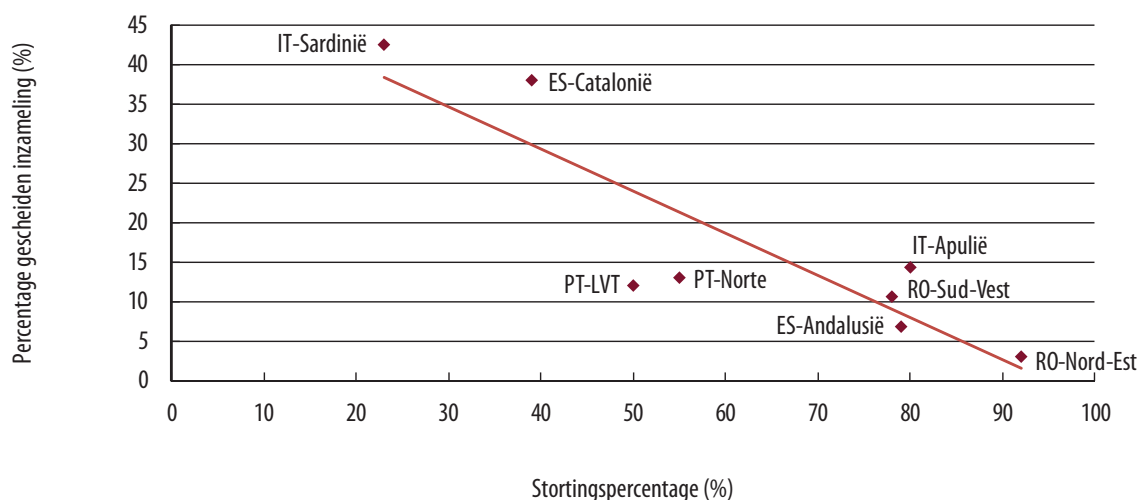
**49.** Zoals de stortrichtlijn voorschrijft, voerden de acht regio's een stelsel in voor de afgifte van vergunningen voor instellingen die afvalbehandeling uitvoeren. Ten tijde van de controle werden alle infrastructuurprojecten onderworpen aan inspecties door de verantwoordelijke autoriteiten. Deze inspecties waren echter beperkt tot de beoordeling van potentiële milieueffecten en hadden geen betrekking op het prestatieaspect van de installaties voor afvalstoffenbeheer (zie **tekstvak 6**).

**50.** Wat betreft de gescheiden inzameling constateerde de Rekenkamer aanzienlijke verschillen in de uitvoering ervan in de regio's en gemeenten die werden bediend door de gecontroleerde infrastructuren voor afvalstoffenbeheer. Terwijl verpakkingsafval, papier en karton en glas op veel plaatsen gescheiden werden ingezameld, wat bijdroeg aan de geconstateerde goede prestaties op de gecontroleerde sorteerinstallaties, was de gescheiden inzameling van biologisch afbreekbaar afval slechts in twee regio's bevredigend. Deze regio's droegen bij tot het halen van de stortreductiestreefcijfers van de EU voor biologisch afbreekbaar afval en slaagden erin om de gestorte kilogrammen per hoofd terug te dringen (zie paragraaf 41 en 42). In de overige zes regio's was gescheiden inzameling van biologisch afbreekbaar afval in het algemeen afwezig of niet doeltreffend. Als gevolg daarvan werden door de composteerinstallaties, die gemengd afval behandelden of biologisch afbreekbaar materiaal dat niet goed is gescheiden aan de bron, zwakke prestaties geleverd.

51. Uit de cijfers blijkt een omgekeerde relatie tussen de toepassing van gescheiden inzameling en het percentage afval dat naar stortplaatsen wordt overgebracht (zie **figuur 6**).
52. Wat betreft de kwaliteitsnormen voor compost constateerde de Rekenkamer dat vier regio's ten tijde van de controle niet over een dergelijke norm beschikten en dat voor de overige vier regio's de grenzen voor toelaatbare concentraties van zware metalen in de compost sterk uiteenliepen en minder streng waren dan de in conceptrichtsnoeren van de EU opgenomen waarden. Het ontbreken van kwaliteitsnormen was een oorzaak voor de moeilijkheden die de installaties voor compostering en anaerobe vergisting ondervonden bij het verkopen van hun compost.

FIGUUR 6

### OMGEKEERDE RELATIE TUSSEN GESCHIEDEN INZAMELING EN HET PERCENTAGE AFVAL DAT NAAR STORTPLAATSEN WORDT OVERGEBRACHT<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Voor RO-Nord-Est en RO-Sud-Vest werd het stortingspercentage uitsluitend berekend op basis van het ingezamelde afval.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van gegevens beschikbaar op het niveau van de Commissie en de lidstaten.

## ECONOMISCHE MAATREGELEN

- 53.** Op basis van de evaluatie van de afvalbeheertarieven die de gemeenten aan huishoudens in rekening brengen in ten minste de drie grootste gemeenten die worden bediend door elke infrastructuur in de steekproef, constateerde de Rekenkamer het volgende:
- in alle gevallen waren de tarieven forfaitair<sup>19</sup> en niet gebaseerd op gedifferentieerde tariefstelsels met inachtneming van het beginsel „de vervuiler betaalt” en gericht op de preventie of vermindering van afvalproductie;
  - sommige gemeenten hanteerden geen gedifferentieerd tariefstelsel, maar namen wel bepaalde elementen in het tarief op om recycling te stimuleren (zie **tekstvak 10**).
- 54.** Een aan gemeenten berekende afvalverwijderingsheffing<sup>20</sup> per ton gestort en/of verbrand afval bovenop de reguliere vergoedingen voor storten en/of verbranding is een andere economische stimulans waarmee wordt geprobeerd het gedrag te veranderen. Vijf van de acht onderzochte regio's hebben een dergelijke afvalverwijderingsheffing ingevoerd ter bevordering van opties voor afvalstoffenbeheer die minder schadelijk zijn voor het milieu. In de twee regio's met de hoogste stortingsheffing werd in 2009 het laagste percentage afval op stortplaatsen gestort (zie **figuur 7**) en werden in de periode 2000-2009 de meest significante verbeteringen behaald. Ter bevordering van gescheiden inzameling koppelde twee regio's het bedrag van de afvalverwijderingsheffing aan het percentage gescheiden inzameling dat door elke gemeente werd behaald (zie **tekstvak 11**).

<sup>19</sup> De tarieven werden berekend op basis van de vloeroppervlakte van appartementen of huizen, van het aantal personen per huishouden, van het drinkwaterverbruik of van een combinatie van deze elementen, zonder rekening te houden met de door elk huishouden geproduceerde hoeveelheid afval.

<sup>20</sup> Alsmede aan individuele burgers bij verwijdering naar stortplaatsen.

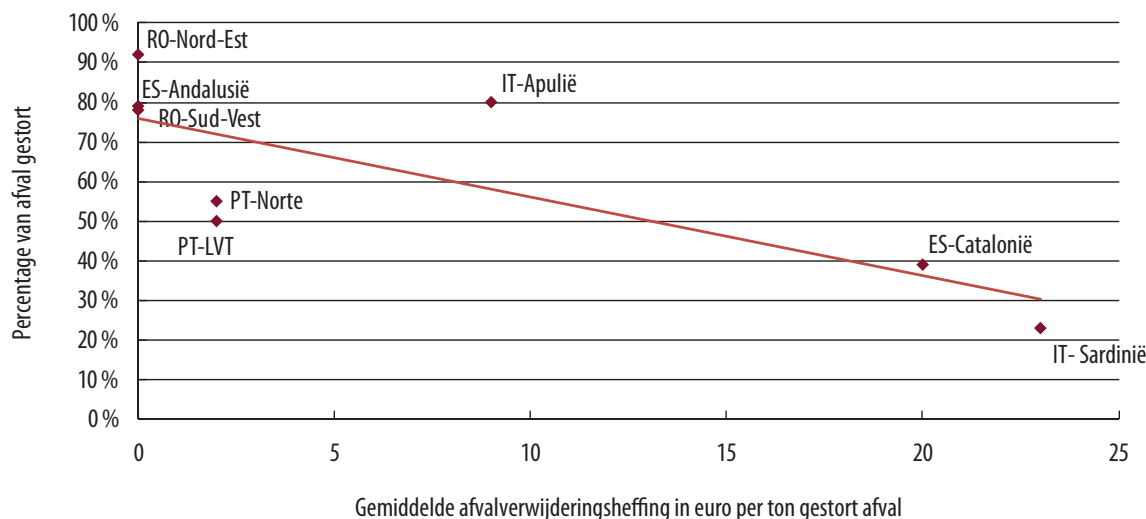
## TEKSTVAK 10

### VOORBEELDEN VAN AFVALBEHEERTARIEVEN MET ELEMENTEN OM RECYCLING TE STIMULEREN

Om recycling te stimuleren, boden sommige gemeenten in Catalonië kortingen op het door huishoudens betaalde afvalbeheertarief op basis van thuis composteren, het gebruik van inzamelcentra of de deelname aan bewustmakingscampagnes. Het percentage gescheiden inzameling dat door deze gemeenten werd behaald (39 %) was hoger dan het percentage dat werd waargenomen in gemeenten die geen economische stimulansen toepasten (29 %). Andere gemeenten in Catalonië hielden bij de vaststelling van het tarief rekening met het percentage van het afval dat werd gestort, ten gunste van de huishoudens in gemeenten met lagere stortingspercentages.

FIGUUR 7

### AFVALVERWIJDERINGSHEFFING EN PERCENTAGE VAN STEDELIJK AFVAL GESTORT IN 2009<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Voor ES-Andalusië en IT-Apulië verwijzen de gegevens naar 2008. Voor RO-Nord-Est en RO-Sud-Vest wordt bij het stortingspercentage geen rekening gehouden met niet-ingezameld afval.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van gegevens beschikbaar op het niveau van de Commissie en de lidstaten.

### TEKSTVAK 11

#### EEN VOORBEELD VAN DE VOOR GESTORT OF VERBRAND AFVAL VASTGESTELDE AFVALVERWIJDERINGSHEFFING OP BASIS VAN HET PERCENTAGE GESCHIEDEN INZAMELING DAT DOOR ELKE GEMEENTE WORDT BEHAALD

Ter bevordering van de gescheiden inzameling van afval aan de bron heeft Sardinië sinds 2005 het tarief voor gestort of verbrand afval aangepast, op basis van het percentage gescheiden inzameling dat door elke gemeente wordt behaald. Zo werd in 2010, indien een percentage gescheiden inzameling van 50 tot 60 % werd behaald, een heffingskorting van 20 % toegepast. Wanneer de gescheiden inzameling meer dan 60 % bedroeg, genoten gemeenten een heffingskorting van 40 %. En als de gescheiden inzameling minder dan 50 % bedroeg (of 40 %, afhankelijk van het inwonertal van de gemeente), werd een strafheffing van 5,16 euro/ton in rekening gebracht.

**BIJ DE GOEDKEURING VAN OPERATIONELE PROGRAMMA'S OF PROJECTEN MOEDIGDE DE COMMISSIE DE TOEPASSING VAN ONDERSTEUNENDE MAATREGELEN NIET AAN**

**55.** De structurele maatregelen hadden geen invloed op de toepassing van ondersteunende administratieve, economische en voorlichtingsmaatregelen. De Commissie vroeg bij de besluitvorming over de cofinanciering van infrastructuur voor afvalstoffenbeheer slechts beperkte informatie op over dergelijke instrumenten:

- a) voor EFRO-financiering constateerde de Rekenkamer dat negen van de tien geselecteerde operationele programma's geen informatie bevatten over specifieke administratieve maatregelen, noch verwijzingen naar afvalverwijderingsheffingen of door huishoudens betaalde tarieftypen voor afvalstoffenbeheer (forfaitair tarief of op basis van gedifferentieerde tariefstelling);
- b) hoewel elk cohesiefondsproject in de programmaperiode 2000-2006 afzonderlijk werd beoordeeld en goedgekeurd door de Commissie, constateerde de Rekenkamer dat de door de Commissie en de lidstaten opgevraagde mate van detail inzake ondersteunende maatregelen in het algemeen geen waarborg bood dat deze zouden worden getroffen voordat de EU-financiering werd toegekend.

**56.** De uitvoeringsverslagen die de onderzochte lidstaten indienden om te voldoen aan de in EU-afvalstoffenrichtlijnen vastgelegde eisen bevatten enige informatie over dergelijke ondersteunende maatregelen (bijv. informatie over de tenuitvoerlegging van stortingsheffingen, inspecties, voorlichting, enz.). De Rekenkamer constateerde echter geen enkel verband tussen de beoordeling van uitvoeringsverslagen door DG Milieu en de EU-financiering van infrastructuur voor afvalstoffenbeheer, waarmee DG Regionaal beleid en stadsontwikkeling is belast: lidstaten die geen verslag doen aan de Commissie of die onvolledige verslagen verstrekken, profiteren op dezelfde wijze van de financiering uit structurele maatregelen van infrastructuur voor afvalstoffenbeheer.

**57.** Het ontbreken van een verband tussen de EU-financiering en het bestaan van ondersteunende instrumenten was met name opvallend met betrekking tot de toepassing van het beginsel „de vervuiler betaalt”, een van de beginselen waarop het Europees milieubeleid is gebaseerd<sup>21</sup>. Dit beginsel werd vastgelegd in de Afvalrichtlijn van 1975<sup>22</sup> en vervolgens opgenomen in andere specifieke richtlijnen inzake afvalstoffenbeheer, zoals de stortrichtlijn<sup>23</sup>. Volgens de verordeningen inzake het cohesiebeleid en de interne richtsnoeren van de Commissie moet bij financiële steun door de EU rekening worden gehouden met de toepassing van dit beginsel door middel van gedifferentieerde steunpercentages<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Artikel 191, lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie).

<sup>22</sup> Artikel 15 van Richtlijn 75/442/EEG, artikel 15 van Richtlijn 91/156/EEG, artikel 15 van Richtlijn 2006/12/EG en artikel 14 van Richtlijn 2008/98/EG.

<sup>23</sup> Artikel 10 van Richtlijn 1999/31/EG.

<sup>24</sup> Artikel 29 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen: „De bijdrage van de fondsen wordt gedifferentieerd op grond van [...] de toepassing van [...] het beginsel dat de vervuiler betaalt.” Artikel 52 van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999: „De bijdrage uit de fondsen kan worden gedifferentieerd in het licht van [...] het beginsel dat de vervuiler betaalt.” Artikel 55 van Verordening (EG) nr. 1083/2006: „Bij de berekening [van subsidiabele uitgaven voor inkomstgenererende projecten] houdt de managementautoriteit rekening met [...] de toepassing van het beginsel van de vervuiler betaalt.”

- 58.** Dit beginsel van gedifferentieerde steunpercentages werd door de Commissie in de periode 2000-2006 nader ontwikkeld in een technisch document<sup>25</sup> waarin werd bepaald dat indien de financiering van een project een stelsel omvat van tarieven (zoals lage forfaitaire tarieven) die niet gebaseerd zijn op het daadwerkelijke verbruik van middelen en die niet de benodigde financiële middelen opleveren voor een toereikend onderhoud van de infrastructuur en evenmin voor de exploitatiekosten en een groot deel van de afschrijvingskosten, het steunpercentage moet worden verlaagd. In deze gevallen zou het voorgestelde steunpercentage overeen moeten komen met de in kolom 5 van **bijlage IV** beschreven percentages.
- 59.** De Rekenkamer constateerde dat ondanks het feit dat bij de geselecteerde infrastructuurprojecten de exploitatie- en afschrijvingskosten niet werden gedekt door het aan huishoudens berekende afvalbeheertarief, de Commissie niet het beginsel van gedifferentieerde steunpercentages toepaste door het cofinancieringspercentage te verlagen. Als gevolg daarvan was in vrijwel alle gevallen het toegekende cofinancieringspercentage hoger dan het percentage dat had moeten worden toegepast overeenkomstig het beginsel van gedifferentieerde steunpercentages (zie **bijlage IV**). Sommige gemeenten berekenden huishoudens helemaal geen afvalbeheertarief.
- 60.** De door de gemeenten aan huishoudens berekende tarieven voor het beheer van afvalstoffen liepen sterk uiteen, zelfs binnen elke regio (zie **tabel 3**). De verschillen, die soms opliepen tot 300 % binnen dezelfde regio, konden niet alleen worden verklaard door verschillen in het gemiddelde inkomen van huishoudens en de betaalbaarheid ervan, of door verschillen in de kosten van afvalstoffenbeheer tussen de onderzochte gemeenten.

<sup>25</sup> De nieuwe programmeringsperiode 2000-2006: Technisch document 1 — Application of the polluter pays principle — Differentiating the rates of Community assistance for Structural Funds, Cohesion Fund and ISPA infrastructure operations (Toepassing van het beginsel „de vervuiler betaalt” — Differentiëren van de percentages van communautaire steun voor infrastructuuractiviteiten in het kader van de structuurfondsen, het cohesiefonds en ISPA) (6.12.1999).

TABEL 3

### DOOR HUISHOUDENS IN DE ONDERZOCHE GEMEENTEN BETAALDE AFVALBEHEERTARIEVEN IN 2009 OF 2010

Regio	Laagste geconstateerde tarief	Hoogste geconstateerde tarief	Vershil in %
ES-Catalonië	40,25 euro per huishouden	166,50 euro per huishouden	314 %
IT-Sardinië	1,02 euro per m <sup>2</sup> oppervlakte	3,3 euro per m <sup>2</sup> oppervlakte	224 %
IT-Apulië	1,57 euro per m <sup>2</sup> oppervlakte	2,62 euro per m <sup>2</sup> oppervlakte	67 %
ES-Andalusië	69,60 euro per huishouden	94,36 euro per huishouden	36 %
PT-Norte	0 euro	76,20 euro per huishouden	-
PT-Lisboa Vale do Tejo	0 euro	70,38 euro per huishouden	-
RO-Nord-Est	8,69 euro per persoon (de onderzochte infrastructuren bedienend slechts één gemeente)		n.v.t.
RO-Sud-Vest	16,2 euro per persoon (de onderzochte infrastructuren bedienend slechts één gemeente)		n.v.t.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van tijdens de controle vergaarde controle-informatie.



**ER WERDEN TEKORTKOMINGEN GECONSTATEERD IN HET EU-REGELGEVINGSKADER EN IN DE EU-RICHTSNOEREN OP HET GEBIED VAN AFVAL**

- 61.** Het EU-regelgevingskader op het gebied van afval en de EU-richtsnoeren kunnen bijdragen tot het maximaliseren van de doeltreffendheid van de EU-financiering. De Rekenkamer constateerde tekortkomingen op dit gebied.

**GEBREK AAN DOELGERICHTHEID IN DE STREEFDOELEN VAN DE EU-RICHTLIJNEN INZAKE AFVALPREVENTIE**

- 62.** De in de afvalrichtlijn opgenomen EU-afvalhiërarchie wijst preventie aan als de voorkeursoptie voor afvalstoffenbeheer. Het zesde milieuactieprogramma<sup>26</sup> bevatte de algemene doelstelling om de productie en verwijdering van afvalstoffen aanzienlijk terug te dringen.
- 63.** De in de EU-richtlijnen inzake afvalstoffenbeheer vastgelegde streefdoelen hebben echter alleen betrekking op recycling, nuttige toepassing en stortreductie van biologisch afbreekbaar afval en zijn niet gericht op de preventie of vermindering van afvalproductie (zie paragraaf 39).

**GEBREK AAN DUIDELIJKHEID OVER HET CONCEPT „BEHANDELING VÓÓR VERWIJDERING”**

- 64.** Volgens de stortrichtlijn mogen alleen behandelde afvalstoffen worden gestort. De richtlijn beschrijft echter niet duidelijk genoeg waarin die behandeling moet bestaan en of behandeling moet leiden tot een vermindering van de hoeveelheid gestort afval, of slechts tot een vermindering van het volume<sup>27</sup>.
- 65.** Door dit gebrek aan helderheid over het concept behandeling vóór storten zijn verschillende strategieën op nationaal en/of regionaal niveau ontstaan. Een van de onderzochte regio's richtte haar aanpak bijvoorbeeld op installaties voor mechanische biologische behandeling, hetgeen onvoldoende resultaat opleverde wat betreft de vermindering van de hoeveelheid gestort afval. In twee andere regio's werd na de verwezenlijking van een hoog percentage gescheiden inzameling het afval geacht te zijn behandeld, zodat het rechtstreeks naar de stortplaats kon gaan (zie de paragrafen 28 en 44).

<sup>26</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende het zesde milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap (COM(2001) 31 def.).

<sup>27</sup> Artikel 6, onder a) van Richtlijn 1999/31/EG bepaalt „door vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen of de gevaren voor de volksgezondheid dan wel het milieu”, terwijl artikel 2, onder h) bepaalt „dat het volume of de gevaarlijke eigenschappen worden gereduceerd, de behandeling wordt vergemakkelijkt of de nuttige toepassing wordt bevorderd”.

**ONTBREKEN VAN EU-KWALITEITSNORMEN VOOR COMPOST**

- 66.** De EU cofinancierde installaties voor compostering en anaerobe vergisting in alle acht onderzochte regio's. Ten tijde van de controle handeerden vier van de geëvalueerde regio's echter geen kwaliteitsnormen voor compost. In de overige vier regio's liepen de toelaatbare gehalten aan zware metalen sterk uiteen (zie paragraaf 52).
- 67.** Het ontbreken of — als ze wel bestonden — sterk uiteenlopen van kwaliteitsnormen voor compost op nationaal/regionaal niveau stond de ontwikkeling van een markt voor compost in de weg, waardoor het voor de exploitanten van installaties moeilijk was om de geproduceerde compost te verkopen. Er bestaan geen EU-kwaliteitsnormen voor compost.

**GEEN EU-RICHTSNOER INZAKE DE FINANCIËLE ZEKERHEID VOOR SLUITINGSKOSTEN VAN STORTPLAATSEN**

- 68.** Wat betreft de financiële zekerheid om de kosten voor sluiting en nazorg te dekken constateerde de Rekenkamer dat er in de zes regio's waar stortplaatsen werden onderzocht significante verschillen bestonden tussen de methoden die werden gebruikt voor de berekening ervan, met als gevolg sterk uiteenlopende bedragen voor stortplaatsen met dezelfde capaciteit, wat erop wijst dat deze mogelijk niet toereikend zullen zijn om alle kosten gedurende een periode van 30 jaar te dekken, zoals wordt voorgeschreven door de stortrichtlijn. De EU heeft de lidstaten geen richtsnoeren gegeven voor het schatten van de sluitings- en nazorgkosten en heeft ook de uitwisseling van ervaringen tussen de lidstaten op dit gebied niet bevorderd (zie de paragrafen 33 en 34).

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

- 69.** In vrijwel alle geselecteerde regio's werden enige verbeteringen in het beheer van afvalstoffen waargenomen, maar de doeltreffendheid van de financiering uit structurele maatregelen van infrastructuur voor het beheer van stedelijk afval om de lidstaten te helpen de doelstellingen van het EU-afvalstoffenbeleid te verwezenlijken werd beperkt door een gebrekkige toepassing van ondersteunende maatregelen en door tekortkomingen in de voorschriften en richtsnoeren van de EU. Bij de beoordeling van operationele programma's of projecten waarvoor zij verantwoordelijk was, moedigde de Commissie de toepassing van ondersteunende maatregelen niet aan. Het succes van de gefinancierde infrastructuur is afhankelijk van het bestaan van een doeltreffende gescheiden inzameling aan de bron, die vaak ontbrak. Hoewel in alle onderzochte regio's enige verbeteringen in het beheer van afvalstoffen werden geconstateerd, verwezenlijkte slechts 25 % de doelstellingen van het EU-afvalstoffenbeleid, hoofdzakelijk de regio's die ondersteunende maatregelen troffen.

### **PRESTATIES VAN DE INFRASTRUCTUUR VOOR HET BEHEER VAN STEDELIJK AFVAL**

- 70.** De prestaties van de gefinancierde infrastructuren waren sterk afhankelijk van de strategieën voor afvalinzameling:
- a) sorteerinstallaties, bedoeld voor de nuttige toepassing van aan de bron door huishoudens gescheiden verpakkingsafval, presteerden voldoende (zie de paragrafen 23-24);
  - b) in het algemeen presteerden installaties voor compostering en anaerobe vergisting, die gescheiden ingezameld biologisch afbreekbaar afval behandelden, beter (mits het afval niet verontreinigd was) dan de installaties die ongesorteerd afval verwerkten – bij de laatste waren de prestaties onvoldoende (zie paragraaf 25);
  - c) installaties voor mechanische biologische behandeling waar niet aan de bron gesorteerd afval terechtkwam, droegen in het algemeen niet bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-afvalstoffenbeleid, aangezien het merendeel van het binnenkomende afval gestort werd (zie de paragrafen 26 en 27).
- 71.** Afval werd op alle onderzochte stortplaatsen gestort na ontoereikende behandeling of zelfs zonder behandeling, wat leidde tot het storten van een grote hoeveelheid biologisch afbreekbaar materiaal (zie paragraaf 28).

- 72.** Vrijwel alle onderzochte infrastructuurprojecten voldeden aan de milieueisen. Vijf van de zeven geselecteerde stortplaatsen stelden echter geen toereikende financiële zekerheid voor de kosten van sluiting en nazorg. Er werden significante verschillen waargenomen in de gehanteerde methoden ter bepaling van het vereiste bedrag van de financiële zekerheid. In de meeste gevallen zouden de vastgestelde bedragen ontoereikend zijn voor alle betrokken kosten (zie de paragrafen 29-34).

#### AANBEVELING 1

- a) De **lidstaten** moeten:
- i) zich richten op infrastructuur voor afvalstoffenbeheer voor de behandeling van afval dat reeds aan de bron is gescheiden (met inbegrip van biologisch afbreekbaar afval, waar dit rendabel is);
  - ii) ervoor zorgen dat naar stortplaatsen overgebracht stedelijk afval vóór verwijdering wordt behandeld;
  - iii) ervoor zorgen dat stortplaatsen beschikken over een toereikende financiële zekerheid om de kosten van sluiting en nazorg te dekken gedurende een periode van ten minste 30 jaar; de berekening daarvan moet worden gebaseerd op een geschikte methode.
- b) De **Commissie** moet de EU-bijdrage afhankelijk maken van de tenuitvoerlegging van deze aanbevelingen door de lidstaten.

## DOELSTELLINGEN VAN HET EU-AFVALSTOFFENBELEID OP REGIONAAL NIVEAU

- 73.** De Rekenkamer constateerde significante tekortkomingen wat betreft de verslaglegging door de lidstaten inzake het bereiken van de EU-streefdoelen, waardoor de Commissie niet in alle gevallen kon bepalen of de door lidstaten behaalde resultaten voldeden aan de EU-streefdoelen voor afvalstoffen. De Commissie controleert de consistentie van de ontvangen cijfers, maar beoordeelt niet de betrouwbaarheid van de gegevens en compileert geen informatie over de verwezenlijking van de EU-streefdoelen op regionaal niveau (zie de paragrafen 37 en 38).
- 74.** In vrijwel alle geselecteerde regio's werden enkele verbeteringen in het beheer van afvalstoffen waargenomen, maar:
- a) de afvalproductie per hoofd nam toe in zes van de acht onderzochte regio's, ondanks het feit dat preventie het fundament is van de hiërarchie van afvalbeheermaatregelen van de EU (zie paragraaf 39);
  - b) slechts in een kwart van de onderzochte regio's groeide het percentage gescheiden inzameling significant, met als gevolg een verminderde afhankelijkheid van stortten, en werd bijgedragen tot het halen van de EU-streefdoelen (zie de paragrafen 40-42);
  - c) afval werd doorgaans gestort zonder toereikende behandeling, of geheel zonder behandeling (zie paragraaf 44).

### AANBEVELING 2

- a) De **lidstaten** moeten betrouwbare databases inzake afvalstoffenbeheer opzetten, zowel ten behoeve van het toezicht op de voortgang in het licht van de doelstellingen van het EU-afvalstoffenbeleid als ter onderbouwing van hun verslaglegging aan de Commissie.
- b) De **Commissie** moet de betrouwbaarheid van de van lidstaten ontvangen gegevens beoordelen.
- c) De **Commissie**, het **Parlement** en de **Raad** moeten overwegen om financiële ondersteuning door de EU te koppelen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-afvalstoffenbeleid.

## **MAATREGELEN DIE WERDEN GETROFFEN OM DE DOELTREFFENDHEID VAN DE EU-FINANCIERING TE MAXIMALISEREN**

- 75.** De doeltreffendheid van de EU-financiering werd niet gemaximaliseerd vanwege de gebrekkige toepassing van ondersteunende maatregelen.
- 76.** De ontwikkeling van ondersteunende administratieve, economische en voorlichtingsmaatregelen liep sterk uiteen in de onderzochte regio's:
- a) Een hoge mate van publiek bewustzijn en de bereidheid om mee te werken aan regelingen voor afvalstoffenbeheer leken kernfactoren te vormen in het succes van de infrastructuur voor afvalstoffenbeheer, met name met betrekking tot scheiding van afval aan de bron door huishoudens. In geen van de onderzochte regio's hebben de verantwoordelijke autoriteiten de resultaten van de getroffen voorlichtingsmaatregelen gemeten (zie de paragrafen 47 en 48).
  - b) Alleen de regio's waar gescheiden inzameling van biologisch afbreekbaar afval aan de bron is ingevoerd, hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van de hiermee verband houdende stortreductiestreefdoelen van de EU (zie de paragrafen 50 en 51).
  - c) Vier van de acht onderzochte regio's beschikten niet over een kwaliteitsnorm voor compost en in de overige vier regio's liepen de grenzen voor toelaatbare concentraties van zware metalen sterk uiteen, hetgeen bijdroeg aan de gebrekkige ontwikkeling van een markt voor compost die wordt geproduceerd door de onderzochte installaties voor compostering en anaerobe vergisting (zie paragraaf 52).
  - d) De toepassing van economische instrumenten door middel van tarieven of afvalverwijderingsheffingen bleek een significante invloed te hebben op de prestaties van de projecten en regio's op het gebied van afvalstoffenbeheer (zie de paragrafen 53 en 54).
  - e) De Commissie moedigde de toepassing van ondersteunende maatregelen, met name van het beginsel „de vervuiler betaalt”, niet aan, aangezien er bij de onderzochte projecten niet werd geconstateerd dat er gedifferentieerde steunpercentages werden toegepast (zie de paragrafen 55-60).

**AANBEVELING 3**

- a) De **lidstaten** moeten:
- i) meer aandacht besteden aan het vergroten van het publieke bewustzijn en de medewerking aan regelingen voor afvalstoffenbeheer, met name met betrekking tot de scheiding van afval aan de bron door huishoudens. De door bewustmakingscampagnes en onderwijsstrategieën bereikte resultaten moeten systematisch worden gemeten;
  - ii) zich richten op de invoering van gescheiden inzameling, met inbegrip van biologisch afbreekbaar afval waar dit rendabel is, teneinde de prestaties van infrastructuur voor afvalstoffenbeheer te maximaliseren en vooruitgang te boeken in de richting van de verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-afvalstoffenbeleid;
  - iii) economische instrumenten invoeren in het beheer van afvalstoffen ter bevordering van afvalpreventie en recycling, met name door middel van een afvalverwijderingsheffing, gedifferentieerde tariefstelsels en andere stimulansen in de door huishoudens betaalde tarieven.
- b) De **Commissie** moet:
- i) de EU-bijdrage afhankelijk maken van de tenuitvoerlegging van deze aanbevelingen door de lidstaten;
  - ii) in verband met het beginsel „de vervuiler betaalt” bij het goedkeuren van operationele programma’s van de lidstaten verlangen dat zij verlaagde steunpercentages toepassen wanneer de door huishoudens betaalde tarieven voor afvalstoffenbeheer niet de exploitatiekosten en een groot gedeelte van de afschrijvingskosten van het stedelijk afvalstoffenbeheer dekken. De Commissie moet dit beginsel zelf toepassen bij de goedkeuring van grote projecten.

**77.** Verbeteringen in het regelgevingskader van de EU en in de EU-richtsnoeren kunnen bijdragen tot het maximaliseren van de doeltreffendheid van de financiering uit structurele maatregelen van infrastructuur voor het beheer van stedelijk afval. De Rekenkamer constateerde:

- a) een gebrek aan concentratie op afvalpreventie in de streefdoelen van de EU-afvalstoffenrichtlijnen, hoewel preventie de voorkeursoptie voor beheer is volgens de afvalrichtlijn (zie de paragrafen 62 en 63);
- b) een gebrek aan duidelijkheid over het concept van behandeling vóór verwijdering, wat leidde tot verschillende strategieën op nationaal en regionaal niveau (zie de paragrafen 64 en 65);
- c) het ontbreken van EU-kwaliteitsnormen voor compost, ondanks de afwezigheid of inconsistentie van beschikbare normen op het niveau van de lidstaten, waardoor de ontwikkeling van een markt voor compost werd belemmerd (zie de paragrafen 66 en 67);
- d) het ontbreken van aanwijzingen inzake de te hanteren methode voor het beoordelen van de sluitings- en nazorgkosten van stortplaatsen (paragraaf 68).

#### AANBEVELING 4

De Commissie moet:

- a) voorstellen doen voor streefdoelen voor afvalpreventie conform de afvalhiërarchiepiramide van de EU;
- b) het concept van behandeling vóór verwijdering uit de stortrichtlijn verduidelijken om een samenhangende aanpak door de lidstaten te waarborgen;
- c) de mogelijkheden overwegen om samen met de lidstaten EU-kwaliteitsnormen voor compost te ontwikkelen ter bevordering van de ontwikkeling van een markt voor compost;
- d) passende richtsnoeren geven en beste praktijken verspreiden in verband met de te hanteren methode voor het schatten van de kosten voor sluiting en nazorg van stortplaatsen, die gedekt moeten worden door een financiële zekerheid.



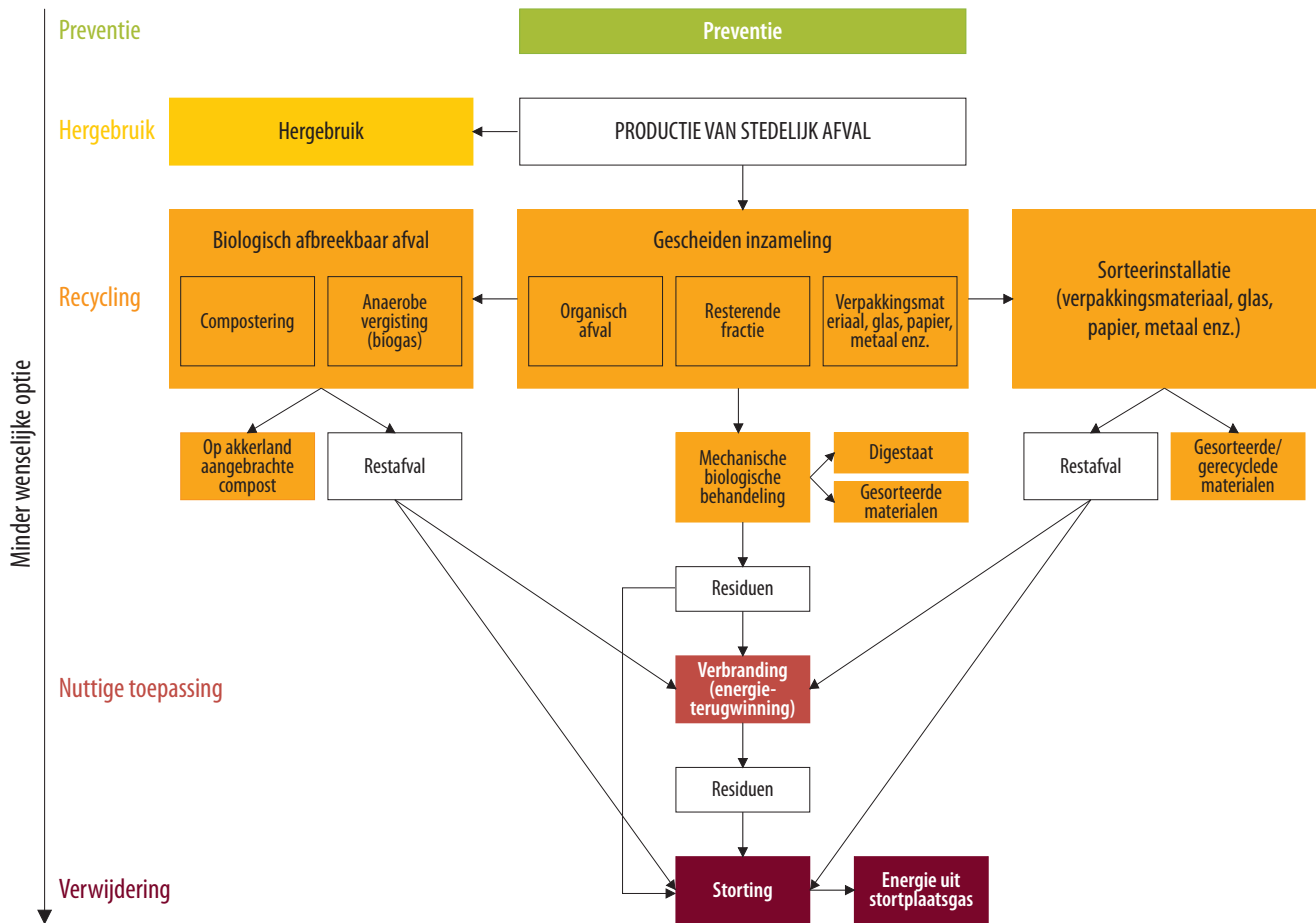
Dit verslag werd door kamer II onder voorzitterschap van de heer Harald NOACK, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 24 oktober 2012.

*Voor de Rekenkamer*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*President*

## SYSTEEM VOOR AFVALBEHEER VAN AFVALBRON TOT DEFINITIEVE VERWIJDERING



### Aanvullende opmerkingen bij het schematisch overzicht

Volgens de afvalrichtlijn betekent:

**preventie:** maatregelen die worden genomen voordat een stof, materiaal of product afvalstof is geworden, ter vermindering van: de hoeveelheid afvalstoffen, de negatieve gevolgen van de geproduceerde afvalstoffen voor het milieu en de menselijke gezondheid of het gehalte aan schadelijke stoffen in materialen en producten;

**hergebruik:** elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld;

**recycling:** elke nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden verwerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel. Dit omvat het opnieuw bewerken van biologisch afbreekbaar afval, maar het omvat niet energieterrugwinning, noch het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal;

**nuttige toepassing:** elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt;

**verwijdering:** iedere handeling die geen nuttige toepassing is, zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen.

## STEUN UIT STRUCTURELE MAATREGELEN, BESTEMD VOOR AFVALBEHEERPROJECTEN

PROGRAMMERINGSPERIODE 2000-2006					
Lidstaat	CF (stedelijk en industrieel afval)	CF (milieu, in verband met afval)	EFRO	TOTAAL	% van totaal
Spanje	1 393 087 080	75 120 816	220 099 852	1 688 307 748	36,78
Griekenland	365 649 728	0	297 647 168	663 296 896	14,45
Portugal	385 910 757	8 908 090	51 652 744	446 471 591	9,73
Italië	0	0	313 677 576	313 677 576	6,83
Hongarije	176 848 871	27 958 830	15 167 782	219 975 483	4,79
Duitsland	0	0	197 557 502	197 557 502	4,30
Polen	74 031 202	29 438 760	91 424 570	194 894 532	4,25
Litouwen	90 372 374	16 563 950	1 446 008	108 382 332	2,36
Roemenië	0	107 489 325	0	107 489 325	2,34
Frankrijk	0	0	103 931 777	103 931 777	2,26
Ierland	6 903 275	0	80 617 000	87 520 275	1,91
Slovenië	62 572 651	20 331 730	0	82 904 381	1,81
Tsjechische Republiek	47 345 000	0	16 328 485	63 673 485	1,39
Letland	32 405 111	22 928 732	7 538 163	62 872 006	1,37
Grensoverschrijdende samenwerking EU	0	0	56 691 788	56 691 788	1,24
Bulgarije	0	51 800 193	0	51 800 193	1,13
Cyprus	0	28 722 415	0	28 722 415	0,63
Estland	23 096 673	0	2 389 009	25 485 682	0,56
Slowakije	0	0	22 870 561	22 870 561	0,50
Verenigd Koninkrijk	0	0	16 864 095	16 864 095	0,37
Malta	11 723 250	0	3 166 065	14 889 315	0,32
Interregionale samenwerking EU	0	0	13 985 683	13 985 683	0,30
Finland	0	0	6 222 300	6 222 300	0,14
België	0	0	5 706 707	5 706 707	0,12
Nederland	0	0	5 680 360	5 680 360	0,12
Denemarken	0	0	0	0	0
Luxemburg	0	0	0	0	0
Oostenrijk	0	0	0	0	0
Zweden	0	0	0	0	0
<b>TOTAAL EU</b>	<b>2 669 945 972</b>	<b>389 262 841</b>	<b>1 530 665 195</b>	<b>4 589 874 008</b>	<b>100,00</b>

Bron: Europese Commissie.

2007-13 PROGRAMMING PERIOD		
Lidstaat	Door EU bestemd bedrag	% van totaal
Polen	1 311 253 636	21,01
Roemenië	792 840 872	12,71
Tsjechische Republiek	520 258 572	8,34
Spanje	462 015 554	7,40
Griekenland	432 176 450	6,93
Slowakije	368 600 000	5,91
Hongarije	366 500 000	5,87
Italië	338 072 531	5,42
Bulgarije	300 521 138	4,82
Litouwen	278 995 046	4,47
Portugal	224 088 076	3,59
Slovenië	205 568 426	3,29
Frankrijk	134 470 000	2,16
Letland	129 500 000	2,08
Cyprus	125 495 000	2,01
Estland	70 302 813	1,13
Malta	55 250 000	0,89
Duitsland	47 745 110	0,77
Grensoverschrijdende samenwerking EU	47 890 793	0,77
Verenigd Koninkrijk	20 230 668	0,32
Ierland	3 000 000	0,05
België	2 382 219	0,04
Nederland	2 667 500	0,04
<b>TOTAAL</b>	<b>6 239 824 404</b>	<b>100,00</b>

Bron: Europese Commissie.

## LIJST VAN VOOR DE CONTROLE GESELECTEERDE INFRASTRUCTUUR

Regio (lidstaat)	Titel van het project	Type infrastructuur voor afvalstoffenbeheer	EU-fonds
Catalonië (Spanje)	Installatie voor mechanische biologische behandeling (Sant Adrià de Besòs)	Mechanische biologische behandeling	Cohesiefonds
Catalonië (Spanje)	Aanleg en aanpassing van infrastructuur voor het beheer van stedelijk afval in Catalonië (Project 17 - Uitbreiding en aanpassing van de stortplaats te Alt Empordà)	Stortplaats	Cohesiefonds
Catalonië (Spanje)	Aanleg en aanpassing van infrastructuur voor het beheer van stedelijk afval in Catalonië (Project 18 - Composteerinstallatie Gironés)	Composteerinstallatie	Cohesiefonds
Sardinië (Italië)	Installatie voor de productie van hoogwaardig compost (Serramanna)	Composteerinstallatie	EFRO (OP Sardinië)
Sardinië (Italië)	Installatie voor anaerobe vergisting (Villacidro)	Mechanische biologische behandeling	EFRO (OP Sardinië)
Sardinië (Italië)	Installatie voor de selectie, stabilisatie en productie van brandstof uit afval (Olbia)	Mechanische biologische behandeling	EFRO (OP Sardinië)
Apulië (Italië)	Installatie voor biostabilisatie en compostering in Cerignola	Mechanische biologische behandeling	EFRO (OP Apulië)
Apulië (Italië)	Stortplaats (Cavallino)	Stortplaats	EFRO (OP Apulië)
Apulië (Italië)	Installatie voor biostabilisatie (Cavallino)	Mechanische biologische behandeling	EFRO (OP Apulië)
Apulië (Italië)	Milieubescherming en -regeneratie door de ontwikkeling van de beheerscyclus voor stedelijk afval (Brindisi)	Niet in bedrijf ten tijde van de controle	EFRO (OP Apulië)
Andalusië (Spanje)	Installatie voor nuttige toepassing van verpakkingsmateriaal en -afval in het geïntegreerde centrum voor verwerking van vast stedelijk afval Monte Marta - Cónica (Sevilla)	Sorteerinstallatie	Cohesiefonds
Andalusië (Spanje)	Installatie voor nuttige toepassing en compostering (Linares)	Mechanische biologische behandeling	Cohesiefonds
Andalusië (Spanje)	Inrichting, sluiting en aanleg van een nieuwe cel op een stortplaats voor vast stedelijk afval, Guadiel (Linares)	Stortplaats	Cohesiefonds
LVT (Portugal)	Sorteerinstallatie, RESITEJO	Sorteerinstallatie	EFRO (OP LVT)
LVT (Portugal)	Aanleg van een installatie voor nuttige toepassing van organische materialen (VALORSUL)	Installatie voor anaerobe vergisting	Cohesiefonds
Norte (Portugal)	Systeem voor meerdere gemeenten voor de nuttige toepassing en behandeling van vast stedelijk afval (Vale do Douro Sul, RESIDOURO)	Sorteerinstallatie	EFRO (OP Norte)
Norte (Portugal)	Systeem voor meerdere gemeenten voor de nuttige toepassing en behandeling van vast stedelijk afval (Vale do Douro Sul, RESIDOURO)	Stortplaats	EFRO (OP Norte)
Norte (Portugal)	Herstel van het milieu van de installatie voor de behandeling van vast stedelijk afval (Vale do Ave)	Composteerinstallatie	EFRO (OP Norte)

Regio (lidstaat)	Titel van het project	Type infrastructuur voor afvalstoffenbeheer	EU-fonds
Norte (Portugal)	Geïntegreerd beheer van vast afval door LIPOR - installatie voor nuttige toepassing van organische materialen	Composteerinstallatie	Cohesiefonds
Norte (Portugal)	Systeem voor meerdere gemeenten voor de nuttige toepassing en behandeling van vast stedelijk afval (Baixo Tâmega)	Sorteerinstallatie	Cohesiefonds
Norte (Portugal)	Systeem voor meerdere gemeenten voor de nuttige toepassing en behandeling van vast stedelijk afval (Baixo Tâmega)	Stortplaats	Cohesiefonds
Nord-Est (Roemenië)	Afvalbeheerprogramma Piatra Neamt	Composteerinstallatie	Cohesiefonds (voorheen ISPA)
Nord-Est (Roemenië)	Afvalbeheerprogramma Piatra Neamt	Sorteerinstallatie	Cohesiefonds (voorheen ISPA)
Nord-Est (Roemenië)	Afvalbeheerprogramma Piatra Neamt	Stortplaats	Cohesiefonds (voorheen ISPA)
Sud-Vest (Roemenië)	Geïntegreerd beheersysteem voor stedelijk afval (Râmnicu Vâlcea)	Composteerinstallatie	Cohesiefonds (voorheen ISPA)
Sud-Vest (Roemenië)	Geïntegreerd beheersysteem voor stedelijk afval (Râmnicu Vâlcea)	Stortplaats	Cohesiefonds (voorheen ISPA)
<b>Aanvullende onderzochte operationele programma's van EFRO waarvoor geen infrastructuur werd gecontroleerd</b>			
Catalonië (Spanje)	Enig programmeringsdocument Catalonië 2000-2006		
Andalusië (Spanje)	Operationeel programma Andalusië 2000-2006		
Castilla la Mancha (Spanje)	Operationeel programma Castilla la Mancha 2000-2006		
Comunidad de Madrid (Spanje)	Enig programmeringsdocument Comunidad de Madrid 2000-2006		
Madeira (Portugal)	Operationeel programma Madeira 2000-2006		
Sicilië (Italië)	Operationeel programma Sicilië 2000-2006		

Bron: Europese Rekenkamer.

### PERCENTAGES VERSTREKTE STEUN IN VERGELIJKING MET DE PERCENTAGES DIE REKENING HOUDEN MET DE DEKKING VAN EXPLOITATIEKOSTEN DOOR HUISHOUDENS

Infrastructuur	Dekking van totale kosten door tarieven	Dekking van exploitatiekosten door tarieven	Toegepast steunpercentage	Voorgestelde toe te passen steunpercentages <sup>3</sup>	Referentiejaar
ES-CA1	40 %	42 %	80 %	50 %	2010
ES-CA2	56 %	59 %	80 %	50 %	2010
ES-CA3	76 %	80 %	80 %	50 %	2010
IT-SA1	78 %	84 %	50 %	40 %	2009
IT-SA2	77 %	83 %	50 %	40 %	2009
IT-SA3	78 %	84 %	50 %	40 %	2009
IT-PU1	96 %	100 %	50 %	40 %	2009
IT-PU2 en 3	85 %	91 %	50 %	40 %	2009
IT-PU4	n.v.t. Het project was niet in bedrijf ten tijde van de controle.				
ES-AN1	n.v.t. De exploitatie- en afschrijvingskosten van de sorteerinstallatie worden gedekt door bedrijven die verpakkingsmateriaal op de markt hebben gebracht.				
ES-AN2 en 3	83 %	88 %	80 %	50 %	2009
PT-LVT1	55 %	66 %	75 %	50 %	2010
PT-LVT2 <sup>1</sup>	0 %	0 %	50 %	50 %	2010
PT-NO1 en 2	27 %	33 %	75 %	50 %	2010
PT-NO3	73 %	88 %	75 %	50 %	2010
PT-NO4	68 %	82 %	50 %	50 %	2010
PT-NO5 en 6	24 %	29 %	85 %	50 %	2010
RO-PN1, 2 en 3	No info	73 %	75 %	50 %	2010
RO-RV1 en 2	No info	89 % <sup>2</sup>	75 %	50 %	2010

<sup>1</sup> De Rekenkamer ontving slechts de gegevens voor twee van de drie gemeenten waarvoor ze waren aangevraagd.

<sup>2</sup> Zonder de exploitatiekosten van de stortplaats en de composteerinstallatie.

<sup>3</sup> Op basis van „Technical Paper 1 — Application of the polluter pays principle — Differentiating the rates of Community assistance for Structural Funds, Cohesion Funds and ISPA Infrastructure operations (6.12.1999) (Technisch document 1 — Toepassing van het principe „de vervuiler betaalt” — Differentiëren van de percentages communautaire steun voor infrastructuuractiviteiten in het kader van de structuurfondsen, cohesiefondsen en ISPA). Dit document stelt toe te passen steunpercentages voor.

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van gegevens beschikbaar op het niveau van de Commissie en de lidstaten.



# ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

## SAMENVATTING

### III.

Bij de in het kader van het cohesiebeleid gefinancierde projecten was de Commissie niet bevoegd om de juistheid van de afvalbeheerplannen te controleren en ze op hun inhoud te beoordelen of aanvullende ondersteunende maatregelen op te leggen.

Toen de projecten werden goedgekeurd en uitgevoerd, was gescheiden afvalinzameling geen wettelijke EU-verplichting.

De Commissie heeft voor het cohesiebeleid 2014-20 ex-antevoorwaarden voorgesteld.

### III. a)

De Commissie erkent dat de problemen met betrekking tot het begrip „behandeling” en de sluiting en kosten voor nazorg systemische kwesties zijn die een globale aanpak behoeven, op basis waarvan respectievelijk jurisprudentie zal worden ontwikkeld en technische discussies zullen plaatsvinden.

Overeenkomstig het Stappenplan voor efficiënt hulpbronengebruik in Europa (COM (2011)571 definitief) zal de Commissie een beleid ontwikkelen dat het storten van afval moet minimaliseren en tegelijkertijd de recyclingpercentages moet verhogen. Daarbij wordt de toepassing van economische instrumenten, bijv. een stortingsheffing en gedifferentieerde tariefstellingen in verband met gescheiden afvalinzameling, als cruciaal voor het welslagen beschouwd.

### III. b)

Tijdens de jaren na de door de Rekenkamer onderzochte periode zijn vorderingen bij het verzamelen en evalueren van gegevens over afval gemaakt.

Wat stedelijk afval betreft, werkt de Commissie sinds 1995 een systeem voor het verzamelen en compileren van gegevens op nationaal niveau op vrijwillige basis uitgewerkt en past zij het kwaliteitskader voor officiële statistieken toe. De Commissie werkt sinds 2010 met een vrijwillig systeem voor de productie van regionale statistieken.

Tijdens de door de Rekenkamer onderzochte periode (2000-2009) is de productie van stedelijk afval per hoofd van de bevolking in 16 lidstaten toegenomen, in negen afgenomen en in twee ongewijzigd gebleven.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### III. c)

Wat het afvalbeheer betreft, dienen de lidstaten volgens één criterium van de voor 2014-20 voorgestelde ex-antevoorwaarden afvalbeheerplannen te verstrekken die voldoen aan de vereisten van de afvalkaderrichtlijn 2008, zodat lidstaten niet langer onvolledige rapporten zullen kunnen indienen terwijl ze van structurele maatregelen profiteren.

### IV. a)

In de door de Commissie voorgestelde verordening<sup>1</sup> inzake gemeenschappelijke bepalingen voor de programmeringsperiode 2014-20 is een met de bepalingen van de afvalkaderrichtlijn verbonden ex-antevoorwaarde opgenomen.

### IV. b)

De Commissie onderschrijft deze aanbeveling en moedigt de lidstaten aan openbare gegevensbanken voor afvalbeheer op te richten. Het voorstel van de Commissie voor een gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem (SEIS)<sup>2</sup> biedt hiervoor een kader.

### IV. c)

De gescheiden afvalinzameling zal vanaf 2015 voor een aantal afvalstromen (uitgezonderd biologisch afbreekbare afvalstoffen) wettelijk verplicht worden.

Overeenkomstig het Stappenplan voor efficiënt hulpbrongebruik in Europa (COM (2011)571 definitief) zal de Commissie een beleid ontwikkelen dat het storten van afval moet minimaliseren en tegelijkertijd de recyclingpercentages moet verhogen. Daarbij wordt de toepassing van economische instrumenten, bijv. een stortingsheffing en gedifferentieerde tariefstellingen in verband met gescheiden afvalinzameling, als cruciaal voor het welslagen beschouwd.

De Commissie heeft ex-antevoorwaarden voor het cohesiebeleid 2014-20 voorgesteld. Wat het afvalbeheer betreft, dienen de lidstaten volgens één criterium van deze voorwaarden afvalpreventieplannen op te stellen, zoals vereist door artikel 29 van de afvalkaderrichtlijn 2008.

Voor inkomstgenererende projecten past de Commissie momenteel het beginsel „de vervuiler betaalt” en verlaagde steunpercentages toe. Daarbij volgt zij een brede aanpak die rekening houdt met betaalbaarheid en doeltreffendheid.

### IV. d)

In de huidige afvalkaderrichtlijn 2008/98/EG zijn wettelijk bindende vereisten vastgesteld met betrekking tot de afvalbeheerhiërarchie, gescheiden afvalinzameling, doelstellingen voor de recycling, afvalbeheerplannen en programma's voor afvalpreventie.

In juni 2012 heeft de Commissie richtsnoeren inzake de kernvereisten van deze richtlijn<sup>3</sup> bekendgemaakt.

De voor 2014 geplande herziening van de afvalkaderrichtlijn moet zich concentreren op de doelstellingen inzake afvalpreventie voor 2020, alsook op de herziening van de recyclingdoelstellingen voor 2020. Dit zal worden gecombineerd met de eveneens voor 2014 vereiste herziening van de doelstellingen inzake de reductie van biologisch afbreekbaar afval van de stortrichtlijn teneinde het storten van recyclebaar afval tegen te gaan.

De Commissie buigt zich over de ontwikkeling van „einde-afvalfase”-criteria voor biologisch afbreekbaar afval. Dit zou de productie van kwalitatief hoogwaardig compost ten goede moeten komen.

<sup>1</sup> COM(2011) 615 definitief/2 van 6.10.2011, zoals gewijzigd op 14.3.2012 en 11.9.2012.

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/environment/seis/>

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance\\_doc.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/guidance_doc.pdf)

# ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

## INLEIDING

### 7.

Vergeleken met de afvalkaderrichtlijn van 1975 *versterkt* de afvalkaderrichtlijn van 2008 de afvalhiërarchie en het beginsel „de vervuiler betaalt“.

### Antwoord van de Commissie op opmerkingen 10 en 11

Er zijn twee hoofdtypen EU-steun: steun die centraal en rechtstreeks door de Europese Commissie wordt beheerd, bijv. voor onderzoek; en steun waarvan het beheer door de EU en de lidstaten wordt gedeeld, bijv. de structuurfondsen en het cohesiefonds. Voor steun in „gedeeld beheer“ voeren lidstaten programma's op nationaal niveau uit. De lidstaten wijzen deze steun dan aan eindbegunstigden toe (bijv. ondernemingen, landbouwers, gemeenten, enz.). De lidstaten zijn eerstverantwoordelijk voor het opzetten van een beheer- en controlesysteem dat aan de vereisten van de verordeningen voldoet. Daarbij verzekeren zij dat dit systeem doeltreffend functioneert en zijn zij verantwoordelijk voor het voorkomen, opsporen en rechtzetten van onregelmatigheden. De Commissie vervult een toezichthoudende rol: zij zorgt ervoor dat de regelingen betreffende het beheer- en controlesysteem aan de voorwaarden voldoen. Dat doet zij door na te gaan of dit systeem doeltreffend functioneert en door financiële correcties aan te brengen waar nodig.

De lidstaten zijn dan eerstverantwoordelijk voor de selectie, de tenuitvoerlegging en het toezicht op EFRO-projecten.

## REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

### 17.

Een van de onderzochte landen, Roemenië, was geen lid van de EU tijdens de periode 2000-2006, maar pas vanaf 2007. Voor pretoetredingslanden was de ISPA-verordening van toepassing.

## OPMERKINGEN

### Antwoord op opmerkingen 20 en 21

Alle 26 projecten werden gefinancierd tijdens de periode 2000-06; vijf ervan werden gefinancierd door ISPA, tien door het cohesiefonds en de resterende door het EFRO, maar niet als grote projecten; bijgevolg waren ze niet onderworpen aan een ex-antebeoordeling door de diensten van de Commissie. Volgens de beginselen van gedeeld beheer moeten de nationale beheersautoriteiten voor deze projecten de steunaanvragen beoordelen, het bedrag van de steun vastleggen en de uitvoering van het project opvolgen.

### 24.

De overbenutting van bepaalde sorteerinstallaties wordt soms ook in verband gebracht met aanzienlijke en onverwachte wijzigingen in economische activiteit en het onvoorspelbare gedrag van mensen wat afvalscheiding betreft.

### 25. a)

Zoals uitgelegd in het antwoord op opmerking 24 is het moeilijk om de samenstelling van opgehaald afval te voorspellen. Dat heeft dan weer gevolgen voor de prestaties inzake de productie van compost. Desalniettemin dienen de prestaties op een algemene basis te worden beoordeeld: voor één project verklaarde de lidstaat bijvoorbeeld dat de toegenomen biologische afbreekbaarheid van afval tot een vermindering van de hoeveelheid geproduceerde compost leidde, maar wel in de productie van biogas resulteerde.

### 25. b)

De Commissie verwijst naar haar antwoord op opmerking 24.

Voor ISPA- en cohesiefondsprojecten toetsen de diensten van de Commissie tijdens de projectafsluitingsprocedures of de projectdoelstellingen aan de (in het besluit van de Commissie vastgestelde) doelstellingen voldoen.

De diensten van de Commissie nemen akte van de opmerking van de Rekenkamer en zullen er bij de projectafsluitingsprocedure rekening mee houden wanneer zij de door de lidstaat verstrekte informatie nagaan.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### 25. c)

Er is geen EU-wetgeving die de lidstaten ertoe verplicht om compostnormen vast te stellen, aangezien deze niet door de wetgever werden gespecificeerd.

Er bestaan geen geharmoniseerde EU-normen voor compost. Wij verwijzen naar de mededeling van 2010 van de Commissie betreffende toekomstige stappen op het gebied van bioafvalbeheer in de Europese Unie — COM(2010)235 definitief — op: <http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/developments.htm>. De Commissie buigt zich meer specifiek over de ontwikkeling van „einde-afvalfase“-criteria voor biologisch afbreekbaar afval<sup>4</sup>.

### 25. d)

Wat de twee projecten betreft die onder hun capaciteit presteren, nemen de diensten van de Commissie akte van de opmerking van de Rekenkamer en zullen zij er bij de projectafsluitingsprocedure rekening mee houden wanneer zij de door de lidstaat verstrekte informatie nagaan.

De overbenutting is extreem beperkt in een van de twee gevallen waarnaar wordt verwezen. Bovendien heeft de lidstaat de Commissie ingelicht dat de huidige plannen in de bouw van een nieuwe composteerinstallatie voorzien om aan de behoeften van de regio te voldoen. Bij het tweede geval is er, ondanks de verhoging van de capaciteit van de installatie, een hogere afvalproductie.

<sup>4</sup> De conclusie van deze mededeling luidt dat „normen voor compost en digestaat dienen te worden ingesteld om het vrije verkeer ervan op de interne markt mogelijk te maken en het gebruik ervan toe te laten zonder verdere monitoring en controle van de bodems waarop zij worden toegepast“ (blz. 7). De „einde-afvalfase“-procedure van de afvalkaderrichtlijn zou de meest doeltreffende manier kunnen zijn om dergelijke normen vast te stellen. De Commissie is begonnen om de technische grondslag voor een eventueel voorstel te onderzoeken. Normen voor compost worden uitgewerkt in het kader van einde-afvalfase-criteria (daarbij zouden in de loop van 2013 technische ontwerpen worden geformuleerd voor eventuele vaststelling). Zie voor meer informatie over recente ontwikkelingen: <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>

### 26.

De duurzaamheid van de door de EU gefinancierde actie is een cruciaal beginsel van EU-steun. De lidstaten moeten garanderen dat de projecten operationeel en functioneel zijn en aan het EU-beleid voldoen:

- In het kader van het afsluiten van EFRO-programma's zijn de lidstaten verplicht de Commissie, samen met de afsluitingsdocumenten, een lijst van onvoltooide en niet-operationele projecten te verstrekken en hebben zij tot twee jaar de tijd (31.12.12) om informatie over de voltooiing van deze projecten te verstrekken. Indien de projecten voor die tijd nog steeds niet voltooid zijn, zal de Commissie garanderen dat de lidstaat de steun in kwestie terugstort of zal zij financiële rechtzettingen aanbrenge.
- Bij het cohesiefonds moet in het kader van het afsluitingsproces in het eindverslag over de investering worden bericht, onder andere in de vorm van een eerste beoordeling of de verwachte resultaten vermoedelijk zullen worden behaald. De verantwoordelijke autoriteiten van de lidstaat dienen gedurende een periode van drie jaar na de uiteindelijke betaling van de Commissie alle bewijsstukken met betrekking tot projectuitgaven en -controles te verstrekken.

Het in Puglia gesitueerde project staat op de lijst van onvoltooide/niet-operationele projecten. Bovendien heeft de beheersautoriteit van het operationeel programma voor Puglia 2000-06 na een verzoek om informatie van de Commissie, de diensten van de Commissie op 7.3.12 ingelicht dat het contract voor de exploitatie van het project IT-PU4 ondertussen was toegekend en op 20.7.12 van kracht werd.

### 27. b)

Volgens de lidstaat omvatten de doelstellingen van het project niet de productie van compost, maar van gestabiliseerd afval of buiten de specificatie vallend compost (afval). Gelet op de structuur van de installatie kon geen toestemming worden gegeven om in het kader van het project op industriële schaal kwaliteitscompost (secundaire grondstoffen) te produceren. Dit was enkel in een experimentele opzet mogelijk, zoals het geval was ten tijde van het inspectiebezoek van de Rekenkamer. Het geproduceerde afval zal bijgevolg vermoedelijk niet beantwoorden aan de Italiaanse wettelijke verplichtingen voor meststoffen.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### Tekstvak 4 — Eerste alinea

De diensten van de Commissie nemen akte van de opmerking van de Rekenkamer betreffende de vier installaties en zullen er rekening mee houden bij de afsluitingsprocedures wanneer zij de door de lidstaten verstrekte informatie controleren (zie ook het antwoord op opmerking 26).

### Tekstvak 4 — Derde alinea

Betreffende de sorteer- en composteerinstallatie te Linares in Spanje heeft de lidstaat in antwoord op de opmerking van de Rekenkamer verklaard dat het niet-behalen van de doelstellingen onder andere te wijten was aan technische problemen veroorzaakt door hydrologische omstandigheden. Het composteerproces was stopgezet om bouwwerkzaamheden uit te voeren ter beheersing van de hydrologische omstandigheden. Dit feit had tevens gevolgen voor de hoeveelheid afval die diende te worden gestort. Volgens de lidstaat werden werken ondernomen om deze problemen op te lossen.

### 28.

De doelstellingen inzake de stortreductie van biologisch afbreekbaar afval dienen op nationaal niveau te worden gehaald. De eerste doelstelling werd vastgelegd per juli 2006. De Commissie onderzoekt momenteel de uitvoering van de huidige doelstellingen inzake de stortreductie van biologisch afbreekbaar afval en dienovereenkomstig zijn EU Pilot-zaken<sup>5</sup> opgestart.

### 28. a)

Bij één stortplaats zonder voorbehandelingsinstallatie bevatte slechts 31 % van het gestorte afval organisch materiaal. Bovendien is het aandeel van de bevolking dat geen toegang tot gescheiden inzameling van organisch afval had, in 2010 geslonken van 69 % naar 35 %. Het aandeel gestorte organische afval is bijgevolg afgenomen.

De diensten van de Commissie nemen hoe dan ook akte van de opmerking van de Rekenkamer en zullen er rekening mee houden bij de projectafsluitingsprocedure, wanneer zij de door de lidstaten verstrekte informatie controleren (zie ook het antwoord op opmerking 26).

### 28. b)

Bij één stortplaats werd de prestatie volgens informatie van de lidstaat onder andere negatief beïnvloed door hydrologische omstandigheden, maar werden werken uitgevoerd teneinde deze problemen aan te pakken.

Wat de andere faciliteit betreft, ontving de Commissie informatie van de lidstaat waaruit blijkt dat de aanzienlijke hoeveelheden van buiten het gebied afkomstig ongesorteerd afval de prestatie negatief beïnvloeden.

### 29.

De Commissie verwijst naar haar antwoord op opmerking 26 wat betreft de installatie die ten tijde van de audit nog niet operationeel was.

### Antwoord op opmerking 30 en tekstvak 5

Er wordt akte genomen van deze bevindingen. Voor zover de relevante bepalingen van de stortrichtlijn met betrekking tot gasbeheersing op stortplaatsen werden geschonden, zal de Commissie de kwestie via de EU Pilot-regeling met de betrokken lidstaat onderzoeken.

Wat het in tekstvak 5 vermelde Italiaanse project betreft, nemen de diensten van de Commissie akte van de opmerking van de Rekenkamer en zullen zij er rekening mee houden bij de projectafsluitingsprocedure, wanneer zij de door de lidstaat verstrekte informatie controleren (zie ook het antwoord op opmerking 26).

Wat het in tekstvak 5 vermelde Roemeense project betreft, neemt de Commissie er akte van dat bij de beoordeling van de documenten die de Roemeense autoriteiten verstrekten om aan de specifieke voorwaarden uit artikel 8 van het financieringsmemorandum te voldoen, de voor het ISPA-project door de bevoegde nationale instantie uitgegeven milieuvergunning voorzag in „installaties voor het opvangen en affakkelen van stortplaatsgas” voor de nieuwe stortplaats, alsook in een monitoringprogramma met betrekking tot de „hoeveelheid en kwaliteit van het stortplaatsgas in de representatieve secties van de stortplaats”.

<sup>5</sup> EU-Pilot is een systeem voor de uitwisseling van informatie tussen de Commissie en lidstaten met het oog op het vinden van oplossingen voor mogelijke inbreuken op EU-recht en het vermijden van inbreukprocedures.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### Antwoord op opmerkingen 31 en 32

De stortrichtlijn schrijft geen grenswaarden voor stankoverlast voor, maar vermeldt een algemene vereiste<sup>6</sup> op grond waarvan stortplaatexploitanten overlast zoals stank tot een minimum moeten beperken. Voor één project werd aanvullende apparatuur (verschillende ventilators en een biologische filter) toegevoegd om geurproblemen te vermijden, overeenkomstig de relevante vergunning op nationaal niveau.

De diensten van de Commissie nemen akte van de opmerking van de Rekenkamer en zullen er rekening mee houden bij de projectafsluitingsprocedure, wanneer zij de door de lidstaat verstrekte informatie controleren (zie ook het antwoord op opmerking 26).

### Antwoord op opmerkingen 33 en 34

De Commissie erkent dat het probleem betreffende de kosten van sluiting en nazorg van systemische aard is en een algemene aanpak behoeft.

De Commissie zal discussies met lidstaten op technisch niveau aangaan.

Om de duurzaamheid van het project te garanderen waren aanvragers volgens het aanvraagformulier 2007-13 in het kader van het cohesiebeleid voor grote projecten verplicht aan te tonen dat exploitatie- en onderhoudskosten, met inbegrip van vervangingskosten, over een bepaalde referentieperiode zullen worden gedekt. Restwaarde, die kan worden gedefinieerd als de virtuele liquidatiewaarde, dient eveneens in aanmerking te worden genomen bij de financiële analyse van grote projecten.

De diensten van de Commissie nemen akte van de opmerking van de Rekenkamer en zullen er rekening mee houden bij de projectafsluitingsprocedure, wanneer zij de door de lidstaat verstrekte informatie controleren.

### Antwoord op opmerkingen 37 en 38

Er bestaat geen wettelijke verslagleggingsverplichting op regionaal niveau: richtlijnen en de verplichtingen die eruit volgen, waaronder doelstellingen, gelden voor de lidstaten.

De lidstaten moeten verslag uitbrengen over de vooruitgang die op nationaal niveau is geboekt met betrekking tot de doelstellingen inzake recycling en nuttige toepassing voor stedelijk afval in het kader van de afvalkaderrichtlijn 2008; de verslaglegging is in 2012 van start gegaan.

Toch is de Commissie in 2010 begonnen met het verzamelen van statistieken betreffende regionaal stedelijk afval op EU-niveau. De Commissie maakt daarbij gebruik van het kwaliteitskader voor de jaarlijkse statistieken voor stedelijk afval, die sinds 1995 worden opgesteld.

De gegevensverzamelingen inzake stedelijk afval worden op vrijwillige basis door de lidstaten verstrekt in het kader van het jaarlijks statistisch werkprogramma van de Commissie.

De lidstaten dienen regelmatig verslag uit te brengen over het behalen van de in de specifiek aan afvalstromen gewijde EU-richtlijnen vastgestelde doelstellingen.

De Commissie werkt voortdurend aan de verbetering van de gegevenskwaliteit door richtsnoeren op te stellen, opleidingsmateriaal uit te brengen en workshops te organiseren met gegevensverstrekkers van de lidstaten.

Op de website van de Commissie worden statistieken inzake afval en afgeleide indicatoren bekendgemaakt: <http://ec.europa.eu/eurostat/waste>.

<sup>6</sup> In bijlage I, punt 5.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### Antwoord op opmerkingen 40 en 41

De tijdens de auditperiode geldende EU-wetgeving bevat geen wettelijke verplichting inzake gescheiden inzameling. De afvalkaderrichtlijn van 2008 verplicht de lidstaten tegen 2015 gescheiden inzameling voor ten minste papier, glas, metaal en plastic te organiseren. Volgens de wettelijk bindende afvalhiërarchie is storten de allerlaatste optie voor afvalbeheer. Overeenkomstig het Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa (COM (2011)571 definitief) dient storten tegen 2020 te worden beperkt tot niet-herbruikbaar en niet-recyclebaar afval. Ten slotte worden de doelstellingen inzake storten op nationaal niveau en niet op regionaal niveau vastgesteld.

### 42.

Zoals uitgelegd in de voetnoot van de Rekenkamer zijn de relevante doelstellingen in de EU-wetgeving inzake afval nationaal van opzet.

### 43. b)

De Commissie heeft, onder andere tegen de vier lidstaten die onderworpen waren aan de audit, inbreukprocedures ingeleid in verband met illegale stortplaatsen op het nationale grondgebied.

### 44.

Telkens wanneer dergelijke illegale praktijken worden vastgesteld, leidt de Commissie inbreukprocedures in.

### 44. a)

Toen de projecten werden uitgevoerd, was er geen EU-wetgeving op grond waarvan biologisch afbreekbaar afval gescheiden diende te worden ingezameld.

Artikel 22 van de afvalkaderrichtlijn van 2008 moedigt de lidstaten aan bioafval gescheiden in te zamelen. Dit is echter geen wettelijke verplichting.

### 47.

Publiciteitsmaatregelen, waaronder voorlichtingscampagnes die rechtstreeks door de exploitant van het systeem worden gesteund, zijn verplicht voor alle door het cohesiefonds of EFRO gefinancierde projecten. Voor de projecten van het cohesiefonds 2000-06 werd dit bij de afsluiting via de eindverslagen gecontroleerd.

### 48. b)

Het is de verantwoordelijkheid van de nationale/regionale/lokale bevoegde autoriteiten te verzekeren dat campagnes worden gevoerd om de bevolking te informeren over de afvalbeheerpraktijken en de beschikbare infrastructuur. Er wordt echter erkend dat duurzame inspanningen nodig zijn om volledige deelname van de bevolking te garanderen teneinde het succes van afvalinzameling en het algemene afvalbeheer te verzekeren.

Voorts heeft Roemenië een vrijstelling van vier jaar verkregen voor de doelstellingen betreffende de stortreductie, waardoor het land pas tegen 2020 aan de voorwaarden hoeft te voldoen.

### 50.

De Commissie verwijst naar haar antwoord op opmerking 44 (a).

### 52.

De Commissie verwijst naar haar antwoord op opmerking 44 (a).

Op grond van de EU-afvalwetgeving was het niet verplicht om compostnormen vast te stellen.

De Commissie buigt zich voorts over de ontwikkeling van „einde-afvalfase“-criteria voor biologisch afbreekbaar afval.

### Antwoord op opmerking 53 a) en b)

De Commissie is het ermee eens dat het gebruik van economische instrumenten de lidstaten zal helpen bij de tenuitvoerlegging van het beginsel „de vervuiler betaalt“, dat in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie<sup>7</sup> is verankerd.

Deze economische instrumenten zullen de lidstaten helpen de doelstellingen te verwezenlijken die werden vastgesteld in het Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa (COM (2011)571 definitief). De ervaring van de best presterende lidstaten heeft aangetoond dat gepaste economische instrumenten essentieel zijn voor de verbetering van hun afvalbeheer. Hun recept voor afvalbeheer is eenvoudig: maak de eerste trappen van de afvalhiërarchie economisch aantrekkelijker voor exploitanten en lonender voor burgers, bijv. door middel van gedifferentieerde tariefstellingen.

<sup>7</sup> Uit een recent onderzoek ([http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final\\_report\\_10042012.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf)), uitgevoerd in opdracht van de Commissie, blijkt dat economische instrumenten (bijv. stortheffingen, uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en gedifferentieerde tariefstelsels) bij het verwezenlijken van recyclingdoelstellingen nuttig en efficiënt zijn.



## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### 55.

Volgens het regelgevingskader voor de structuurfondsen waren de lidstaten niet verplicht informatie over dergelijke instrumenten te verstrekken.

Gedurende de periodes 2000-06 en 2007-13 voorzag de wetgever niet in een ex-antevoorwaardemechanisme (zoals momenteel beoogd wordt voor 2014-20) als afdwingbaar juridisch instrument voor de financiering van het cohesiebeleid, op grond waarvan een project wegens onvoldoende ondersteunende maatregelen, zoals financiële maatregelen, zou kunnen worden afgewezen.

### 55. (a)

In de afvalkaderrichtlijn van 1975 ontbraken met name verplichtingen inzake het gebruik van economische instrumenten. In de afvalkaderrichtlijn van 2008 wordt echter bepaald dat de lidstaten het gebruik van economische instrumenten in hun afvalbeheersplannen *mogen* beschrijven.

### 56.

De verordeningen inzake het cohesiebeleid bevatten geen specifieke wettelijke bepaling die EU-financiering koppelt aan EU-bepalingen inzake uitvoeringsverslagen.

De Commissie heeft ex-antevoorwaarden voor het cohesiebeleid 2014-20 voorgesteld. Wat het afvalbeheer betreft, dienen de lidstaten volgens één criterium van deze voorwaarden afvalbeheerplannen op te stellen die voldoen aan de vereisten van de afvalkaderrichtlijn 2008, zodat lidstaten niet langer onvolledige rapporten zullen kunnen indienen, terwijl ze van structurele maatregelen profiteren.

### Antwoord op opmerkingen 57, 58 en 59

Het beginsel „de vervuiler betaalt” wordt door de Commissie voor het cohesiefonds en grote projecten in aanmerking genomen door bij de berekening van het steunpercentage gebruik te maken van tarieven (gebruiksrechten).

De toepassing van dit beginsel dient in samenhang met het „betaalbaarheidsbeginsel” te worden gezien. Voor de inkomstengenererende projecten worden de steunpercentages gebaseerd op een evenwichtige aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende elementen zoals het beginsel „de vervuiler betaalt”, betaalbare tarieven en doeltreffendheid. Deze benadering maakt deel uit van de analyse van de ruimere kosten en baten, zoals voorgeschreven in de handleiding voor kosten-batenanalyses die de Commissie in 2002 heeft gepubliceerd en in 2008 heeft geüpdatet.

In het in 1999 gepubliceerde Technisch document 1 inzake „Toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt” wordt een bredere toepassing van het beginsel aangemoedigd door differentiëring van de percentages van communautaire steun. Tegelijkertijd worden voor lidstaten die het beginsel „de vervuiler betaalt” in gefinancierde operaties integreren geen lagere steunpercentages toegepast dan voor lidstaten die dat niet doen. In dit Technisch document, dat enkel indicatieve waarde had, werd verklaard dat de toepassing van dit beginsel „verenigbaar moet zijn met economische en sociale cohesie”, dat „het geleidelijk moet worden ingevoerd” en dat „het rekening moet houden met de maatschappelijke aanvaardbaarheid van doorberekening”. Er werd eveneens expliciet gesteld dat „de toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt, in een ruimere context moet worden geplaatst”. Dit laat dan ook ruimte voor een aanpassing van het voorgestelde steunpercentage op basis van de specifieke voorwaarden van elk project.

### 60.

Overeenkomstig artikel 14 van de afvalkaderrichtlijn moeten de kosten van het afvalbeheer worden gedragen door de oorspronkelijke producent van het afval, die op nationaal niveau dient te worden bepaald.

### 63.

De lidstaten wordt verzocht vóór 12.12.13 programma's voor afvalpreventie vast te stellen. Voorts zal de Commissie werk maken van afvalpreventie overeenkomstig artikel 9 van de afvalkaderrichtlijn, waarin wordt bepaald dat de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad tegen eind 2014 verslagen moet indienen die, indien passend, vergezeld moeten gaan van wetgevingsvoorstellen, onder andere over afvalpreventie en ontkoppelingsdoelstellingen voor 2020.

### Antwoord op opmerkingen 64 en 65

De behandeling van afval moet de negatieve effecten van afval op het milieu en de volksgezondheid zoveel mogelijk verminderen en in overeenstemming zijn met de beginselen inzake efficiënt gebruik van hulpbronnen. De Commissie erkent dat het probleem betreffende het begrip „behandeling” van systemische aard is en een algemene aanpak behoeft.



# ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

## CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Commissie heeft inbreukprocedures tegen Italië ingeleid wegens het storten van onbehandeld afval (niet opgenomen in het rapport van de Rekenkamer), die zich momenteel in de fase van een met redenen omkleed advies bevinden. Deze inbreukzaak zou door het Europees Hof van Justitie kunnen worden behandeld. De Commissie zou in dat geval van het Hof verwachten dat het in zijn uitspraak de betekenis van het in de stortrichtlijn gebruikte begrip „behandeling” verduidelijkt.

Mocht de zaak nooit door het Europees Hof van Justitie worden behandeld, dan zou de Commissie overwegen het probleem in eerste instantie op technisch niveau met de lidstaten aan te pakken.

### Antwoord op opmerkingen 66 en 67

Er is geen EU-wetgeving die de lidstaten ertoe verplicht om compostnormen vast te stellen, aangezien deze niet door de wetgever werden gespecificeerd.

In de mededeling van 2010 van de Commissie zijn de toekomstige stappen op het gebied van bioafvalbeheer in de Europese Unie vastgelegd — COM(2010)235 definitief<sup>8</sup>.

### 68.

De Commissie erkent dat het probleem betreffende de kosten van sluiting en nazorg van systemische aard is en een algemene aanpak behoeft. De Commissie zal op technisch niveau discussies met lidstaten aangaan.

<sup>8</sup> De conclusie van deze mededeling is dat „normen voor compost en digestaat dienen te worden ingesteld om het vrije verkeer ervan op de interne markt mogelijk te maken en het gebruik ervan toe te laten zonder verdere monitoring en controle van de bodems waarop zij worden toegepast” (blz. 7), <http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/developments.htm>. De „einde-afvalfase”-procedure van de afvalkaderrichtlijn zou de meest doeltreffende manier kunnen zijn om dergelijke normen vast te leggen. De Commissie is begonnen om de technische grondslag voor een eventueel voorstel te onderzoeken. Normen voor compost worden uitgewerkt in het kader van einde-afvalfase-criteria (daarbij zouden in de loop van 2013 technische ontwerpen worden geformuleerd voor eventuele vaststelling). Zie voor meer informatie over recente ontwikkelingen: <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/activities/waste/index.html>

### 69.

Bij de in het kader van het cohesiebeleid gefinancierde projecten was de Commissie niet wettelijk verplicht om de juistheid van de afvalbeheerplannen te controleren en ze op hun inhoud te beoordelen of om bij de beoordeling van operationele programma's aanvullende ondersteunende maatregelen op te leggen.

Toen de projecten werden goedgekeurd en uitgevoerd, was gescheiden afvalinzameling op grond van EU-wetgeving niet verplicht.

De Commissie heeft voor het cohesiebeleid 2014-20 ex-antevoorwaarden voorgesteld. Wat het afvalbeheer betreft, dienen de lidstaten volgens één criterium van deze voorwaarden afvalbeheerplannen op te stellen die voldoen aan de vereisten van de afvalkaderrichtlijn 2008, zodat lidstaten niet langer onvolledige rapporten zullen kunnen indienen terwijl ze van structurele maatregelen profiteren.

Overeenkomstig het Stappenplan voor efficiënt hulpbronengebruik in Europa (COM(2011) 571 definitief) zal de Commissie een beleid ontwikkelen dat het storten van afval moet minimaliseren en tegelijkertijd de recyclingpercentages moet verhogen. Daarbij wordt de toepassing van economische instrumenten, bijv. een stortingsheffing en gedifferentieerde tariefstellingen in verband met gescheiden afvalinzameling, als cruciaal voor het welslagen beschouwd.

### Antwoord op opmerkingen 70 b) en c)

Een nationale/regionale geïntegreerde aanpak op het gebied van afvalbeheer is essentieel om de prestaties van afvalinstallaties te bevorderen.

### 71.

De Commissie onderzoekt momenteel via EU Pilot-zaken de tenuitvoerlegging van de doelstellingen inzake de stortreductie van biologisch afbreekbaar afval.

### 72.

De Commissie erkent dat het probleem betreffende het stellen van de financiële zekerheid om de kosten voor sluiting en nazorg te dekken van systemische aard is en een algemene aanpak behoeft.

De Commissie zal op technisch niveau discussies met lidstaten aangaan.

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### Aanbeveling 1 b)

Een met de bepalingen van de afvalkaderrichtlijn verbonden ex-antevoorwaarde werd opgenomen in de door de Commissie voorgestelde verordening<sup>9</sup> inzake gemeenschappelijke bepalingen voor de programmeringsperiode 2014-20.

### 73.

Op regionaal niveau waren geen doelstellingen vastgelegd.

De Commissie is in 2010 begonnen met het verzamelen van statistieken betreffende regionaal stedelijk afval op EU-niveau.

De Commissie maakt daarbij gebruik van het kwaliteitskader voor jaarlijkse statistieken voor stedelijk afval, die sinds 1995 worden opgesteld<sup>10</sup>.

### 74. a)

Toen de audit werd uitgevoerd, was de hiërarchie voor EU-afvalbeheer, versterkt door de herziene afvalkaderrichtlijn 2008/98/EG, waarin preventie als de beste optie voor afvalbeheer werd gestimuleerd, nog niet wettelijk bindend.

Tijdens de door de Rekenkamer onderzochte periode (2000-2009) is de productie van stedelijk afval per hoofd in 16 lidstaten toegenomen, in negen afgenomen en in twee ongewijzigd gebleven.

### 74. b)

De tijdens de auditperiode geldende EU-wetgeving bevatte geen wettelijke verplichting inzake gescheiden inzameling. De afvalkaderrichtlijn van 2008 verplicht de lidstaten tegen 2015 gescheiden inzameling voor ten minste papier, glas, metaal en plastic te organiseren. Volgens de wettelijk bindende afvalhiërarchie is storten de allerlaatste optie voor afvalbeheer. Overeenkomstig het Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa (COM(2011) 571 definitief) dient storten tegen 2020 te worden beperkt tot niet-herbruikbaar en niet-recyclebaar afval. Ten slotte worden de doelstellingen inzake storten op nationaal niveau en niet op regionaal niveau vastgesteld.

### 74. c)

Telkens wanneer dergelijke illegale praktijken worden vastgesteld, leidt de Commissie inbreukprocedures in.

### Aanbeveling 2 a)

De Commissie onderschrijft deze aanbeveling en moedigt lidstaten aan openbare gegevensbanken inzake afvalbeheer op te richten. Het voorstel van de Commissie voor een gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem (SEIS)<sup>11</sup> biedt hiervoor een kader. Statistieken inzake afval en afgeleide indicatoren worden op de website van de Commissie bekendgemaakt<sup>12</sup>.

### Aanbeveling 2 b)

Wat stedelijk afval betreft, heeft de Commissie sinds 1995 een systeem voor het verzamelen en compileren van gegevens op nationaal niveau uitgewerkt en past zij het kwaliteitskader voor officiële statistieken toe. De Commissie werkt sinds 2010 met een vrijwillig systeem voor de productie van regionale statistieken.

### Aanbeveling 2 c)

De Commissie heeft ex-antevoorwaarden voor het cohesiebeleid 2014-20 voorgesteld. Wat afvalbeheer betreft, dienen de lidstaten volgens één criterium van deze voorwaarden de nodige maatregelen te treffen om te voldoen aan de doelstellingen voor 2020 van de afvalkaderrichtlijn.

### 75.

De Commissie is het eens met de Rekenkamer dat ondersteunende maatregelen de doeltreffendheid van EU-financiering helpen te maximaliseren. Voor de periodes 2000-06 en 2007-13 heeft de wetgever niet voorzien in een ex-antevoorwaardemechanisme als afdwingbaar juridisch instrument voor de financiering van het cohesiebeleid, op grond waarvan gedetailleerde informatie over deze maatregelen kon worden opgevraagd of een project wegens onvoldoende ondersteunende maatregelen kon worden afgewezen.

### 76.

De Commissie was tijdens de periode 2000-06 niet wettelijk verplicht aanvullende maatregelen op te leggen.

<sup>9</sup> COM(2011) 615 definitief/2, 6.10.2011, zoals gewijzigd op 14.3.2012 en 11.9.2012.

<sup>10</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/waste>

<sup>11</sup> <http://ec.europa.eu/environment/seis/>

<sup>12</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/waste>

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### 76. b)

De doelstellingen inzake de reductie van biologisch afbreekbaar afval van de stortrichtlijn zijn op nationaal niveau van toepassing en niet op regionaal niveau.

### 76. c)

Er is geen EU-wetgeving op grond waarvan op nationaal niveau compostnormen moeten worden vastgesteld.

### Antwoord op opmerkingen 76 d) en e)

De Commissie is het er mee eens dat het gebruik van economische instrumenten de lidstaten zal helpen bij de toepassing van het beginsel „de vervuiler betaalt”, dat in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is verankerd<sup>13</sup>.

Het beginsel „de vervuiler betaalt” wordt toegepast in samenhang met het „betaalbaarheidsbeginsel”. De cofinancieringspercentages zijn gebaseerd op een evenwichtige aanpak waarbij rekening wordt gehouden met beide beginselen, wat tot gedifferentieerde steunpercentages kan leiden.

### Aanbeveling 3 a) ii)

De gescheiden afvalinzameling zal vanaf 2015 voor een aantal afvalstromen (uitgezonderd biologisch afbreekbare afvalstoffen) wettelijk verplicht worden.

### Aanbeveling 3 a) iii)

Overeenkomstig het Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa (COM (2011)571 definitief) zal de Commissie een beleid ontwikkelen dat het storten van afval moet minimaliseren en tegelijkertijd de recyclingpercentages moet verhogen. Daarbij wordt de toepassing van economische instrumenten, bijv. een stortingsheffing en gedifferentieerde tariefstellingen in verband met gescheiden afvalinzameling, als cruciaal voor het welslagen beschouwd.

### Aanbeveling 3 b) i)

De Commissie heeft voor het cohesiebeleid 2014-20 ex antevoorwaarden voorgesteld. Wat het afvalbeheer betreft, dienen de lidstaten volgens één criterium van deze voorwaarden afvalpreventieplannen op te stellen, zoals vereist door artikel 29 van de afvalkaderrichtlijn 2008.

### Aanbeveling 3 b) ii)

De Commissie past momenteel het beginsel „de vervuiler betaalt” en verlaagde steunpercentages toe. Daarbij volgt zij een brede aanpak die rekening houdt met betaalbaarheid en doeltreffendheid.

### 77. a)

In de EU-afvalwetgeving zijn geen doelstellingen in verband met afvalpreventie vastgelegd. Tegen 12.12.13 zullen de lidstaten programma’s voor afvalpreventie opstellen met maatregelen voor afvalpreventie, waarvan voorbeelden worden gegeven in Bijlage IV bij de afvalkaderrichtlijn 2008.

### 77. c)

Er is geen EU-wetgeving die de lidstaten ertoe verplicht om compostnormen vast te stellen, aangezien deze niet door de wetgever werden gespecificeerd<sup>14</sup>.

De Commissie buigt zich voorts over de ontwikkeling van „einde-afvalfase”-criteria voor biologisch afbreekbaar afval.

### 77. d)

De Commissie erkent dat het probleem betreffende het stellen van de financiële zekerheid om de kosten voor sluiting en nazorg te dekken van systemische aard is en een algemene aanpak behoeft.

De Commissie zal op technisch niveau discussies met lidstaten aangaan.

<sup>13</sup> Uit een recent onderzoek ([http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final\\_report\\_10042012.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf)), uitgevoerd in opdracht van de Commissie, blijkt dat economische instrumenten (bijv. stortheffingen, uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en gedifferentieerde tariefstelsels) bij het verwezenlijken van recyclingdoelstellingen nuttig en efficiënt zijn.

<sup>14</sup> Zie de mededeling van 2010 van de Commissie betreffende toekomstige stappen op het gebied van bioafvalbeheer in de Europese Unie — COM(2010)235 definitief — op: <http://ec.europa.eu/environment/waste/compost/developments.htm>. De Commissie heeft richtsnoeren opgesteld voor de toepassing van de levenscyclusbenadering bij het beheer van biologisch afbreekbaar afval. Zie: <http://lct.jrc.ec.europa.eu/pdf-directory/D4A-Guidance-on-LCT-LCA-applied-to-BIO-WASTE-Management-Final-ONLINE.pdf>

## ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE

### **Aanbeveling 4 a)**

De Commissie moet bij het Europees Parlement en de Raad<sup>15</sup> tegen eind 2014 verslagen indienen die, indien passend, vergezeld dienen te gaan van wetgevingsvoorstellen, onder andere over afvalpreventie en ontkoppelingsdoelstellingen voor 2020. De Commissie heeft voor de herziening van de afvalkaderrichtlijn van 2008 doelstellingen in verband met afvalpreventie voorgesteld. De medebeslisingsprocedure leidde echter niet tot een besluit.

### **Aanbeveling 4 b)**

De Commissie heeft inbreukprocedures tegen Italië ingeleid wegens het storten van onbehandeld afval (niet opgenomen in het rapport van de Rekenkamer), die zich momenteel in de fase van een met redenen omkleed advies bevinden. Deze inbreukzaak zou door het Europees Hof van Justitie kunnen worden behandeld. De Commissie zou in dat geval van het Hof verwachten dat het in zijn uitspraak de betekenis van het in de stortingrichtlijn gebruikte begrip „behandeling” verduidelijkt.

Mocht de zaak nooit door het Europees Hof van Justitie worden behandeld, dan zou de Commissie overwegen het probleem in eerste instantie op technisch niveau met de lidstaten aan te pakken.

### **Aanbeveling 4 c)**

De Commissie buigt zich over de ontwikkeling van „einde-afvalfase”-criteria voor biologisch afbreekbaar afval.

### **Aanbeveling 4 d)**

De Commissie erkent dat het probleem betreffende het stellen van de financiële zekerheid om de kosten voor sluiting en nazorg te dekken van systemische aard is en een algemene aanpak behoeft.

De Commissie zal op technisch niveau discussies met lidstaten aangaan.

<sup>15</sup> Overeenkomstig artikel 9 van de afvalkaderrichtlijn.

Europese Rekenkamer

**Speciaal verslag nr. 20/2012**

**Is de financiering uit structurele maatregelen van infrastructuurprojecten voor het beheer van stedelijk afval doeltreffend als bijdrage tot de verwezenlijking van de afvalbeleidsdoelstellingen van de EU door de lidstaten?**

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie

2012 — 66 blz. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-015-5

doi:10.2865/42950



## HOE KOM IK AAN EU-PUBLICATIES?

### **Gratis publicaties:**

- bij EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bij de vertegenwoordigingen en delegaties van de Europese Unie.  
Ga voor de contactgegevens naar <http://ec.europa.eu> of stuur een fax naar +352 2929-42758.

### **Betaalde publicaties:**

- bij EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Betaalde abonnementen (bv. jaarreeksen van het *Publicatieblad van de Europese Unie* en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie):**

- via een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_nl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm)).

INDIEN STEDELIJK AFVAL NIET OP DE JUISTE WIJZE WORDT INGEZAMELD, VERWERKT EN VERWIJDERD, KAN HET ONGUNSTIGE EFFECTEN HEBBEN OP HET MILIEU. DE EU HEEFT DERHALVE GEMEENSCHAPPELIJKE NORMEN EN STREEFDOELEN OPGESTELD IN DE VORM VAN RICHTLIJNEN, EN COFINANCIERT DE INFRASTRUCTUUR VOOR AFVALSTOFFENBEHEER IN SPECIFIEKE REGIO'S. IN DIT VERSLAG ONDERZOCHT DE REKENKAMER OF DEZE INVESTERINGEN IN DE INFRASTRUCTUUR DOELTREFFEND ZIJN GEWEEST EN HEBBEN BIJGEDRAGEN TOT DE VERWEZENLIJING VAN DE DOELSTELLINGEN VAN HET EU-AFVALSTOFFENBELEID.



EUROPESE REKENKAMER



ISBN 978-92-9241-015-5



9 789292 410155