

DE 2024

16

Sonderbericht

## EU-Einnahmen auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff

Ein herausfordernder Start, der durch nicht ausreichend vergleichbare oder zuverlässige Daten noch erschwert wird



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

# Inhalt

	Ziffer
<b>Zusammenfassung</b>	I - VIII
<b>Einleitung</b>	01 - 17
Die neuen Eigenmittel auf der Grundlage von nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff	01 - 07
Berechnung und Erhebung der Kunststoff-Eigenmittel	08 - 10
Berechnung der angefallenen und recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff	11 - 15
Aufgaben und Zuständigkeiten	16 - 17
<b>Prüfungsumfang und Prüfungsansatz</b>	18 - 24
<b>Bemerkungen</b>	25 - 94
Die Einführung der neuen Eigenmittel verlief nicht reibungslos, was zu ungenauen Schätzungen führte	25 - 60
Die Mitgliedstaaten waren nicht ausreichend vorbereitet, und die Unterstützung der Kommission war zwar sachdienlich, erfolgte aber nicht rechtzeitig	25 - 41
Die uneinheitliche Definition von <i>Kunststoff</i> und Rechtsunsicherheit behinderten die harmonisierte Einführung der Eigenmittel	42 - 53
Im ersten Jahr der Umsetzung wurden die Prognosen bezüglich der Kunststoff-Eigenmittel um 1,1 Milliarden Euro zu niedrig angesetzt, sodass der EU-Haushalt mithilfe von BNE-Beiträgen ausgeglichen werden musste	54 - 60

## **Die Probleme bezüglich der Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Daten müssen noch gelöst werden** 61 - 94

Die Mitgliedstaaten verwenden unterschiedliche Zusammenstellungsmethoden und gleichen die Ergebnisse, zu denen sie gelangen, nicht aus 61 - 66

Die Messung der recycelten Menge erfolgt nicht beim Eintritt ins Recyclingverfahren 67 - 71

Es besteht die Gefahr, dass die Daten über die recycelten Mengen unzuverlässig sind, da die Verarbeitung der von Recyclingunternehmen entgegengenommenen Abfälle nicht kontrolliert wird 72 - 88

Die Kontrollen der Kommission erfolgen nach bewährten Verfahren, reichen aber nicht aus, um die größten Risiken bezüglich der Datenzusammenstellung abzudecken 89 - 94

## **Schlussfolgerungen und Empfehlungen** 95 - 98

### **Anhänge**

**Anhang I – Nettobeiträge der Mitgliedstaaten zu den Kunststoff-Eigenmitteln im Jahr 2023 und entsprechende Kürzungen**

### **Abkürzungen**

### **Glossar**

### **Antworten der Kommission**

### **Zeitschiene**

### **Prüfungsteam**

## Zusammenfassung

I Die Eigenmittel der Europäischen Union sind die wichtigste Einnahmequelle für den EU-Haushalt. Im Januar 2021 führte die EU neue Eigenmittel auf der Grundlage der nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff ein, die in den Mitgliedstaaten anfallen. Ziel war es, die Einnahmequellen der EU zu diversifizieren und dadurch zur Verwirklichung ihrer Umweltziele beizutragen, dass den Mitgliedstaaten ein Anreiz geboten wird, diese Art von Abfall zu reduzieren. Im Jahr 2023 beliefen sich die Einnahmen aus den Kunststoff-Eigenmitteln auf 7,2 Milliarden Euro, was 4,0 % der Gesamteinnahmen der EU entspricht.

II Ziel der Prüfung des Hofes war es, den von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten geschaffenen Rahmen für die Verwaltung dieser Eigenmittel zu untersuchen. Insbesondere bewertete der Hof, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten ausreichend auf die Einführung der neuen Eigenmittel vorbereitet waren und ob sie die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Daten für die Berechnung der neuen Eigenmittel sicherstellen konnten.

III Mit dieser Prüfung sollen in einem frühen Stadium die Bereiche ermittelt werden, in denen das Berechnungsverfahren verbessert werden kann. Die Schlussfolgerungen dieser Prüfung sollen der Kommission auch Erkenntnisse für die Verwaltung der neuen Eigenmittel liefern, die in den kommenden Jahren eingeführt werden sollen.

IV Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten nicht ausreichend auf die Einführung der Eigenmittel auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff vorbereitet waren und dass die Maßnahmen der Kommission zur Überwachung und Unterstützung der Umsetzung zwar nützlich für die Verbesserung der Datenqualität waren, aber nicht rechtzeitig erfolgten. Er kommt darüber hinaus zu dem Schluss, dass die für die Zwecke der Eigenmittel verwendeten Daten nicht ausreichend vergleichbar und zuverlässig waren. Dies betrifft auch die Daten, die für die Berichterstattung über die Verwirklichung der in der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle festgelegten Recyclingziele verwendet werden.

V Der Hof stellte fest, dass die Mitgliedstaaten wichtige rechtliche Aspekte verspätet umsetzten. Er stellte ferner fest, dass *Kunststoff* in den verschiedenen EU-Rechtsdokumenten unterschiedlich definiert wurde. In Verbindung mit der späten Annahme wichtiger rechtlicher Anforderungen verhinderte dies die harmonisierte Einführung der Eigenmittel.

**VI** Darüber hinaus wendeten die Mitgliedstaaten wichtige Verfahren für die Datenzusammenstellung nicht an. Beispielsweise wendeten sie nicht beide Methoden der Erfassung des Abfallaufkommens an und glichen die Ergebnisse nicht aus. Sie verwendeten weder den in den Rechtsvorschriften festgelegten Messpunkt zur Berechnung der recycelten Mengen noch die auf harmonisierten Vorschriften beruhenden durchschnittlichen Verlustquoten.

**VII** Außerdem wandte die Kommission bei ihren Kontrollen zwar bewährte Verfahren an, doch reichten sie nicht aus, um den größten Risiken bei der Datenzusammenstellung Rechnung zu tragen. Der Hof stellte fest, dass aufgrund fehlender Kontrollen der Recyclingverfahren das Risiko besteht, dass als recycelt deklarierte Kunststoffverpackungsabfälle nicht in allen Fällen tatsächlich recycelt wurden. Die Mitgliedstaaten waren nicht in der Lage, sicherzustellen, dass die Bedingungen für das Recycling von aus der EU ausgeführten Kunststoffverpackungsabfällen weitgehend den Recyclingverfahren in der EU entsprachen.

**VIII** Der Hof empfiehlt der Kommission,

- die bei der Einführung der Kunststoff-Eigenmittel gewonnenen Erkenntnisse anzuwenden;
- die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Daten zu verbessern;
- das Risiko zu mindern, dass an Recyclingunternehmen verbrachte Abfälle anschließend nicht recycelt werden.

# Einleitung

## Die neuen Eigenmittel auf der Grundlage von nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff

**01** Die Eigenmittel der Europäischen Union sind die wichtigste Einnahmequelle für den EU-Haushalt. Bis 2021 gab es drei Eigenmittel: die traditionellen Eigenmittel (hauptsächlich auf der Grundlage von Zöllen, die auf Einfuhren in die EU erhoben werden), die Mehrwertsteuer-Eigenmittel (MwSt.-Eigenmittel) und die Eigenmittel auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE).

**02** Im Januar 2021 führte die EU neue Eigenmittel auf der Grundlage der nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff ein, die in den Mitgliedstaaten anfallen ("Kunststoff-Eigenmittel")<sup>1</sup>. Dies war die erste größere Änderung im Eigenmittelsystem der EU seit 1988, als die auf dem Bruttosozialprodukt (BSP) basierenden Eigenmittel eingeführt wurden (später geändert in BNE). Die Kunststoff-Eigenmittel sind auch der erste Schritt im Fahrplan zur Einführung neuer Eigenmittel, um die Rückzahlung des Aufbauinstruments der EU sicherzustellen. Der Fahrplan ist der interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Rat, dem Parlament und der Kommission zum mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 beigefügt<sup>2</sup>.

**03** Im [Eigenmittelbeschluss](#) wird erwähnt, dass die Einführung dieser neuen Eigenmittel einen Anreiz zur Verringerung des Verbrauchs von Einwegkunststoffen, zur Förderung des Recyclings und zur Unterstützung der Kreislaufwirtschaft schafft. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die neuen Eigenmittel die Ziele der Unionspolitik stärker unterstützen und die Beiträge der Mitgliedstaaten auf der Grundlage des BNE verringern sollen<sup>3</sup>.

---

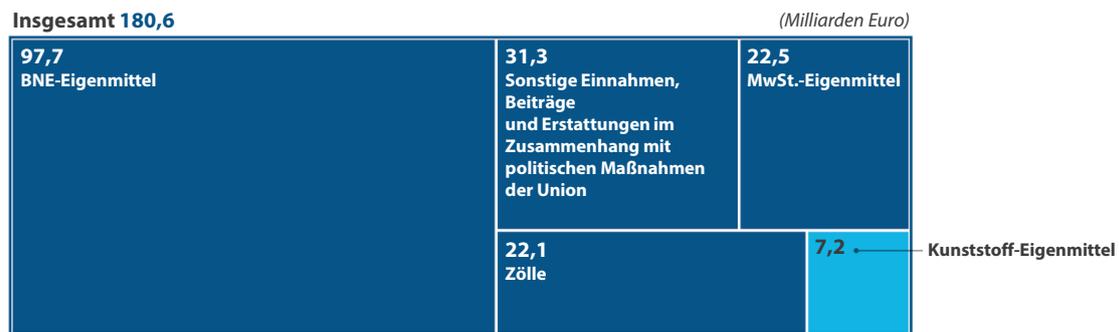
<sup>1</sup> [Beschluss \(EU, Euratom\) 2020/2053 des Rates](#) ("Eigenmittelbeschluss").

<sup>2</sup> [Interinstitutionelle Vereinbarung](#) zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über die Haushaltsdisziplin, einschließlich eines Fahrplans im Hinblick auf die Einführung neuer Eigenmittel.

<sup>3</sup> Erwägungsgründe 6 und 7 des [Eigenmittelbeschlusses](#).

**04** Im Jahr 2023 beliefen sich die Einnahmen aus den Kunststoff-Eigenmitteln auf 7,2 Milliarden Euro, was 4,0 % der Gesamteinnahmen der EU entspricht (siehe [Abbildung 1](#)). Die Aufschlüsselung der Beiträge nach Mitgliedstaaten ist [Anhang I](#) zu entnehmen.

### Abbildung 1 – Einnahmequellen der EU im Jahr 2023

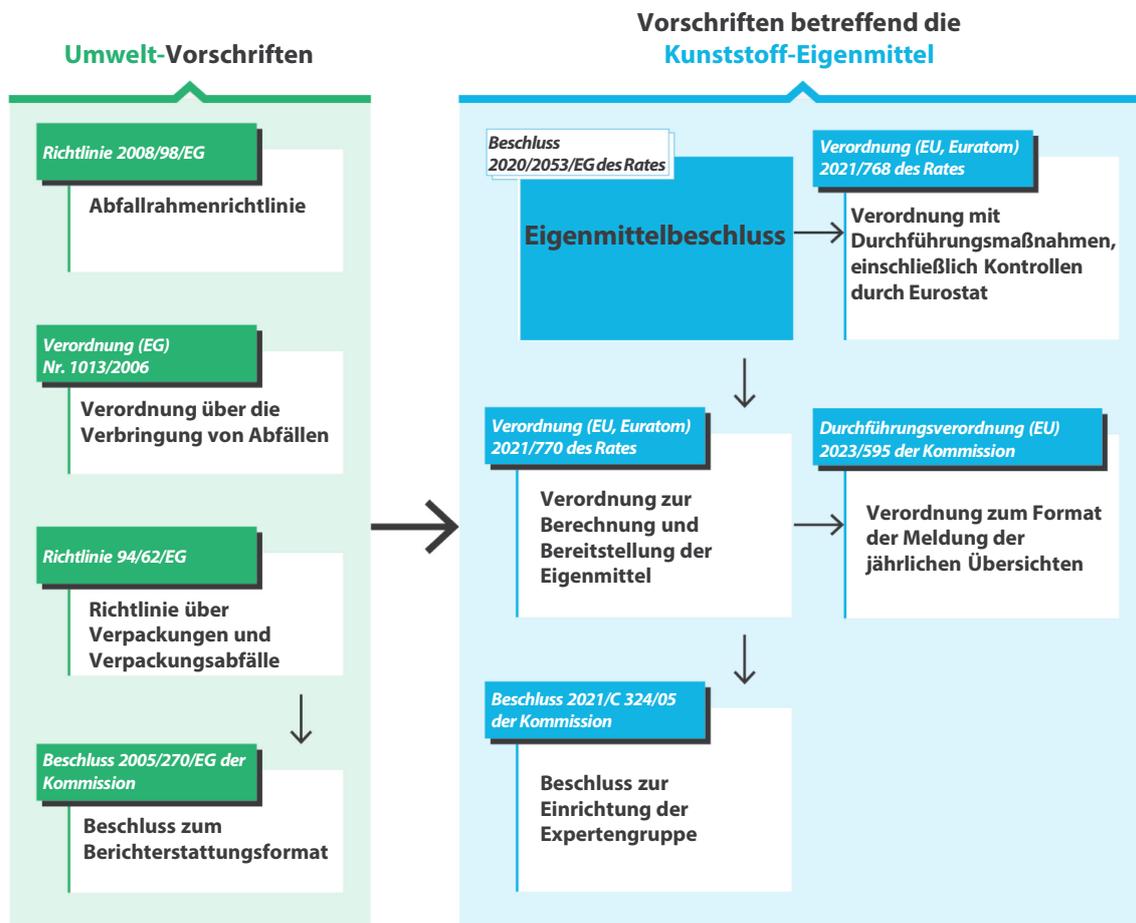


*Hinweis:* In dieser Abbildung sind die Haushaltseinnahmen im Zusammenhang mit dem Aufbauinstrument NextGenerationEU aufgrund seines außergewöhnlichen und vorübergehenden Charakters nicht enthalten.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der konsolidierten Jahresrechnung der EU.

**05** [Abbildung 2](#) gibt einen Überblick über den rechtlichen Rahmen, der Umweltvorschriften und Rechtsvorschriften für die Kunststoff-Eigenmittel umfasst.

Abbildung 2 – Rechtlicher Rahmen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**06** In der Abfallrahmenrichtlinie<sup>4</sup> werden die grundlegenden Konzepte und Begriffsbestimmungen im Zusammenhang mit der Abfallwirtschaft definiert, unter anderem Abfall, Recycling und Verwertung. Die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle<sup>5</sup> enthält Definitionen, Zielvorgaben für die stoffliche Verwertung und andere Bestimmungen, die speziell für Verpackungen und Verpackungsabfälle gelten. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten außerdem dazu, Daten über Kunststoffverpackungsabfälle zusammenzustellen und zu melden. Seit 1997 werden diese Daten verwendet, um zu überprüfen, ob die in der Richtlinie festgelegten Zielvorgaben für die stoffliche Verwertung erreicht worden sind. In der Verordnung über die Verbringung von Abfällen<sup>6</sup> sind die Vorschriften für den Transport von Abfällen innerhalb der EU und die Ausfuhr in Nicht-EU-Länder festgelegt.

<sup>4</sup> Richtlinie 2008/98/EG.

<sup>5</sup> Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle.

<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 1013/2006.

**07** Im Eigenmittelbeschluss ist die Berechnungsmethode für die Kunststoff-Eigenmittel festgelegt. In anderen Rechtsvorschriften<sup>7</sup> sind weitere wichtige Einzelheiten für die Umsetzung dieser Eigenmittel festgelegt. In seiner [Stellungnahme 03/2022](#) zu dem Vorschlag der Kommission zu den Verfahren für die Bereitstellung von drei neuen Eigenmitteln schlug der Hof vor, die Vorschriften für alle Eigenmittel zu konsolidieren und anzugleichen<sup>8</sup>.

## Berechnung und Erhebung der Kunststoff-Eigenmittel

**08** Die Kunststoff-Eigenmittel bestehen aus einem nationalen Beitrag, der mit 0,8 Euro pro Kilogramm nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff berechnet wird. Den 17 Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BNE 2017 unter dem EU-Durchschnitt lag, wurde eine feste pauschale Ermäßigung gewährt, um eine übermäßig regressive Wirkung auf die nationalen Beiträge zu vermeiden<sup>9</sup>. Die Ermäßigung wurde berechnet, indem die Bevölkerungszahl des Mitgliedstaats im Jahr 2017 mit 3,8 Kilogramm und mit 0,8 Euro multipliziert wurde. In [Abbildung 3](#) ist die Berechnungsmethode dargestellt.

### Abbildung 3 – Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Eigenmittelbeschlusses.

<sup>7</sup> Verordnung (EU, Euratom) 2021/768 des Rates (Kontrolle und Überwachung), Durchführungsverordnung (EU) 2023/595 der Kommission (Berichterstattungsanforderungen) und Verordnung (EU, Euratom) 2021/770 des Rates (Verfahren für die Bereitstellung der Eigenmittel).

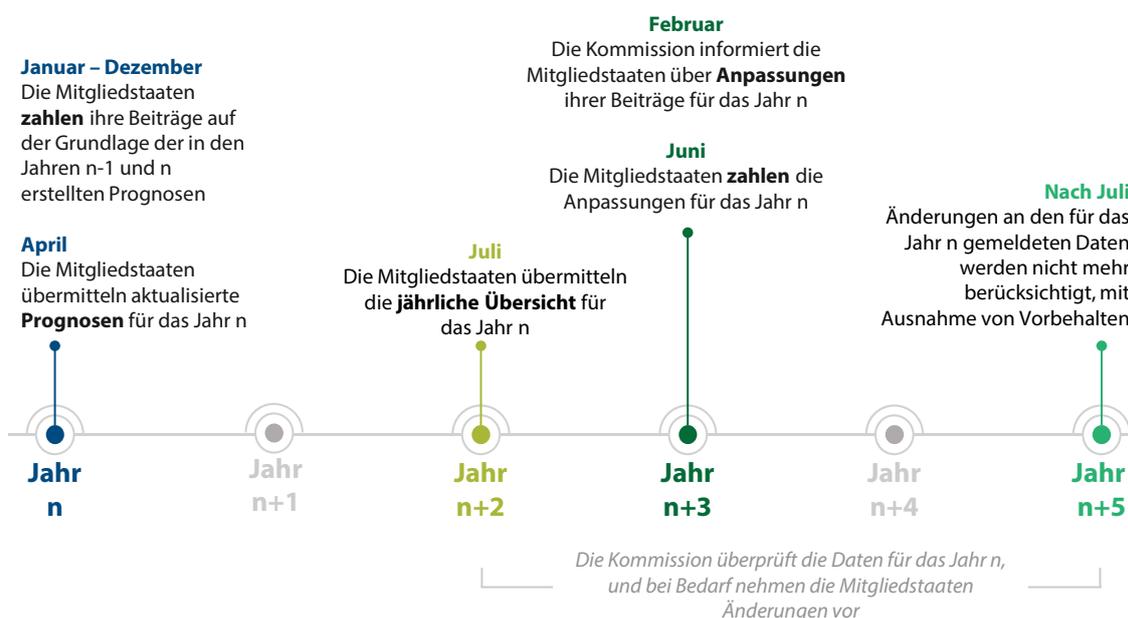
<sup>8</sup> Ziffern 42–44.

<sup>9</sup> Erwägungsgrund 7 des [Eigenmittelbeschlusses](#).

**09** Diese Berechnungen beruhen auf den von den Mitgliedstaaten gemeldeten statistischen Daten über die Mengen der jährlich insgesamt erzeugten und recycelten Kunststoffverpackungsabfälle. Da die einschlägigen Daten erst zwei Jahre nach dem betreffenden Jahr zur Verfügung stehen, berechnet die Kommission die Beiträge zunächst auf der Grundlage von mit den Mitgliedstaaten abgestimmten Prognosen. Dies ist ein Standardverfahren, das auch bei den MwSt.- und BNE-Eigenmitteln angewandt wird.

**10** Die Kommission passt die Berechnungen der Beiträge der Mitgliedstaaten an, sobald die statistischen Daten verfügbar sind. Jedes Jahr zieht die Kommission die fälligen Beträge von den Mitgliedstaaten, die im Verhältnis zu ihrem Anteil am BNE der EU zu wenig gezahlt haben, ein und verteilt sie auf die Mitgliedstaaten, die zu viel gezahlt haben. **Abbildung 4** zeigt die wichtigsten Schritte der Berechnung und Erhebung der Beiträge der Mitgliedstaaten zu den Kunststoff-Eigenmitteln.

#### Abbildung 4 – Schritte der Berechnung und Erhebung der Beiträge der Mitgliedstaaten für ein gegebenes Jahr n



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Verordnung \(EU, Euratom\) 2021/770 des Rates](#).

## Berechnung der angefallenen und recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff

**11** Gemäß der Durchführungsverordnung, in der das Formular für die jährliche Übersicht<sup>10</sup> festgelegt ist, müssen die Mitgliedstaaten zwei Methoden zur Schätzung der anfallenden Kunststoffverpackungsabfälle anwenden. Die erste Methode folgt dem Ansatz des Inverkehrbringens, der hauptsächlich auf den Daten der Hersteller von Kunststoffverpackungen beruht. Die zweite folgt dem Ansatz der Abfallanalyse, der auf Informationen über die Mengen und Arten von Materialien in einem bestimmten Abfallstrom beruht. Auf der Grundlage der Ergebnisse der beiden Methoden müssen die Mitgliedstaaten eine einzige Schätzung des angefallenen Abfalls übermitteln. Dies wird als "Ausgleich" der beiden Methoden bezeichnet.

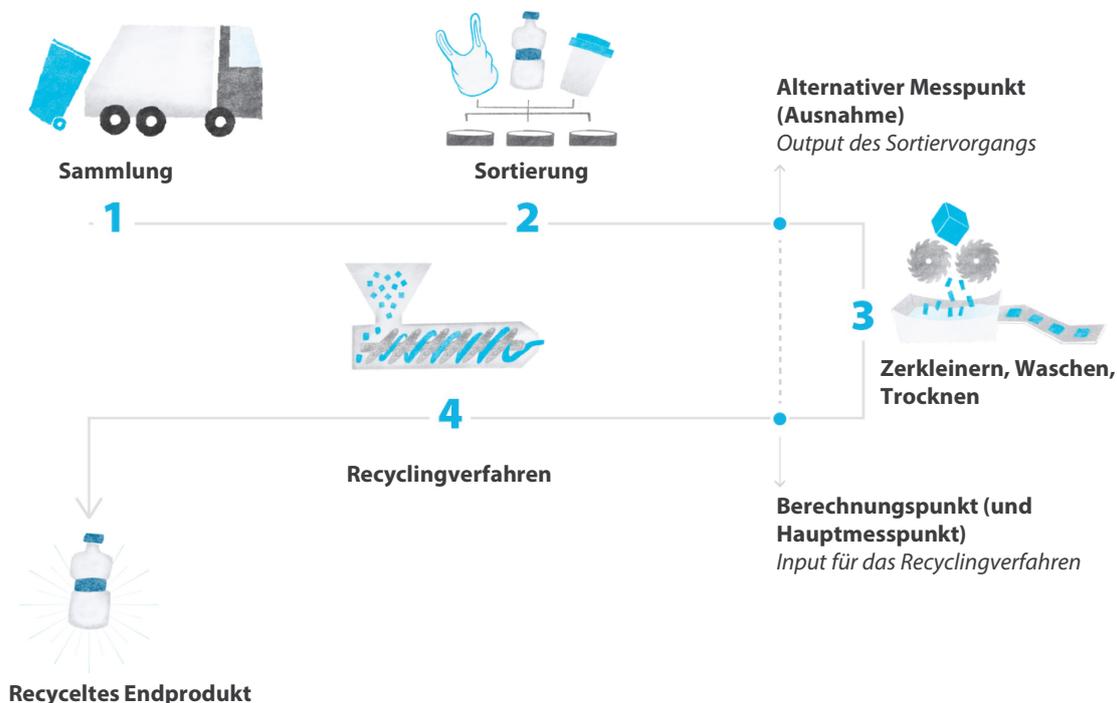
**12** Die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle<sup>11</sup> enthält die Anforderung, dass das Gewicht der recycelten Verpackungsabfälle an dem Punkt gemessen werden muss, an dem die Abfälle dem Recyclingverfahren zugeführt werden ("Berechnungspunkt"). Abweichend von dieser Anforderung ist die Messung am Ausgang des Sortiervorgangs zulässig, sofern die Abfälle anschließend recycelt werden und das Gewicht von Materialien oder Stoffen, die im Rahmen der Verfahren vor dem Recycling entfernt wurden, abgezogen wird. Einzelheiten sind [Abbildung 5](#) zu entnehmen.

---

<sup>10</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2023/595 der Kommission.

<sup>11</sup> Artikel 6a Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2018/852 zur Änderung der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle.

**Abbildung 5 – Berechnung der recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Abbildung A 1 "Plastics calculation point", S. 67, "Commission guidance for the compilation and reporting of data on packaging and packaging waste according to Decision 2005/270/EC", Fassung von März 2023.

**13** Machen die Mitgliedstaaten von der Ausnahmeregelung für die Messung am Berechnungspunkt Gebrauch, so können sie durchschnittliche Verlustquoten verwenden, um das Gewicht der vor dem Recycling entfernten Materialien oder Stoffe zu schätzen. Durchschnittliche Verlustquoten dürfen nur dann verwendet werden, wenn auf keinem anderen Wege zuverlässige Daten erhalten werden können, und müssen auf der Grundlage der von der Kommission in einem delegierten Rechtsakt festzulegenden Vorschriften berechnet werden. Gemäß der Abfallrahmenrichtlinie war die Kommission verpflichtet, bis zum 31. März 2019 einen delegierten Rechtsakt über durchschnittliche Verlustquoten zu erlassen<sup>12</sup>.

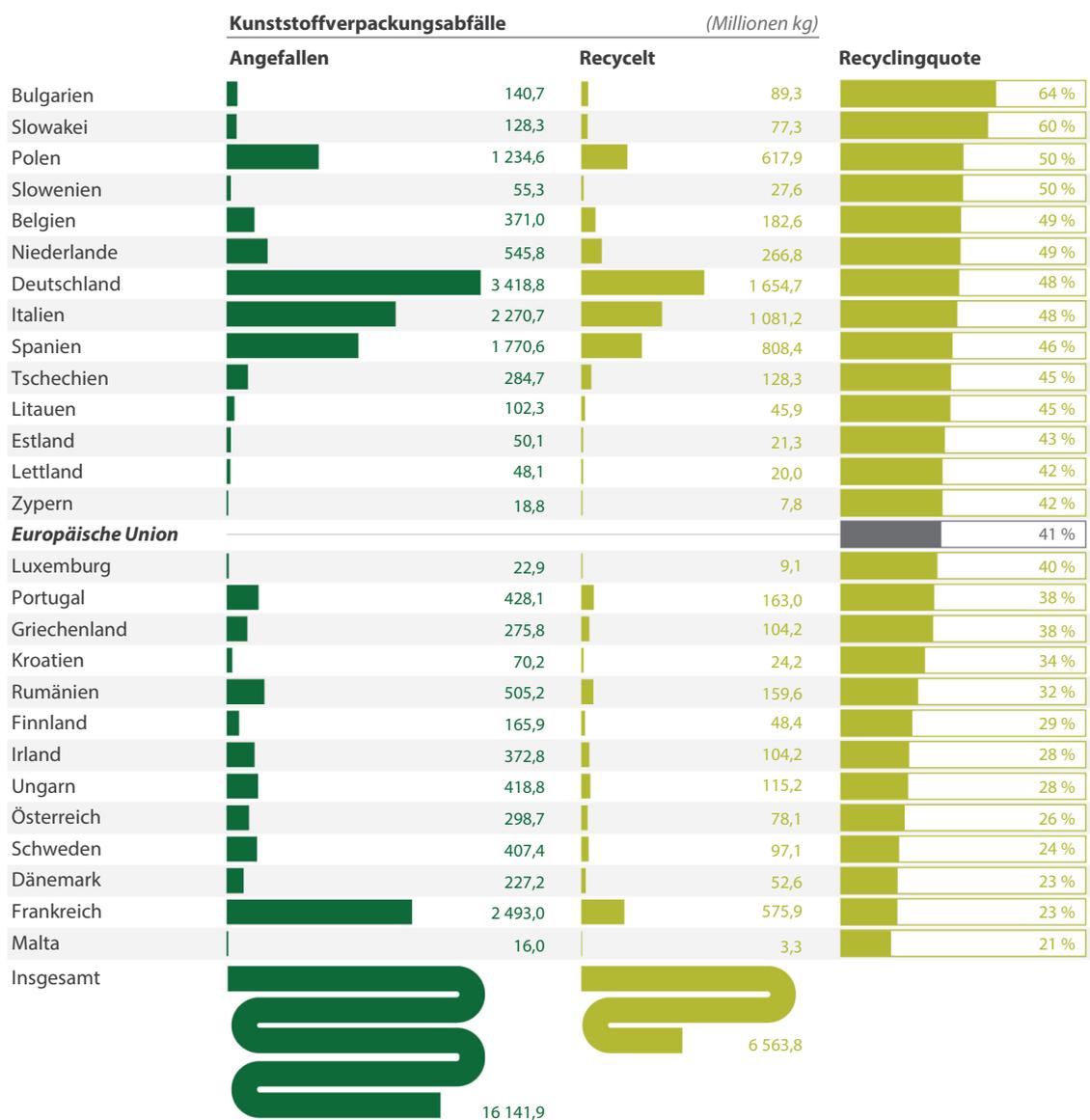
<sup>12</sup> Artikel 11a Absatz 10 der [Richtlinie \(EU\) 2018/851](#) zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie.

**14** Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass Abfälle, die zum Recycling aus der EU ausgeführt werden, im Hinblick auf die Erreichung der Zielvorgaben nur dann angerechnet werden, wenn der Ausführer nachweist, dass die Behandlung der Abfälle außerhalb der EU unter Bedingungen erfolgte, die denjenigen des Umweltrechts der EU weitgehend entsprechen<sup>13</sup>. Kunststoffverpackungsabfälle, die zum Recycling in einen Mitgliedstaat eingeführt werden, sollten von der recycelten Gesamtmenge dieses Mitgliedstaats abgezogen werden. *Abbildung 6* zeigt die Recyclingquoten auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten im Jahr 2023 für diese Eigenmittel gemeldeten Daten für das Jahr 2021.

---

<sup>13</sup> Artikel 11a Absatz 8 der [Richtlinie \(EU\) 2018/851](#) zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie sowie Artikel 6a Absatz 8 der [Richtlinie \(EU\) 2018/852](#) zur Änderung der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle.

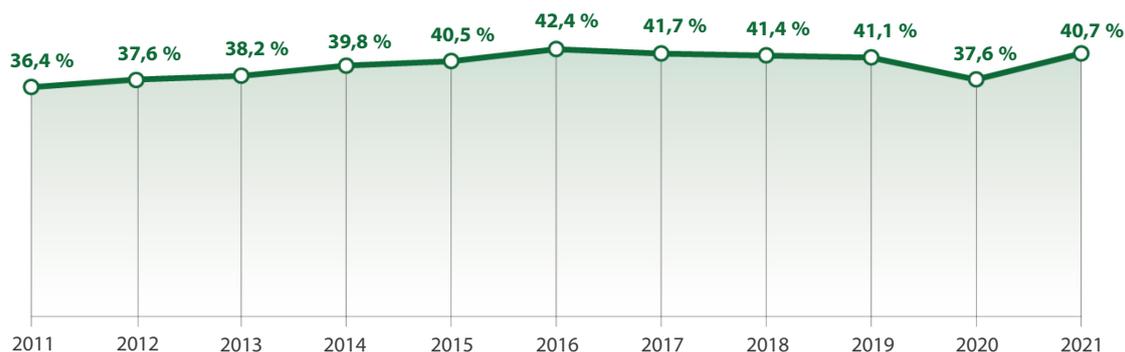
**Abbildung 6 – Gemeldete Recyclingquoten für Kunststoffverpackungen für das Jahr 2021**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der jährlichen Übersichten der Mitgliedstaaten für das Jahr 2021.

**15** *Abbildung 7* zeigt, dass die durchschnittliche Recyclingquote in den letzten zehn Jahren relativ stabil geblieben ist. In seiner Analyse zu EU-Maßnahmen zur Lösung des Problems der Kunststoffabfälle hat der Hof jedoch festgestellt, dass mehrere Aspekte die Vergleichbarkeit der Daten im Zeitverlauf beeinträchtigen können<sup>14</sup>.

### Abbildung 7 – Durchschnittliche Recyclingquote in der EU im letzten Jahrzehnt



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der von Eurostat veröffentlichten Daten für 2011–2020 und der im Jahr 2023 übermittelten jährlichen Übersichten der Mitgliedstaaten für das Jahr 2021.

## Aufgaben und Zuständigkeiten

**16** Die Mitgliedstaaten sind für die Zusammenstellung und Meldung der einschlägigen statistischen Daten zur Berechnung der Kunststoff-Eigenmittel zuständig<sup>15</sup>. Sie müssen außerdem Vertreter benennen, die die Kommission im Rahmen der Expertengruppe "Statistiken über Verpackungsabfälle aus Kunststoff" (SVAK) in Fragen dieses statistischen Bereichs unterstützen und beraten. Was die Umweltgesetzgebung betrifft, so müssen die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen gemäß dem EU-Recht nachkommen, also u. a. die einschlägigen EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht umsetzen und anwenden<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Ziffern 44–45 der *Analyse 04/2020*: "EU-Maßnahmen zur Lösung des Problems der Kunststoffabfälle".

<sup>15</sup> *Verordnung (EU, Euratom) 2021/770 des Rates*.

<sup>16</sup> Artikel 4 Absatz 3 des *Vertrags über die Europäische Union*. Weitere Informationen sind der *Analyse 07/2018 des Hofes* "Anwendung des Unionsrechts in der Praxis: Die Aufsichtsverantwortung der Europäischen Kommission gemäß Artikel 17 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union" zu entnehmen.

**17** Bei der Kommission handelt es sich bei den für diese Eigenmittel zuständigen Generaldirektionen um das Statistische Amt der EU (Eurostat), die Generaldirektion Haushalt (GD BUDG) und die Generaldirektion Umwelt (GD ENV). Ihre jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten sind in einer Absichtserklärung festgehalten, die die in **Abbildung 8** dargestellten zentralen Vereinbarungen enthält.

### Abbildung 8 – Aufgaben und Zuständigkeiten der Kommission



#### Eurostat

- kontrolliert die mitgliedstaatlichen Daten zu Kunststoffverpackungsabfällen
- führt Kontrollen in den Mitgliedstaaten durch
- informiert die GD BUDG über Vorbehalte
- leitet die Arbeit der SVAK-Expertengruppe
- schlägt Maßnahmen zur Sicherstellung der Datenqualität vor



#### GD ENV

- schlägt Rechtsvorschriften über Abfälle vor
- überwacht die Umsetzung der Rechtsvorschriften im Bereich der Abfallwirtschaft
- unterrichtet Eurostat und die GD BUDG über rechtliche Probleme, einschließlich potenzieller Verstöße



#### GD BUDG

- berechnet und erhebt Beiträge von den Mitgliedstaaten
- berechnet und erhebt Anpassungen an die Beiträge
- macht Vorbehalte im Hinblick auf die Datenqualität geltend und hebt diese auf

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der zwischen Eurostat, der GD BUDG und der GD ENV geschlossenen Absichtserklärung.

# Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

**18** Ziel der Prüfung des Hofes war es, den von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten geschaffenen Rahmen für die Verwaltung dieser Eigenmittel zu untersuchen. Insbesondere bewertete der Hof, ob

- o die Kommission und die Mitgliedstaaten ausreichend auf die Einführung der neuen Eigenmittel vorbereitet waren;
- o die Kommission und die Mitgliedstaaten die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Daten für die Berechnung der neuen Eigenmittel sicherstellen konnten.

**19** Diese Prüfung des Hofes (die von Juni 2023 bis Februar 2024 durchgeführt wurde) sollte auch dazu dienen, die Bereiche, in denen das Berechnungsverfahren verbessert werden kann, frühzeitig zu ermitteln. Darüber hinaus sollen die Schlussfolgerungen dieser Prüfung auch dazu dienen, der Kommission Erkenntnisse zur Verfügung zu stellen, die für die Verwaltung sonstiger Eigenmittel von Bedeutung sein können, die in den kommenden Jahren eingeführt werden könnten.

**20** Die Prüfungskriterien des Hofes sind aus den einschlägigen Rechtsvorschriften, den [Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung](#) und den bestehenden Vorgehensweisen der Kommission im Bereich der BNE- und MwSt.-Eigenmittel, die ebenfalls auf statistischen Daten beruhen, abgeleitet.

**21** Der Ansatz des Hofes umfasste in erster Linie Folgendes:

- o eine Aktenprüfung der einschlägigen Rechtsvorschriften und der wichtigsten Dokumente der Kommission und der Expertengruppe "Statistiken über Verpackungsabfälle aus Kunststoff" (SVAK) (Verfahren, Leitfäden, Vorlagen, Arbeitspapiere, Protokolle von Sitzungen mit den Mitgliedstaaten);
- o Gespräche mit Eurostat, der GD BUDG und der GD ENV;
- o eine Analyse der Daten, die von den Mitgliedstaaten für die Prognosen zur Berechnung der Beiträge für 2021 bereitgestellt wurden, der Qualitätskontrollberichte, die im Rahmen der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle vorgelegt wurden, und der jährlichen Übersichten, die von den Mitgliedstaaten im Jahr 2023 übermittelt wurden.

**22** Der Hof befragte die 27 für die Datenzusammenstellung zuständigen nationalen Behörden, um ihre Ansichten zur Verwaltung der Eigenmittel durch die Kommission einzuholen. Es gingen 26 Antworten ein, die als zusätzliche Informationsquelle genutzt wurden. Zur Weiterverfolgung der im Rahmen der Befragung gesammelten Informationen nutzte der Hof Fernbefragungen der betreffenden Behörden in sechs Mitgliedstaaten.

**23** Außerdem führte der Hof Prüfbesuche in drei Mitgliedstaaten durch: in Rumänien, Italien und den Niederlanden. Diese wurden auf der Grundlage der bei Eurostat verfügbaren Informationen und mit Blick auf ein Einholen von Informationen von Mitgliedstaaten mit unterschiedlichem Kunststoffaufkommen pro Kopf sowie unterschiedlichen Recyclingquoten und zum Recycling ausgeführten Mengen ausgewählt. Darüber hinaus begleitete der Hof als Beobachter einen Kontrollbesuch von Eurostat in Polen, um Informationen darüber zu sammeln, wie Eurostat seinen Kontrollrahmen in der Praxis durch Kontrollen umsetzt.

**24** Diese Prüfung bezog sich nicht auf die Frage, ob die Einführung der Kunststoff-Eigenmittel zu einer Verringerung der entstandenen Kunststoffabfälle oder zu einer Zunahme der recycelten Menge führte. Ebenso wenig hat der Hof eine rechtliche Analyse durchgeführt, ob Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des EU-Rechts in nationales Recht Vertragsverletzungsverfahren auslösen sollten.

## Bemerkungen

### Die Einführung der neuen Eigenmittel verlief nicht reibungslos, was zu ungenauen Schätzungen führte

Die Mitgliedstaaten waren nicht ausreichend vorbereitet, und die Unterstützung der Kommission war zwar sachdienlich, erfolgte aber nicht rechtzeitig

**25** Um sicherzustellen, dass die Einführung der Kunststoff-Eigenmittel reibungslos verläuft und die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Berechnungsdaten ausreichend sind, hätten die Mitgliedstaaten die im Rahmen der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle eingeführten Definitionen und Berechnungsmethoden rechtzeitig umsetzen müssen. In den [Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung](#) wird empfohlen, dass die Kommission die nationalen Umsetzungsmaßnahmen sorgfältig prüft, um für eine vollständige Einhaltung zu sorgen, und gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen einleitet.

**26** Da sich die Nichteinhaltung der Vorschriften auf die Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten auswirken könnte, ist es wichtig, dass die Kommission alle Probleme, die sie in Bezug auf die Umsetzung oder die nationalen Rechtsvorschriften feststellt, zeitnah analysiert. Sie sollte dann ihre Analyse nutzen, um Mitgliedstaaten und Datenerfassungsbereiche mit hohem Risiko zur Überprüfung zu ermitteln.

## **Die meisten Mitgliedstaaten haben die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle verspätet umgesetzt, und die Weiterverfolgung der Umsetzungsfragen durch die Kommission wird Jahre dauern**

**27** In der Änderung der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle wurde festgestellt, dass die Vergleichbarkeit und die Zuverlässigkeit der Daten verbessert werden mussten<sup>17</sup>. Mit der Änderung wurde eine Reihe neuer Definitionen und Berechnungsregeln eingeführt, die bis zum 5. Juli 2020 in mitgliedstaatliches Recht umgesetzt werden mussten. Als die Kommission im Mai 2018 die Kunststoff-Eigenmittel vorschlug<sup>18</sup>, war daher die Notwendigkeit, die Datenqualität zu verbessern, anerkannt worden. Auch in der Stellungnahme des Hofes zum Vorschlag der Kommission für den Eigenmittelbeschluss wurde dieser Bedarf unterstrichen<sup>19</sup>.

**28** Der Hof hat die Bestimmungen der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle ermittelt, die für die Berechnung der Kunststoff-Eigenmittel relevant sind<sup>20</sup>, und analysiert, ob die Kommission überprüft hatte, ob die Mitgliedstaaten diese Bestimmungen korrekt in eigene Rechtsvorschriften umgesetzt hatten.

**29** Der Hof stellte fest, dass fünf Mitgliedstaaten der Kommission mitgeteilt hatten, dass sie die Richtlinie fristgerecht umgesetzt hatten. 22 Mitgliedstaaten hatten der Kommission entweder nicht mitgeteilt, dass sie die Richtlinie umgesetzt hatten, oder sie hatten der Kommission mitgeteilt, dass sie die Richtlinie nicht umgesetzt hatten. Die Kommission leitete gegen diese 22 Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren ein. Nach der Mitteilung der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten wurden 12 dieser Verfahren im Jahr 2021 eingestellt, weitere sieben im Jahr 2022 und zwei im Jahr 2023. Das verbleibende Verfahren war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen, da der betreffende Mitgliedstaat (Kroatien) der Kommission nicht mitgeteilt hatte, dass er die Richtlinie umgesetzt hatte.

---

<sup>17</sup> Erwägungsgrund 22 der [Richtlinie \(EU\) 2018/852 zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie](#).

<sup>18</sup> Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union ([COM\(2018\) 325 final](#)).

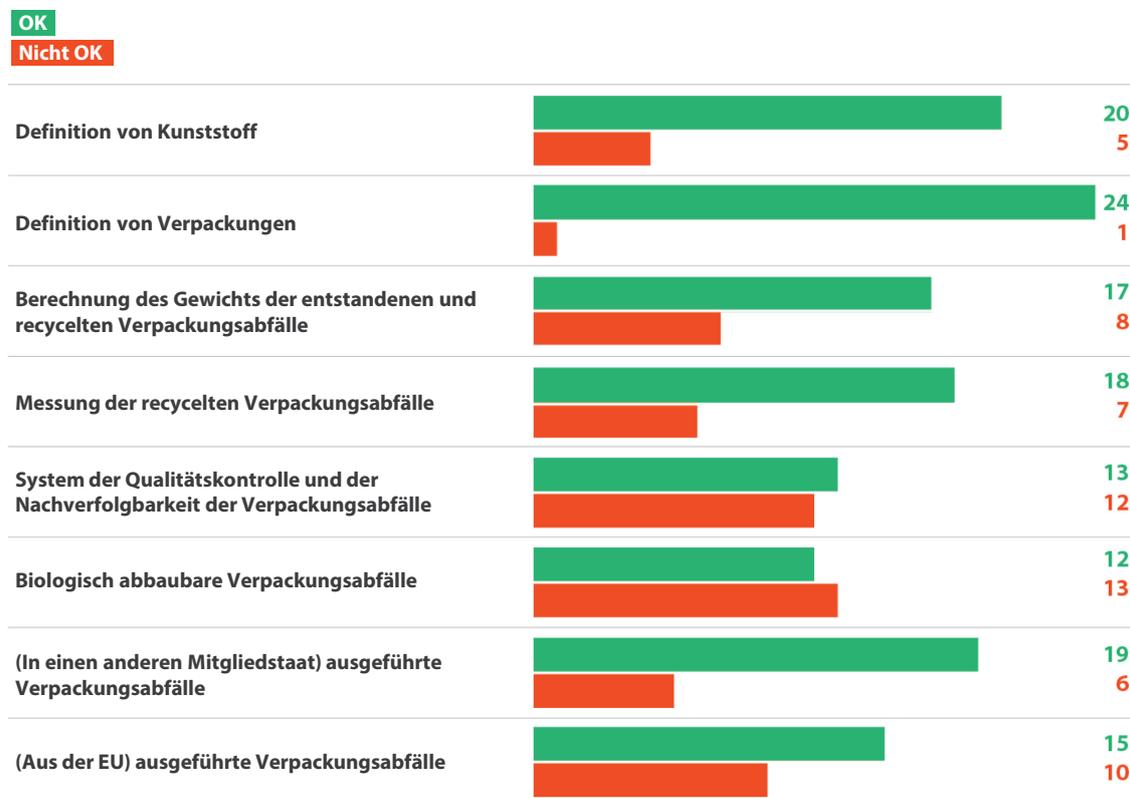
<sup>19</sup> Ziffer 40 und Kasten 2 der [Stellungnahme 05/2018](#) des Hofes.

<sup>20</sup> Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe a und Artikel 3 Nummer 2 sowie Artikel 6a Absätze 1 bis 5, 7 und 8 der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle ([Richtlinie 94/62/EG](#)).

**30** Nachdem die einzelnen Mitgliedstaaten der Kommission mitgeteilt hatten, dass die Umsetzung abgeschlossen war, beauftragte die Kommission einen externen Auftragnehmer mit der Durchführung von Konformitätsprüfungen. Im September 2022 übermittelte der externe Auftragnehmer der Kommission Konformitätsstudien mit den Ergebnissen der Kontrollen für 23 Mitgliedstaaten. Im Februar und im März 2023 übermittelte der Auftragnehmer der Kommission zwei weitere Konformitätsstudien. Spanien hatte der Kommission erst im Jahr 2023 mitgeteilt, dass die Umsetzung abgeschlossen sei, sodass die entsprechende Konformitätsstudie im Jahr 2024 fertiggestellt werden sollte.

**31** Der Hof analysierte die Ergebnisse der 25 Konformitätsstudien, die der externe Auftragnehmer durchgeführt hatte. Er überprüfte, ob alle wichtigen Bestimmungen und Definitionen, die für die Zusammenstellung der Daten für die Berechnung der Kunststoff-Eigenmittel relevant sind, korrekt umgesetzt worden waren. Der Hof stellte fest, dass in 17 dieser Mitgliedstaaten mindestens eine für die Berechnung der Eigenmittel relevante zentrale Bestimmung nicht korrekt umgesetzt worden war (siehe [Abbildung 9](#)).

## Abbildung 9 – Ergebnisse der ausgelagerten Konformitätsprüfungen zu den für die Berechnung der Kunststoff-Eigenmittel relevanten Bestimmungen, aufgeschlüsselt nach Anzahl der Mitgliedstaaten



*Hinweis:* Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen der Kommission die Ergebnisse der Konformitätsprüfung für zwei Mitgliedstaaten noch nicht vor.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Berichte des externen Auftragnehmers zur Konformitätsprüfung.

**32** Die Kommission hat angemessen gehandelt, als die Mitgliedstaaten ihr nicht mitteilten, dass die Umsetzung abgeschlossen war. Sie analysierte die Auswirkungen der vom externen Auftragnehmer festgestellten Umsetzungsprobleme auf die Berechnung der Kunststoff-Eigenmittel jedoch nicht unverzüglich. Daher wurden die Ergebnisse der Konformitätsprüfungen bei der von der Kommission vorgenommenen Prioritätensetzung in Bezug auf die Überprüfung der Datenzusammenstellung der Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt.

**33** Die Kommission verwendet die Ergebnisse der Konformitätsprüfungen bei ihren Kontrollen in den Mitgliedstaaten. Da diese Kontrollen jedoch voraussichtlich von 2023 bis 2026 dauern werden, wird die Weiterverfolgung potenzieller schwerwiegender Probleme, die bei den Konformitätsprüfungen festgestellt werden, nicht rechtzeitig durchgeführt. Bei den Kontrollen festgestellte Probleme, die sich auf die Berechnung der Eigenmittel auswirken, führen zu einem Vorbehalt, den die Kommission aufhebt, sobald die festgestellten Probleme behoben sind. Die Erfahrung mit anderen Eigenmitteln zeigt, dass es mehrere Jahre dauern kann, bis die Vorbehalte aufgehoben werden. Daher besteht die Möglichkeit, dass die Mitgliedstaaten noch lange Zeit unterschiedliche Definitionen und ungeeignete Methoden der Zusammenstellung verwenden werden. Diese Unterschiede können sich auf die Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten auswirken.

**Die Kommission hat mehrere Schritte zur Unterstützung der Mitgliedstaaten unternommen, allerdings meist erst nach der Einführung der neuen Eigenmittel**

**34** Um mögliche Probleme bei der Umsetzung der neuen Eigenmittel anzugehen, sollte die Kommission eine Umsetzungsstrategie entwickeln<sup>21</sup>. Die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des EU-Rechts sollte ein zentrales Element der Umsetzungsstrategie der Kommission darstellen. Die Kommission sollte auch bestrebt sein, den Mitgliedstaaten Unterstützung zu bieten. Damit dies gelingt, sollte die Kommission rechtzeitig über relevante Informationen über die Anwendung der EU-Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten verfügen und in der Lage sein, bei Bedarf Korrekturmaßnahmen zu ergreifen.

**35** Die Kommission hat mehrere Methoden angewandt, um die Kapazität der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Rechtsvorschriften in Bezug auf die Kunststoff-Eigenmittel zu bewerten. Wie in Ziffer **30** erwähnt, überwachte die Kommission die Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften in mitgliedstaatliches Recht. Sie führte auch informelle Besuche in 17 Mitgliedstaaten durch, um die Umsetzung der Kunststoff-Eigenmittel kurz vorzustellen und Informationen darüber auszutauschen, wie die Mitgliedstaaten den Betrag ermitteln. Diese Maßnahmen fanden jedoch größtenteils nach der Einführung der Eigenmittel im Januar 2021 statt, als die Mitgliedstaaten bereits die Maßnahmen und Systeme zur Verwaltung der neuen Eigenmittel eingeführt haben sollten. Die Kommission gab dem Hof gegenüber an, dass die durch die COVID-19-Pandemie verursachten Beschränkungen ihre Maßnahmen zur Unterstützung und Überwachung der Vorbereitungen der Mitgliedstaaten auf die Einführung dieser neuen Eigenmittel einschränkten.

---

<sup>21</sup> [Better regulation guidelines](#), Kapitel V, Nr. 2.

**36** Eine weitere wichtige Methode, um Rückmeldungen von den Mitgliedstaaten zu erhalten, ist die SVAK-Expertengruppe (siehe Ziffer **16**). Bei den Sitzungen der Expertengruppe haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, alle Probleme anzusprechen, mit denen sie konfrontiert sind, oder Bereiche, die einer weiteren Klärung bedürfen.

**37** Die SVAK-Expertengruppe wurde im Anschluss an die Annahme der Verordnung 2021/770 des Rates offiziell ins Leben gerufen. Ihre Sitzungen begannen im November 2021. Die drei vom Hof besuchten Mitgliedstaaten teilten mit, dass die Sitzungen der Expertengruppe nützlich gewesen seien, um die Qualität der Datenzusammenstellung und ihre Harmonisierung zu verbessern. Für eine angemessene Vorbereitung auf die Einführung der Kunststoff-Eigenmittel im Januar 2021 blieb jedoch nur wenig Zeit.

**38** Die jährlichen Übersichten dienen der Anpassung der von den Mitgliedstaaten zuvor auf der Grundlage der Prognosen gezahlten Beträge (siehe Ziffer **10**). Die Zahlen bilden die Grundlage für eine Stellungnahme der SVAK-Expertengruppe, in der die Angemessenheit der für die Zwecke der Eigenmittel zu verwendenden Daten bestätigt wird. Die in diesen jährlichen Übersichten enthaltenen statistischen Daten sind auch Teil der von der Kommission durchgeführten Überprüfungen der mitgliedstaatlichen Verfahren zur Zusammenstellung.

**39** Der Hof hat festgestellt, dass Griechenland seine jährliche Übersicht für 2021 nicht rechtzeitig eingereicht hat. Die Übersicht, die statistische Daten zum Gewicht der entstandenen und recycelten Kunststoffverpackungsabfälle enthält, war bis zum 31. Juli 2023 fällig<sup>22</sup> (siehe **Abbildung 4**). Griechenland übermittelte der Kommission erst am 24. November 2023 eine erste Fassung der jährlichen Übersicht.

**40** Der Kommission waren die Schwierigkeiten der griechischen Behörden bei der Zusammenstellung von Daten über Kunststoffabfälle bekannt, da Griechenland es bereits versäumt hatte, die im Rahmen der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle erforderlichen Daten zum Jahr 2020 im Juni 2022 zu übermitteln. Obwohl die Kommission die griechischen Behörden (einschließlich der Ständigen Vertretung) mehrfach auf die Bedeutung der Daten zu den Eigenmitteln hingewiesen hat, hat Griechenland die Frist für die Übermittlung seiner jährlichen Übersicht

---

<sup>22</sup> Artikel 5 Absatz 5 der [Verordnung \(EU, Euratom\) 2021/770](#).

versäumt. Dies zeigt, dass der Mitgliedstaat nicht auf die Zusammenstellung von Daten über nicht recycelte Verpackungsabfälle aus Kunststoff vorbereitet war.

**41** Aufgrund dieser Verspätung wurden die Daten aus Griechenland nicht in die im Oktober 2023 von der SVAK-Expertengruppe erstellte Stellungnahme zur Qualität der Daten über nicht recycelte Kunststoffverpackungsabfälle, die für Eigenmittelzwecke zu verwenden sind, aufgenommen. Daher wurden die Daten nicht für die Anpassung verwendet, und ihre Auswirkungen werden sich erst in den Folgejahren zeigen (siehe Ziffer **10**).

### **Die uneinheitliche Definition von *Kunststoff* und Rechtsunsicherheit behinderten die harmonisierte Einführung der Eigenmittel**

**42** Um eine harmonisierte Anwendung der EU-Rechtsvorschriften zu erreichen, müssen die EU-Bestimmungen klar, einheitlich<sup>23</sup> und unzweideutig sein. Außerdem ist es entscheidend, dass die wichtigsten Rechtsvorschriften rechtzeitig verabschiedet werden, damit die Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften und Systeme an die Anforderungen anpassen können.

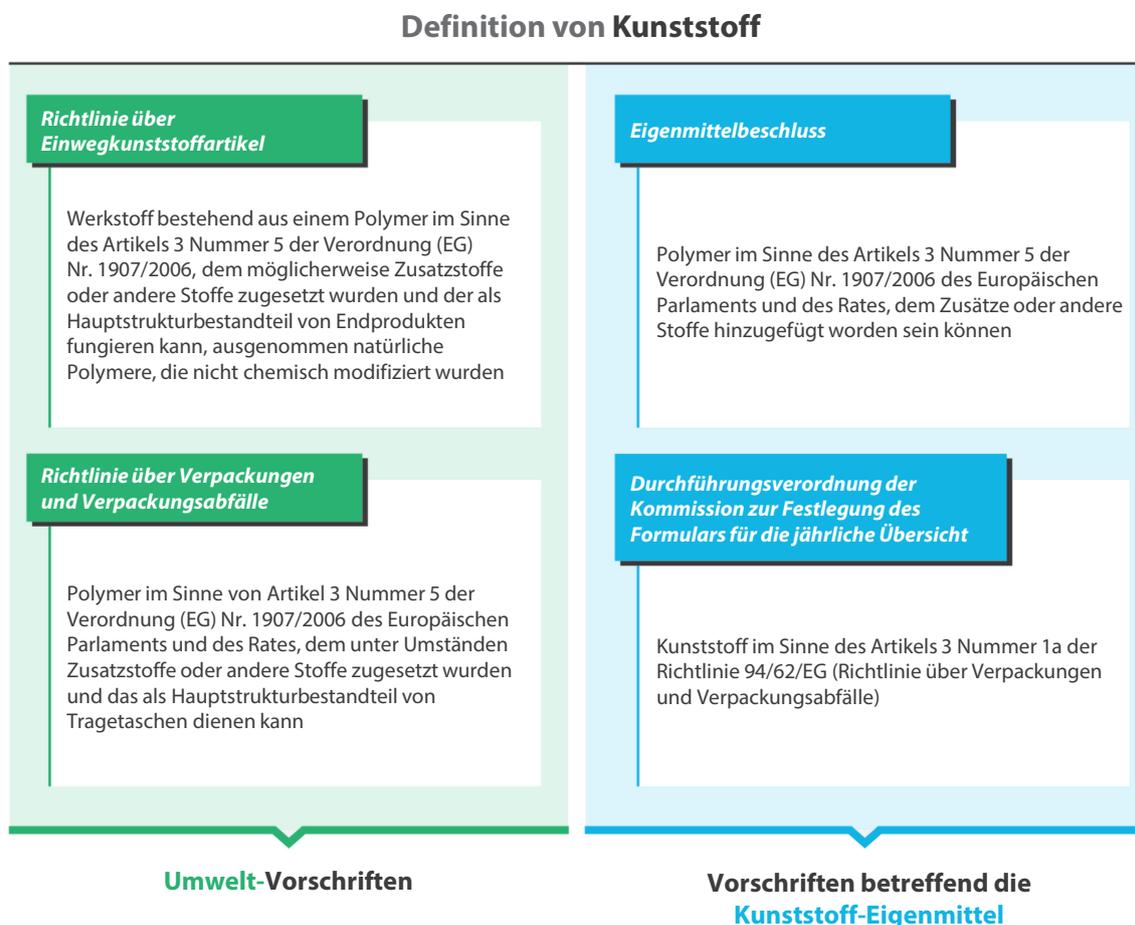
### **Die Definition von *Kunststoff* unterscheidet sich in den verschiedenen Rechtsakten**

**43** Der Hof überprüfte die zentralen Definitionen, die für die Zusammenstellung der Daten für Eigenmittelzwecke verwendet werden, wie Verpackungsabfälle und Recycling, und stellte fest, dass sie im Allgemeinen klar und in den verschiedenen branchenspezifischen Rechtsvorschriften einheitlich sind. Er stellte jedoch fest, dass die Definition von *Kunststoff* nicht einheitlich war (siehe **Abbildung 10**).

---

<sup>23</sup> Tool Nr. 28, Abschnitt 3.2 der [Better regulation toolbox](#) – Version Juli 2023.

## Abbildung 10 – Die Definition von *Kunststoff* unterscheidet sich in den verschiedenen Rechtsakten



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der genannten Rechtsvorschriften.

**44** Alle Definitionen von *Kunststoff* basierten im Hinblick auf die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe auf der [Verordnung \(EG\) Nr. 1907/2006](#), in anderen Rechtsvorschriften wurden jedoch bestimmte Details hinzugefügt. Der Durchführungsbeschluss erfordert die Verwendung der Definition aus der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle, auf die im Eigenmittelbeschluss nicht Bezug genommen wird. Die Definition aus der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle sieht vor, dass Polymere als Hauptstrukturbestandteil von Tragetaschen dienen können müssen, wodurch die Definition enger gefasst wird. Die Richtlinie über Einwegkunststoffartikel<sup>24</sup> ist noch enger gefasst, da sie natürliche Polymere, die nicht chemisch modifiziert wurden, ausschließt.

<sup>24</sup> [Richtlinie \(EU\) 2019/904](#) über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (Richtlinie über Einwegkunststoffartikel).

**45** Die unterschiedlich weit gefassten Definitionen haben zu Verwirrung in den Mitgliedstaaten geführt. Die Konformitätsprüfungen zur Umsetzung der Richtlinien zeigen, dass drei Mitgliedstaaten die Definition aus der Richtlinie über Einwegkunststoffartikel anstelle der erforderlichen Definition aus der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle umgesetzt haben.

**Die wichtigsten rechtlichen Aspekte zur Bewirtschaftung von Kunststoffabfall wurden zu spät aktualisiert oder waren nicht verabschiedet worden**

**46** Der Hof hat überprüft, ob die wichtigsten Rechtsvorschriften so rechtzeitig eingeführt wurden, dass die Mitgliedstaaten ihre Verfahren zur Zusammenstellung korrekt durchführen konnten. Er stellte fest, dass die rechtlichen Anforderungen in Bezug auf den Berechnungspunkt und den Ausgleich zu spät verabschiedet wurden, als dass die Mitgliedstaaten sie bei der Erstellung ihrer Prognosen für nicht recycelte Kunststoffverpackungsabfälle für 2021 und bei der Zusammenstellung der Daten für die im Jahr 2023 vorzulegenden jährlichen Übersichten berücksichtigen konnten. Darüber hinaus hat der Hof festgestellt, dass zum Zeitpunkt der Prüfung die erforderlichen Rechtsvorschriften über die durchschnittlichen Verlustquoten noch nicht verabschiedet waren.

**47** Der **Berechnungspunkt** für recycelte Abfälle ist ein zentraler Faktor, um die Vergleichbarkeit der von den Mitgliedstaaten zusammengestellten Daten sicherzustellen (siehe Ziffer **12**). Die Anforderung, einen neuen Berechnungspunkt zu verwenden, wurde erstmals durch die im Mai 2018 veröffentlichte Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle eingeführt, aber die Einzelheiten zu seiner Anwendung durch die Mitgliedstaaten wurden im Durchführungsbeschluss (EU) 2019/665<sup>25</sup> festgelegt (siehe **Abbildung 5**). Dieser Berechnungspunkt wurde festgelegt, um sicherzustellen, dass nur Abfälle berücksichtigt werden, die dem Recyclingverfahren zugeführt werden<sup>26</sup>. Vor der Annahme dieser neuen Anforderung musste das Gewicht der Abfälle beim Verlassen der Sortieranlage gemessen werden.

---

<sup>25</sup> Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d der [Entscheidung der Kommission 2005/270/EG](#) zur Festlegung der Tabellenformate für die Datenbank gemäß der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle.

<sup>26</sup> Erwägungsgrund 3 des [Durchführungsbeschlusses \(EU\) 2019/665](#) der Kommission.

**48** Dieser Durchführungsbeschluss wurde jedoch erst im April 2019 veröffentlicht, sodass den Mitgliedstaaten nur sehr wenig Zeit blieb, diese Änderung vor der Erstellung der Prognosen für 2021 einzuführen. Indem für die Erstellung der Prognosen für 2021 und 2022 die Möglichkeit eingeräumt wurde, die früheren Methoden zur Berechnung der recycelten Mengen zu verwenden, wurde in den EU-Rechtsvorschriften<sup>27</sup> implizit anerkannt, dass es für die Mitgliedstaaten schwierig sein würde, die erforderlichen Änderungen rechtzeitig vorzunehmen. Diese Schwierigkeit wurde von den Mitgliedstaaten, die der Hof besucht hat, und denjenigen, die er aus der Ferne kontaktiert hat, bestätigt. Sie erklärten dem Hof, dass die Nichtanpassung des Berechnungspunkts für die recycelten Mengen einer der Gründe für die erheblichen Unterschiede zwischen den Prognosen und den endgültigen geschätzten Mengen war.

**49** Ein weiteres wichtiges Element, mit dem sichergestellt werden soll, dass die von den Mitgliedstaaten erstellten Daten vergleichbar und zuverlässig sind, ist der **Ausgleich** der beiden Methoden, die zur Schätzung der entstandenen Kunststoffverpackungsabfälle verwendet werden (siehe Ziffer **11**).

**50** Dieser Punkt wurde in dem im April 2019 veröffentlichten Durchführungsbeschluss (EU) 2019/665 der Kommission (neuer Artikel 6f) angesprochen. Die gesetzliche Vorgabe, die Ergebnisse zweier Methoden zur Schätzung des Abfallaufkommens auszugleichen, wurde jedoch erst im März 2023 eingeführt. Es war daher zu spät, um dies im Juli 2023 bei der Vorlage der Daten für 2021 zu berücksichtigen.

**51** Gemäß der im Mai 2018 veröffentlichten Änderung der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle ist die Kommission verpflichtet, die erforderlichen delegierten Rechtsakte zu erlassen, um eine einheitliche Anwendung der Berechnungen von Kunststoffverpackungsabfällen sicherzustellen, wobei die Frist für den Erlass am 31. März 2019 endete. Einer dieser Rechtsakte war der in der Abfallrahmenrichtlinie geforderte delegierte Rechtsakt zur Festlegung der **durchschnittlichen Verlustquoten**. Diese sind von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten, die die Ausnahmeregelung in Bezug auf den Berechnungspunkt anwenden (siehe Ziffern **12–13**), ihre statistischen Daten einheitlich zusammenstellen.

---

<sup>27</sup> Artikel 15 der [Verordnung \(EU, Euratom\) 2021/770](#).

**52** Der Hof stellte fest, dass die Kommission im August 2021 einen Vorschlag für einen delegierten Rechtsakt über die durchschnittlichen Verlustquoten vorgelegt hat. Dieser wurde jedoch nicht angenommen, da der Rat im Dezember 2021 (gemäß Artikel 38a Absatz 6 der Richtlinie 2008/98/EG) einen Einwand erhob. Der Einwand bezog sich auf Bedenken, dass der Anwendungsbereich des delegierten Rechtsakts das Mandat der Kommission überschritt, insbesondere hinsichtlich der Veröffentlichung von Informationen über die durchschnittlichen Verlustquoten für die einzelnen Abfallbehandlungsanlagen. Die Kommission hat keinen weiteren Vorschlag vorgelegt, in dem die Gründe für die Einwände des Rates berücksichtigt würden. Infolgedessen verwenden die Mitgliedstaaten, die die Ausnahmeregelung in Bezug auf den Berechnungspunkt anwenden, Verlustquoten, die auf nicht harmonisierten Methoden beruhen.

**53** Die späte Verabschiedung der Anforderung, zwei Zusammenstellungsmethoden auszugleichen, und der Definition des Berechnungspunkts sowie das Fehlen harmonisierter Vorschriften für die durchschnittlichen Verlustquoten haben sich negativ auf die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Daten der Mitgliedstaaten ausgewirkt. Das bedeutet, dass die sich daraus ergebenden nationalen Beiträge zu den Kunststoff-Eigenmitteln möglicherweise nicht auf der gleichen Grundlage berechnet werden.

**Im ersten Jahr der Umsetzung wurden die Prognosen bezüglich der Kunststoff-Eigenmittel um 1,1 Milliarden Euro zu niedrig angesetzt, sodass der EU-Haushalt mithilfe von BNE-Beiträgen ausgeglichen werden musste**

**54** Qualitativ hochwertige Prognosen sind für die Erhebung des richtigen Betrags der einzelnen Kategorien von Eigenmitteln von grundlegender Bedeutung. Darüber hinaus verringern sie die Auswirkungen von Anpassungen auf die Beiträge der Mitgliedstaaten in den Folgejahren (siehe Ziffern **09–10**). Die Kommission sollte den Mitgliedstaaten angemessene Unterstützung und Anleitung bieten, damit diese zuverlässige Prognosen erstellen können<sup>28</sup>.

**55** Der Hof hat das Prognoseinstrument analysiert, das von der Kommission zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erstellung von Prognosen entwickelt wurde. Er hat außerdem die Ergebnisse des von den Mitgliedstaaten und der Kommission durchgeführten Prognoseverfahrens für das Jahr 2021, dem ersten Jahr der Umsetzung, untersucht.

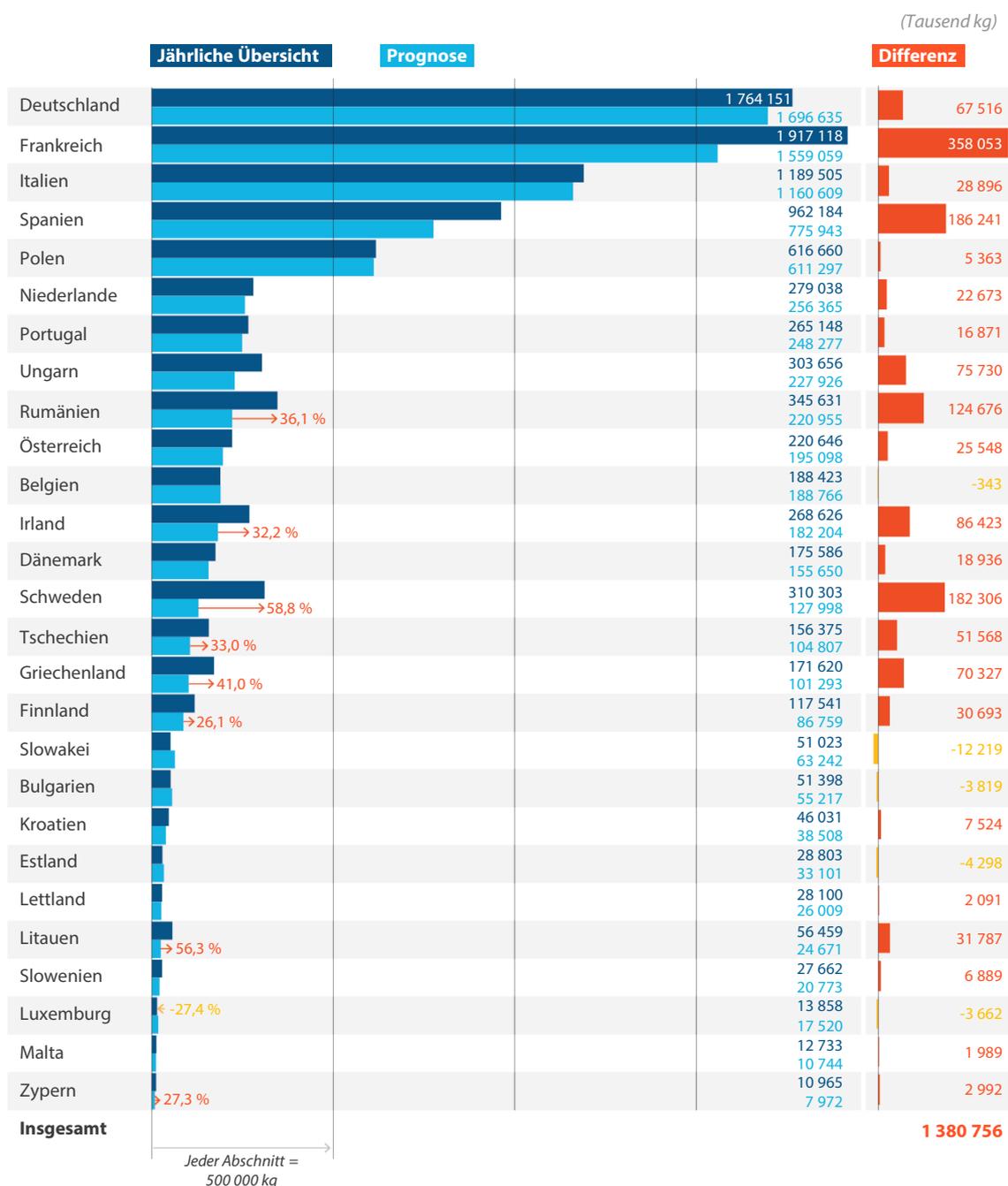
---

<sup>28</sup> [Better regulation guidelines](#), Kapitel V, Nr. 3.

**56** Das von der Kommission entwickelte Prognoseinstrument verwendet Wachstumsraten zur Vorausberechnung der Menge der entstandenen Kunststoffverpackungsabfälle und eine lineare Progression zu den Recyclingzielen, um die recycelte Menge zu prognostizieren. Die meisten Mitgliedstaaten (24 der 26, die auf die Umfrage des Hofes geantwortet haben) waren der Ansicht, dass die Kommission bei der Prognose angemessene Unterstützung geleistet hat.

**57** Der Hof analysierte die Daten, die in den jährlichen Übersichten der Mitgliedstaaten im Jahr 2023 (Daten für 2021) gemeldet wurden, und verglich sie mit den für 2021 prognostizierten Daten, die zur Bestimmung der Beiträge der Mitgliedstaaten für dieses Jahr verwendet wurden (siehe [Abbildung 11](#)).

Abbildung 11 – Unterschied zwischen prognostizierten Mengen und den endgültig in den jährlichen Übersichten angegebenen Mengen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Prognosen und jährlichen Übersichten.

**58** Die Mehrheit der Mitgliedstaaten (22) prognostizierte einen geringeren als den anhand der endgültigen Daten berechneten Betrag. Bei neun Mitgliedstaaten betrug der Unterschied zu den Zahlen in den jährlichen Übersichten 25 % oder mehr, in zwei Fällen sogar über 50 %.

**59** Bei den Informationsbesuchen und Kontakten mit den Mitgliedstaaten fragte der Hof nach den Gründen für diese großen Unterschiede. Die Mitgliedstaaten nannten eine Kombination von Gründen, darunter

- o die späte Änderung der Rechtsvorschriften (insbesondere in Bezug auf den Berechnungspunkt), die bei den Prognosen nicht berücksichtigt werden konnte (siehe Ziffer **48**);
- o die schlechte Qualität der Daten, die in den Jahren zusammengestellt wurden, die als Grundlage für die Prognosen dienten;
- o die Schwierigkeit, die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Verbrauchsmuster abzuschätzen.

**60** Die für das Jahr 2021 prognostizierte Gesamtmenge an nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfällen lag um 1,4 Milliarden Kilogramm unter den für dieses Jahr im Jahr 2023 berechneten und gemeldeten Mengen. Infolgedessen lag der für die Kunststoff-Eigenmittel im Jahr 2021 erhobene Betrag um 1,1 Milliarden Euro niedriger als der Betrag, der auf den in den jährlichen Übersichten gemeldeten Schätzungen beruhte. Dies entspricht 19 % der 5,9 Milliarden Euro, die im Jahr 2021 für die Kunststoff-Eigenmittel erhoben wurden. Der Gesamtbetrag des EU-Haushalts war davon nicht betroffen, da die Differenz mit BNE-Eigenmitteln ausgeglichen wurde (siehe Ziffer **10**).

## **Die Probleme bezüglich der Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Daten müssen noch gelöst werden**

**Die Mitgliedstaaten verwenden unterschiedliche Zusammenstellungsmethoden und gleichen die Ergebnisse, zu denen sie gelangen, nicht aus**

**61** Die Mitgliedstaaten müssen zwei verschiedene primäre Zusammenstellungsmethoden anwenden, um die in einem bestimmten Jahr anfallende Menge an Kunststoffverpackungsabfällen zu schätzen (siehe Ziffern **11** und **49–53**). Dabei handelt es sich um die Methode des Inverkehrbringens und die Abfallanalysemethode. Die Mitgliedstaaten sind außerdem verpflichtet, die Ergebnisse, zu denen sie mithilfe der beiden Methoden gelangen, auszugleichen, um die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Daten zu verbessern.

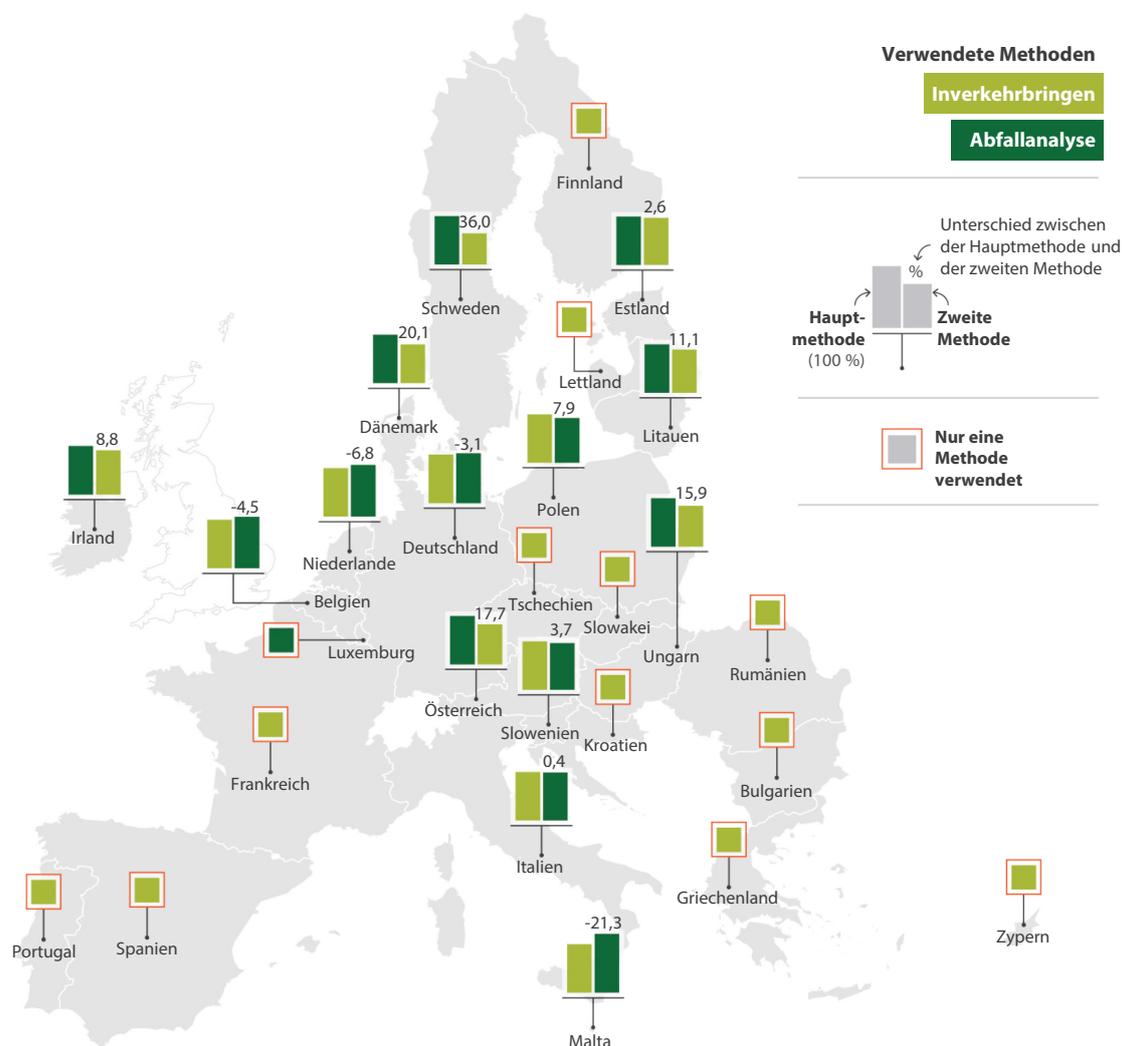
**62** Die beiden Methoden zur Schätzung der entstandenen Kunststoffverpackungsabfälle führen nicht unbedingt zum selben Ergebnis. Beim Ansatz des Inverkehrbringens wird die Menge der anfallenden Verpackungsabfälle möglicherweise unterschätzt, während bei der Abfallanalyse die Menge tendenziell überschätzt wird. Es ist daher zu erwarten, dass die tatsächliche Menge zwischen diesen beiden Ergebnissen liegt<sup>29</sup>.

**63** Der Hof hat die jährlichen Übersichten analysiert und überprüft, ob die Mitgliedstaaten die beiden Methoden wie vorgeschrieben ausgeglichen haben. **Abbildung 12** gibt einen Überblick über die von den Mitgliedstaaten verwendeten Methoden.

---

<sup>29</sup> "Packaging and Packaging Waste Directive guidance 2023", S. 131.

**Abbildung 12 – Von den Mitgliedstaaten verwendete Methoden zur Schätzung der entstandenen Verpackungsabfälle aus Kunststoff**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten in den jährlichen Übersichten übermittelten Daten.

**64** Wie aus **Abbildung 12** hervorgeht, verwendeten 19 Mitgliedstaaten die Methode des Inverkehrbringens als Hauptmethode zur Zusammenstellung der Daten und acht die Abfallanalysemethode. Nur 14 Mitgliedstaaten legten Zahlen vor, die auf beiden Methoden beruhen. In sechs dieser Fälle gab es einen Unterschied von mehr als 10 % zwischen den beiden Methoden. Keiner der Mitgliedstaaten glich die beiden Methoden aus, wie in den Rechtsvorschriften vorgeschrieben. Stattdessen legten alle Mitgliedstaaten die für die Berechnung ihres Beitrags zu verwendenden Daten nur auf der Grundlage der Hauptmethode vor. Da die meisten Mitgliedstaaten (19 von 27) die Methode des Inverkehrbringens anwandten, bei der die Menge der Verpackungsabfälle tendenziell unterschätzt wird, ist es wahrscheinlich, dass auch die für die Eigenmittel verwendeten Zahlen zu niedrig angesetzt waren.

**65** Alle neun Mitgliedstaaten, mit denen der Hof Gespräche führte (drei wurden bei Besuchen und sechs auf der Grundlage ihrer Antworten auf die Umfrage des Hofes aus der Ferne befragt), gaben an, dass sie mehr Zeit benötigten, um eine zweite Methode anzuwenden und die beiden Methoden auszugleichen. Fünf dieser Mitgliedstaaten gaben an, dass sie in diesem Bereich mehr Unterstützung und Anleitung durch die Kommission benötigten.

**66** Das Fehlen einer systematischen Anwendung der beiden Methoden und die Tatsache, dass die Ergebnisse nicht ausgeglichen werden, wenn Mitgliedstaaten die beiden Methoden anwenden, bedeutet, dass die Daten, die zur Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten verwendet werden, nicht vollständig vergleichbar sind. Mitgliedstaaten, die die Verfahren zur Zusammenstellung aus früheren Jahren wiederholen, um zu einer Schätzung der Daten zu gelangen, werden nicht in der Lage sein, dasselbe Niveau der Datenqualität zu erreichen.

### **Die Messung der recycelten Menge erfolgt nicht beim Eintritt ins Recyclingverfahren**

**67** Gemäß der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle<sup>30</sup> müssen die recycelten Verpackungsabfälle als Gewicht der dem Recyclingverfahren zugeführten Verpackungsabfälle berechnet werden. Wenn auf keinem anderen Wege zuverlässige Daten erhalten werden können, dürfen die Mitgliedstaaten jedoch das Gewicht am Ausgang des Sortiervorgangs bestimmen und durchschnittliche Verlustquoten anwenden (siehe Ziffer **12** und **Abbildung 5**).

---

<sup>30</sup> Artikel 6a der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (**Richtlinie 94/62/EG**).

**68** Studien zur Bewertung der potenziellen Verluste zwischen dem Ausgang des Sortiervorgangs und dem Eintritt ins Recyclingverfahren zeigen, dass diese Mengen erheblich sein und stark variieren können. In einer Studie<sup>31</sup>, die 2019 für die Kommission durchgeführt wurde, wurden beispielsweise 15 Recyclinganlagen in neun Mitgliedstaaten untersucht. Dies war Teil der Arbeiten zur Bewertung der Daten, die an Eurostat gemeldet wurden, um die Zielvorgaben für das Recycling von Verpackungsabfällen zu erfüllen. Im Zuge der Studie wurden Verlustquoten zwischen 20 % und 45 % des gesamten Verfahrensinputs ermittelt, die auf das Entfernen von Nichtzielmaterialien oder Feuchtigkeitsverlust zurückzuführen sind.

**69** Der Hof hat die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Qualitätskontrollberichte analysiert und überprüft, ob die Mitgliedstaaten die Anforderungen der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle erfüllt haben. Die Analyse zeigt, dass nur sechs Mitgliedstaaten die Recyclingdaten unter Verwendung des gesetzlich vorgeschriebenen Messpunkts (Eintritt ins Recyclingverfahren) gemeldet haben. Die Mehrheit (19) der Mitgliedstaaten nutzte die in den Rechtsvorschriften vorgesehene Ausnahmeregelung, hauptsächlich durch Messen der Kunststoffmenge beim Verlassen der Sortieranlage und Anwendung durchschnittlicher Verlustquoten zwischen 6 % und 54 %. Die verbleibenden zwei Mitgliedstaaten haben diese Informationen nicht vorgelegt.

**70** Bei seinen Vor-Ort-Besuchen stellte der Hof fest, dass es nicht üblich ist, dass in den Verwertungsanlagen Waagen zum Wiegen von Kunststoffverpackungen beim Eintritt ins Recyclingverfahren – der in den Rechtsvorschriften als Berechnungspunkt festgelegt ist – vorhanden sind. Ohne Waagen am Berechnungspunkt muss die recycelte Menge indirekt unter Anwendung der in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Ausnahmeregelung gemessen werden.

**71** Die Praxis, die Abfallmenge am Ausgang der Sortieranlage zu messen, sowie das Fehlen klarer EU-Vorschriften über die durchschnittlichen Verlustquoten vor dem Recyclingverfahren (siehe Ziffer 52) führen dazu, dass die Schätzungen der Mitgliedstaaten zu den recycelten Mengen schlechter vergleichbar und weniger zuverlässig sind.

---

<sup>31</sup> Study to support the implementation of reporting obligations resulting from the new waste legislation adopted in 2018, Abschlussbericht 2019.

**Es besteht die Gefahr, dass die Daten über die recycelten Mengen unzuverlässig sind, da die Verarbeitung der von Recyclingunternehmen entgegengenommenen Abfälle nicht kontrolliert wird**

**72** Wie in Ziffer **09** beschrieben, sollten die Mitgliedstaaten Daten über die Menge der anfallenden Kunststoffverpackungsabfälle und die recycelten Mengen zusammenstellen. Die Definition von Recycling umfasst die Anforderung, dass die Abfälle zu Erzeugnissen, Materialien oder Stoffen aufbereitet werden, um als recycelt zu gelten<sup>32</sup>.

**Es werden keine Kontrollen durchgeführt, um sicherzustellen, dass die von Recyclingunternehmen entgegengenommenen Abfälle tatsächlich recycelt werden**

**73** In den drei vom Hof besuchten Mitgliedstaaten wurden die wichtigsten Daten für Eigenmittelzwecke (d. h. entstandene und recycelte Kunststoffverpackungsabfälle) den nationalen Behörden von den Organisationen für Herstellerverantwortung zur Verfügung gestellt. Diese Organisationen wurden in den Mitgliedstaaten gegründet, um die nationalen Anforderungen bezüglich der erweiterten Herstellerverantwortung zu erfüllen, wie in der Abfallrahmenrichtlinie festgelegt (siehe **Kasten 1**).

---

<sup>32</sup> Artikel 3 Nummer 17 der Abfallrahmenrichtlinie ([Richtlinie 2008/98/EG](#)).

## Kasten 1

### Organisationen für Herstellerverantwortung

In der Abfallrahmenrichtlinie ist "Regime der erweiterten Herstellerverantwortung" definiert als ein Bündel von Maßnahmen, die von Mitgliedstaaten getroffen werden, um sicherzustellen, dass die Hersteller die Verantwortung für die Bewirtschaftung in der Abfallphase des Lebenszyklus ihres Produkts übernehmen.

An der Anwendung des Konzepts der erweiterten Herstellerverantwortung sind häufig Organisationen für Herstellerverantwortung beteiligt, die im Namen mehrerer Verpackungshersteller handeln und Systeme für die Sammlung und Verwertung ihrer Abfälle einrichten. Die Organisationen für Herstellerverantwortung sind auch für die Einhaltung der Recyclingziele verantwortlich.

In den Mitgliedstaaten kann es eine oder mehrere Organisationen für Herstellerverantwortung geben, die sich mit Kunststoffverpackungsabfällen befassen und den Behörden die entsprechenden Daten melden. Beispielsweise gibt es in den Niederlanden eine einzige Organisation für Herstellerverantwortung, in Italien fünf, die Daten über ein Konsortium übermitteln, und in Rumänien 16, die jeweils unabhängig voneinander den nationalen Behörden Bericht erstatten.

**74** Während der Besuche in den drei Mitgliedstaaten sammelte der Hof Informationen über die Art der Kontrollen, die durchgeführt wurden, um sicherzustellen, dass die verwendeten Daten ausreichend zuverlässig waren. Er stellte fest, dass einige von ihnen bei den Herstellern von Kunststoffverpackungen durchgeführt wurden, um die Zuverlässigkeit der bereitgestellten Daten zu überprüfen. Sie wurden von den Organisationen für Herstellerverantwortung oder von den Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführt.

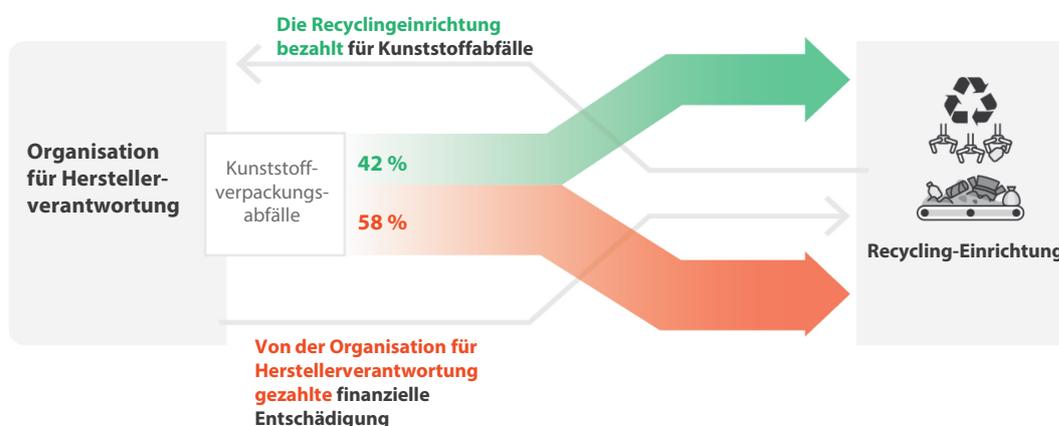
**75** Weder die Behörden der Mitgliedstaaten noch die Kommission führten jedoch Kontrollen oder Prüfungen durch, um zu überprüfen, ob die von den Recyclingunternehmen entgegengenommenen Kunststoffverpackungsabfälle tatsächlich zu anderen Produkten verarbeitet wurden. Die Überprüfungsverfahren von Eurostat umfassen keine Kontrollen bei den Recyclingunternehmen. Weder die Umweltgesetzgebung noch die Eigenmittelgesetzgebung verlangen die Durchführung solcher Kontrollen.

**76** Der Hof stellte außerdem fest, dass das Risiko, dass die Recyclingunternehmen die entgegengenommenen Kunststoffverpackungsabfälle nicht verarbeiten, aus den in den folgenden Ziffern erläuterten Gründen sehr hoch ist.

**77** Die Behörden und Recyclingunternehmen in allen drei vom Hof besuchten Mitgliedstaaten gaben an, dass das Recycling für viele Arten von Kunststoffverpackungen wirtschaftlich nicht rentabel sei, da neuer Kunststoff billiger sei als recycelter. Die Organisationen für Herstellerverantwortung mussten daher die Recyclingunternehmen für die Entgegennahme von Kunststoffverpackungsabfällen in ihren Anlagen entschädigen, um die in den Rechtsvorschriften festgelegten Recyclingziele zu erreichen. Dies erhöht das Risiko, dass die Recyclingunternehmen keinen Anreiz haben, weitere Ressourcen in die Verarbeitung der entgegengenommenen Abfälle zu investieren.

**78** Die größte Organisation für Herstellerverantwortung für Kunststoffverpackungen in einem der vom Hof besuchten Mitgliedstaaten (die etwa 84 % des Markts abdeckt) stellte uns Informationen über die wirtschaftliche Rentabilität des Recyclings von Kunststoffverpackungen bereit. **Abbildung 13** zeigt die Menge der Kunststoffverpackungen, für die sie von den Recyclingunternehmen ein Entgelt erhalten haben, und die Menge, für die sie im Jahr 2022 einen Beitrag an Recyclingunternehmen gezahlt haben. Für den größten Teil des Kunststoffs, der an die Recyclingunternehmen verbraucht wurde, gab es keine rentablen Absatzmöglichkeiten. Das bedeutet, dass es keinen wirtschaftlichen Anreiz für das Recycling gab.

**Abbildung 13 – Geringe wirtschaftliche Rentabilität des Recyclings von Kunststoffverpackungsabfällen (Beispiel in einem Mitgliedsstaat)**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von in einem Mitgliedstaat eingeholten Informationen.

**79** Da die meisten Mitgliedstaaten von der Ausnahmeregelung bezüglich des Berechnungspunkts Gebrauch machen (siehe Ziffer 69), werden die Abfälle außerdem nicht beim Eintritt ins Recyclingverfahren gemessen, sondern erst am Ausgang des Sortierverfahrens. Daher gibt es nur eine begrenzte Gewähr dafür, dass die von den Recyclingunternehmen als eingegangen gemeldeten Abfälle auch tatsächlich aufbereitet werden.

**80** Wenn die von den Recyclingunternehmen entgegengenommenen Kunststoffabfälle nicht wie in der Abfallrahmenrichtlinie vorgeschrieben aufbereitet werden und stattdessen illegal verbracht oder entsorgt werden, stellt dies eine Umweltstraftat dar. Die von Europol in den letzten Jahren durchgeführten Bewertungen der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität (*Serious and Organised Crime Threat Assessments, SOCTA*)<sup>33</sup> zeigen, dass diese Art von Kriminalität eine erhebliche Bedrohung darstellt und einen Schwerpunkt der Arbeit von Europol bildet.

**81** In der Analyse des Hofes über EU-Maßnahmen zur Lösung des Problems der Kunststoffabfälle<sup>34</sup> sind die Mechanismen im Zusammenhang mit dem illegalen Handel mit Kunststoffverpackungsabfällen ausführlicher beschrieben. Darin wird betont, dass die illegale Abfallentsorgung mit organisierter Kriminalität und Geldwäsche verknüpft ist. In der Analyse wird ferner festgestellt, dass es sich hierbei um eine der lukrativsten illegalen Aktivitäten der Welt handelt, da das Risiko einer strafrechtlichen Verfolgung gering ist und die Geldstrafen niedrig sind.

**82** Die Mitgliedstaaten sind für die Durchsetzungsmaßnahmen in diesem Bereich zuständig. In der EU-Richtlinie über Umweltkriminalität von 2008<sup>35</sup> ist ein Mindeststandard für den strafrechtlichen Schutz der Umwelt festgelegt, der von den Mitgliedstaaten anzunehmen ist. Im Zuge einer Bewertung gelangte die Kommission im Jahr 2020 jedoch zu dem Schluss, dass die Richtlinie in der Praxis kaum Wirkung zeigt<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> SOCTA 2013, SOCTA 2017 und SOCTA 2021.

<sup>34</sup> Analyse 04/2020: "EU-Maßnahmen zur Lösung des Problems der Kunststoffabfälle".

<sup>35</sup> Richtlinie 2008/99/EG.

<sup>36</sup> Evaluation report of the Environmental Crime Directive.

**83** **Kasten 2** enthält Beispiele dafür, wie rechtswidrige Handlungen die Zuverlässigkeit der als recycelt gemeldeten Mengen beeinträchtigen können. Es werden zwei reale Fälle dargestellt, die kürzlich von Strafverfolgungsbehörden in drei Mitgliedstaaten aufgedeckt wurden.

## **Kasten 2**

### **Beispiele für rechtswidrige Handlungen im Zusammenhang mit Verpackungsabfällen aus Kunststoff**

#### **Illegaler Abfallhandel zwischen Frankreich und Spanien**

Bei einem gemeinsamen Einsatz der nationalen Behörden Spaniens und Frankreichs im Jahr 2022 wurde ein Netzwerk aufgedeckt, das Abfälle aus Frankreich schmuggelte und sie auf einer Deponie in Spanien rechtswidrig entsorgte<sup>37</sup>.

Die Mischung aus Kunststoffen, Papier und Pappe war als für das Recycling bestimmt deklariert worden. Seit Mitte 2020 wurden mehr als 30 000 Tonnen solcher Abfälle illegal nach Spanien verbracht, was dem Netzwerk Millionengewinne einbrachte.

#### **Auf die Fälschung von Recyclingmengen spezialisierte kriminelle Vereinigung in Rumänien**

Im Jahr 2023 ermittelten die rumänischen Behörden eine kriminelle Vereinigung, die seit zehn Jahren in der Abfallwirtschaft tätig war<sup>38</sup>. Ihr Ziel war es, sich einen ungerechtfertigten finanziellen Vorteil zu verschaffen, indem sie die größtmögliche Menge an fiktiven Abfällen als recycelt meldete. Die Gruppe erstellte falsche Rechnungen, um nachzuweisen, dass die Abfälle an verschiedene Recyclingunternehmen/Rücknahmestellen verkauft oder geliefert worden waren.

---

<sup>37</sup> Pressemitteilung der spanischen Polizei, 23.7.2022.

<sup>38</sup> Pressemitteilung der Direktion für die Untersuchung von organisierter Kriminalität und Terrorismus in Rumänien, 21.03.2023.

**84** Aufgrund mangelnder Kontrollen und der in den Ziffern **77–83** beschriebenen Faktoren besteht ein erhebliches Risiko, dass ein Teil der von den Recyclingunternehmen entgegengenommenen Kunststoffverpackungsabfälle anschließend nicht recycelt wird. Die illegale Abfallbeseitigung, bei der als recycelt gemeldete Kunststoffverpackungsabfälle in Wirklichkeit verbrannt, in die Umwelt entsorgt oder auf Deponien verbracht werden, führt zu einer Verringerung der für die Eigenmittel zu zahlenden Beträge. Die von den Mitgliedstaaten als recycelt deklarierte Menge belief sich im Jahr 2021 insgesamt auf 6,6 Milliarden Kilogramm (41 % des gesamten Abfallaufkommens), was zu einer Verringerung der Beiträge der Mitgliedstaaten um 5,3 Milliarden Euro führte.

**Die Mitgliedstaaten können nicht sicherstellen, dass die Bedingungen für das Recycling von Kunststoffverpackungsabfällen, die aus der EU ausgeführt werden, weitgehend den Recyclingverfahren in der EU entsprechen**

**85** Gemäß der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle müssen die Mitgliedstaaten bei der Ausfuhr von Abfällen zum Recycling außerhalb der EU nachweisen, dass die Bedingungen weitgehend den Anforderungen der einschlägigen EU-Umweltvorschriften entsprechen (siehe Ziffer **14**).

**86** Wie in den Ziffern **73–84** beschrieben, gibt es wenig Gewähr dafür, dass die von den Recyclingunternehmen in der EU entgegengenommenen Abfälle anschließend recycelt werden. Das Gleiche gilt für Kunststoffabfälle, die zum Recycling aus der EU ausgeführt werden. Obwohl die Verordnung über die Verbringung von Abfällen den Ländern, die Kunststoffabfälle aus der EU einführen dürfen, Beschränkungen auferlegt, sind die Mitgliedstaaten derzeit nicht in der Lage, zu überprüfen, ob aus der EU ausgeführte Abfälle unter Bedingungen recycelt werden, die weitgehend den EU-Anforderungen entsprechen.

**87** Die vom Hof besuchten Mitgliedstaaten und diejenigen, die er im Anschluss an ihre Antworten auf seine Umfrage aus der Ferne befragt hat, gaben an, dass es im Falle der Ausfuhr aus der EU sehr schwierig sei, Informationen über die recycelten Mengen auf der Grundlage des Berechnungspunkts zu erhalten. Somit gibt es keine Gewähr dafür, dass diese Abfälle tatsächlich recycelt werden. Dies stellt ein Risiko für die Zuverlässigkeit der für Eigenmittelzwecke verwendeten Daten dar.

**88** Die Menge an Kunststoffverpackungsabfällen, die in den von den Mitgliedstaaten im Juli 2023 vorgelegten jährlichen Übersichten (die sich auf das Jahr 2021 bezogen) als außerhalb der EU recycelt angegeben wurde, betrug 268 Millionen Kilogramm (4,1 % der insgesamt recycelten Menge). Dies entspricht einer Verringerung der Beiträge der Mitgliedstaaten um 214 Millionen Euro.

## Die Kontrollen der Kommission erfolgen nach bewährten Verfahren, reichen aber nicht aus, um die größten Risiken bezüglich der Datenzusammenstellung abzudecken

**89** Das Überprüfungsverfahren von Eurostat, das Kontrollen und Aktenprüfungen umfasst, sollte die mit der Zusammenstellung von Daten über Kunststoffverpackungsabfälle verbundenen Risiken angemessen abdecken und zu Verbesserungen der Vergleichbarkeit, Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Daten führen<sup>39</sup>.

**90** Eurostat überprüft die Daten der Mitgliedstaaten in einem mehrjährigen Verfahren. Das erste Überprüfungsverfahren begann im September 2023 (nachdem die Mitgliedstaaten ihre Daten für 2021 eingereicht hatten) und soll im Jahr 2026 abgeschlossen werden. Die Überprüfungen basieren auf den jährlichen Übersichten, Qualitätskontrollberichten und Verzeichnissen der Quellen und Methoden, die zur Zusammenstellung der einschlägigen statistischen Daten verwendet werden (siehe Einzelheiten in **Kasten 3**). Sie umfassen auch Kontrollbesuche in den Mitgliedstaaten. Als Ergebnis ihrer Kontrollen und mit dem Ziel, den EU-Haushalt zu schützen, legt die GD BUDG bei Bedarf Vorbehalte betreffend die mitgliedstaatlichen Verfahren zur Zusammenstellung ein. Diese Vorbehalte können aufgehoben werden, sobald die erforderliche Verbesserung der Verfahren zur Zusammenstellung erfolgt ist. Wie bei den anderen Eigenmitteln kann die Aufhebung der Vorbehalte in der Praxis jedoch mehrere Jahre dauern.

---

<sup>39</sup> Erwägungsgrund 3 der [Durchführungsverordnung \(EU\) 595/2023](#).

## Kasten 3

### Von den Mitgliedstaaten erstellte wichtige Dokumente



#### Jährliche Übersicht

Bericht mit statistischen Daten über das Gewicht der in einem Mitgliedstaat angefallenen Kunststoffverpackungsabfälle und das Gewicht der recycelten Abfälle, einschließlich der Berechnung der auf nicht recycelten Verpackungsabfällen aus Kunststoff basierenden Eigenmittel.



#### Qualitätskontrollbericht

Dokument, das im Rahmen der jährlichen Datenerhebung gemäß der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle erstellt wird. Es enthält eine kurze Beschreibung der Verfahren zur Zusammenstellung der Daten über das Aufkommen und das Recycling von Verpackungsabfällen.



#### Verzeichnis von Quellen und Methoden

Detaillierte Beschreibung der Quellen, Methoden und der Verfahren zur Zusammenstellung, die zum Bereitstellen der Daten für die jährlichen Übersichten verwendet wurden.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Durchführungsverordnung (EU) 2023/595 der Kommission, des Beschlusses 2005/270/EG der Kommission und des Dokuments SPPW/2021-1/07 der Kommission.

**91** Der Hof untersuchte das Risikoanalysemodell von Eurostat und die Art und Weise, wie es eingesetzt wurde, um die Mitgliedstaaten mit Blick auf die Kontrollbesuche in eine nach Priorität geordnete Reihenfolge zu bringen. Er analysierte außerdem die Verfahren von Eurostat zur Durchführung von Überprüfungen in den Mitgliedstaaten. In der Umfrage des Hofes wurden die Mitgliedstaaten gefragt, ob der Überprüfungsansatz von Eurostat die mit den Eigenmitteln verbundenen Hauptrisiken abdeckt. Der Hof stellte fest, dass Eurostat bei seinen Überprüfungen ähnliche Verfahren und Methoden anwendet wie die Kommission bei der Überprüfung anderer Eigenmittel, z. B. der BNE- und MwSt.-Eigenmittel.

**92** Die Kontrollbesuche von Eurostat können die direkte Überprüfung von Daten in Bereichen mit höherem Risiko in den einzelnen Mitgliedstaaten umfassen. Dies umfasst die Überprüfung eines oder mehrerer Aspekte der Datenzusammenstellung mit dem Ziel, einen Überprüfungspfad von ausgewählten Komponenten der Kunststoffverpackungsabfälle bis hin zu den Quelldaten zu erstellen. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Hof hatte Eurostat keine Kriterien zur Beurteilung der Notwendigkeit direkter Überprüfungen in den Mitgliedstaaten entwickelt. Das Fehlen harmonisierter Kriterien birgt das Risiko, dass die Länderreferenten bei direkten Überprüfungen in verschiedenen Mitgliedstaaten keinen einheitlichen Ansatz anwenden. Bis Februar 2024 hatte Eurostat in keinem der fünf von ihm überprüften Mitgliedstaaten direkte Überprüfungen der Verfahren zur Datenzusammenstellung durchgeführt.

**93** Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass die meisten Mitgliedstaaten (81 % derjenigen, die auf die Umfrage des Hofes geantwortet haben) der Ansicht waren, dass das von Eurostat angewendete Überprüfungsverfahren die Hauptrisiken vollständig oder teilweise abdeckte. Etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten ging jedoch nicht davon aus, dass das Überprüfungsverfahren die Risiken im Zusammenhang mit den Methoden des Inverkehrbringens und der Abfallanalyse, mit dem Ausgleich, mit der fehlenden unabhängigen Überprüfung der Daten über die recycelten Mengen und mit dem Mangel an zuverlässigen Schätzungen für die Verlustquoten ausreichend abdecken würde.

**94** Da mehrere methodische Fragen noch nicht geklärt sind, wird es schwierig sein, sicherzustellen, dass die Hauptrisiken in Bezug auf die Qualität der mitgliedstaatlichen Daten während des laufenden Überprüfungszyklus angemessen abgedeckt werden. Einige Fragen erfordern die Annahme von Leitlinien oder Rechtsvorschriften auf EU-Ebene, z. B. zu den durchschnittlichen Verlustquoten (siehe Ziffern [51–52](#)), und können daher nicht allein durch die Überprüfungen von Eurostat und die anschließende Geltendmachung von Vorbehalten gelöst werden. Andere Fragen, wie z. B. die fehlende Kontrolle der Verarbeitung der von Recyclingunternehmen entgegengenommenen Abfälle, sind nicht Gegenstand der Eurostat-Überprüfungen (siehe Ziffer [75](#)).

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**95** Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten nicht ausreichend auf die Einführung der Eigenmittel auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff vorbereitet waren und dass die Maßnahmen der Kommission zur Überwachung und Unterstützung der Umsetzung zwar nützlich für die Verbesserung der Datenqualität waren, aber nicht rechtzeitig erfolgten. Er kommt darüber hinaus zu dem Schluss, dass die für die Zwecke der Eigenmittel verwendeten Daten nicht ausreichend vergleichbar und zuverlässig waren. Dies betrifft auch die Daten, die für die Berichterstattung über die Verwirklichung der in der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle festgelegten Recyclingziele verwendet werden.

**96** Der Hof hat festgestellt, dass die Einführung der neuen Eigenmittel nicht reibungslos verlaufen ist. Die Mitgliedstaaten setzten wichtige rechtliche Aspekte verspätet um, und die Kommission verfolgte die mit der Umsetzung zusammenhängenden Fragen, die sich auf die Berechnung der Eigenmittel auswirken, nicht rechtzeitig (siehe Ziffern [27–33](#)). Auch wenn dies zum Teil auf die durch die COVID-19-Pandemie verursachten Einschränkungen zurückzuführen war, stellte der Hof fest, dass die Unterstützung der Kommission für die Mitgliedstaaten in der Anfangsphase der Umsetzung zwar nützlich war, aber nicht rechtzeitig erfolgte (siehe Ziffern [34–41](#)). Die verspätete Annahme wichtiger rechtlicher Anforderungen verhinderte eine harmonisierte Einführung der Eigenmittel (siehe Ziffern [44–53](#)). Diese Probleme wirkten sich auf das erste Jahr der Einführung der Kunststoff-Eigenmittel aus, wobei der auf der Grundlage der Prognosen der Mitgliedstaaten erhobene Betrag um 1,1 Milliarden Euro geringer ausfiel als der Betrag, der auf den in den jährlichen Übersichten gemeldeten Schätzungen beruhte; diese Differenz musste durch die BNE-Eigenmittel ausgeglichen werden und hatte daher keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt (siehe Ziffern [54–60](#)). Es wird erwartet, dass in den kommenden Jahren weitere Eigenmittel eingeführt werden (siehe Ziffer [02](#)).

## Empfehlung 1 – Die bei der Einführung der Kunststoff-Eigenmittel gewonnenen Erkenntnisse anwenden

---

Bei der Vorbereitung künftiger Eigenmittel sollte die Kommission

- a) ermitteln, welche legislativen Änderungen erforderlich sind, und einen voraussichtlichen Zeitplan für den Vorschlag vorlegen;
- b) in Fällen, in denen die neuen Eigenmittel auf von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten beruhen, die wichtigsten Risiken bezüglich der Qualität der Daten ermitteln und diese Informationen vor der Einführung der neuen Eigenmittel mit den Mitgliedstaaten teilen;
- c) ein effizientes Verfahren einführen, mit dem erhebliche Verstöße, die betreffend die Umsetzung in nationales Recht festgestellt wurden, und Probleme, die die Datenqualität beeinträchtigen, weiterverfolgt werden.

**Zieldatum für die Umsetzung: für neue Eigenmittel, die nach 2024 vorgeschlagen werden**

**97** Die Mitgliedstaaten hatten wichtige Verfahren zur Datenzusammenstellung nicht angewandt, wie z. B. die Verwendung der beiden Zusammenstellungsmethoden für das Abfallaufkommen und den Ausgleich der Ergebnisse (siehe Ziffern [61–66](#)), die Verwendung des in den Rechtsvorschriften festgelegten Messpunkts zur Berechnung der recycelten Mengen oder die Verwendung von durchschnittlichen Verlustquoten auf der Grundlage harmonisierter Vorschriften (siehe Ziffern [67–71](#)). Der Hof stellte ferner fest, dass die Definition von *Kunststoff* in den EU-Rechtsdokumenten uneinheitlich war (siehe Ziffern [43–45](#)) und dass nicht alle Mitgliedstaaten die in der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle festgelegten Vorschriften für die Zusammenstellung umgesetzt hatten (siehe Ziffern [30–31](#)).

## Empfehlung 2 – Die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Daten verbessern

---

Die Kommission sollte

- a) gemeinsam mit den Mitgliedstaaten einen Zeitplan aufstellen, um die Schwierigkeiten zu beseitigen, die die einzelnen Länder daran hindern, das Abfallaufkommen nach den beiden Methoden zu schätzen und die Ergebnisse auszugleichen;
- b) gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Schwierigkeiten ermitteln, die sie daran hindern, den Eintritt ins Recyclingverfahren als Berechnungspunkt anzuwenden, um die als recycelt gemeldeten Mengen zu bestimmen, und Maßnahmen ergreifen, um diese Schwierigkeiten zu beheben.
- c) einen überarbeiteten Vorschlag für einen delegierten Rechtsakt zur Bestimmung der durchschnittlichen Verlustquoten vorlegen;
- d) die Angleichung der Definition von Kunststoff in allen für die Kunststoff-Eigenmittel verwendeten Texten vorschlagen.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2026**

**98** Im Rechtsrahmen sind keine Kontrollen der Recyclingverfahren vorgesehen. Daher besteht das Risiko, dass Kunststoffverpackungsabfälle, die als recycelt deklariert werden, nicht in allen Fällen tatsächlich recycelt werden (siehe Ziffern [72–84](#)). Der Hof stellte außerdem fest, dass die Mitgliedstaaten nicht in der Lage waren, sicherzustellen, dass die Bedingungen für das Recycling von Kunststoffverpackungsabfällen, die aus der EU ausgeführt wurden, weitgehend den Recyclingverfahren in der EU entsprechen (siehe Ziffern [85–88](#)). Die Kontrollen der Kommission erfolgten nach bewährten Verfahren, berücksichtigten die größten Risiken bezüglich der Datenzusammenstellung jedoch nicht ausreichend (siehe Ziffern [89–94](#)).

### **Empfehlung 3 – Das Risiko mindern, dass an Recyclingunternehmen verbrachte Abfälle anschließend nicht recycelt werden**

---

Die Kommission sollte das Risiko bewerten, dass Kunststoffverpackungsabfälle, die an Recyclingunternehmen innerhalb und außerhalb der EU verbracht werden, anschließend nicht recycelt werden. Sie sollte geeignete Maßnahmen zur Minderung dieses Risikos ermitteln und mit den Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Umsetzung erörtern.

**Zieldatum für die Umsetzung: 2027**

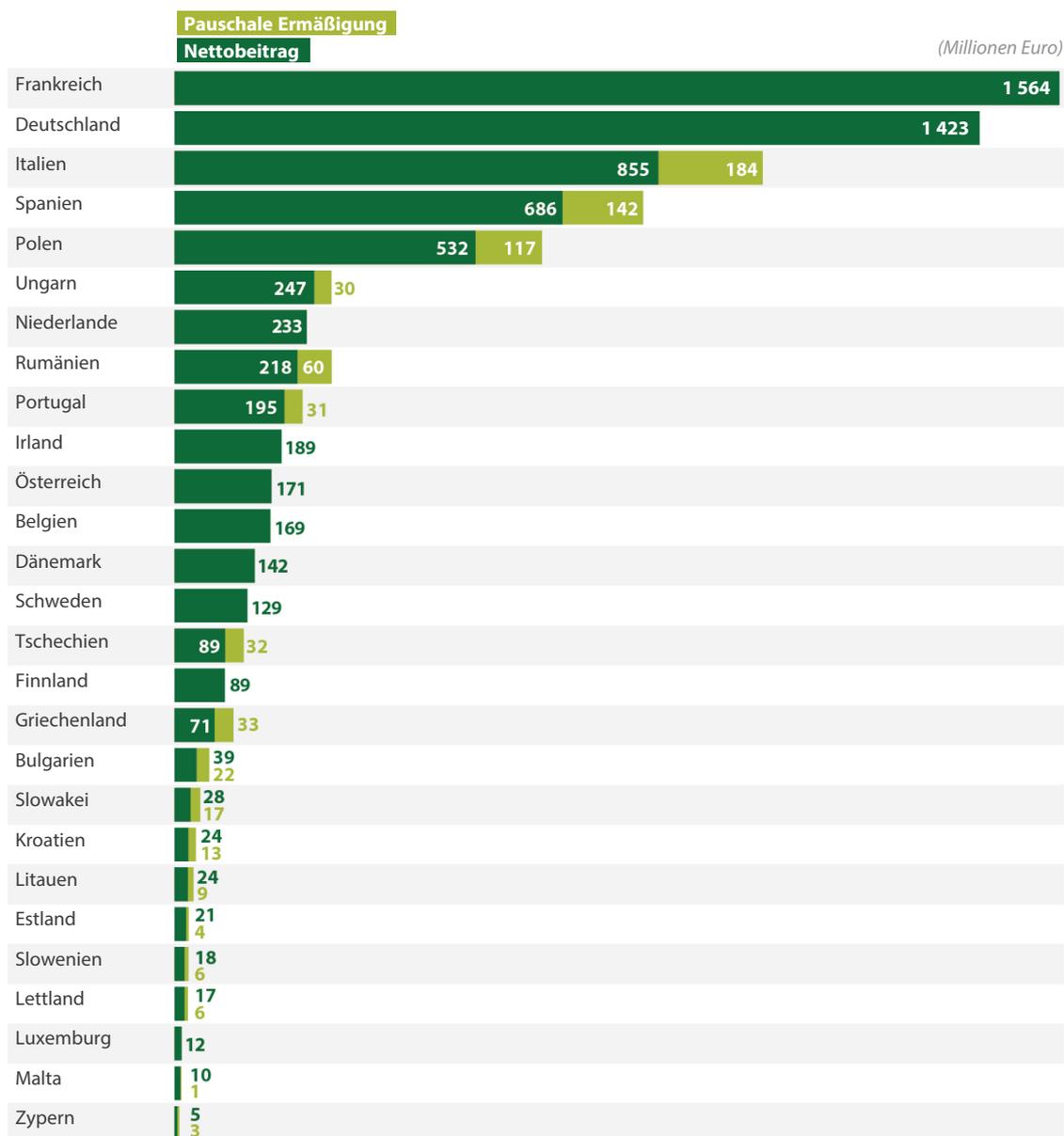
Dieser Bericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Jan Gregor, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 9. Juli 2024 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Tony Murphy  
*Präsident*

# Anhänge

## Anhang I – Nettobeiträge der Mitgliedstaaten zu den Kunststoff-Eigenmitteln im Jahr 2023 und entsprechende Kürzungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Tabelle 3 des Berichtigungshaushaltsplans Nr. 4 der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2023.

# Abkürzungen

**BNE:** Bruttonationaleinkommen

**BSP:** Bruttonationalprodukt

**Eurostat:** Statistisches Amt der EU

**GD BUDG:** Generaldirektion Haushalt

**GD ENV:** Generaldirektion Umwelt

**MwSt.:** Mehrwertsteuer

**SVAK:** Statistiken über Verpackungsabfälle aus Kunststoff

# Glossar

**Ansatz des Inverkehrbringens:** in erster Linie auf Daten der Hersteller von Kunststoffverpackungen beruhende Methode zur Schätzung von Kunststoffverpackungsabfällen zu dem Zeitpunkt, an dem das Produkt für den Vertrieb, den Verbrauch oder die Verwendung bereitgestellt wird.

**Erweiterte Herstellerverantwortung:** Ansatz, bei dem die Umweltverantwortung des Herstellers auf diejenige Phase im Lebenszyklus eines Produkts ausgeweitet wird, die nach der Verwendung eines Produkts kommt, darunter Recycling und Entsorgung.

**Organisation für Herstellerverantwortung:** Einrichtung, die Hersteller geschaffen haben, um ihren mit den Umweltauswirkungen ihrer Produkte zusammenhängenden Pflichten nachzukommen.

## Antworten der Kommission

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

## Zeitschiene

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

## Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Jan Gregor, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Lefteris Christoforou, Mitglied des Hofes. Herr Christoforou wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Theodosis Tsiolas und der Attachée Panagiota Liapi, dem Leitenden Manager Alberto Gasperoni, dem Aufgabenleiter José Parente und der stellvertretenden Aufgabenleiterin Diana Voinea. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Tadhg Ó Caoimh, Eda Caliskan und Marco Fians. Giuliana Lucchese leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



*Von links nach rechts:* Panagiota Liapi, Alberto Gasperoni, José Parente, Diana Voinea, Lefteris Christoforou, Tadhg Ó Caoimh, Eda Caliskan, Marco Fians und Theodosis Tsiolas.

# URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2024

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs (Hof) wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Im Allgemeinen ist die Weiterverwendung daher gestattet, sofern die Quelle und etwaige Änderungen angegeben werden. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

## **Verwendung des Logos des Hofes**

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-2881-1	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/584551	QJ-AB-24-018-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2886-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/266310	QJ-AB-24-018-DE-N

Im Januar 2021 führte die EU neue Eigenmittel auf der Grundlage der nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff ein, die in den Mitgliedstaaten anfallen. 2023 beliefen sich diese Eigenmittel auf 7,2 Milliarden Euro, was 4,0 % der Gesamteinnahmen der EU entspricht. Der Hof hat die Einführung dieser neuen Eigenmittel bewertet. Er gelangt zu dem Schluss, dass die Mitgliedstaaten nicht ausreichend vorbereitet waren und dass die verwendeten Daten nicht ausreichend vergleichbar und zuverlässig waren. Die Maßnahmen der Kommission führten zwar zu einer Verbesserung der Datenqualität, doch erfolgten sie nicht rechtzeitig. Der Hof empfiehlt der Kommission, die bei der Einführung dieser neuen Eigenmittel gewonnenen Erkenntnisse anzuwenden, die Vergleichbarkeit und Zuverlässigkeit der Daten zu verbessern und das Risiko zu mindern, dass an Recyclingunternehmen verbrachte Abfälle nicht tatsächlich recycelt werden.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/contact](https://eca.europa.eu/de/contact)

Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors