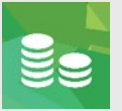


Erityiskertomus

## Kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvat EU:n tulot

Haastava alku tietojen riittämättömän vertailukelpoisuuden ja luotettavuuden vuoksi



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS-  
TUOMIOISTUIN

# Sisällys

	Kohta
<b>Tiivistelmä</b>	I–VIII
<b>Johdanto</b>	01–17
<b>Kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuva uusi omien varojen lähde</b>	01–07
<b>Muovijätteeseen perustuvien omien varojen laskeminen ja kerääminen</b>	08–10
<b>Syntyneen ja kierrätetyn muovijätteen laskenta</b>	11–15
<b>Tehtävät ja vastuut</b>	16–17
<b>Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa</b>	18–24
<b>Huomautukset</b>	25–94
<b>Uuden omien varojen lähteen käyttöönotto ei sujunut ongelmitta, mikä johti virheellisiin arvioihin</b>	25–60
Jäsenvaltiot eivät olleet riittävän valmistautuneita, ja komission tuki oli merkityksellistä mutta ei oikea-aikaista	25–41
Epäyhdenmukainen <i>muovin</i> määritelmä ja oikeudellinen epävarmuus haittasivat omien varojen lähteen yhdenmukaista käyttöönottoa	42–53
Ensimmäisenä täytäntöönpanovuonna ennakoitua muovijätteeseen perustuvat omat varat aliarvioitiin 1,1 miljardilla eurolla, ja EU:n talousarvion tasapainottamiseksi oli käytettävä BKTL-perusteisia rahoitusosuuksia	54–60
<b>Tietojen vertailukelpoisuuteen ja luotettavuuteen liittyviä ongelmia ei ole vielä ratkaistu</b>	61–94
Jäsenvaltiot käyttävät erilaisia tiedonkeruumenetelmiä eivätkä tasapainota saatuja tuloksia	61–66
Kierrätysmäärää ei mitata jätteen tullessa kierrätykseen	67–71
Kierrätysmääriä koskevat tiedot saattavat olla epäluotettavia, koska kierrättäjien vastaanottamien jätteiden käsittelyyn ei kohdisteta tarkastuksia	72–88

Komission tekemissä tarkastuksissa noudatetaan vakiintuneita prosesseja, mutta ne eivät riitä torjumaan tietojen keräämiseen liittyviä suurimpia riskejä 89–94

**Johtopäätökset ja suositukset** 95–98

## **Liitteet**

**Liite I – Jäsenvaltioiden nettorahoitusosuudet muovijätteeseen perustuvista omista varoista vuonna 2023 ja vastaavat vähennykset**

## **Lyhenteet**

## **Sanasto**

## **Komission vastaukset**

## **Tarkastuksen eteneminen**

## **Tarkastustiimi**

## Tiivistelmä

I Euroopan unionin omat varat ovat EU:n talousarvion tärkein tulonlähde. Tammikuussa 2021 EU otti käyttöön uuden varainlähteen, jäsenvaltioiden tuottamaan kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat. Tavoitteena oli monipuolistaa EU:n tulolähteitä ja edistää unionin ympäristötavoitteita kannustamalla jäsenvaltioita vähentämään tämäntyyppistä jätettä. Vuonna 2023 muovijätteeseen perustuvista omista varoista saadut tulot olivat 7,2 miljardia euroa, mikä on 4,0 prosenttia EU:n kokonaistuloista.

II Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli tutkia kehystä, jonka komissio on yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa luonut kyseisten omien varojen hallinnoinnille. Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti sitä, olivatko komissio ja jäsenvaltiot riittävän valmistautuneita uuden omien varojen lähteen käyttöönottoon ja pystyivätkö nämä varmistamaan uusien omien varojen laskennassa käytettävien tietojen vertailukelpoisuuden ja luotettavuuden.

III Tarkastuksen tavoitteena oli yksilöidä laskentaprosessin parannuskohteet varhaisessa vaiheessa. Lisäksi komission odotetaan saavan tämän tarkastuksen päätelmien avulla tietoa kokemuksista, jotka ovat merkityksellisiä tulevina vuosina käyttöön otettavien uusien omien varojen hallinnoinnin kannalta.

IV Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että jäsenvaltiot eivät olleet riittävän valmistautuneita kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvan omien varojen lähteen toteuttamiseen. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin toteaa, että vaikka komission toimet täytäntöönpanon seuraamiseksi ja tukemiseksi olivat hyödyllisiä tietojen laadun parantamisen kannalta, ne eivät olleet oikea-aikaisia. Tilintarkastustuomioistuin toteaa myös, että omien varojen tarkoituksiin käytetyt tiedot eivät olleet riittävän vertailukelpoisia tai luotettavia. Tämä koskee myös tietoja, joita käytetään raportoitaessa pakkauksista ja pakkausjätteestä annetun direktiivin kierrätystavoitteiden saavuttamisesta.

V Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltiot olivat myöhässä keskeisten oikeudellisten näkökohtien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöään. Tilintarkastustuomioistuin totesi myös, että *muovin* määritelmä vaihteli EU:n eri oikeudellisissa asiakirjoissa. Tämä esti yhdessä keskeisten oikeudellisten vaatimusten myöhäisen hyväksymisen kanssa kyseisen varainlähteen yhdenmukaisen käyttöönoton.

**VI** Jäsenvaltiot eivät myöskään soveltaneet keskeisiä tiedonkeruumenettelyjä, kuten kahden tiedonkeruumenetelmän käyttöä syntyneen jätteen osalta ja niistä saatujen tulosten tasapainottamista. Ne eivät käyttäneet lainsäädännössä määriteltyä mittauspistettä kierrätettyjen määrien laskemiseen eivätkä hyödyntäneet yhdenmukaistettuihin sääntöihin perustuvia keskimääräisiä hävikkiasteita.

**VII** Vaikka komission tekemissä tarkastuksissa noudatettiin vakiintuneita prosesseja, ne eivät riittäneet poistamaan suurimpia tietojen keräämiseen liittyviä riskejä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi riskin, että kierrätysprosessien tarkastusten puutteen vuoksi kierrätetyksi ilmoitettua muovipakkausjätettä ei välttämättä kaikissa tapauksissa oikeasti kierrätetä. Jäsenvaltiot eivät pystyneet varmistamaan, vastasivatko EU:n ulkopuolelle vietävän muovipakkausjätteen kierrätysedellytykset suurelta osin EU:n kierrätysprosessien edellytyksiä.

**VIII** Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio

- o ottaa huomioon muovijätteeseen perustuvien omien varojen käyttöön otosta saadut kokemukset
- o parantaa tietojen vertailukelpoisuutta ja luotettavuutta
- o lieventää riskiä siitä, että kierrättäjät eivät kierrätä heille lähetettyä jätettä sen saatuaan.

# Johdanto

## Kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuva uusi omien varojen lähde

**01** Euroopan unionin omat varat ovat EU:n talousarvion tärkein tulonlähde. Vuoteen 2021 asti omien varojen lähteitä oli kolme: perinteiset omat varat (pääasiassa EU:hun suuntautuvasta tuonnista kannetuista tulleista), arvonlisäveroon (ALV) perustuvat omat varat ja bruttokansantuloon (BKTL) perustuvat omat varat.

**02** Tammikuussa 2021 EU otti käyttöön uuden jäsenvaltioiden tuottamaan kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvan omien varojen lähteen, jäljempänä ”muovijätteeseen perustuvat omat varat”<sup>1</sup>. Tämä oli ensimmäinen merkittävä muutos EU:n omien varojen järjestelmässä sitten vuoden 1988, jolloin otettiin käyttöön bruttokansantuloon (BKTL) perustuvat omat varat. Muovijätteeseen perustuvat omat varat ovat myös ensimmäinen askel etenemissuunnitelmassa, jossa otetaan käyttöön uusia omia varoja EU:n elpymisvälineen takaisinmaksun varmistamiseksi. Etenemissuunnitelma on liitetty neuvoston, parlamentin ja komission väliseen toimielinten sopimukseen vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä<sup>2</sup>.

**03** Omia varoja koskevassa päätöksessä mainitaan, että näiden uusien omien varojen käyttöönotto kannustaa vähentämään kertakäyttömuovien kulutusta, lisäämään kierrätystä ja edistämään kiertotaloutta. Siinä todetaan myös, että uusien omien varojen on tarkoitus tukea paremmin unionin politiikan tavoitteita ja supistaa jäsenvaltioiden BKTL:oon perustuvia rahoitusosuuksia<sup>3</sup>.

**04** Vuonna 2023 muovijätteeseen perustuvista omista varoista saadut tulot olivat 7,2 miljardia euroa eli 4,0 prosenttia EU:n kokonaistuloista (ks. *kaavio 1*). Rahoitusosuuksien jakautuminen jäsenvaltioittain esitetään *liitteessä I*.

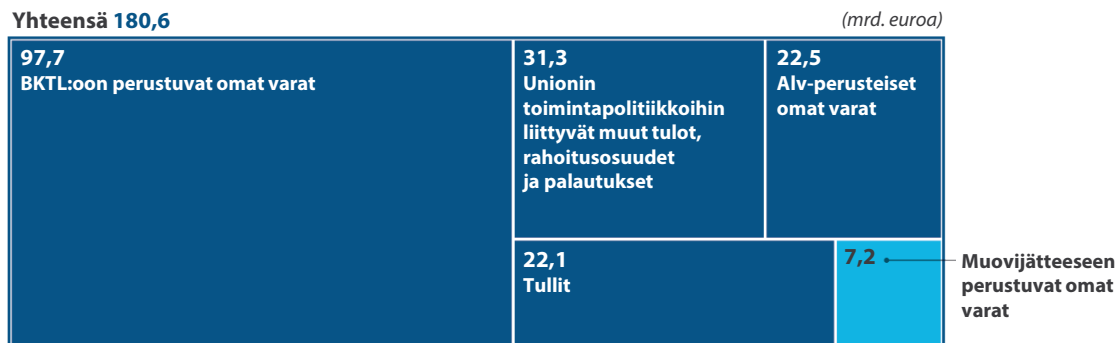
---

<sup>1</sup> Neuvoston päätös 2020/2053 (jäljempänä ”omia varoja koskeva päätös”).

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen [toimielinten sopimus](#) talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, mukaan lukien etenemissuunnitelma uusien omien varojen käyttöönottamiseksi.

<sup>3</sup> Omia varoja koskeva päätös, johdanto-osan 6 ja 7 kappale.

## Kaavio 1 – EU:n tulonlähteet vuonna 2023

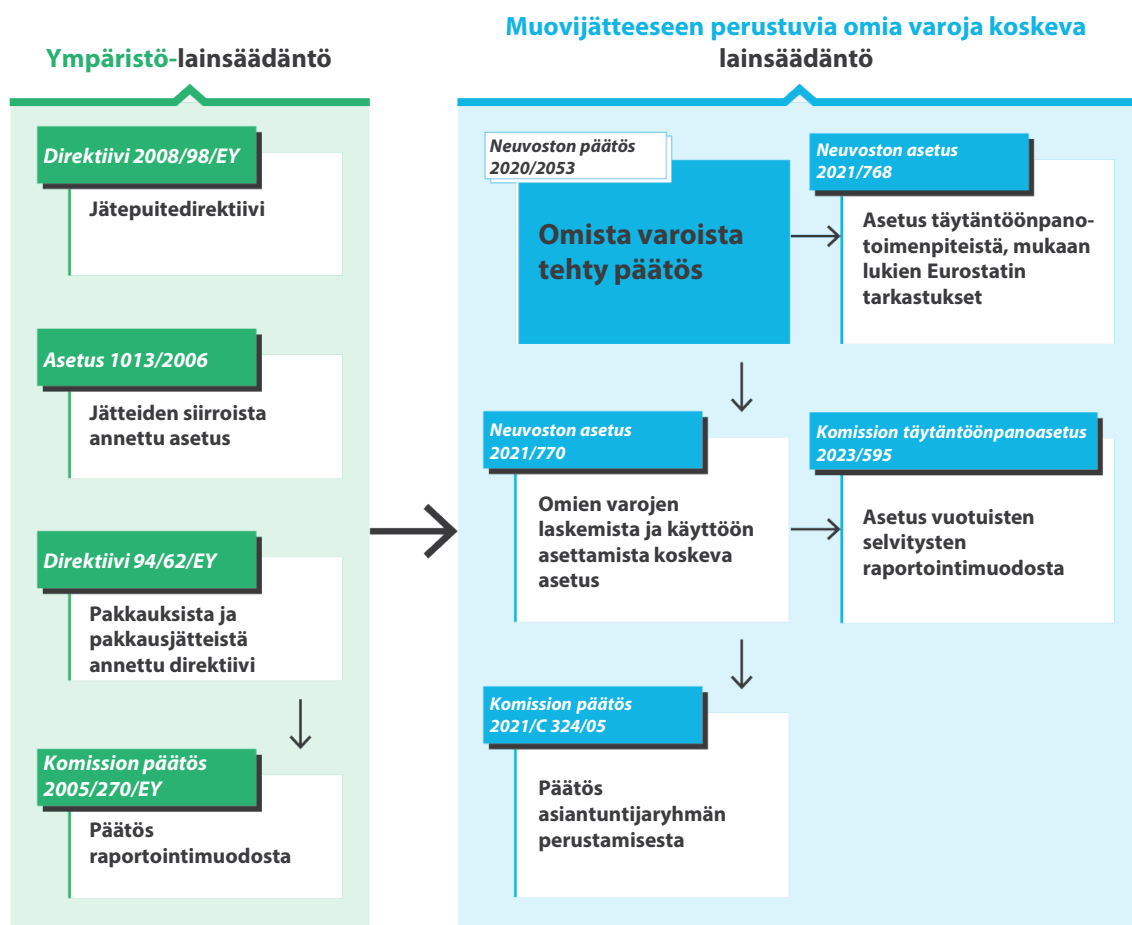


*Huomautus:* Tähän lukuun eivät sisälly Next Generation EU -elpymisvälineeseen liittyvät talousarviotulot välineen poikkeuksellisen ja väliaikaisen luonteen vuoksi.

*Lähde:* Tilintarkastustuomioistuin EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen perusteella.

**05** *Kaaviossa 2* esitetään yleiskatsaus lainsäädäntökehykseen, joka koostuu ympäristölainsäädännöstä ja muovijätteeseen perustuvia omia varoja koskevasta lainsäädännöstä.

## Kaavio 2 – Lainsäädäntökehys



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**06** Jätepuitedirektiivissä<sup>4</sup> määritellään jätehuoltoon liittyvät peruskäsitteet ja määritelmät, mukaan lukien jätteet, kierrätys ja hyödyntäminen. Pakkauksista ja pakkausjätteestä annetussa direktiivissä<sup>5</sup> vahvistetaan määritelmät, kierrätystavoitteet ja muut pakkauksiin ja pakkausjätteisiin erityisesti sovellettavat säännökset. Direktiivissä edellytetään myös, että jäsenvaltiot kokoavat ja raportoivat tietoa muovipakkausjätteestä. Näitä tietoja on käytetty vuodesta 1997 lähtien sen tarkistamisessa, onko direktiivissä asetetut kierrätystavoitteet saavutettu. Jätteiden siirrosta annetussa asetuksessa<sup>6</sup> määritellään säännöt, jotka koskevat jätteen kuljetusta EU:n sisällä ja vientiä EU:n ulkopuolisiin maihin.

**07** Omia varoja koskevassa päätöksessä vahvistetaan muovijätteeseen perustuvien omien varojen laskentamenetelmä. Muussa lainsäädännössä<sup>7</sup> säädetään muista tärkeistä yksityiskohdista kyseisen omien varojen lähteen täytäntöönpanossa. Tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa 03/2022, joka koskee komission ehdotusta kolmen uuden omien varojen lähteen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä, ehdotettiin kaikkia omia varoja koskevien sääntöjen konsolidointia ja yhdenmukaistamista<sup>8</sup>.

## Muovijätteeseen perustuvien omien varojen laskeminen ja kerääminen

**08** Muovijätteeseen perustuvat omat varat koostuvat kansallisista rahoitusosuuksista, jotka ovat 0,8 euroa kilolta kierrättämätöntä muovipakkausjätettä. Jotta kansallisiin rahoitusosuuksiin ei kohdistuisi liiallisia regressiivisiä vaikutuksia, 17 sellaisen jäsenvaltion rahoitusosuuksiin, joiden BKTL asukasta kohden vuonna 2017 oli vähemmän kuin EU:n keskiarvo, sovellettiin kiinteämääräistä vähennystä<sup>9</sup>. Vähennys laskettiin kertomalla jäsenvaltion vuoden 2017 väkiluku 3,8 kilolla ja 0,8 eurolla. **Kaavio 3** havainnollistaa laskentamenetelmää.

---

<sup>4</sup> Direktiivi 2008/98/EY.

<sup>5</sup> Pakkauksista ja pakkausjätteistä annettu direktiivi 94/62/EY.

<sup>6</sup> Asetus (EY) N:o 1013/2006.

<sup>7</sup> Neuvoston asetus 2021/768 (valvonta- ja seurantatoimenpiteet), komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2023/595 (raportointivaatimukset) ja neuvoston asetus 2021/770 (omien varojen käyttöön asettamisessa noudatettava menettely).

<sup>8</sup> Ks. 42–44 kohta.

<sup>9</sup> Omia varoja koskeva päätös, johdanto-osan 7 kappale.



### Kaavio 3 – Jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien laskenta

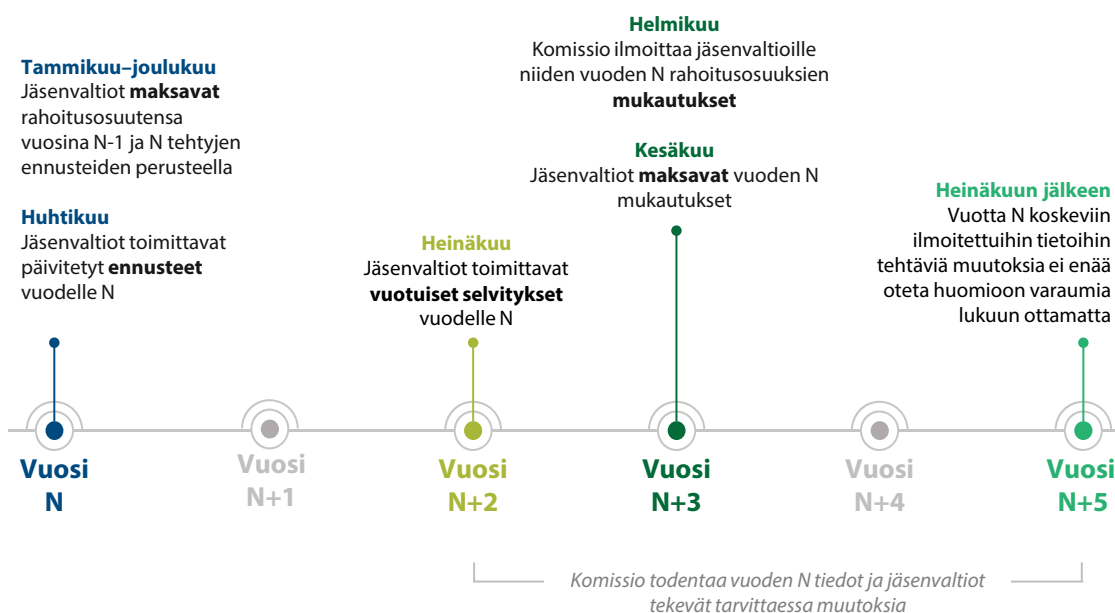
$$\begin{array}{l}
 \text{Tietynä vuonna} \\
 \text{(paino kilogrammoina)} \\
 \hline
 \text{Kierrättämätön} \\
 \text{muovipakkausjäte} = \text{Syntynyt} \\
 \text{muovipakkausjäte} - \text{Kierrätetty} \\
 \text{muovipakkausjäte} \\
 \\
 \text{Rahoitusosuus} \\
 \text{EU:n} \\
 \text{talousarvioon (€)} = \left[ \text{Kierrättämätön} \right. \\
 \text{muovipakkausjäte} \times \left. \text{0,80 euroa/kg} \right] - \text{Vähennys euroina} \\
 \text{(soveltuviissa} \\
 \text{tapauksissa)}
 \end{array}$$

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin omia varoja koskevan päätöksen perusteella.

**09** Nämä laskelmat perustuvat jäsenvaltioiden ilmoittamiin tilastotietoihin vuosittain syntyvän ja kierrätetyn muovipakkausjätteen kokonaismäärästä. Koska asiaankuuluvat tiedot ovat saatavilla kaksi vuotta asianomaisen vuoden jälkeen, komissio laskee ensin rahoitusosuudet jäsenvaltioiden kanssa sovittujen ennusteiden perusteella. Tämä on vakiokäytäntö, jota sovelletaan myös arvonlisäveroon ja BKT:oon perustuviin omiin varoihin.

**10** Komissio mukauttaa jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien laskelmia, kun tilastotiedot ovat saatavilla. Komissio kerää maksettavat määrät vuosittain jäsenvaltioilta, jotka ovat maksaneet liian vähän suhteessa niiden osuuteen EU:n bruttokansantulosta, ja jakaa ne tämän jälkeen liikaa maksaneiden jäsenvaltioiden kesken. *Kaaviossa 4* esitetään tärkeimmät välitavoitteet jäsenvaltioiden muovijätteeseen perustuvien omien varojen rahoitusosuuksien laskemiseksi ja keräämiseksi.

## Kaavio 4 – Välitavoitteet jäsenvaltioiden tietyn vuoden N rahoitusosuuksien laskemisessa ja keräämisessä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin neuvoston asetuksen (EU) 2021/770 perusteella.

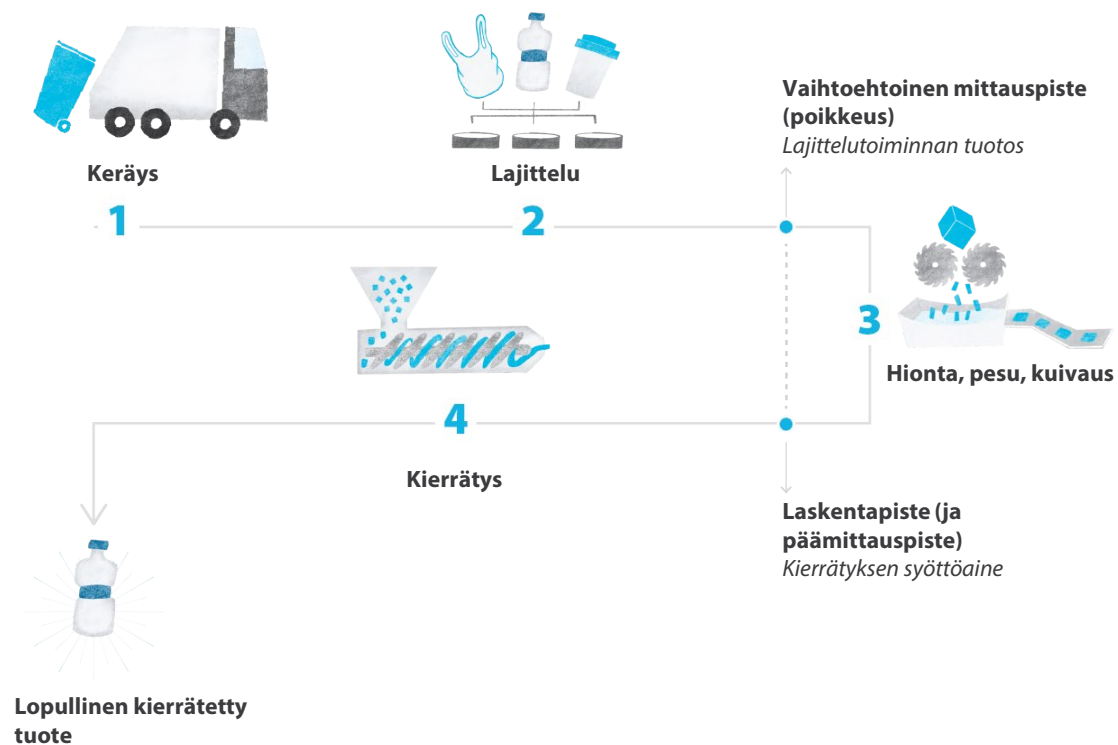
## Syntyneen ja kierrätetyn muovijätteen laskenta

**11** Vuotuisten selvitysten laadinnassa käytettävän lomakkeen vahvistavan täytäntöönpanoasetuksen<sup>10</sup> mukaisesti jäsenvaltioiden on käytettävä kahta menetelmää syntyneen muovipakkausjätteen määrän arviointiin. Ensimmäinen on markkinoille saattamiseen perustuva menetelmä, joka perustuu pääasiassa muovipakkausten tuottajilta saatuihin tietoihin. Toinen on jäteanalyysiin perustuva menetelmä, joka perustuu tietyn jätevirran materiaalimääriä ja -tyyppejä koskeviin tietoihin. Jäsenvaltioiden on toimitettava molempien menetelmien tuloksiin perustuva yksi arvio syntyvästä jätteestä. Tätä kutsutaan näiden kahden menetelmän tasapainottamiseksi.

<sup>10</sup> Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2023/595.

**12** Pakkauksista ja pakkausjätteestä annettuun direktiiviin<sup>11</sup> sisältyy vaatimus siitä, että kierrätettävä pakkausjäte punnitaan, kun jäte tulee kierrätykseen ("laskentapiste"). Tästä vaatimuksesta poiketen lainsäädännössä sallitaan jätteen punnitseminen lajittelutoimenpiteen jälkeen edellyttäen, että kyseinen jäte tämän jälkeen kierrätetään ja että niiden materiaalien tai aineiden paino, jotka poistetaan ennen kierrätystä toteutettavissa toimissa, vähennetään. Lisätietoja *kaaviossa 5*.

### Kaavio 5 – Kierrätetyn muovipakkausjätteen laskenta



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin kaavion A 1 perusteella: Muovin laskentapiste, Commission guidance for the compilation and reporting of data on packaging and packaging waste according to Decision 2005/270/EC, s. 67, maaliskuun 2023 versio.

<sup>11</sup> Pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin muuttamisesta annettu direktiivi (EU) 2018/852, 6 a artiklan 2 kohta.

**13** Jos jäsenvaltiot käyttävät laskentapisteessä punnitsemista koskevaa poikkeusta, ne voivat käyttää keskimääräisiä hävikkiasteita arvioidessaan ennen kierrätystä poistettujen materiaalien tai aineiden painoa. Keskimääräisiä hävikkiasteita saadaan käyttää ainoastaan tapauksissa, joissa luotettavia tietoja ei voida saada muulla tavalla, ja ne on laskettava komission delegoidussa säädöksessä vahvistamien sääntöjen mukaisesti. Jätepuitedirektiivissä edellytettiin, että komissio antaa 31. maaliskuuta 2019 mennessä delegoidun säädöksen keskimääräisistä hävikkiasteista<sup>12</sup>.

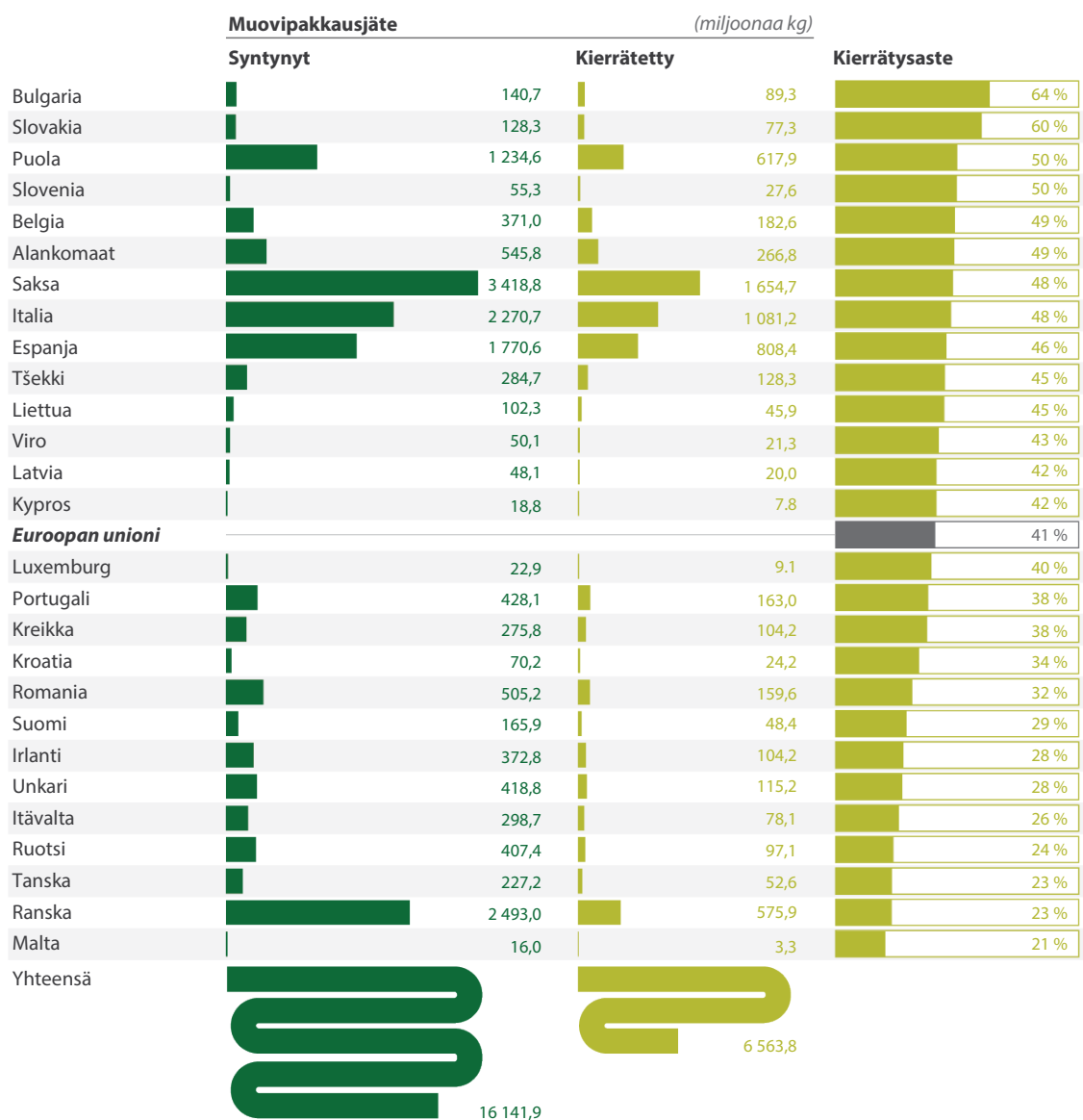
**14** Jäsenvaltioiden on varmistettava, että EU:n ulkopuolelle kierrätystä varten viety jäte otetaan huomioon kierrätystavoitteita tarkasteltaessa ainoastaan silloin, jos viejäjäsenvaltio todistaa, että jätteen käsittelyedellytykset EU:n ulkopuolella vastasivat suurelta osin EU:n ympäristölainsäädännön vaatimuksia<sup>13</sup>. Jäsenvaltioon kierrätettäväksi tuotu muovipakkausjäte olisi vähennettävä kyseisen jäsenvaltion kierrätetyn jätteen kokonaismäärästä. *Kaaviossa 6* esitetään kierrätysasteet, jotka perustuvat jäsenvaltioiden vuonna 2023 ilmoittamiin omia varoja koskeviin tietoihin vuodelta 2021.

---

<sup>12</sup> Jätteistä annetun direktiivin muuttamisesta annettu [direktiivi \(EU\) 2018/851](#), 11 a artiklan 10 alakohta.

<sup>13</sup> [Direktiivi \(EU\) 2018/851](#) jätteistä annetun direktiivin muuttamisesta, 11a artiklan 8 kohta, ja [Direktiivi \(EU\) 2018/852](#) pakkauksista ja pakkajätteistä annetun direktiivin muuttamisesta, 6a artiklan 8 kohta.

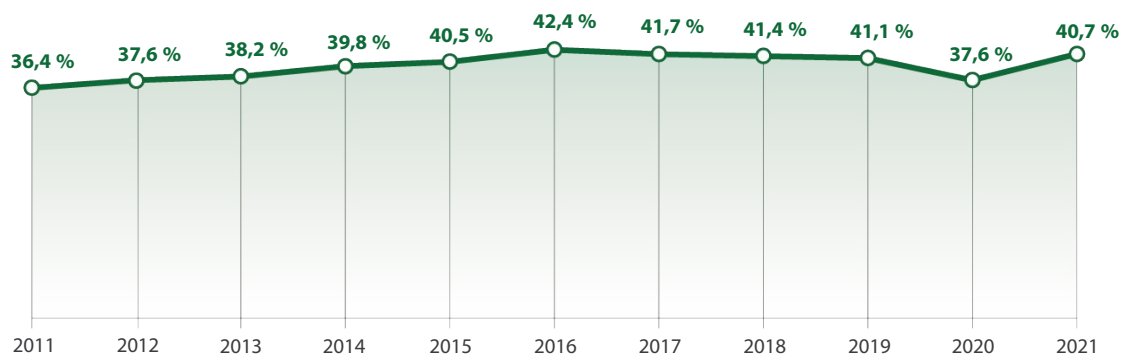
## Kaavio 6 – Raportoidut muovipakkausten kierrätysasteet vuonna 2021



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioiden vuoden 2021 vuotuisten selvitysten perusteella.

**15** *Kaaviosta 7* käy ilmi, että keskimääräinen kierrätysaste on pysynyt suhteellisen vakaana viime vuosikymmenen aikana. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin totesi katsauksessaan EU:n toimista muovijäteongelman ratkaisemiseksi, että useat näkökohdat voivat ajan mittaan vaikuttaa tietojen vertailukelpoisuuteen<sup>14</sup>.

### Kaavio 7 – Keskimääräinen kierrätysaste EU:ssa viime vuosikymmenen aikana



*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin julkaisemien vuosien 2011–2020 tietojen ja vuonna 2023 toimitettujen jäsenvaltioiden vuotta 2021 koskevien selvitysten perusteella.

## Tehtävät ja vastuut

**16** Jäsenvaltiot vastaavat muovijätteen perustuvien omien varojen laskennassa käytettävien tilastotietojen kokoamisesta ja raportoinnista<sup>15</sup>. Jäsenvaltioiden on myös nimettävä edustajia muovipakkausjätettä koskevia tilastoja käsittelevään asiantuntijaryhmään avustamaan ja neuvomaan komissiota kyseiseen tilastoalaan liittyvissä asioissa. Ympäristölainsäädännön osalta jäsenvaltioiden on täytettävä EU:n lainsäädännön mukaiset velvoitteensa, joihin kuuluu asiaa koskevan EU:n lainsäädännön saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen soveltaminen<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> [Katsaus 04/2020](#); kohdat 44 ja 45. EU:n toimet muovijäteongelman ratkaisemiseksi.

<sup>15</sup> [Neuvoston asetus \(EU, Euratom\) 2021/770](#).

<sup>16</sup> [Euroopan unionista tehty sopimus](#), 4 artiklan 3 kohta. Lisätietoja [tilintarkastustuomioistuimen katsauksessa 07/2018 EU:n lainsäädännön soveltaminen käytännössä: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaiset Euroopan komission valvontatehtävät](#).

**17** Komissiossa näistä omista varoista vastaavat pääosastot ovat EU:n tilastotoimisto Eurostat, budjettipääosasto (BUDG) ja ympäristöasioiden pääosasto (ENV). Näiden pääosastojen tehtävät ja vastuualueet on määritelty yhteisymmärryspöytäkirjassa. Niihin kuuluvat keskeiset järjestelyt on lueteltu *kaaviossa 8*.

## Kaavio 8 – Komission tehtävät ja vastuualueet



### Eurostat

- tarkistaa jäsenvaltioiden muovipakkausjätettä koskevat tiedot
- tekee tarkastuksia jäsenvaltioissa
- ilmoittaa varaumista budjettipääosastolle
- johtaa muovipakkausjätettä koskevia tilastoja käsittelevän asiantuntijaryhmän työtä
- ehdottaa toimenpiteitä tietojen laadun varmistamiseksi.



### Ympäristöasioiden pääosasto

- ehdottaa jätelainsäädäntöä
- seuraa jätelainsäädännön täytäntöönpanoa
- tiedottaa Eurostatille ja budjettipääosastolle lainsäädäntöön liittyvistä ongelmista, myös mahdollisista rikkomuksista.



### Budjettipääosasto

- laskee ja kerää jäsenvaltioiden rahoitusosuudet
- laskee ja kerää rahoitusosuuksien mukautukset
- asettaa ja poistaa varauksia tietojen laadusta.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin Eurostatin, budjettipääosaston ja ympäristöasioiden pääosaston välisen yhteisymmärryspöytäkirjan perusteella.

# Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

**18** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli tutkia kehystä, jonka komissio on yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa luonut kyseisten omien varojen hallinnoinnille. Tarkastajat arvioivat erityisesti,

- o olivatko komissio ja jäsenvaltiot riittävän valmistautuneita uuden omien varojen lähteen käyttöönottoon
- o pystyivätkö komissio ja jäsenvaltiot varmistamaan tietojen vertailukelpoisuuden ja luotettavuuden kyseisten uusien omien varojen laskennassa.

**19** Tämän tarkastuksen (kesäkuusta 2023 helmikuuhun 2024) avulla tilintarkastustuomioistuin pyrki myös tunnistamaan varhaisessa vaiheessa alat, joilla laskentaprosessia voidaan parantaa. Lisäksi komission odotetaan saavan tämän tarkastuksen päätelmien avulla tietoa kokemuksista, jotka voivat olla merkityksellisiä tulevinä vuosina mahdollisesti käyttöön otettavien muiden omien varojen hallinnoinnin kannalta.

**20** Tilintarkastustuomioistuin laati tarkastuskriteerit asiaa koskevasta lainsäädännöstä, [paremman sääntelyn suuntaviivoista](#) ja komission nykyisistä, niin ikään tilastotietoihin perustuvia BKT- ja alv-perusteisia omia varoja koskevista käytännöistä.

**21** Tilintarkastustuomioistuimen lähestymistavan pääkohdat olivat seuraavat:

- o asiaa koskevan lainsäädännön sekä komission ja muovipakkausjätettä koskevia tilastoja käsittelevän asiantuntijaryhmän keskeisten asiakirjojen asiakirjatarkastus (menettelyt, ohjeasiakirjat, mallit, työasiakirjat, jäsenvaltioiden kanssa pidettyjen kokousten pöytäkirjat)
- o Eurostatin, budjettipääosaston ja ympäristöasioiden pääosaston haastattelut
- o analyysi jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista, joita ne hyödynsivät vuoden 2021 rahoitusosuuksien laskennassa käytetyissä ennusteissa, pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin mukaisista laaturaporteista ja jäsenvaltioiden vuonna 2023 lähettämistä vuotuisista selvityksistä.



**22** Tilintarkastustuomioistuin teetti kyselyn tiedonkeruusta vastaaville 27 kansalliselle viranomaiselle saadakseen näiden näkemyksen siitä, miten komissio hallinnoi kyseisiä omia varoja. Tilintarkastustuomioistuin sai 26 vastausta, joita se käytti lisätietolähteenä. Kerättyä tietoa täydennettiin järjestämällä kuuden jäsenmaan asianomaisten viranomaisten etähaastatteluja.

**23** Tarkastuksen aikana tilintarkastustuomioistuin kävi seuraavissa kolmessa jäsenvaltiossa: Romania, Italia ja Alankomaat. Kyseiset jäsenvaltiot valittiin Eurostatissa saatavilla olevien tietojen perusteella. Käyntien tarkoituksena oli kerätä tietoja jäsenvaltioissa, joiden välillä on eroja syntyneen muovijätteen määrässä asukasta kohti, kierrätysasteessa ja kierrätettäväksi viedyn jätteen määrässä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin oli läsnä tarkkailijoina Eurostatin Puolaan tekemällä tarkastuskäynnillä kerätäkseen tietoja siitä, miten Eurostat panee todentamiskehyksensä täytäntöön tarkastusten avulla.

**24** Tarkastuksessa ei tutkittu sitä, johtiko muovijätteeseen perustuvan omien varojen lähteen käyttöönotto syntyneen muovijätteen vähenemiseen tai kierrätysmäärien kasvuun. Tilintarkastustuomioistuin ei myöskään tehnyt oikeudellista analyysiä siitä, pitäisikö niiden ongelmien vuoksi, joita EU:n lainsäädännön saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on ollut, käynnistää rikkomusmenettelyjä.

## Huomautukset

### Uuden omien varojen lähteen käyttöönotto ei sujunut ongelmitta, mikä johti virheellisiin arvioihin

Jäsenvaltiot eivät olleet riittävän valmistautuneita, ja komission tuki oli merkityksellistä mutta ei oikea-aikaista

**25** Jotta muovijätteeseen perustuvien omien varojen käyttöönotto olisi sujunut ongelmitta ja laskentatiedot olisivat olleet riittävän vertailukelpoisia ja luotettavia, jäsenvaltioiden olisi pitänyt saattaa pakkauksista ja pakkausjätteistä annetulla direktiivillä käyttöön otetut määritelmät ja laskentamenetelmät oikea-aikaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. [Paremmen sääntelyn suuntaviivoissa](#) suositellaan, että komissio tutkii huolellisesti kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä varmistaakseen, että niitä noudatetaan täysimääräisesti, ja käynnistää tarvittaessa korjaavia toimia.

**26** Koska säädösten noudattamatta jättämisellä voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien laskentaan, on tärkeää, että komissio analysoi ajoissa havaitsemansa ongelmat, jotka koskevat kansallisia lainsäädäntöjä tai säädösten saattamista niiden osaksi. Tämän jälkeen komission olisi käytettävä analyysiaan suuririskisten jäsenvaltioiden ja tiedonkeruualueiden tunnistamiseen todentamista varten.

**Useimmat jäsenvaltiot ovat myöhästyneet pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja vie vuosia, että komissio puuttuu näihin ongelmiin**

**27** Pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin muutoksessa todetaan, että tietojen vertailukelpoisuutta ja luotettavuutta on parannettava<sup>17</sup>. Muutoksella otettiin käyttöön joukko uusia määritelmiä ja laskentasääntöjä, jotka on saatettava osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä 5. heinäkuuta 2020 mennessä. Näin ollen, kun komissio ehdotti muovijätteeseen perustuvia omien varojen lähdeä toukokuussa 2018<sup>18</sup>, tarve parantaa tietojen laatua oli tiedostettu. Myös tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa komission ehdotuksesta omia varoja koskevaksi päätökseksi korostettiin tätä tarvetta<sup>19</sup>.

**28** Tilintarkastustuomioistuin yksilöi ne pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin säännökset, jotka ovat merkityksellisiä muovijätteeseen perustuvien omien varojen laskennassa<sup>20</sup>. Se myös analysoi, oliko komissio todentanut, että jäsenvaltiot olivat saattaneet nämä säännökset asianmukaisesti osaksi omaa lainsäädäntöään.

**29** Tilintarkastustuomioistuin totesi, että viisi jäsenvaltiota oli ilmoittanut komissiolle saattaneensa direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään määräajassa. Jäsenvaltioita, jotka joko eivät olleet ilmoittaneet komissiolle saattaneensa direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään tai jotka olivat ilmoittaneet komissiolle, että ne eivät olleet saattaneet direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään, oli 22. Komissio käynnisti rikkomusmenettelyt näiden 22 jäsenvaltion osalta. Sen jälkeen, kun jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet saattaneensa direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä, 12 näistä rikkomusmenettelyistä saatiin päätökseen vuonna 2021, seitsemän vuonna 2022 ja kaksi vuonna 2023. Jäljellä oleva menettely oli vielä kesken tarkastuksen ajankohtana, koska asianomainen jäsenvaltio (Kroatia) ei ollut ilmoittanut komissiolle, että se oli saattanut direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään.

---

<sup>17</sup> [Jätepuitedirektiivin muuttamisesta annettu direktiivi \(EU\) 2018/852](#), johdanto-osan 22 kappale.

<sup>18</sup> Komission ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä, [COM\(2018\) 325 final](#).

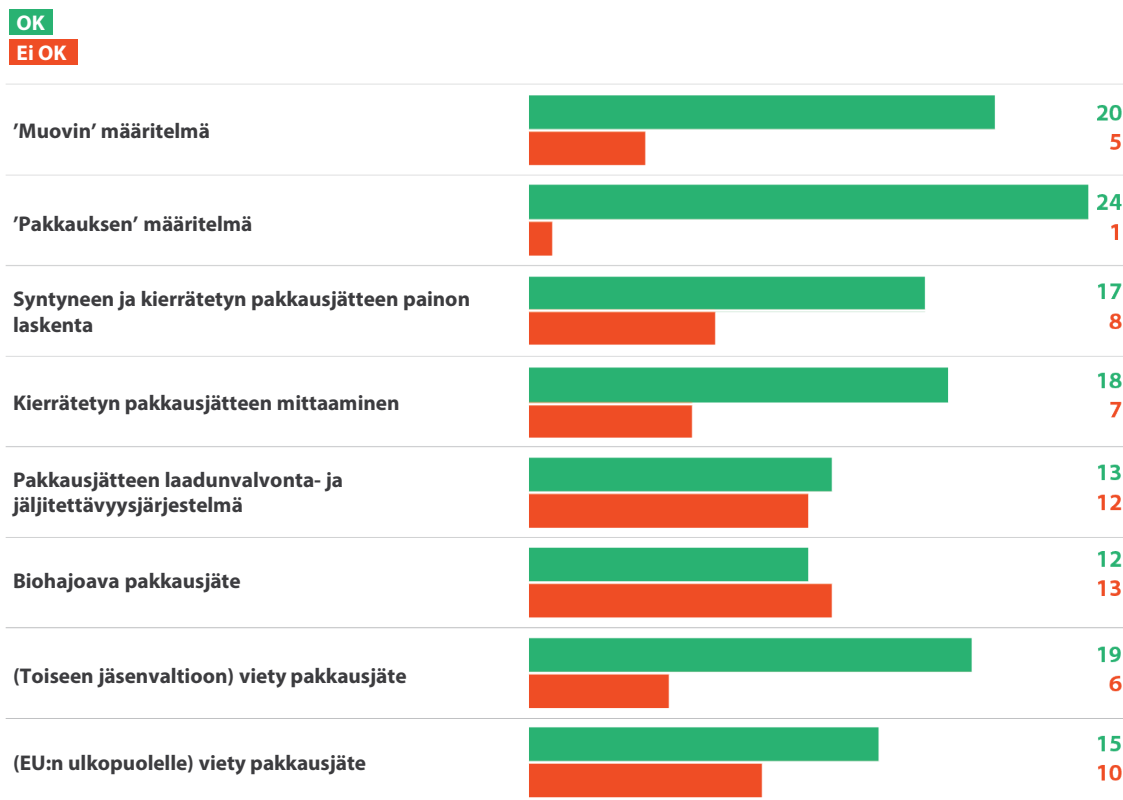
<sup>19</sup> Tilintarkastustuomioistuimen [lausunto 5/2018](#), kohta 40 ja laatikko 2.

<sup>20</sup> Pakkauksista ja pakkausjätteistä annettu direktiivi [94/62/EY](#), 3 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 2 kohta sekä 6 a artiklan 1–5, 7 ja 8 kohta.

**30** Kun kukin jäsenvaltio oli ilmoittanut komissiolle saattaneensa direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään, komissio kehotti ulkopuolista toimeksisaajaa suorittamaan vaatimustenmukaisuustarkastukset. Syyskuussa 2022 ulkopuolinen toimeksisaaja toimitti komissiolle vaatimustenmukaisuustarkastukset, joista käyvät ilmi 23 jäsenvaltion tarkastusten tulokset. Toimeksisaaja teki komissiolle helmi- ja maaliskuussa 2023 vielä kaksi vaatimustenmukaisuustarkastusta. Espanja oli juuri ilmoittanut komissiolle, että saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä saatettaisiin päätökseen vuonna 2023, joten vastaava vaatimustenmukaisuustarkastus oli määrä saattaa päätökseen vuonna 2024.

**31** Tilintarkastustuomioistuin analysoi ulkoisen toimeksisaajan 25 vaatimustenmukaisuustarkastuksen tulokset. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, oliko kaikki keskeiset säännökset ja määritelmät, jotka liittyvät tietojen keräämiseen muovijätteen perustuvien omien varojen laskemista varten, saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että näistä jäsenvaltioista seitsemässätoista vähintään yhtä omien varojen laskennan kannalta olennaista säännöstä ei ollut saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä (ks. [kaavio 9](#)).

## Kaavio 9 – Muovijätteeseen perustuvien omien varojen laskennan kannalta merkityksellisiä säännöksiä koskevien ulkoistettujen vaatimustenmukaisuustarkastusten tulokset jäsenvaltioiden lukumäärän mukaan



*Huomautus:* Tarkastuksen aikaan komissio ei ollut saanut kahden jäsenvaltion vaatimustenmukaisuustarkastuksen tuloksia.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin ulkoisen toimeksisaajan laatimien vaatimustenmukaisuustarkastusten tarkastusraporttien perusteella.

**32** Komissio toimi asianmukaisesti tapauksissa, joissa jäsenvaltiot eivät ilmoittaneet saattaneensa direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Se ei kuitenkaan analysoinut välittömästi vaikutusta, joka ulkoisen toimeksisaajan yksilöimillä ongelmilla kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisessa oli muovijätteeseen perustuvien omien varojen laskentaan. Vaatimustenmukaisuustarkastusten tuloksia ei näin ollen otettu huomioon komission priorisoinnissa, joka koski jäsenvaltioiden tiedonkeruuseen kohdistettavia tarkastuksia.

**33** Komissio käyttää vaatimustenmukaisuustarkastusten tuloksia jäsenvaltioissa suorittamissaan tarkastuksissa. Koska näiden tarkastusten odotetaan kuitenkin jatkuvan vuosina 2023–2026, vaatimustenmukaisuustarkastuksissa havaittuihin mahdollisiin vakaviin ongelmiin ei vastata ajoissa. Tarkastusten aikana havaitut omien varojen laskentaan vaikuttavat ongelmat johtavat varaumaan, jonka komissio poistaa havaittujen ongelmien ratkaisemisen jälkeen. Muista omista varoista saatu kokemus osoittaa, että varaumien poistaminen voi kestää useita vuosia. Näin ollen jäsenvaltiot voivat jatkaa eri määritelmien ja epäasianmukaisten tiedonkeruumenetelmien käyttöä pitkään. Erot voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien laskentaan.

#### **Komissio toteutti useita toimia jäsenvaltioiden tukemiseksi, mutta enimmäkseen uuden omien varojen lähteen käyttöönoton jälkeen**

**34** Komission olisi laadittava uuden omien varojen lähteen täytäntöönpanoon liittyvien mahdollisten ongelmien ratkaisemiseksi täytäntöönpanostrategia<sup>21</sup>. EU:n lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi toteutettavan yhteistyön jäsenvaltioiden kanssa olisi oltava keskeinen osa komission täytäntöönpanostrategiaa. Komission olisi myös pyrittävä tarjoamaan tukea jäsenvaltioille. Jotta tämä onnistuisi, komission olisi saatava oikea-aikaista ja merkityksellistä tietoa EU:n lainsäädännön soveltamisesta jäsenvaltioissa ja oltava tarvittaessa valmis korjaaviin toimiin.

**35** Komissio käytti useita menetelmiä arvioidakseen jäsenvaltioiden valmiuksia panna täytäntöön muovijätteeseen perustuvia omia varoja koskeva lainsäädäntö. Kuten kohdassa **30** mainittiin, komissio seurasi asiaa koskevan lainsäädännön saattamista osaksi jäsenvaltioiden omia oikeusjärjestelmiä. Se teki myös epävirallisia vierailuja 17 jäsenvaltioon esitelläkseen lyhyesti muovijätteeseen perustuvien omien varojen lähteen täytäntöönpanoa ja vaihtaakseen tietoja jäsenvaltioiden tavoista koota määrät. Nämä toimet toteutettiin kuitenkin pääosin sen jälkeen, kun kyseisten omien varojen lähde oli otettu käyttöön tammikuussa 2021, johon mennessä jäsenvaltioiden oli tarkoitus olla jo toteuttanut toimenpiteet ja järjestelmät uuden omien varojen lähteen hallinnoimiseksi. Komissio ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle, että covid-19-pandemian aiheuttamat rajoitukset rajoittivat sen tuki- ja seurantatoimia, jotka koskivat tämän uuden omien varojen lähteen täytäntöönpanoon valmistautumista jäsenvaltioissa.

---

<sup>21</sup> Paremmen sääntelyn suuntaviivat, V luku, nro 2.

**36** Toinen tärkeä tapa saada palautetta jäsenvaltioilta on muovipakkausjätettä koskevia tilastoja käsittelevän asiantuntijaryhmän kautta (ks. kohta [16](#)). Jäsenvaltioilla on mahdollisuus tuoda esille kohtaamia ongelmia tai lisäselvityksiä vaativia asioita asiantuntijaryhmän kokouksissa.

**37** Muovipakkausjätettä koskevia tilastoja käsittelevä asiantuntijaryhmä perustettiin virallisesti neuvoston asetuksen 2021/770 hyväksymisen jälkeen. Sen kokoukset alkoivat marraskuussa 2021. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäyntien kohteena olleet kolme jäsenvaltiota ilmoittivat tilintarkastustuomioistuimelle, että asiantuntijaryhmän kokoukset olivat hyödyllisiä tiedonkeruun laadun ja yhdenmukaistamisen parantamisessa. Aika ei kuitenkaan riittänyt kunnolliseen valmistautumiseen muovijätteen perustuvien omien varojen käyttöönottoon tammikuussa 2021.

**38** Vuotuisia selvityksiä käytetään jäsenvaltioiden ennusteiden perusteella aiemmin maksamien määrien mukauttamiseen (ks. kohta [10](#)). Luvut muodostavat perustan muovipakkausjätettä koskevia tilastoja käsittelevän asiantuntijaryhmän lausunnolle, jossa vahvistetaan omiin varoihin käytettävien tietojen asianmukaisuus. Vuotuisiin selvityksiin sisältyvät tilastotiedot todennetaan myös jäsenmaiden tiedonkeruumenetelmiä koskevissa komission tarkastuksissa.

**39** Tilintarkastustuomioistuin totesi, että Kreikka ei toimittanut vuoden 2021 vuotuista selvitystään ajoissa. Lausunto, joka sisältää tilastotiedot syntyneen muovipakkausjätteen painosta ja kierrätysmäärästä, oli määrä toimittaa 31. heinäkuuta 2023 mennessä<sup>22</sup> (ks. [kaavio 4](#)). Kreikka lähetti komissiolle alustavan version vuotuisesta selvityksestä vasta 24. marraskuuta 2023.

**40** Komissio oli tietoinen Kreikan viranomaisten vaikeuksista kerätä muovijätettä koskevia tietoja, koska Kreikka ei ollut toimittanut pakkauksista ja pakkausjätteistä annetussa direktiivissä vaadittuja tietoja vuodelta 2020 kesäkuussa 2022. Vaikka komissio lähetti Kreikan viranomaisille (myös pysyvälle edustustolle) useita varoituksia omia varoja koskevien tietojen tärkeydestä, Kreikka ei noudattanut vuotuisen selvityksen lähettämisen määräaika. Tämä osoittaa, että jäsenvaltio ei ollut valmis keräämään tietoja kierrättämättömästä muovipakkausjätteestä.

---

<sup>22</sup> Asetus 2021/770, 5 artiklan 5 kohta.

**41** Viivästyksen vuoksi Kreikasta saadut tiedot eivät sisällyneet muovipakkausjätettä koskevia tilastoja käsittelevän asiantuntijaryhmän lokakuussa 2023 antamaan lausuntoon, joka koski omien varojen tarkoituksiin käytettävien, kierrättämättömiä muovipakkausjätteitä koskevien tietojen laatua. Näin ollen tietoja ei käytetty mukauttamisessa. Tämän vaikutus näkyy vasta tulevina vuosina (ks. kohta [10](#)).

### **Epäyhdennukainen *muovin* määritelmä ja oikeudellinen epävarmuus haittasivat omien varojen lähteen yhdenmukaista käyttöönnottoa**

**42** EU:n lainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi on olennaisen tärkeää, että EU:n säännökset ovat selkeitä, johdonmukaisia<sup>23</sup> ja yksiselitteisiä. On myös tärkeää, että keskeinen lainsäädäntö hyväksytään oikea-aikaisesti, jotta jäsenvaltiot voivat mukauttaa lainsäädäntöään ja järjestelmiään vaatimusten mukaisiksi.

#### ***Muovin* määritelmä vaihtelee eri säädösten välillä**

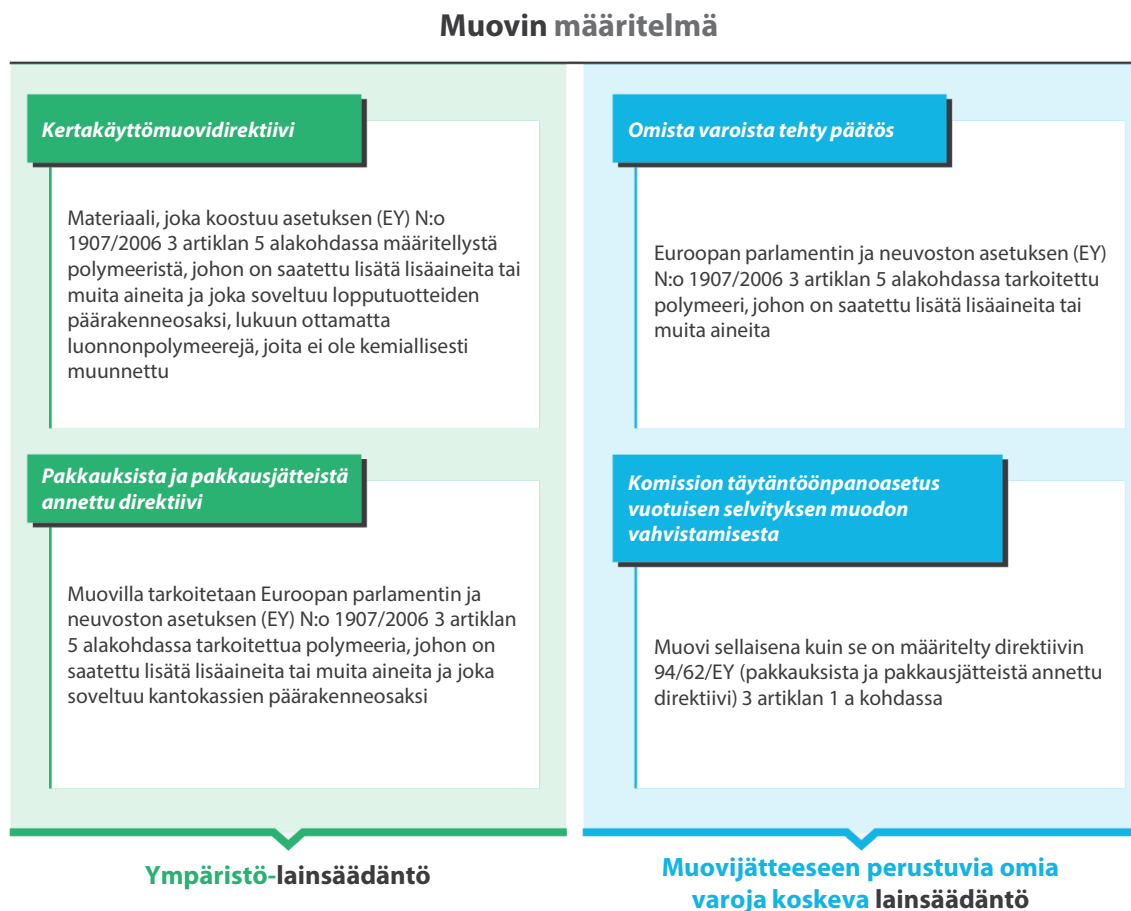
**43** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti keskeiset määritelmät, joita käytettiin tietojen kokoamiseen omia varoja varten. Niihin lukeutuivat esimerkiksi pakkausjäte ja kierrätys. Se havaitsi, että määritelmät olivat yleensä selkeitä ja yhdenmukaisia eri alakohtaisten säädösten välillä. Tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin, että *muovin* määritelmä vaihteli (ks. [kaavio 10](#)).

---

<sup>23</sup> Paremman sääntelyn välineistön työkalu nro 28, kohta 3.2 – heinäkuu 2023.



## Kaavio 10 – Muovin määritelmä vaihtelee eri säädösten välillä



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin mainitun lainsäädännön perusteella.

**44** Kaikki *muovin* määritelmät perustuivat kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista annettuun [asetukseen \(EY\) N:o 1907/2006](#), mutta muussa lainsäädännössä määritelmään lisättiin eräitä yksityiskohtia. Täytäntöönpanopäätöksessä edellytetään, että käytetään pakkausista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin mukaista määritelmää, johon ei viitata omia varoja koskevassa päätöksessä. Pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin määritelmässä säädetään, että polymeerien olisi sovellettava kantokassien pääraakenneosaksi, mikä pienentää määritelmän soveltamisalaa. Kertakäyttömuovidirektiivissä<sup>24</sup> määritelmän soveltamisala on vielä suppeampi, koska siinä suljetaan pois luonnonpolymeerit, joita ei ole muunnettu kemiallisesti.

<sup>24</sup> [Direktiivi \(EU\) 2019/904](#) tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä (kertakäyttömuovidirektiivi).

**45** Määritelmien erilaisuus on aiheuttanut sekaannusta jäsenvaltioissa. Direktiivien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskevat vaatimustenmukaisuustarkastukset osoittavat, että kolme jäsenvaltiota saattoi kertakäyttömuovidirektiivin määritelmän osaksi kansallista lainsäädäntöään pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin edellyttämän määritelmän sijaan.

### **Muovijätehuollon keskeiset oikeudelliset piirteet päivitettiin liian myöhään tai niitä ei ollut hyväksytty**

**46** Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, ottivatko jäsenvaltiot keskeisen lainsäädännön käyttöön hyvissä ajoin, jotta ne voisivat toteuttaa tiedonkeruunentelystä asianmukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että laskentapistettä ja tasapainottamista koskevat oikeudelliset vaatimukset hyväksyttiin liian myöhään, eivätkä jäsenvaltiot siksi voineet ottaa niitä huomioon laatiessaan ennusteita kierrättämättömistä muovipakkausjätteistä vuodelle 2021 ja kootessaan tietoja vuonna 2023 esitettyihin vuotuisiin selvityksiin. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin totesi, että tarkastuksen ajankohtaan mennessä ei ollut vielä hyväksytty vaadittua keskimääräisiä hävikkiasteita koskevaa lainsäädäntöä.

**47** Kierrätysjätteen **laskentapiste** on keskeinen tekijä varmistettaessa, että jäsenvaltioiden keräämät tiedot ovat vertailukelpoisia (ks. kohta **12**). Uuden laskentapisteen käyttöä koskeva vaatimus otettiin ensimmäisen kerran käyttöön toukokuussa 2018 julkaistulla pakkauksista ja pakkausjätteistä annetulla direktiivillä, mutta yksityiskohdat sen soveltamisesta jäsenvaltioissa säädettiin täytäntöönpanopäätöksessä (EU) 2019/665<sup>25</sup> (ks. **kaavio 5**). Laskentapisteestä säädettiin sen varmistamiseksi, että huomioon otettaisiin vain kierrätykseen tuleva jäte<sup>26</sup>. Ennen tämän uuden vaatimuksen hyväksymistä jätteen paino oli mitattava, kun jäte lähti lajittelulaitoksesta.

---

<sup>25</sup> Komission päätös 2005/270/EY tietokantajärjestelmään liittyvien taulukoiden vahvistamisesta pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin mukaisesti, 2 artiklan 1 kohdan d alakohta.

<sup>26</sup> Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2019/665, johdanto-osan 3 kappale.

**48** Kyseinen täytäntöönpanopäätös kuitenkin julkaistiin huhtikuussa 2019, joten jäsenvaltioille jäi hyvin vähän aikaa ottaa tämä muutos käyttöön ennen vuoden 2021 ennusteiden laatimista. EU:n lainsäädännössä tiedostetaan<sup>27</sup>, että sallimalla mahdollisuus käyttää aiempaa menetelmää kierrätettyjen määrien laskentaan vuosia 2021 ja 2022 koskevien ennusteiden laatimisessa jäsenvaltioiden olisi vaikeaa ottaa käyttöön vaaditut muutokset oikea-aikaisesti. Ne jäsenvaltiot, joihin tilintarkastustuomioistuin teki käynnin ja joihin se otti yhteyttä etänä, vahvistivat tämän vaikeuden. Kyseiset jäsenvaltiot selittivät tilintarkastustuomioistuimelle, että kierrätettyjen määrien laskentapisteen mukauttamatta jättäminen oli yksi syy merkittäviin eroihin ennusteiden ja arvioitujen lopullisten määrien välillä.

**49** Toinen tärkeä tekijä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltioiden tuottamat tiedot ovat vertailukelpoisia ja luotettavia, on syntyneen muovipakkausjätteen arviointiin käytettyjen kahden arviointimenetelmän **tasapainottaminen** (ks. kohta **11**).

**50** Tähän asiaan viitattiin huhtikuussa 2019 julkaistussa komission täytäntöönpanopäätöksessä (EU) 2019/665 (uusi 6 f artikla). Oikeudellinen vaatimus tasapainottaa kahden jätteenarviointimenetelmän tulokset otettiin kuitenkin käyttöön vasta maaliskuussa 2023. Siksi oli liian myöhäistä ottaa tämä huomioon toimitettaessa vuoden 2021 tietoja heinäkuussa 2023.

**51** Toukokuussa 2018 julkaistussa pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin muutoksessa vaadittiin, että komissio antaa tarvittavat delegoidut säädökset muovipakkausjätelaskelmien yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. Määräaika säädösten antamiselle oli 31. maaliskuuta 2019. Yksi tällainen säädös oli jätepuitedirektiivissä edellytetty delegoitu säädös, jossa vahvistetaan **keskimääräiset hävikkiasteet**. Ne ovat ratkaisevan tärkeitä sen varmistamiseksi, että laskentapistettä koskevaa poikkeusta käyttävät jäsenvaltiot (ks. kohdat **12** ja **13**) kokoavat tilastotietonsa yhdenmukaisesti.

---

<sup>27</sup> Asetus (EU) 2021/770, 15 artikla.

**52** Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että komissio oli esittänyt ehdotuksen delegoiduksi säädökseksi keskimääräisistä hävikkiasteista elokuussa 2021. Ehdotettua säädöstä ei kuitenkaan hyväksytty, koska neuvosto ilmaisi vastustavansa sitä joulukuussa 2021 (direktiivin 2008/98/EY 38 a artiklan 6 kohdan mukaisesti). Vastalauseeseen sisältyi muun muassa huoli siitä, että delegoidun säädöksen soveltamisala ylitti komission mandaatin, erityisesti kunkin jätteenkäsittelylaitoksen keskimääräisiä hävikkiasteita koskevien tietojen julkaisemisen osalta. Komissio ei esittänyt toista ehdotusta, jossa se olisi ottanut huomioon neuvoston vastalauseen perustana olevat syyt. Näin ollen laskentapistettä koskevaa poikkeusta soveltavat jäsenvaltiot käyttävät hävikkiasteita, jotka perustuvat menetelmiin, joita ei ole yhdenmukaistettu.

**53** Kahden tiedonkeruumenetelmän tasapainottamista koskevan vaatimuksen ja laskentapisteen määritelmän myöhäinen hyväksyminen sekä keskimääräisiä hävikkiasteita koskevien yhdenmukaistettujen sääntöjen puuttuminen haittasivat jäsenvaltioiden tietojen vertailukelpoisuutta ja luotettavuutta. Muovijätteeseen perustuviin omiin varoihin maksettavia kansallisia rahoitusosuuksia ei siten välttämättä lasketa samalla perusteella.

**Ensimmäisenä täytäntöönpanovuonna ennakoitujen muovijätteeseen perustuvat omat varat aliarvioitiin 1,1 miljardilla eurolla, ja EU:n talousarvion tasapainottamiseksi oli käytettävä BKTL-perusteisia rahoitusosuuksia**

**54** Laadukkaat ennusteet ovat olennaisen tärkeitä kaikkien eri tyyppisten omien varojen oikean määrän keräämiseksi. Ennusteet vähentävät myös mukautusten vaikutusta jäsenvaltioiden rahoitusosuuksiin seuraavina vuosina (ks. kohdat **09** ja **10**). Komission olisi annettava riittävää tukea ja ohjausta, jotta jäsenvaltiot voivat tuottaa luotettavia ennusteita<sup>28</sup>.

**55** Tilintarkastustuomioistuin analysoi ennustevälinettä, jonka komissio loi tukeakseen jäsenmaita ennusteiden laatimisessa. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös jäsenvaltioiden ja komission ensimmäisenä täytäntöönpanovuonna, eli vuonna 2021, toteuttaman ennusteprosessin tuloksia.

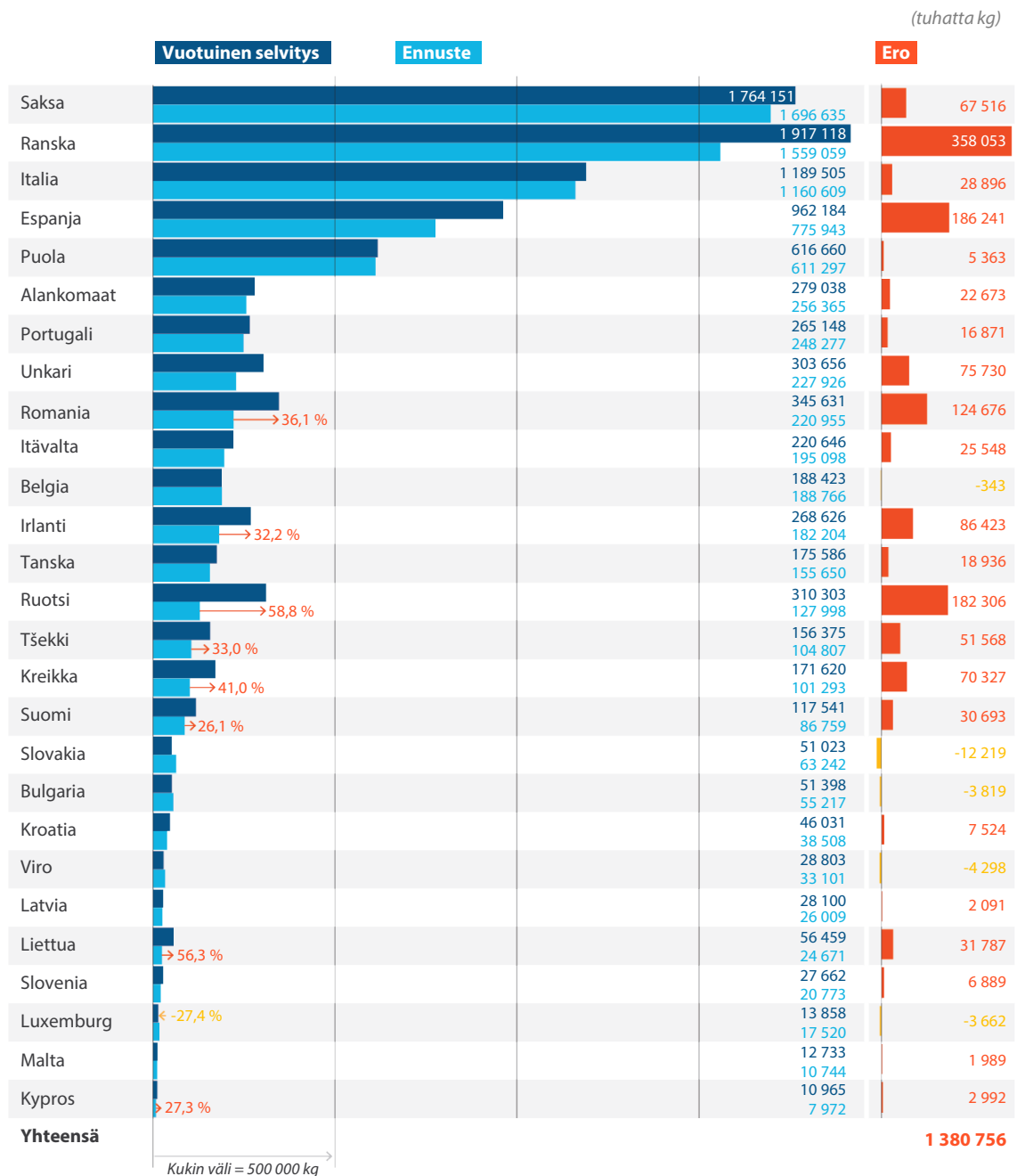
---

<sup>28</sup> Paremmen sääntelyn suuntaviivat, V luku, nro 3.

**56** Komission kehittämä ennustusväline käyttää kasvunopeuksia syntyvän muovipakkausjätteen määrän ennustamiseen ja lineaarista edistymistä kierrätystavoitteiden saavuttamisessa kierrätysmäärän ennustamiseen. Useimmat jäsenvaltiot (24 niistä 26 jäsenvaltiosta, jotka vastasivat tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn) katsoivat, että komissio oli antanut riittävää tukea ennusteiden laatimisessa.

**57** Tilintarkastustuomioistuin analysoi jäsenvaltioiden vuonna 2023 toimittamissa vuotuisissa selvityksissä raportoidut tiedot (vuoden 2021 tiedot) ja vertasi niitä vuoden 2021 tietoenusteeseen, jota käytettiin jäsenvaltioiden kyseisen vuoden rahoitusosuuksien määrittämiseen (ks. [kaavio 11](#)).

## Kaavio 11 – Ennustemäärien ja vuotuisissa selvityksissä esitettyjen lopullisten määrien välinen ero



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin ennusteiden ja vuotuisen selvityksen perusteella.

**58** Suurin osa jäsenvaltioista (22) ennusti määrän, joka on pienempi kuin lopullisilla tiedoilla laskettu määrä. Yhdeksän jäsenvaltion osalta ero vuotuisen selvityksen mukaiseen määrään oli vähintään 25 prosenttia ja kahdessa tapauksessa yli 50 prosenttia.

**59** Tilintarkastustuomioistuin kysyi tiedonkeruukäynneillä ja ottaessaan yhteyttä jäsenvaltioihin, miksi erot olivat niin suuria. Jäsenvaltiot mainitsivat useita syitä, joita olivat muun muassa seuraavat:

- o lainsäädännön myöhäinen muutos (erityisesti laskentapisteen osalta), jota ei voitu ottaa huomioon ennusteissa (ks. kohta [48](#))
- o ennusteiden pohjana käytettyjen, vuosien osalta kerättyjen tietojen heikko laatu
- o vaikeus arvioida covid-19-pandemian vaikutusta kulutustottumuksiin.

**60** Kierrättämättömien muovipakkausjätteiden kokonaismäärän ennuste vuodelle 2021 oli 1,4 miljardia kiloa pienempi kuin kyseiseltä vuodelta vuonna 2023 lasketut ja raportoidut määrät. Tämän seurauksena vuonna 2021 muovijätteeseen perustuvina omina varoina kerätty määrä oli 1,1 miljardia euroa pienempi kuin vuotuisissa selvityksissä ilmoitettu arvioitu määrä. Tämä on 19 prosenttia 5,9 miljardista eurosta, jotka kerättiin muovijätteeseen perustuviin omiin varoihin vuonna 2021. Tämä ei vaikuttanut EU:n talousarvion kokonaismäärään, koska BKT-perusteiset omat varat paikkasivat eroa (ks. kohta [10](#)).

## Tietojen vertailukelpoisuuteen ja luotettavuuteen liittyviä ongelmia ei ole vielä ratkaistu

### Jäsenvaltiot käyttävät erilaisia tiedonkeruumenetelmiä eivätkä tasapainota saatuja tuloksia

**61** Jäsenvaltioiden edellytetään käyttävän kahta eri ensisijaista tiedonkeruumenetelmää tietyn vuoden aikana syntyvän muovipakkausjätteen määrän arvioimiseksi (ks. kohdat [11](#) ja [49–53](#)). Nämä ovat markkinoille saattamiseen perustuva menetelmä ja jäteanalyysiin perustuva menetelmä. Jäsenvaltioiden on myös tasapainotettava näistä kahdesta menetelmästä saadut tulokset tietojen vertailukelpoisuuden ja luotettavuuden parantamiseksi.

**62** Muovipakkausjätteen arviointiin käytetyt kaksi menetelmää eivät välttämättä tuota samaa tulosta. Markkinoille saattamiseen perustuva menetelmä saattaa aliarvioida syntyneen pakkausjätteen määrän, kun taas jäteanalyysiin perustuvalla menetelmällä on taipumus yliarvioida määrä. Todellisen määrän odotetaan siten sijoittuvan näiden kahden tuloksen välille<sup>29</sup>.

**63** Tilintarkastustuomioistuin analysoi vuotuiset selvitykset ja tarkisti, tasapainottavatko jäsenvaltiot näitä kahta menetelmää vaaditulla tavalla.

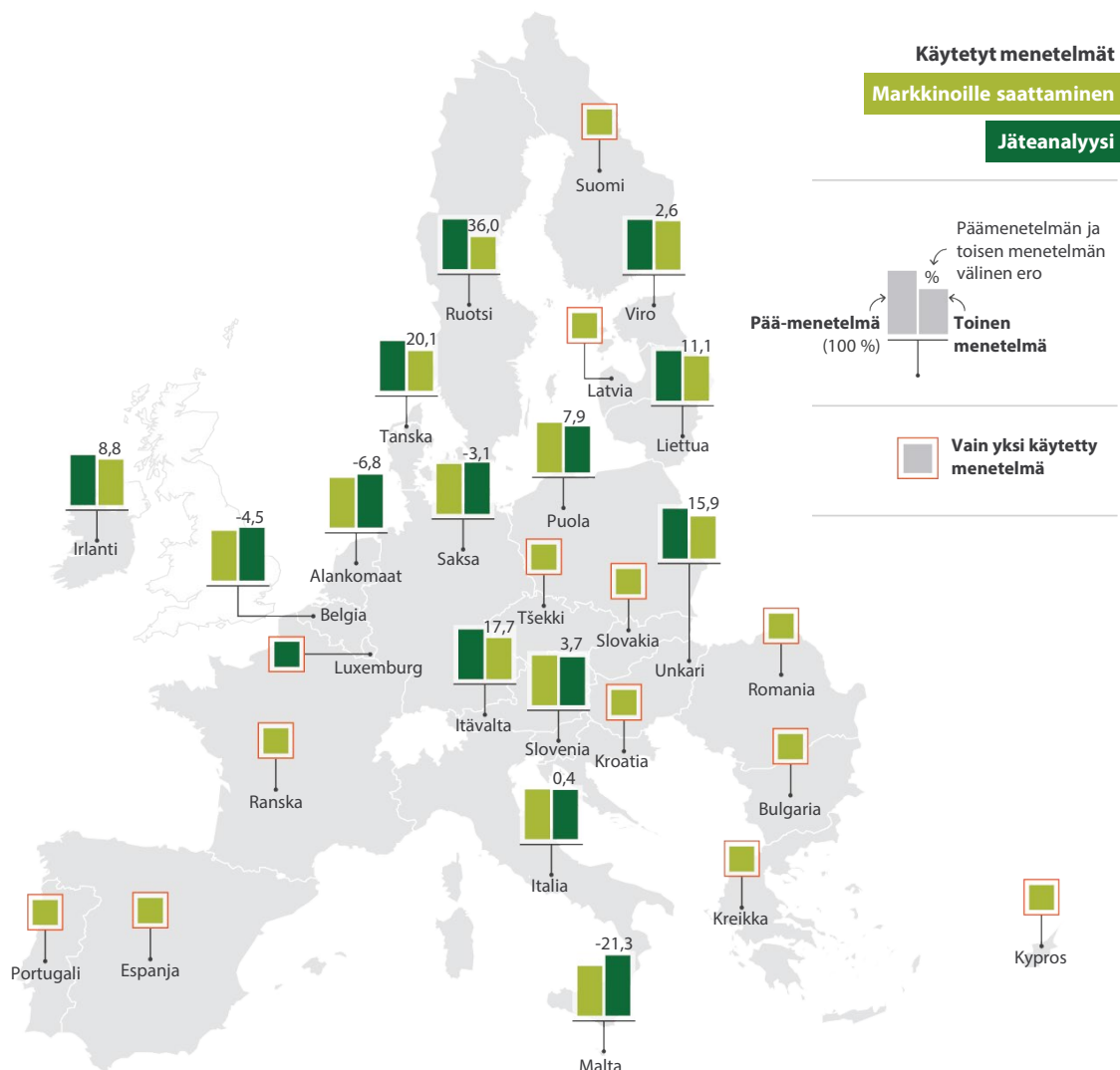
*Kaaviossa 12* esitetään yleiskatsaus jäsenvaltioiden käyttämistä menetelmistä.

---

<sup>29</sup> Pakkauksista ja pakkausjätteistä annettua direktiiviä koskevat suuntaviivat 2023, sivu 131.



## Kaavio 12 – Jäsenvaltioiden syntyvän muovipakkausjätteen arvioimisessa käyttämät menetelmät



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioiden vuotuisissa selvityksissä toimittamien tietojen perusteella.

**64** Kuten *kaaviosta 12* käy ilmi, 19 jäsenvaltiota käytti markkinoille saattamiseen perustuvaa menetelmää pääasiallisena tiedonkeruumenetelmänään ja kahdeksan jäteanalyysiin perustuvaa menetelmää. Vain 14 jäsenmaata esitti molempiin menetelmiin perustuvia lukuja. Kuudessa näistä tapauksista ero kyseisten kahden menetelmän välillä oli yli kymmenen prosenttia. Yksikään jäsenvaltio ei tasapainottanut näitä kahta menetelmää lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Sen sijaan kaikki jäsenvaltiot toimittivat rahoitusosuuksiensa laskemista varten ainoastaan päämenetelmään perustuvat tiedot. Koska useimmat jäsenvaltiot (19 jäsenvaltiota 27:stä) käyttivät markkinoille saattamiseen perustuvaa menetelmää, jolla on taipumus aliarvioida pakkausjätteen määrää, on todennäköistä, että myös omia varoja varten käytetyt luvut olivat aliarvioituja.

**65** Kaikki yhdeksän jäsenvaltiota, joiden kanssa tilintarkastustuomioistuin kävi keskusteluja (kolme tarkastuskäyntiä ja kuusi etähaastattelua jäsenvaltioiden tilintarkastustuomioistuimen tekemään kyselyyn antamien vastausten perusteella), kertoivat tarvitsevänsä lisää aikaa käyttääkseen myös toista menetelmää ja tasapainottaakseen nämä kaksi menetelmää keskenään. Viisi näistä jäsenvaltioista mainitsi, että ne tarvitsevat tässä asiassa enemmän tukea ja ohjausta komissiolta.

**66** Kyseisten kahden menetelmän käyttö ei ole järjestelmällistä eivätkä jäsenvaltiot tasapainota näitä menetelmiä keskenään käyttäessään niiden tuloksia. Jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien laskennassa käytetyt tiedot eivät näin ollen ole täysin vertailukelpoisia. Jäsenvaltiot, jotka suorittavat uudelleen tietojen kokoamisprosessin aiempien vuosien tietojen arviointia varten, eivät pysty saavuttamaan samaa tasoa tietojen laadussa.

### **Kierrätysmäärää ei mitata jätteen tullessa kierrätykseen**

**67** Pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin<sup>30</sup> mukaan kierrätetyn pakkausjätteen paino on laskettava niiden pakkausten painona, jotka tulevat kierrätykseen. Silloin kun luotettavia tietojen saaminen on muutoin mahdotonta, jäsenvaltiot voivat kuitenkin mitata painon jätteen poistuessa lajittelusta ja soveltaa keskimääräisiä hävikkiasteita (ks. kohta **12** ja *kaavio 5*).

**68** Tutkimukset, joissa arvioitiin mahdollisen hävikin määrää lajittelutoimenpiteestä poistumisen ja kierrätykseen tulon välillä, osoittavat, että nämä hävikkimäärät voivat olla merkittäviä ja vaihdella huomattavasti. Esimerkiksi komissiolle vuonna 2019 tehdyssä tutkimuksessa<sup>31</sup> analysoitiin 15 kierrätyslaitosta yhdeksässä jäsenvaltiossa. Tutkimus oli osa työtä, jolla arvioitiin Eurostatille ilmoitettuja tietoja pakkausjätteen kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi. Tutkimuksessa havaittiin, että hävikki on 20–45 prosenttia prosessiin tulevasta kokonaisuudesta muiden kuin kohdemateriaalien poistamisen tai kosteushävikin vuoksi.

---

<sup>30</sup> Pakkauksista ja pakkausjätteistä annettu direktiivi [94/62/EY](#), 6 a artikla.

<sup>31</sup> [Study to support the implementation of reporting obligations resulting from the new waste legislation adopted in 2018](#), loppuraportti 2019.

**69** Tilintarkastustuomioistuimien analysoi jäsenvaltioiden toimittamat laaturaportit ja tarkasti, soveltavatko jäsenvaltiot pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin vaatimusta. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että vain kuusi jäsenvaltiota ilmoitti kierrätystiedot käyttäen lainsäädännön edellyttämää mittauspistettä (kierrätykseen tulo). Suurin osa jäsenvaltioista (19) käytti lainsäädännössä säädettyä poikkeusta ja pääasiassa mittasi lajittelulaitoksesta poistuvan muovin määrää ja sovelsi keskimääräisiä hävikkiasteita, jotka vaihtelivat kuudesta prosentista 54 prosenttiin. Loput kaksi jäsenvaltiota eivät toimittaneet näitä tietoja.

**70** Tilintarkastustuomioistuimien totesi tarkastuskäynneillään, että harvassa kierrätyslaitoksessa oli muovipakkausjätettä punnitseva puntari kierrätykseen tulovaiheessa, jonka lainsäädäntö määrittelee laskentapisteeksi. Jos laskentapisteessä ei ole puntaria, kierrätysmäärä on mitattava epäsuorasti soveltamalla lainsäädännössä säädettyä poikkeusta.

**71** Jätteen määrän mittaaminen lajittelulaitoksesta poistumishetkellä sekä keskimääräisiä hävikkiasteita koskevien selkeiden EU:n sääntöjen puuttuminen ennen kierrätystä (ks. kohta **52**) heikentävät jäsenvaltioiden kierrätettyjä määriä koskevien arvioiden vertailukelpoisuutta ja luotettavuutta.

### **Kierrätysmääriä koskevat tiedot saattavat olla epäluotettavia, koska kierrättäjien vastaanottamien jätteiden käsittelyyn ei kohdisteta tarkastuksia**

**72** Kuten kohdassa **09** todettiin, jäsenvaltioiden olisi kerättävä tietoa syntyneen muovipakkausjätteen määrästä ja kierrätysmäärästä. Kierrätyksen määritelmä edellyttää, että jätteet on käsiteltävä uudelleen tuotteiksi, materiaaleiksi tai aineiksi, jotta niitä voidaan pitää kierrätettyinä<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Jätepuitedirektiivi [2008/98/EY](#), 3 artiklan 17 kohta.

## Käytössä ei ole tarkastuksia sen varmistamiseksi, että kierrättäjien vastaanottamat jätteet todella kierrätetään

**73** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäytien kohteena olleissa kolmessa jäsenvaltiossa tuottajavastuujärjestöt toimittivat kansallisille viranomaisille tärkeimmät omien varojen tarkoituksiin käytettävät tiedot (eli tiedot syntyneestä ja kierrätetystä muovipakkausjätteestä). Tuottajavastuujärjestöt perustettiin jäsenvaltioihin käsittelemään jättepuitedirektiivissä määritellyjä laajennettua tuottajan vastuuta koskevia kansallisia vaatimuksia (ks. [laatikko 1](#)).

### Laatikko 1

#### Tuottajavastuujärjestöt

Jättepuitedirektiivissä laajennetulla tuottajan vastuuta koskevalla järjestelmällä tarkoitetaan jäsenvaltioiden toteuttamia toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että tuottajat ovat vastuussa tuotteen käsittelystä sen elinkaaren jättevaiheessa.

Laajennetun tuottajan vastuun soveltamisessa on usein mukana tuottajavastuujärjestöjä, jotka toimivat useiden pakkausten tuottajien puolesta ja perustavat järjestelmiä tuottajien jätteen keräämistä ja kierrätystä varten. Tuottajavastuujärjestöt vastaavat myös kierrätystavoitteiden saavuttamisesta.

Jäsenvaltioissa voi olla yksi tai useampi muovipakkausjätettä käsittelevä tuottajavastuujärjestö, joka raportoi asiaankuuluvat tiedot viranomaisille. Esimerkiksi Alankomaissa on yksi tuottajavastuujärjestö, Italiassa niitä on viisi ja ne raportoivat tietoja konsortion kautta, ja Romaniassa niitä on 16, joista kukin raportoi itsenäisesti kansallisille viranomaisille.

**74** Tilintarkastustuomioistuin keräsi kolmeen jäsenvaltioon tekemillään tarkastuskäynneillä tietoa siitä, minkä tyyppisillä tarkastuksilla niissä varmistettiin, että käytetyt tiedot olivat riittävän luotettavia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että osa tarkastuksista koski muovipakkausten tuottajia ja niiden toimittamien tietojen luotettavuuden todentamista. Tuottajavastuujärjestöt tai jäsenvaltioiden viranomaiset suorittivat nämä tarkastukset.

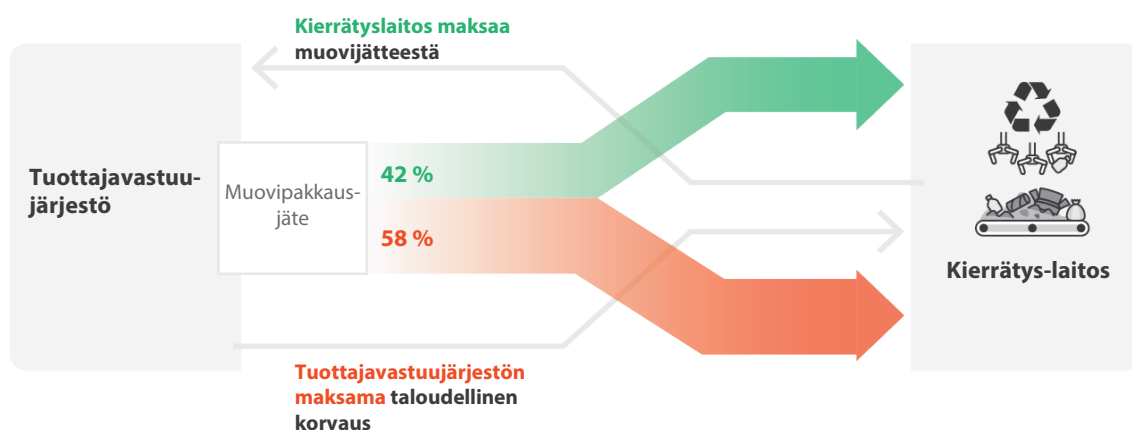
**75** Jäsenvaltioiden viranomaiset ja komissio eivät kuitenkaan tehneet tarkastuksia tai auditointeja arvioidakseen, jalostettiin kierrättäjien vastaanottama muovipakkausjäte tehokkaasti toisiksi tuotteiksi. Eurostatin todentamismenettelyihin ei kuulu kierrättäjiä koskevia tarkastuksia. Ympäristölainsäädännössä tai omia varoja koskevassa lainsäädännössä ei edellytetä tällaisten tarkastusten suorittamista.

**76** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös erittäin suuren riskin siitä, että kierrättäjät eivät käsittele vastaanotettua muovipakkausjätettä seuraavissa kohdissa selitetyistä syistä.

**77** Tarkastuskäyntien kohteena olleiden kolmen jäsenvaltion viranomaiset ja kierrättäjät totesivat, että monien eri tyyppisten muovipakkausten kierrätys ei ollut taloudellisesti kannattavaa, koska ensiömuovi oli halvempaa kuin kierrätetty muovi. Tuottajavastuujärjestöjen oli tästä syystä maksettava kierrättäjille siitä, että ne ottivat muovipakkausjätettä vastaan toimitiloissaan, lainsäädännössä asetettujen kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä lisää riskiä siitä, että kierrättäjillä ei ole kannustinta investoida lisäresursseja vastaanotettujen jätteiden käsittelyyn.

**78** Tilintarkastustuomioistuin sai tietoa muovipakkausten kierrätyksen taloudellisesta kannattavuudesta erään tarkastuskäynnin kohteena olleen jäsenvaltion suurimmalta muovipakkauksista vastaavalta tuottajavastuujärjestöltä (noin 84 prosenttia markkinoista). **Kaaviossa 13** esitetään muovipakkausten määrä, josta tuottajavastuujärjestö sai maksun kierrättäjiltä, ja määrä, josta se maksoi kierrättäjille vuonna 2022. Useimmille kierrättäjille lähetetyille muoveille ei ollut kannattavia markkinoita. Tämä tarkoittaa, että jätteen kierrättämiselle ei ollut taloudellista kannustinta.

### Kaavio 13 – Muovipakkausjätteen kierrätyksen heikko taloudellinen kannattavuus (esimerkki yhdessä jäsenvaltiossa)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin yhdessä jäsenvaltiossa kerättyjen tietojen perusteella.

**79** Lisäksi, koska suurin osa jäsenvaltioista käyttää laskentapistettä koskevaa poikkeusta (ks. kohta 69), jätettä ei mitata kierrätykseen tullessa vaan ainoastaan sen lähtiessä lajittelusta. Näin ollen ei ole varmuutta siitä, että kierrättäjien vastaanottamat jätteet käsitellään tosiasiallisesti.

**80** Jos kierrättäjien vastaanottamaa muovijätettä ei käsitellä jätepuitedirektiivin edellyttämällä tavalla vaan se sen sijaan siirretään tai hävitetään laittomasti, kyseessä on ympäristörikos. Europolin viime vuosina laatimat vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden uhka-arviot<sup>33</sup> osoittavat, että tällainen rikollisuus on merkittävä uhka ja Europolin työn keskeisiä painopisteitä.

**81** Tilintarkastustuomioistuimen katsauksessa EU:n toimista muovijäteongelman ratkaisemiseksi<sup>34</sup> kuvataan yksityiskohtaisemmin muovipakkausjätteen laittomaan kauppaan liittyviä mekanismeja. Siinä korostetaan, että laitton jätteen käsittely on yhteydessä järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja rahanpesuun. Katsauksessa todetaan myös, että laitton jätteen käsittely on yksi maailman tuottoisimmista laittomista toimista, koska syytteenpanon riski on vähäinen ja sakot ovat pieniä.

**82** Jäsenvaltiot ovat vastuussa täytäntöönpanotoimista tällä alalla. Vuonna 2008 annetussa EU:n ympäristörikosdirektiivissä<sup>35</sup> säädetään ympäristönsuojelun vähimmäisstandardeista rikosoikeudellisin keinoin, jotka jäsenvaltioiden on hyväksyttävä. Komission vuonna 2020 tekemässä arvioinnissa todettiin kuitenkin, että direktiivillä ei ollut juurikaan käytännön vaikutusta<sup>36</sup>.

**83** *Laatikossa 2* annetaan esimerkkejä siitä, miten laitton toiminta voi vaikuttaa kierrätetyksi ilmoitettujen määrien luotettavuuteen. Esimerkkeinä on kaksi tosielämän tapausta, jotka kolmen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiset paljastivat äskettäin.

---

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

<sup>34</sup> Katsaus 04/2020: EU:n toimet muovijäteongelman ratkaisemiseksi.

<sup>35</sup> Direktiivi 2008/99/EY.

<sup>36</sup> Ympäristörikosdirektiivin arviointikertomus [Evaluation report of the Environmental Crime Directive](#).

## Laatikko 2

### Esimerkkejä muovipakkausjätettä koskevasta laittomasta toiminnasta

#### Ranskan ja Espanjan välinen laitton jätökauppa

Espanjan ja Ranskan kansallisten viranomaisten yhteisessä operaatiossa vuonna 2022 löydettiin verkosto, jossa Ranskasta peräisin olevaa jätettä vietiin laittomasti Espanjassa sijaitsevalle kaatopaikalle<sup>37</sup>.

Muovin, paperin ja kartongin sekoitus oli ilmoitettu lähetettävän kierrätettäväksi. Espanjaan oli vuoden 2020 puolivälistä lähtien myyty laittomasti yli 30 000 tonnia tällaista jätettä, mikä tuotti verkostolle miljoonien voittoja.

#### Kierrätettyjen määrien väärentämiseen erikoistunut rikosryhmä Romaniassa

Romanian viranomaiset tunnistivat vuonna 2023 järjestäytyneen rikollisryhmän, joka oli toiminut jätehuollossa kymmenen viime vuoden ajan<sup>38</sup>. Ryhmän tarkoituksena oli saada perusteetonta taloudellista etua ilmoittamalla kierrätetyksi mahdollisimman suuri määrä kuvitteellista jätettä. Ryhmä väärensi laskuja osoittaakseen, että jäte oli myyty tai toimitettu eri kierrättäjille/keräilijöille.

**84** Tarkastusten puuttumisen ja kohdissa **77–83** kuvattujen tekijöiden vuoksi on olemassa merkittävä riski, että osaa kierrättäjien vastaanottamasta muovipakkausjätteestä ei kierrätetä vastaanottamisen jälkeen. Laiton jätteiden käsittely, jossa kierrätetyksi ilmoitettu muovijäte poltetaan, jätetään luontoon tai lähetetään kaatopaikalle kierrättämisen sijaan, johtaa omiin varoihin maksettavien määrien vähenemiseen. Jäsenvaltioiden kierrätettäväksi ilmoittama jätteen kokonaismäärä vuonna 2021 oli 6,6 miljardia kiloa (41 prosenttia syntyneen jätteen kokonaismäärästä), mikä merkitsee 5,3 miljardin euron vähennystä jäsenvaltioiden rahoitusosuuksiin.

<sup>37</sup> Espanjan poliisin lehdistötiedote, 23.7.2022.

<sup>38</sup> Romanian järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin tutkinnasta vastaavan osaston lehdistötiedote, 21.3.2023.

## Jäsenvaltiot eivät voi varmistaa, vastaavatko EU:n ulkopuolelle vietävän muovipakkausjätteen kierrätysedellytykset suurelta osin EU:n kierrätysprosesseja.

**85** Kun jätettä viedään EU:n ulkopuolelle kierrätettäväksi, jäsenvaltioiden on pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin mukaan osoitettava, että edellytykset vastaavat pääpiirteissään asiaa koskevan EU:n ympäristölainsäädännön vaatimuksia (ks. kohta **14**).

**86** Kuten kohdissa **73–84** kuvataan, ei ole juurikaan varmuutta siitä, että kierrättäjien EU:ssa vastaanottamat jätteet kierrätetään myöhemmin. Sama koskee EU:n ulkopuolelle kierrätettäväksi vietyä muovijätettä. Vaikka jätteiden siirrosta annetussa asetuksessa säädetään rajoituksia maille, jotka voivat vastaanottaa muovijätettä EU:sta, jäsenvaltiot eivät tällä hetkellä pysty todentamaan, että EU:n ulkopuolelle vietävä jäte kierrätetään EU:n edellytyksiä suurelta osin vastaavissa olosuhteissa.

**87** Tarkastuskäyntien kohteena olleet jäsenvaltiot ja kyselyyn vastanneet jäsenvaltiot, joita tilintarkastustuomioistuimien haastatteli etänä, totesivat, että on hyvin vaikeaa saada tietoa kierrätetyistä määristä laskentapisteen perusteella, jos jäte viedään EU:n ulkopuolelle. Näin ollen ei ole varmuutta siitä, että tämä jäte todella kierrätetään. Tämä aiheuttaa riskin omien varojen tarkoituksiin käytettävien tietojen luotettavuudelle.

**88** Jäsenvaltioiden heinäkuussa 2023 toimittamissa vuotuisissa selvityksissä (jotka koskivat vuotta 2021) 268 miljoonaa kiloa muovipakkausjätettä ilmoitettiin kierrätetyksi EU:n ulkopuolella (4,1 prosenttia kierrätetystä kokonaismäärästä). Tämä merkitsee 214 miljoonan euron vähennystä jäsenvaltioiden rahoitusosuuksiin.

## Komission tekemissä tarkastuksissa noudatetaan vakiintuneita prosesseja, mutta ne eivät riitä torjumaan tietojen keräämiseen liittyviä suurimpia riskejä

**89** Eurostatin todentamisprosessin, johon kuuluu tarkastuksia ja asiakirjatarkastuksia, olisi katettava asianmukaisesti muovipakkausjätettä koskevien tietojen keräämiseen liittyvät riskit ja parannettava tietojen vertailukelpoisuutta, luotettavuutta ja kattavuutta<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Täytäntöönpanoasetus (EU) 595/2023, johdanto-osan 3 kappale.



**90** Eurostat käyttää monivuotista prosessia jäsenvaltioiden tietojen todentamiseen. Ensimmäinen todentamisprosessi alkoi syyskuussa 2023 (jäsenvaltioiden toimitettua vuoden 2021 tiedot) ja se päättyy vuonna 2026. Todennus perustuu vuotuisiin selvityksiin, laaturaportteihin sekä lähde- ja menetelmäluetteloihin, joita on käytetty asiaankuuluvien tilastotietojen kokoamiseen (ks. yksityiskohtaiset tiedot [laatikossa 3](#)). Todennusprosessiin kuuluu myös tarkastuskäyntejä jäsenmaihiin. Budjettipääosasto esittää Eurostatin tarkastusten tuloksena ja EU:n talousarvion suojaamiseksi tarvittaessa varauksia jäsenvaltioiden tiedonkeruumenettelyihin. Varaukset voidaan poistaa heti, kun tarvittavat parannukset tiedonkeruumenettelyihin on tehty. Kuten muidenkin omien varojen lähteiden kohdalla, varauksien poistaminen voi kuitenkin käytännössä kestää useita vuosia.

### Laatikko 3

#### Jäsenvaltioiden tuottamat keskeiset asiakirjat



##### **Vuotuinen selvitys**

Raportti, joka sisältää tilastotietoja jäsenvaltiossa syntyvän muovipakkausjätteen painosta ja kierrätetyn jätteen painosta sekä kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvaa omien varojen lähdeä koskevan laskelman.



##### **Laaturaportti**

Asiakirja, joka laaditaan osana pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin mukaista vuotuista tiedonkeruuta. Se sisältää lyhyen kuvauksen pakkausjätteen syntymistä ja kierrätystä koskevien tietojen keruumenettelyistä.



##### **Lähde- ja menetelmäluettelo**

Yksityiskohtainen kuvaus vuotuisen selvityksen tietojen tuottamiseen käytetyistä lähteistä, menetelmistä ja keräämisprosesseista.

*Lähde:* Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2023/595, komission päätöksen 2005/270/EY ja komission asiakirjan SPPW/2021-1/07 perusteella.

**91** Tilintarkastustuomioistuin tutki Eurostatin riskianalyysimallia ja tapaa, jolla sitä sovellettiin jäsenvaltioiden priorisoimiseksi tarkastuskäyntejä varten. Tilintarkastustuomioistuin analysoi myös Eurostatin todennusmenetelmiä jäsenvaltioissa. Tilintarkastustuomioistuimen kyselytutkimuksessa kysyttiin jäsenvaltioilta, kattoiko Eurostatin todennusmenetelmä keskeiset omiin varoihin kohdistuvat riskit. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Eurostatin todennuskehityksessä noudatettiin samoja prosesseja ja menetelmiä, joita komissio soveltaa muiden omien varojen, kuten BKTL- ja alv-perusteisten omien varojen, todentamiseen.

**92** Eurostatin tarkastuskäynteihin voi sisältyä tietojen suora todentaminen korkeamman riskin alueilla kussakin jäsenvaltiossa. Tähän kuuluu yhden tai useamman tiedonkeruuseen liittyvän näkökohdan tarkastaminen, jotta voidaan määrittää todennusketju valituista muovipakkausjätteen komponenteista lähdetietoihin asti. Tarkastuksen ajankohtana Eurostat ei ollut kehittänyt kriteerejä suorien todennusten tarpeen arvioimiseksi jäsenvaltioissa. Yhdenmukaistettujen kriteerien puuttuminen aiheuttaa riskin siitä, että viranhaltijat eivät ehkä sovelle yhdenmukaista lähestymistapaa suoraan todentamiseen eri jäsenvaltioissa. Eurostat ei ollut helmikuuhun 2024 mennessä suorittanut suorita tietojenkeruumenettelyjen todennuksia yhdessäkään viidestä tarkastamastaan jäsenvaltiosta.

**93** Kyselyn tulokset osoittavat, että useimmat jäsenvaltiot (81 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen kyselyyn vastanneista) katsoivat, että ehdotettu Eurostatin suorittama todentamisprosessi kattoi suurimmat riskit kokonaan tai osittain. Noin puolet jäsenvaltioista ei kuitenkaan odottanut, että todentamisprosessissa puututtaisiin riittävästi riskeihin, jotka liittyvät markkinoille saattamiseen ja jäteanalyysiin perustuviin menetelmiin, tasapainottamiseen, kierrätysmääriä koskevien tietojen riippumattoman todentamisen puutteeseen ja hävikkiarvojen luotettavien arvioiden puuttumiseen.

**94** Koska useisiin metodologisiin ongelmiin ei ole vielä puututtu, on vaikeaa varmistaa, että suurimpiin jäsenvaltioiden tietojen laatuun liittyviin riskeihin vastataan asianmukaisesti nykyisen todentamissyklin aikana. Jotkin ongelmat edellyttävät EU:n tason ohjeiden tai lainsäädännön antamista, esimerkiksi keskimääräisten hävikkiasteiden osalta (ks. kohdat [51](#) ja [52](#)), joten niitä ei voida käsitellä pelkästään Eurostatin todentamisella ja sen jälkeisellä varaumien asettamisella. Eurostatin todennukset eivät kata muita ongelmia, kuten kierrättäjien vastaanottamien jätteiden käsittelyä koskevien tarkastusten puutetta (ks. kohta [75](#)).

## Johtopäätökset ja suositukset

**95** Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että jäsenvaltiot eivät olleet riittävän valmistautuneita kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvan omien varojen lähteen toteuttamiseen. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin toteaa, että vaikka komission toimet täytäntöönpanon seuraamiseksi ja tukemiseksi olivat hyödyllisiä tietojen laadun parantamisen kannalta, ne eivät olleet oikea-aikaisia. Tilintarkastustuomioistuin toteaa myös, että omien varojen tarkoituksiin käytetyt tiedot eivät olleet riittävän vertailukelpoisia tai luotettavia. Tämä koskee myös tietoja, joita käytetään raportoitaessa pakkauksista ja pakkausjätteestä annetun direktiivin kierrätystavoitteiden saavuttamisesta.

**96** Tilintarkastustuomioistuin totesi, että uuden omien varojen lähteen käyttöönotto ei sujunut ongelmitta. Jäsenvaltiot olivat myöhässä keskeisten oikeudellisten näkökohtien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöään, eikä komissio vastannut omien varojen laskentaan vaikuttaviin täytäntöönpanoon liittyviin ongelmiin ajoissa (ks. kohdat [27–33](#)). Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komission tuki jäsenvaltioille täytäntöönpanon alkuvaiheessa oli hyödyllistä, mutta osaksi covid-19-pandemian aiheuttamien rajoitusten vuoksi se ei ollut oikea-aikaista (ks. kohdat [34–41](#)). Keskeisten oikeudellisten vaatimusten myöhäinen hyväksyminen esti omien varojen lähteen yhdenmukaisen käyttöönoton (ks. kohdat [44–53](#)). Nämä asiat vaikuttivat muovijätteeseen perustuvien omien varojen ensimmäiseen täytäntöönpanovuoteen, jolloin jäsenvaltioiden ennusteiden perusteella kerätty määrä oli 1,1 miljardia euroa pienempi kuin vuotuisissa selvityksissä ilmoitetut arviot. Tämä ero jouduttiin kompensoimaan BKTL-perusteisilla omilla varoilla, eikä se siten vaikuttanut EU:n talousarvioon (ks. kohdat [54–60](#)). Tulevina vuosina on tarkoitus ottaa käyttöön uusia omia varoja (ks. kohta [02](#)).

## Suositus 1 – Otetaan huomioon muovijätteeseen perustuvien omien varojen käyttöön otosta saadut kokemukset

---

Tulevia omia varoja valmistellessaan komission olisi

- a) yksilöitävä tarvittavat lainsäädäntömuutokset ja arvioitu ehdotusaikataulu
- b) jos uudet omat varat perustuvat jäsenvaltioiden ilmoittamiin tietoihin, tunnistettava keskeiset tietojen laatuun vaikuttavat riskit ja ilmoitettava niistä jäsenvaltioille ennen kyseisten uusien omien varojen käyttöönottoa
- c) otettava käyttöön tehokas menettely, jolla puututaan kaikkiin merkittäviin kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisessa havaittuihin tapauksiin, joissa ei ole noudatettu vaatimuksia, tai tietojen laatuun vaikuttaviin ongelmiin.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2024 jälkeen ehdotettavia uusia omia varoja varten**

**97** Jäsenvaltiot eivät olleet soveltaneet keskeisiä tiedonkeruumenettelyjä, kuten syntyneen jätteen kahden tiedonkeruumenetelmän käyttöä ja tulosten tasapainottamista (ks. kohdat [61–66](#)), lainsäädännössä määritellyn mittauspisteen käyttämistä kierrätettyjen määrien laskemiseen tai keskimääräisten hävikkiasteiden käyttämistä yhdenmukaistettujen sääntöjen perusteella (ks. kohdat [67–71](#)). Tilintarkastustuomioistuin totesi myös, että *muovin* määritelmä vaihteli EU:n oikeudellisissa asiakirjoissa (ks. kohdat [43–45](#)) ja että kaikki jäsenvaltiot eivät olleet saattaneet pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin edellyttämiä tiedonkeruuta koskevia sääntöjä osaksi kansallista lainsäädäntöään (ks. kohdat [30](#) ja [31](#)).

## Suositus 2 – Parannetaan tietojen vertailukelpoisuutta ja luotettavuutta

---

Komission olisi

- a) laadittava yhdessä jäsenvaltioiden kanssa aikataulu niiden vaikeuksien ratkaisemiseksi, jotka estävät kutakin maata arvioimasta syntyvien jätteiden määrää kahden menetelmän avulla ja tasapainottamasta tuloksia
- b) yksilöitävä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa vaikeudet, jotka estävät näitä käyttämästä kierrätykseen tulemisen laskentapistettä kierrätykseen ilmoitettujen määrien toteutukseksi, ja toteutettava toimia näiden vaikeuksien poistamiseksi
- c) esitettävä tarkistettu ehdotus delegoiduksi säädökseksi keskimääräisten hävikkiasteiden vahvistamiseksi
- d) ehdotettava muovin määritelmän yhdenmukaistamista kaikissa muovijätteeseen perustuvia omia varoja koskevissa teksteissä.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2026**

**98** Oikeudellisessa kehyksessä ei säädetä kierrätysprosesseja koskevista tarkastuksista. Tästä syystä on olemassa riski, että kierrätetyksi ilmoitettua muovipakkausjätettä ei välttämättä oikeasti kierrätetä kaikissa tapauksissa (ks. kohdat [72–84](#)). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että jäsenvaltiot eivät pystyneet varmistamaan, vastasivatko EU:n ulkopuolelle vietävän muovipakkausjätteen kierrätysedellytykset pääpiirteissään EU:n kierrätysprosesseja (ks. kohdat [85–88](#)). Komission tekemissä tarkastuksissa noudatettiin vakiintuneita prosesseja, mutta ne eivät riittäneet torjumaan tietojen keräämiseen liittyviä suurimpia riskejä (ks. kohdat [89–94](#)).

### **Suositus 3 – Lievennetään riskiä siitä, että kierrättäjät eivät kierrätä niille lähetettyä jätettä sen saatuaan**

---

Komission olisi arvioitava riskiä siitä, että kierrättäjille EU:ssa ja sen ulkopuolella lähetettyä muovipakkausjätettä ei kierrätetä. Sen olisi lisäksi yksilöitävä asianmukaisia toimia kyseisen riskin lieventämiseksi ja keskusteltava näiden toimien täytäntöönpanosta jäsenvaltioiden kanssa.

**Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2027**

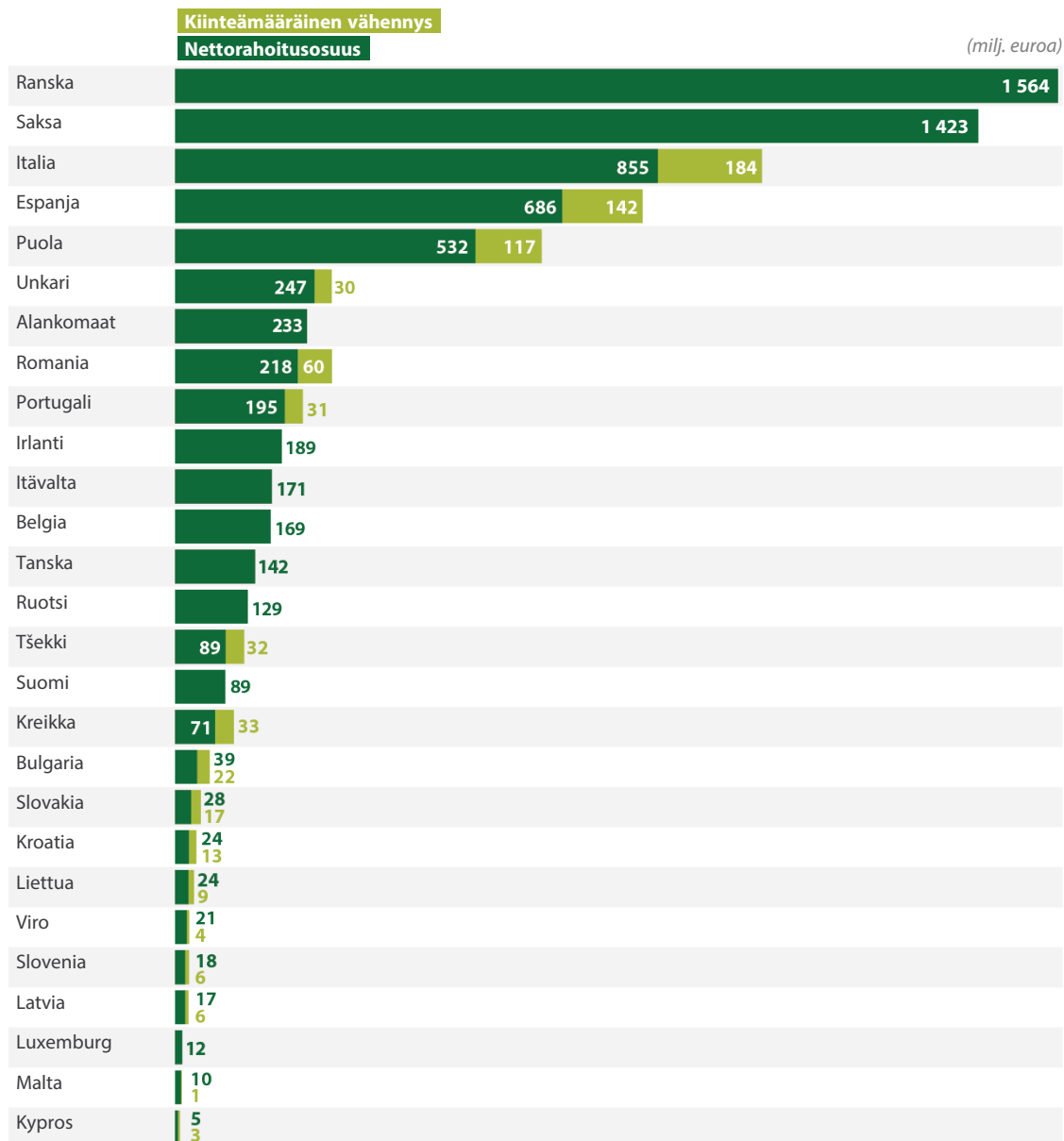
Tilintarkastustuomioistuimen V jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Jan Gregorin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 9. heinäkuuta 2024 pitämässään kokouksessa.

*Tilintarkastustuomioistuimen puolesta*

Tony Murphy  
*presidentti*

# Liitteet

## Liite I – Jäsenvaltioiden nettorahoitusosuudet muovijätteesen perustuvista omista varoista vuonna 2023 ja vastaavat vähennykset



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EU:n varainhoitovuoden 2023 lisätalousarvion nro 4 taulukon 3 perusteella.

# Lyhenteet

**ALV:** Arvonlisävero

**BKTL** Bruttokansantulo

**BKTL:** Bruttokansantulo

**Eurostat:** EU:n tilastotoimisto

**PO BUDG:** Budjettipääosasto

**PO ENV:** Ympäristöasioiden pääosasto



# Sanasto

**Laajennettu tuottajan vastuu:** Lähestymistapa, jossa tuottajan ympäristövastuu koskee tuotteen elinkaarta myös kuluttajavaiheen jälkeen ja kattaa siten myös kierrätyksen ja loppukäsittelyn.

**Markkinoille saattamiseen perustuva menetelmä:** Menetelmä muovipakkausjätteen arvioimiseksi sillä hetkellä, kun tuote toimitetaan jakeluun, kulutukseen tai käyttöön, pääasiassa muovipakkausten tuottajilta saatujen tietojen perusteella.

**Tuottajavastuujärjestö:** Elin, jonka valmistajat ovat perustaneet täyttääkseen tuotteidensa ympäristövaikutuksia koskevat velvoitteensa.

## **Komission vastaukset**

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

## **Tarkastuksen eteneminen**

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

## Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintaan liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntaukset sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi V tarkastusjaosto, jonka erikoisalana on unionin rahoitus ja hallinto. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Jan Gregor. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Lefteris Christoforoun johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Theodosios Tsiolas ja kabinettivastustaja Panagiota Liapi, toimialapäällikkö Alberto Gasperoni, tehtävävastaava José Parente, apulaistehtävävastaava Diana Voinea, tarkastajat Tadhg Ó Caoimh, Eda Caliskan ja Marco Fians. Graafista tukea antoi Giuliana Lucchese.



*Vasemmalta oikealle:* Panagiota Liapi, Alberto Gasperoni, José Parente, Diana Voinea, Lefteris Christoforou, Tadhg Ó Caoimh, Eda Caliskan, Marco Fians ja Theodosios Tsiolas.

# TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2024

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydyttävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

## Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-2846-0	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/558402	QJ-AB-24-018-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2852-1	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/45901	QJ-AB-24-018-FI-N

Tammikuussa 2021 EU otti käyttöön uuden varainlähteen, jäsenvaltioiden tuottamaan kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvat omat varat. Vuonna 2023 muovijätteeseen perustuvista omista varoista saadut tulot olivat 7,2 miljardia euroa, mikä on 4,0 prosenttia EU:n kokonaistuloista. Tilintarkastustuomioistuin suoritti tämän uuden omien varojen lähteen käyttöönoton arvioinnin. Se totesi, että jäsenvaltiot eivät olleet riittävän valmistautuneita eivätkä käytetyt tiedot olleet riittävän vertailukelpoisia ja luotettavia. Siitä huolimatta että komissio paransi tietojen laatua, tiedot eivät olleet oikea-aikaisia. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio ottaa huomioon kyseisen uuden omien varojen lähteen käyttöönotosta saadut kokemukset, parantaa tietojen vertailukelpoisuutta ja luotettavuutta sekä lieventää riskiä siitä, että kierrättäjät eivät tosiasiaa kierrätä niille lähetettyä jätettä.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS-  
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin  
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: [eca.europa.eu/fi/contact](https://eca.europa.eu/fi/contact)

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

Twitter: @EUAuditors