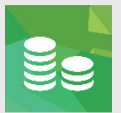


Sprawozdanie specjalne

Dochody UE oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi

Niełatwe początki ze względu na niewystarczająco porównywalne i wiarygodne dane



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	01-17
Nowy rodzaj zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi	01-07
Obliczanie i gromadzenie zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych	08-10
Obliczanie ilości wytworzonych i poddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych	11-15
Role i obowiązki	16-17
Zakres kontroli i podejście kontrolne	18-24
Uwagi	25-94
Wprowadzenie nowych zasobów własnych nie przebiegło sprawnie, co skutkowało niedokładnymi szacunkami	25-60
Państwa członkowskie nie były dostatecznie przygotowane, a wsparcie Komisji było wprawdzie odpowiednie, lecz nie zostało udzielone w odpowiednim czasie	25-41
Niespójna definicja tworzywa sztucznego oraz niepewność prawna utrudniły zharmonizowane wprowadzenie zasobów własnych	42-53
W pierwszym roku wdrażania nowych zasobów dotyczące ich prognozy zostały zaniżone o 1,1 mld euro, co musiało zostać zrekomensowane zwiększeniem wkładów opartych na DNB, aby zrównoważyć budżet UE	54-60

Nie rozwiązano jeszcze problemów związanych z porównywalnością i wiarygodnością danych 61-94

Państwa członkowskie stosują różne metody kompilacji danych i nie dokonują bilansowania uzyskanych wyników 61-66

Pomiaru ilości poddanej recyklingowi nie dokonuje się w punkcie wejścia do operacji recyklingu 67-71

Istnieje ryzyko, że dane dotyczące ilości odpadów poddanych recyklingowi mogą być niewiarygodne ze względu na brak kontroli przetwarzania odpadów otrzymywanych przez podmioty zajmujące się recyklingiem 72-88

Kontrole Komisji przeprowadzane są zgodnie z ugruntowanymi procesami, ale nie wystarczają one, by uwzględnić najważniejsze czynniki ryzyka w zakresie kompilacji danych 89-94

Wnioski i zalecenia 95-98

Załączniki

Załącznik I – Wkłady netto państw członkowskich z tytułu zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych w 2023 r. i odpowiadające im obniżki

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Zasoby własne Unii Europejskiej są głównym źródłem dochodów dla budżetu UE. W styczniu 2021 r. UE wprowadziła nowe zasoby własne oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi wytwarzanych przez państwa członkowskie. Działanie to miało służyć dywersyfikacji źródeł dochodów UE i przyczynić się do realizacji jej celów środowiskowych dzięki stworzeniu zachęty dla państw członkowskich do ograniczania wytwarzania tego rodzaju odpadów. W 2023 r. dochody z tych zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych wyniosły 7,2 mld euro, co stanowiło 4,0% całkowitych dochodów UE.

II W ramach kontroli Trybunał zbadał ramy zarządzania tymi zasobami własnymi ustanowione przez Komisję we współpracy z państwami członkowskimi. Oceniał w szczególności, czy Komisja i państwa członkowskie były dostatecznie przygotowane do wprowadzenia nowego zasobu własnego oraz czy były w stanie zapewnić porównywalność i wiarygodność danych wykorzystywanych do obliczenia tego zasobu.

III Celem niniejszej kontroli było zidentyfikowanie na wczesnym etapie tych elementów procesu obliczania, które wymagają poprawy. Kontrolerzy oczekują również, że wyniki kontroli pozwolą Komisji wyciągnąć wnioski na potrzeby zarządzania nowymi zasobami własnymi, które zostaną wprowadzone w nadchodzących latach.

IV Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie nie były dostatecznie przygotowane do wprowadzenia zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi. Ponadto wprowadzone działania Komisji mające na celu monitorowanie i wspieranie wdrażania były przydatne z punktu widzenia poprawy jakości danych, lecz nie zostały podjęte w terminie. Trybunał stwierdził również, że dane wykorzystane na potrzeby zasobów własnych nie były wystarczająco porównywalne i wiarygodne. Ma to również wpływ na dane wykorzystywane w sprawozdawczości dotyczącej osiągnięcia celów w zakresie recyklingu określonych w dyrektywie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

V Trybunał ustalił, że państwa członkowskie z opóźnieniem dokonały transpozycji kluczowych aspektów prawnych. Zauważył również, że w różnych dokumentach prawnych zawarto odmienne definicje „tworzywa sztucznego”. W połączeniu z późnym przyjęciem kluczowych wymogów prawnych uniemożliwiło to wprowadzenie zasobów własnych w sposób zharmonizowany.

VI Ponadto państwa członkowskie nie stosowały kluczowych procedur kompilacji danych, takich jak korzystanie z dwóch metod kompilacji danych na temat wytwarzanych odpadów oraz bilansowanie uzyskanych wyników. Nie wykorzystywały one określonego w przepisach punktu pomiaru do obliczenia ilości odpadów poddanych recyklingowi ani nie zastosowały średnich wskaźników strat w oparciu o zharmonizowane zasady.

VII Ponadto wprawdzie Komisja przeprowadzała kontrole na miejscu zgodnie z dobrze ugruntowanymi procesami, ale nie są one wystarczające, by uwzględnić najistotniejsze czynniki ryzyka w zakresie kompilacji danych. Zdaniem kontrolerów Trybunału ze względu na brak odpowiednich kontroli procesów recyklingu istnieje ryzyko, że odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych zgłoszone jako poddawane recyklingowi mogą w rzeczywistości nie we wszystkich przypadkach zostać poddane recyklingowi. Państwa członkowskie nie były w stanie zapewnić, by warunki recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wywożonych poza UE były zasadniczo równoważne procesom recyklingu UE.

VIII Trybunał zaleca, aby Komisja:

- wykorzystwała doświadczenia z wdrażania zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych;
- poprawiła porównywalność i wiarygodność danych;
- ograniczyła ryzyko, że odpady wysyłane do podmiotów zajmujących się recyklingiem nie zostaną następnie poddane recyklingowi.

Wstęp

Nowy rodzaj zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi

01 Zasoby własne Unii Europejskiej są głównym źródłem dochodów dla budżetu UE. Do 2021 r. istniały trzy kategorie zasobów własnych: tradycyjne zasoby własne (pochodzące głównie z ceł pobieranych od przywozu do UE), zasoby własne oparte na podatku od wartości dodanej (VAT) oraz zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB).

02 W styczniu 2021 r. UE wprowadziła nowy zasób własny oparty na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi wytwarzanych przez państwa członkowskie („zasoby własne oparte na tworzywach sztucznych”)¹. Była to pierwsza poważna zmiana w systemie zasobów własnych UE od 1988 r., kiedy to wprowadzono zasoby własne oparte na produkcie narodowym brutto (PNB) (później dokonano zmiany na DNB). Wprowadzenie zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych to także pierwszy krok w realizacji harmonogramu zakładającego wprowadzenie nowych zasobów własnych w celu zapewnienia spłaty unijnego instrumentu na rzecz odbudowy. Harmonogram ten stanowi załącznik do porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Radą, Parlamentem i Komisją w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027².

03 W [decyzji w sprawie zasobów własnych](#) wspomniano, że wprowadzenie tego nowego zasobu własnego ma stworzyć zachętę do ograniczania zużycia jednorazowych tworzyw sztucznych, wesprzeć recykling i pobudzić rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym. Wskazano w niej także, że nowe zasoby własne powinny lepiej wspierać cele polityk Unii i zmniejszać kwoty wkładów państw członkowskich opartych na DNB³.

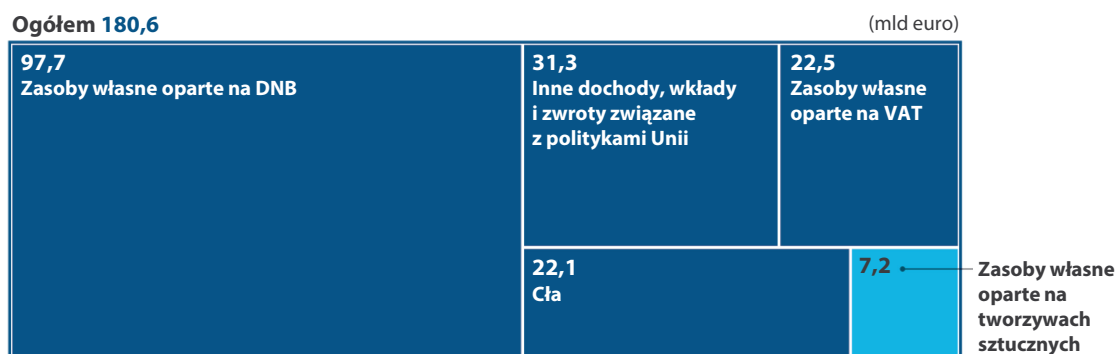
¹ [Decyzja Rady 2020/2053](#) („decyzja w sprawie zasobów własnych”).

² [Porozumienie międzyinstytucjonalne](#) pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej, w tym również harmonogramu wprowadzania nowych zasobów własnych.

³ Motywy 6 i 7 [decyzji w sprawie zasobów własnych](#).

04 W 2023 r. dochody z zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych wyniosły 7,2 mld euro, co stanowiło 4,0% całkowitych dochodów UE (zob. [rys. 1](#)). Wkłady wniesione przez poszczególne państwa członkowskie przedstawiono w [załączniku I](#).

Rys. 1 – Źródła dochodów UE w 2023 r.

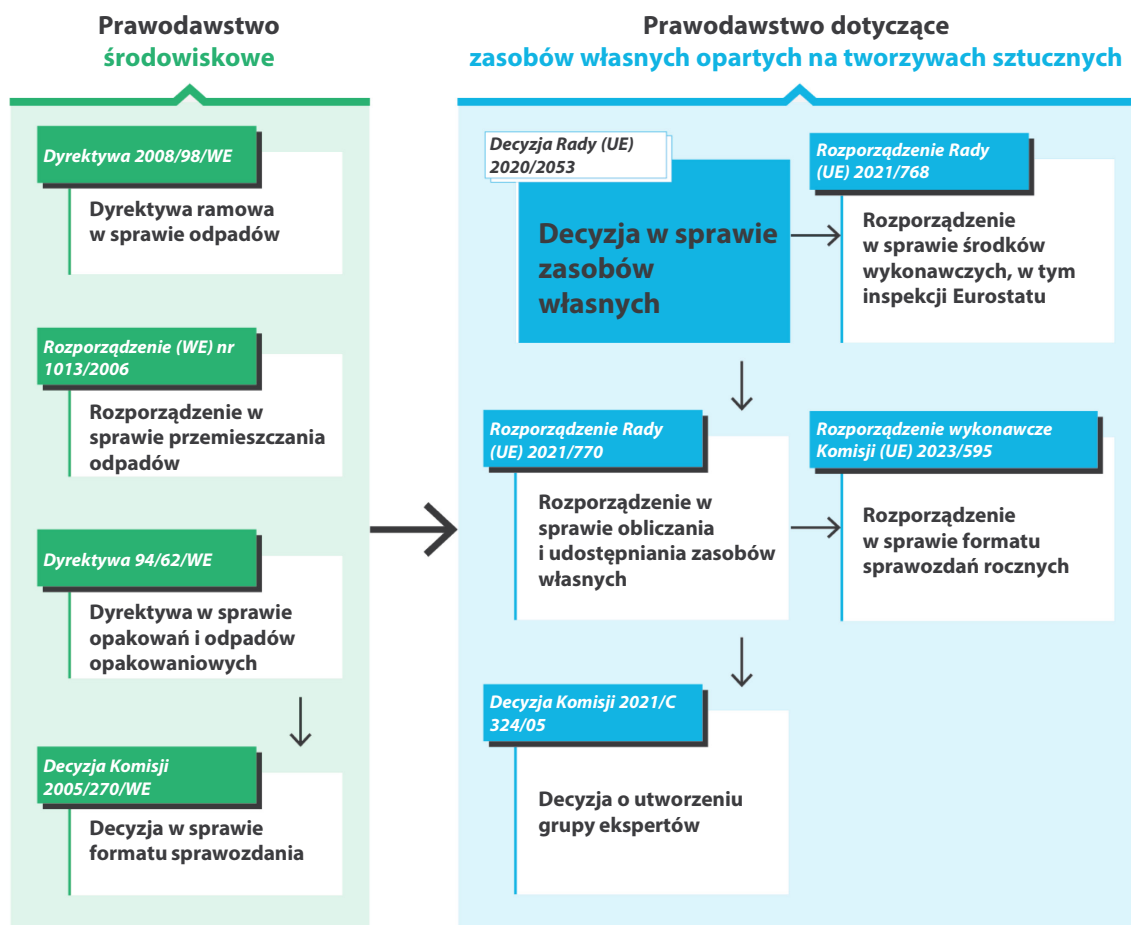


Uwaga: Kwota ta nie obejmuje dochodów budżetowych związanych z uruchomieniem instrumentu na rzecz odbudowy Next Generation EU ze względu na wyjątkowy i tymczasowy charakter tego instrumentu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie skonsolidowanego sprawozdania finansowego UE.

05 Na [rys. 2](#) przedstawiono w zarysie obowiązujące ramy prawne, na które składają się przepisy dotyczące ochrony środowiska oraz przepisy dotyczące zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych.

Rys. 2 – Ramy prawne



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

06 W dyrektywie ramowej w sprawie odpadów⁴ wyjaśniono podstawowe pojęcia i definicje związane z gospodarką odpadami, w tym pojęcia odpadów, recyklingu i odzysku. W dyrektywie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych⁵ zawarto definicje, poziomy docelowe w zakresie recyklingu i inne przepisy mające zastosowanie w szczególności do opakowań i odpadów opakowaniowych. Dyrektywa nakłada również na państwa członkowskie obowiązek gromadzenia i przekazywania danych na temat odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Od 1997 r. dane te wykorzystywane są do sprawdzania, czy osiągnięto poziomy docelowe w zakresie recyklingu określone w dyrektywie. Ponadto w rozporządzeniu w sprawie przemieszczania odpadów⁶ określono zasady transportu odpadów na terenie UE i ich wywozu do państw spoza UE.

⁴ Dyrektywa 2008/98/WE.

⁵ Dyrektywa 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

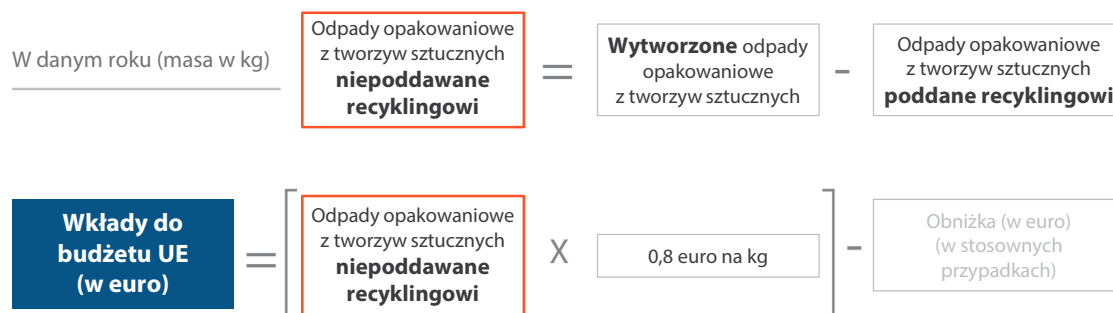
⁶ Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006.

07 W decyzji w sprawie zasobów własnych zdefiniowano metodę obliczania zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych, w innych przepisach z kolei⁷ zawarto dodatkowe istotne szczegółowe informacje dotyczące wdrożenia tych zasobów własnych. W swojej [opinii 03/2022](#) w sprawie wniosku Komisji dotyczącego procedur udostępniania trzech nowych zasobów własnych Trybunał zaproponował konsolidację i ujednoczenie przepisów dotyczących wszystkich zasobów własnych⁸.

Obliczanie i gromadzenie zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych

08 Zasoby własne oparte na tworzywach sztucznych obejmują wkład krajowy obliczony na kwotę 0,8 euro za kilogram odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi. 17 państwom członkowskim, których DNB na mieszkańca w 2017 r. był niższy od średniej UE, przyznano stałą obniżkę ryczałtową, tak aby w przypadku tych państw uniknąć nadmiernie regresywnego wpływu na wkłady krajowe⁹. Obniżka ta została obliczona poprzez pomnożenie liczby ludności państwa członkowskiego w 2017 r. przez 3,8 kg i 0,8 euro. Na [rys. 3](#) przedstawiono zastosowaną metodę obliczeniową.

Rys. 3 – Obliczanie wkładów państw członkowskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie decyzji w sprawie zasobów własnych.

⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2021/768 (środki kontroli i nadzoru), rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/595 (wymogi w zakresie sprawozdawczości) i rozporządzenie Rady (UE) 2021/770 (procedura udostępniania zasobów własnych).

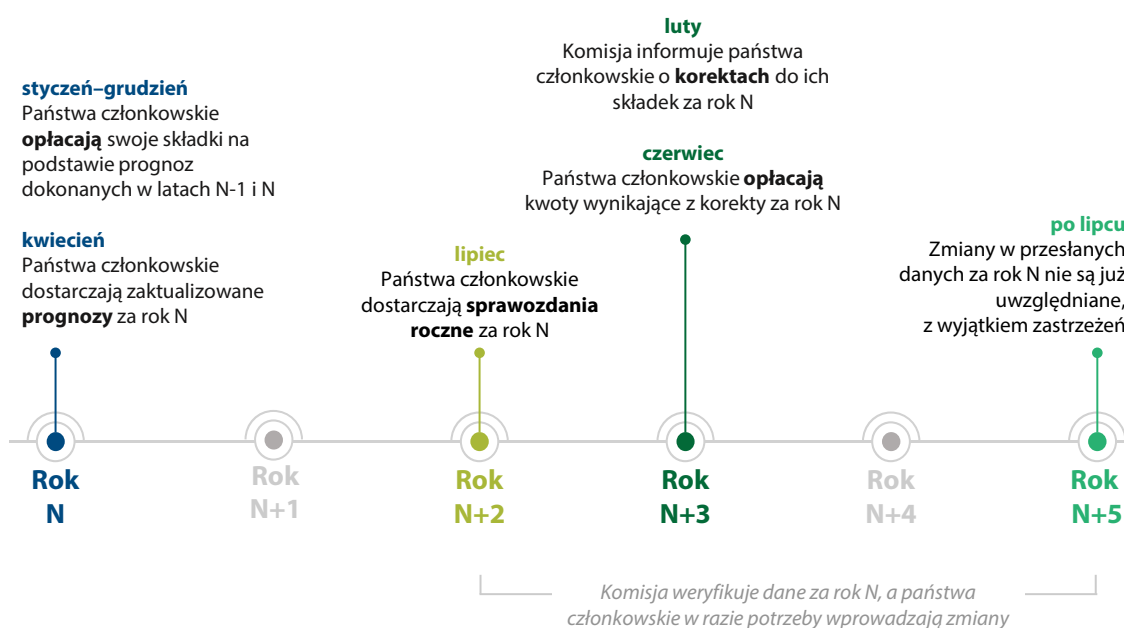
⁸ Pkt 42–44.

⁹ Motyw 7 decyzji w sprawie zasobów własnych.

09 Powyższe obliczenia opierają się na przekazywanych przez państwa członkowskie danych statystycznych dotyczących całkowitej ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytwarzanych i poddawanych recyklingowi każdego roku. Ponieważ odpowiednie dane są dostępne dopiero dwa lata po roku, którego dotyczą, Komisja najpierw oblicza wkłady w oparciu o prognozy uzgodnione z państwami członkowskimi. Jest to standardowa praktyka stosowana również w przypadku zasobów własnych opartych na VAT i DNB.

10 Komisja dokonuje dostosowań wkładów państw członkowskich po tym, jak odpowiednie dane statystyczne stają się dostępne. Co roku Komisja pobiera kwoty należne od państw członkowskich, których wpłaty były zbyt niskie w stosunku do udziału w DNB UE, a następnie dokonuje podziału tych kwot między te państwa członkowskie, których wpłaty były zbyt wysokie. Na *rys. 4* przedstawiono główne etapy obliczania i pobierania wkładów państw członkowskich z tytułu zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych.

Rys. 4 – Główne etapy obliczania i pobierania wkładów państw członkowskich za dany rok N



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [rozporządzenia Rady \(UE\) 2021/770](#).

Obliczanie ilości wytworzonych i poddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych

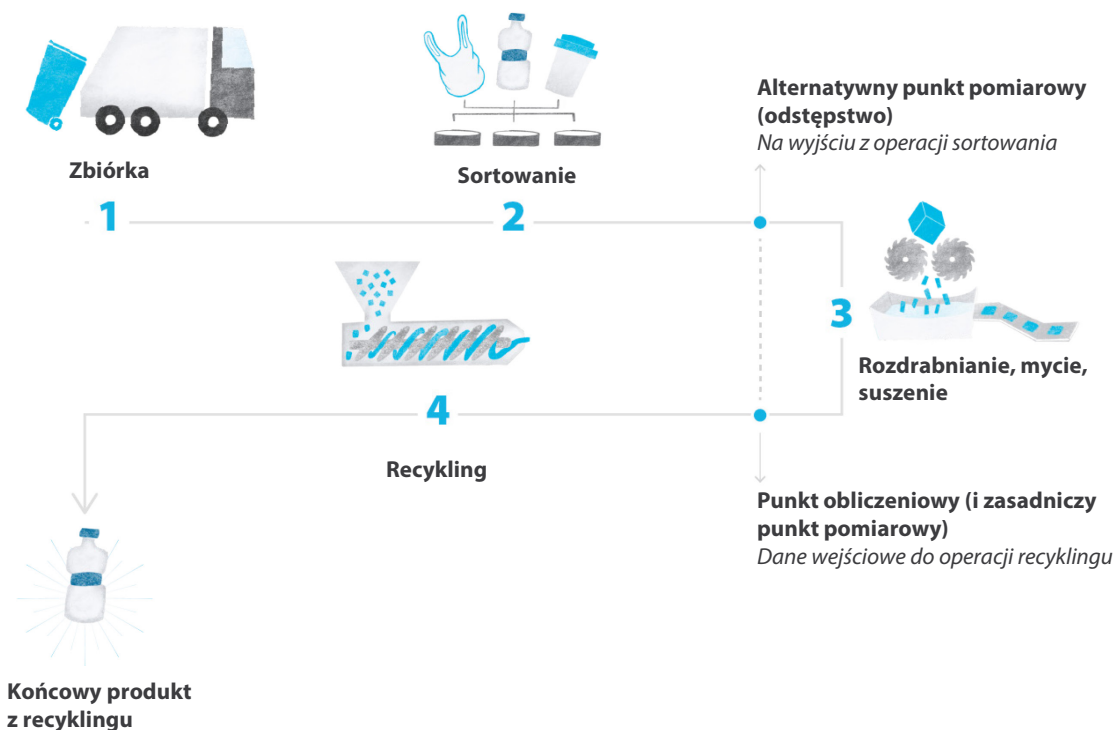
11 Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym, w którym ustalono wzór sprawozdania rocznego¹⁰, państwa członkowskie mają obowiązek stosowania dwóch metod szacowania ilości wytworzonych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Pierwsza opiera się na wprowadzaniu do obrotu i w dużej mierze bazuje na danych pochodzących od producentów opakowań z tworzyw sztucznych. Druga metoda opiera się na analizie odpadów. Wykorzystuje się w niej informacje na temat ilości i rodzaju materiałów obecnych w danym strumieniu odpadów. W oparciu o wyniki uzyskane obiema metodami państwa członkowskie muszą przedstawić pojedyncze szacunki dotyczące ilości wytworzonych odpadów. Ten proces nazywa się „bilansowaniem” obu metod.

12 W dyrektywie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych¹¹ zawarto wymóg, zgodnie z którym masa odpadów opakowaniowych poddanych recyklingowi musi odpowiadać masie zmierzonej w chwili wprowadzenia odpadów do procesu recyklingu (tzw. punkt obliczeniowy). W drodze odstępstwa od tego wymogu przepisy dopuszczają pomiar po zakończeniu operacji sortowania, pod warunkiem że odpady zostaną następnie poddane recyklingowi oraz odjęta zostanie masa materiałów lub substancji usuwanych w trakcie czynności poprzedzających recykling (zob. szczegółowe informacje na [rys. 5](#)).

¹⁰ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/595.

¹¹ Art. 6a ust. 2 dyrektywy (UE) 2018/852 zmieniającej dyrektywę w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

Rys. 5 – Obliczanie ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych poddanych recyklingowi



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rys. A 1 – Punkt obliczeniowy tworzyw sztucznych, s. 67 wytycznych Komisji w sprawie kompilowania i przekazywania danych dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych zgodnie z decyzją 2005/270/WE, wersja z marca 2023 r.

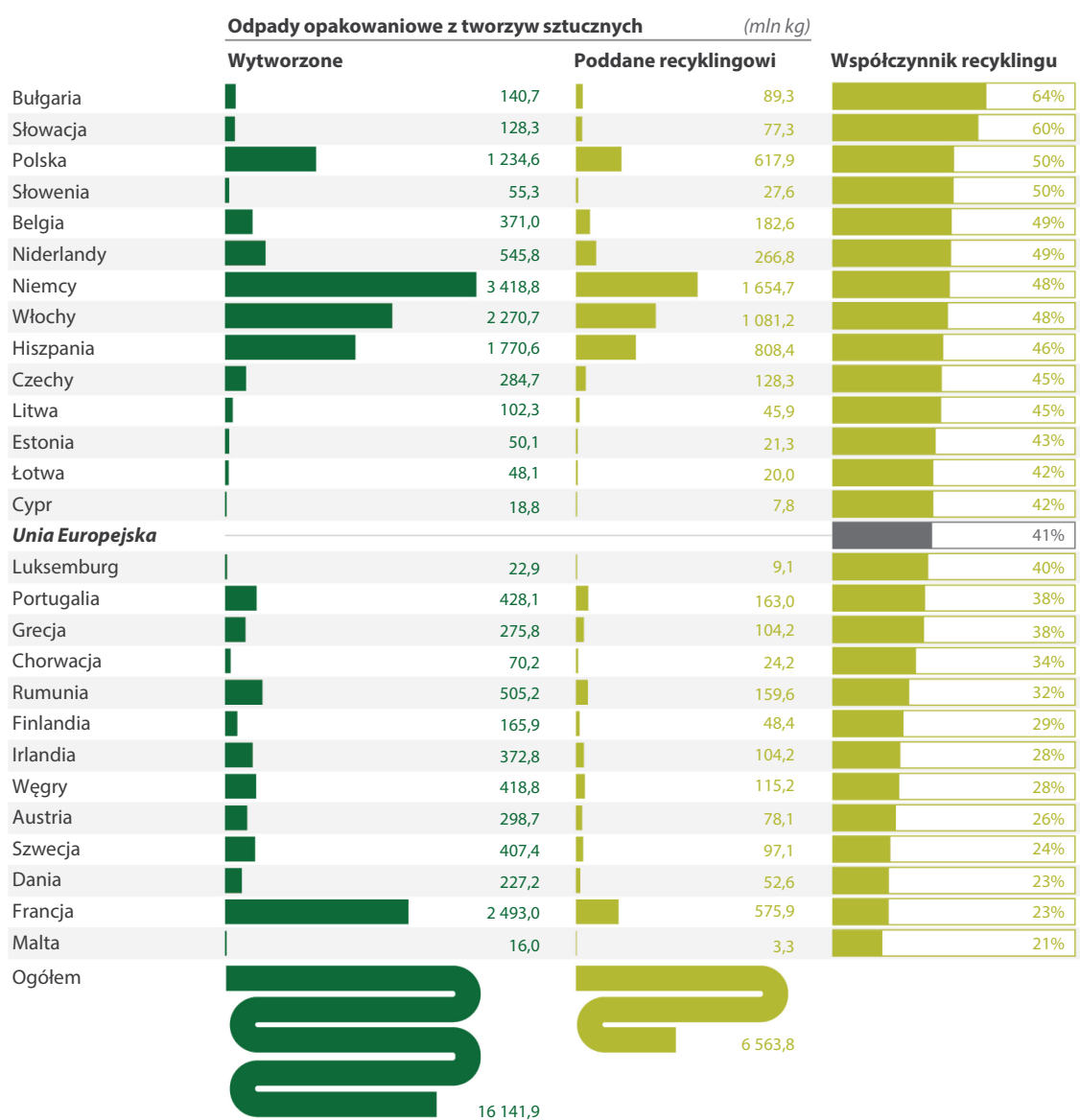
13 Jeśli dane państwo członkowskie korzysta z odstępstwa dotyczącego pomiaru w punkcie obliczeniowym, może zastosować średnie wskaźniki strat w celu oszacowania masy materiałów lub substancji usuniętych przed recyklingiem. Średnie wskaźniki strat można stosować wyłącznie w przypadku, gdy nie da się uzyskać wiarygodnych danych w inny sposób. Ponadto należy je obliczyć w oparciu o zasady określone przez Komisję w akcie delegowanym. W dyrektywie ramowej w sprawie odpadów zobowiązano Komisję do przyjęcia aktu delegowanego w sprawie średnich wskaźników strat do dnia 31 marca 2019 r.¹²

¹² Art. 11a ust. 10 wprowadzony [dyrektywą \(UE\) 2018/851](#) zmieniającą dyrektywę ramową w sprawie odpadów.

14 Państwa członkowskie muszą zagwarantować, że odpady wywiezione z UE w celu recyklingu będą zaliczane na poczet poziomów docelowych w zakresie recyklingu jedynie w przypadkach, gdy eksporter udowodni, że przetwarzanie odpadów poza UE odbywa się na warunkach zasadniczo równoważnych wobec wymogów unijnego prawa ochrony środowiska¹³. Natomiast odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych przywożone do państwa członkowskiego w celu recyklingu należy odjąć od całkowitej ilości poddanej recyklingowi w tym państwie członkowskim. Na *rys. 6* przedstawiono współczynniki recyklingu na podstawie danych zgłoszonych przez państwa członkowskie w 2023 r. dla zasobu własnego za rok 2021.

¹³ Art. 11a ust. 8 wprowadzony [dyrektywą \(UE\) 2018/851](#) zmieniającą dyrektywę ramową w sprawie odpadów oraz art. 6a ust. 8 wprowadzony [dyrektywą \(UE\) 2018/852](#) zmieniającą dyrektywę w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

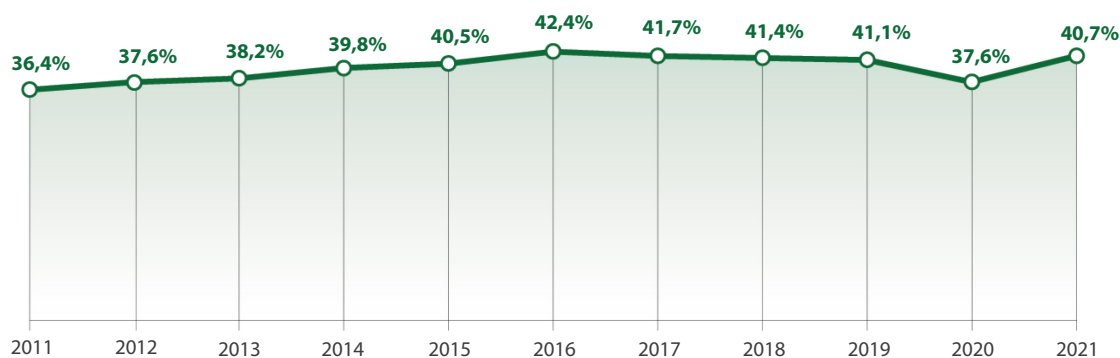
Rys. 6 – Zgłoszone wskaźniki recyklingu opakowań z tworzyw sztucznych w 2021 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznych sprawozdań państw członkowskich za 2021 r.

15 Z *rys. 7* wynika, że średni wskaźnik recyklingu utrzymywał się na stosunkowo stałym poziomie w ciągu ostatniej dekady. W swoim przeglądzie dotyczącym działań UE mających na celu rozwiązanie problemu odpadów z tworzyw sztucznych Trybunał zauważył jednak, że kilka aspektów może obniżyć porównywalność danych pochodzących z różnych okresów¹⁴.

Rys. 7 – Średni wskaźnik recyklingu w UE w ostatniej dekadzie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych za lata 2011–2020 opublikowanych przez Eurostat oraz rocznych sprawozdań państw członkowskich za 2021 r. przekazanych w 2023 r.

Role i obowiązki

16 Państwa członkowskie są odpowiedzialne za kompilowanie i przekazywanie odpowiednich danych statystycznych wykorzystywanych do obliczania zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych¹⁵. Muszą one także wyznaczyć swoich przedstawicieli do udziału w grupie ekspertów do spraw statystyki dotyczącej odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych (SPPW). Zadaniem tych przedstawicieli jest wspieranie Komisji i doradzanie jej w sprawach związanych z tą dziedziną statystyki. Jeśli chodzi o przepisy dotyczące ochrony środowiska, państwa członkowskie muszą wywiązać się z obowiązków wynikających z prawa UE, które obejmują włączenie odpowiedniego prawodawstwa UE do prawa krajowego (transpozycja) i jego stosowanie¹⁶.

¹⁴ Pkt 44 i 45 [przeglądu 04/2020 pt. „Działania UE na rzecz rozwiązania problemu odpadów tworzyw sztucznych”](#).

¹⁵ [Rozporządzenie Rady \(UE, Euratom\) 2021/770](#).

¹⁶ Art. 4 ust. 3 [Traktatu o Unii Europejskiej](#). Więcej informacji na ten temat można znaleźć w [przeglądzie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 07/2018 pt. „Wdrażanie prawa UE w praktyce – obowiązki Komisji Europejskiej w zakresie nadzoru wynikające z art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej”](#).

17 Za przedmiotowe zasoby własne odpowiadają w Komisji następujące dyrekcje generalne: Urząd Statystyczny Unii Europejskiej (Eurostat), Dyrekcja Generalna ds. Budżetu (DG BUDG) i Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ENV). Role i obowiązki tych dyrekcji zostały określone w protokole ustaleń, w którym ustanowiono kluczowe rozwiązania przedstawione na *rys. 8*.

Rys. 8 – Role i obowiązki Komisji



Eurostat

- sprawdza dane państw członkowskich dotyczące odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych;
- przeprowadza kontrole w państwach członkowskich;
- informuje DG BUDG o zastrzeżeniach;
- kieruje pracami grupy ekspertów ds. SPPW;
- proponuje środki zapewniające jakość danych.



DG ENV

- proponuje przepisy dotyczące odpadów;
- monitoruje wdrażanie przepisów dotyczących odpadów;
- informuje Eurostat i DG BUDG o kwestiach legislacyjnych, w tym o potencjalnych naruszeniach.



DG BUDG

- oblicza i zbiera wkłady od państw członkowskich
- nalicza i pobiera korekty składek;
- zgłasza i znosi zastrzeżenia dotyczące jakości danych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie protokołu ustaleń pomiędzy Eurostatem, DG BUDG i DG ENV.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

18 W ramach kontroli Trybunał zbadał ramy zarządzania przedmiotowymi zasobami własnymi ustanowione przez Komisję we współpracy z państwami członkowskimi. W szczególności Trybunał ocenił, czy:

- o Komisja i państwa członkowskie były dostatecznie przygotowane do wprowadzenia nowych zasobów własnych;
- o Komisja i państwa członkowskie były w stanie zagwarantować porównywalność i wiarygodność danych wykorzystywanych do obliczenia nowych zasobów własnych.

19 W ramach niniejszej kontroli (przeprowadzonej w okresie od czerwca 2023 r. do lutego 2024 r.) Trybunał zamierzał również zidentyfikować na wczesnym etapie te elementy procesu obliczania, które wymagają usprawnienia. Oczekuje się ponadto, że wyniki kontroli pozwolą Komisji wyciągnąć wnioski, które mogą okazać się przydatne w kontekście zarządzania wszelkimi nowymi zasobami własnymi, jakie ewentualnie zostaną wprowadzone w nadchodzących latach.

20 Kryteria kontroli Trybunał zaczerpnął z odpowiednich przepisów, [wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa](#) oraz praktyk stosowanych obecnie przez Komisję w zakresie zasobów własnych opartych na DNB i VAT, które również bazują na danych statystycznych.

21 Podejście Trybunału obejmowało zasadniczo:

- o przegląd odpowiedniego prawodawstwa i kluczowych dokumentów Komisji oraz grupy ekspertów ds. SPPW (procedury, wytyczne, wzory, dokumenty robocze, protokoły spotkań z państwami członkowskimi);
- o rozmowy z przedstawicielami Eurostatu, DG BUDG i DG ENV;
- o analizę danych dostarczonych przez państwa członkowskie na potrzeby prognoz wykorzystywanych do obliczenia wkładów na 2021 r., sprawozdań z kontroli jakości dostarczonych na mocy dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych oraz rocznych sprawozdań przesłanych przez państwa członkowskie w 2023 r.

22 Trybunał przeprowadził ankietę wśród 27 organów krajowych odpowiedzialnych za kompilację danych, aby poznać ich opinie na temat zarządzania zasobami własnymi przez Komisję. Trybunał otrzymał 26 odpowiedzi, które wykorzystał jako dodatkowe źródło informacji. W oparciu o informacje zebrane w ramach ankiety Trybunał przeprowadził wywiady na odległość z przedstawicielami właściwych organów w sześciu państwach członkowskich.

23 Ponadto kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wizyty kontrolne w trzech państwach członkowskich: Rumunii, Włoszech i Niderlandach. Państwa te zostały wybrane na podstawie informacji udostępnionych przez Eurostat oraz z myślą o zgromadzeniu danych w państwach członkowskich różniących się pod względem ilości tworzyw sztucznych wytwarzanych na mieszkańca, wskaźników recyklingu i ilości odpadów wywiezionych w celu recyklingu. Ponadto kontrolerzy Trybunału uczestniczyli w charakterze obserwatorów w wizycie weryfikacyjnej Eurostatu w Polsce, aby zebrać informacje na temat sposobu, w jaki Eurostat wdraża swoje ramy weryfikacji w toku kontroli na miejscu.

24 Niniejsza kontrola nie miała odpowiedzieć na pytanie, czy wprowadzenie zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych doprowadziło do zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów z tworzyw sztucznych lub zwiększenia ilości takich odpadów poddanych recyklingowi. Trybunał nie przeprowadził również analizy prawnej pod kątem tego, czy problemy w zakresie transpozycji prawa UE do prawodawstwa krajowego powinny skutkować wszczęciem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Uwagi

Wprowadzenie nowych zasobów własnych nie przebiegło sprawnie, co skutkowało niedokładnymi szacunkami

Państwa członkowskie nie były dostatecznie przygotowane, a wsparcie Komisji było wprawdzie odpowiednie, lecz nie zostało udzielone w odpowiednim czasie

25 Aby można było zagwarantować sprawne wprowadzenie zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych oraz wystarczającą porównywalność i wiarygodność danych obliczeniowych, państwa członkowskie powinny były terminowo transponować definicje i metody obliczeniowe wprowadzone dyrektywą w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. W [wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa](#) zaleca się, by Komisja dokładnie zbadała krajowe środki wykonawcze w celu zapewnienia pełnej zgodności i by w stosownych przypadkach podjęła działania zaradcze.

26 Ponieważ nieprzestrzeganie przepisów może mieć wpływ na obliczenie wkładów państw członkowskich, ważne jest, aby Komisja odpowiednio szybko przeanalizowała wszelkie wykryte problemy dotyczące transpozycji lub prawodawstwa krajowego. Następnie Komisja powinna wykorzystać wyniki tej analizy do zidentyfikowania państw członkowskich obarczonych wysokim ryzykiem i obszarów kompilacji danych, które wymagają weryfikacji.

Większość państw członkowskich z opóźnieniem dokonała transpozycji dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, a działania następcze Komisji w związku z kwestiami transpozycji potrwiają lata

27 W akcie zmieniającym dyrektywę w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych zauważono, że należy poprawić porównywalność i wiarygodność danych¹⁷. W tym samym akcie wprowadzono zestaw nowych definicji i zasad obliczania, które miały zostać transponowane do prawodawstwa państw członkowskich do 5 lipca 2020 r. W związku z tym, gdy w maju 2018 r. Komisja zaproponowała wprowadzenie zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych¹⁸, dostrzeżono konieczność poprawy jakości danych. W opinii Trybunału na temat wniosku Komisji dotyczącego decyzji w sprawie zasobów własnych również podkreślono tę potrzebę¹⁹.

28 Kontrolerzy Trybunału zidentyfikowali przepisy dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, które mają znaczenie dla obliczania zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych²⁰. Przeanalizowali również, czy Komisja sprawdziła, czy państwa członkowskie prawidłowo transponowały te przepisy do swojego prawodawstwa.

29 Trybunał odnotował, że pięć państw członkowskich poinformowało Komisję, iż dokonały transpozycji dyrektywy w terminie. Dwadzieścia dwa państwa członkowskie albo nie poinformowały Komisji, że dokonały transpozycji dyrektywy, albo poinformowały ją, że transpozycji nie dokonały. Wobec tych 22 państw członkowskich Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W miarę otrzymywania od państw członkowskich powiadomień o transpozycji dyrektywy 12 z tych postępowań zostało zamkniętych w 2021 r., kolejnych siedem w 2022 r. i dwa w 2023 r. W momencie kontroli pozostałe postępowanie nadal było w toku, ponieważ zainteresowane państwo członkowskie (Chorwacja) nie poinformowało Komisji o dokonaniu transpozycji dyrektywy.

¹⁷ Motyw 22 [dyrektywy \(UE\) 2018/852 zmieniającej dyrektywę ramową w sprawie odpadów](#).

¹⁸ Wniosek Komisji dotyczący decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej [COM\(2018\) 325 final](#).

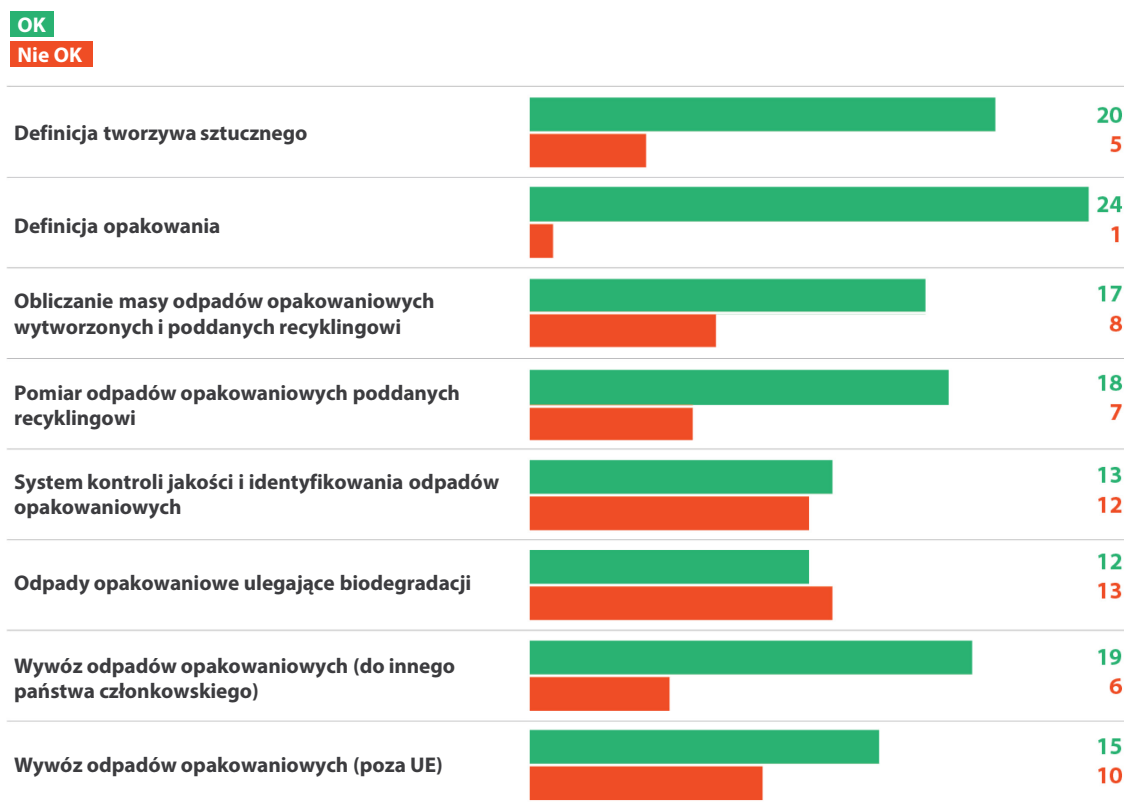
¹⁹ Pkt 40 i ramka 2 w [opinii 05/2018](#).

²⁰ Art. 3 ust. 1 lit. a) i 2 oraz art. 6 lit. a) pkt 1–5, 7 i 8 dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (dyrektywa [94/62/WE](#)).

30 Po tym, jak poszczególne państwa członkowskie informowały Komisję o zakończeniu transpozycji, Komisja zlecała zewnętrznemu wykonawcy przeprowadzenie kontroli zgodności z przepisami. We wrześniu 2022 r. wykonawca przedłożył Komisji badania zgodności przedstawiające wyniki kontroli odnoszących się do 23 państw członkowskich. W lutym i marcu 2023 r. wykonawca przedstawił Komisji dwa kolejne badania zgodności. Hiszpania powiadomiła Komisję, że transpozycja została zakończona, dopiero w 2023 r., w związku z czym odpowiednie badanie zgodności ma zostać ukończone w 2024 r.

31 Trybunał przeanalizował wyniki 25 badań zgodności przeprowadzonych przez wykonawcę zewnętrznego i sprawdził, czy wszystkie kluczowe przepisy i definicje istotne w kontekście kompilacji danych wykorzystywanych do obliczania zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych zostały prawidłowo transponowane. Kontrolerzy Trybunału ustalili, że w przypadku 17 z tych państw członkowskich co najmniej jeden kluczowy przepis odnoszący się do obliczania tych zasobów własnych nie został odpowiednio transponowany (zob. [rys. 9](#)).

Rys. 9 – Wyniki kontroli zgodności z przepisami odnoszącymi się do obliczania zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych, według liczby państw członkowskich (kontrolę zlecono wykonawcy zewnętrznemu)



Uwaga: W momencie przeprowadzania niniejszej kontroli Komisja nie miała jeszcze wyników badania zgodności w przypadku dwóch państw członkowskich.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie sprawozdań z kontroli zgodności sporządzonych przez wykonawcę zewnętrznego.

32 Komisja podjęła odpowiednie działania w przypadkach, gdy państwa członkowskie nie powiadomiły jej o zakończeniu transpozycji. Nie przeanalizowała jednak od razu, jak problemy związane z transpozycją wykryte przez wykonawcę zewnętrznego wpływają na obliczenia zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych. W związku z tym wyniki kontroli zgodności nie zostały uwzględnione przez Komisję w procesie ustalania priorytetów, jeśli chodzi o kontrolowanie kompilacji danych przez państw członkowskich.

33 Komisja wykorzystuje wyniki kontroli zgodności podczas kontroli, które przeprowadza na miejscu w państwach członkowskich. Ponieważ te kontrole na miejscu mają trwać od 2023 do 2026 r., działania następcze dotyczące potencjalnych poważnych problemów wykrytych w ramach kontroli zgodności nie są realizowane w porę. Jeśli w trakcie kontroli na miejscu wykryte zostaną problemy wpływające na obliczanie zasobów własnych, zgłasza się zastrzeżenie, które Komisja znosi po wyeliminowaniu tych problemów. Doświadczenie związane z innymi zasobami własnymi pokazuje, że zniesienie zastrzeżeń może zająć kilka lat. W związku z tym państwa członkowskie mogą przez długi czas nadal stosować różne definicje i niewłaściwe metody kompilacji danych, a te różnice z kolei mogą mieć wpływ na obliczanie wkładów państw członkowskich.

Komisja podjęła kilka kroków, aby wesprzeć państwa członkowskie, ale zasadniczo dopiero po wprowadzeniu nowych zasobów własnych

34 Aby rozwiązać ewentualne problemy związane z wdrażaniem nowych zasobów własnych, Komisja powinna opracować strategię wdrażania²¹. Współpraca z państwami członkowskimi w celu wdrażania prawa UE powinna być kluczowym elementem strategii wdrażania Komisji. Komisja powinna także dążyć do zapewnienia wsparcia państwom członkowskim. Aby wsparcie to było użyteczne, Komisja powinna dysponować aktualnymi i odpowiednimi informacjami na temat stosowania prawodawstwa UE przez państwa członkowskie i być gotowa do podjęcia działań naprawczych, jeśli zajdzie taka potrzeba.

35 Komisja zastosowała kilka metod, aby ocenić zdolność państw członkowskich do wdrożenia przepisów dotyczących zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych. Jak wspomniano w pkt **30**, Komisja monitorowała transpozycję odpowiednich przepisów do systemów prawnych państw członkowskich. Przeprowadziła także nieformalne wizyty w 17 państwach członkowskich, aby pokrótce przedstawić wdrażanie zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych oraz wymienić informacje na temat sposobu, w jaki państwa członkowskie ustalają odnośną ilość. Działania te zrealizowano jednak w dużej mierze po wprowadzeniu przedmiotowego zasobu własnego w styczniu 2021 r., kiedy to państwa członkowskie miały już zakończyć wdrożenie środków i systemów zarządzania nowymi zasobami własnymi. Komisja wskazała Trybunałowi, że ograniczenia związane z pandemią COVID-19 zmniejszyły zakres jej działań mających na celu wspieranie i monitorowanie przygotowań państw członkowskich do wdrożenia tego nowego zasobu własnego.

²¹ Wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa, rozdział V, nr 2.

36 Inną ważną metodą pozyskiwania informacji zwrotnej od państw członkowskich jest grupa ekspertów ds. SPPW (zob. pkt **16**). Na spotkaniach grupy ekspertów państwa członkowskie mają możliwość poruszenia wszelkich wyzwań, przed którymi stoją, lub obszarów wymagających dalszego wyjaśnienia.

37 Grupa ekspertów została formalnie utworzona po przyjęciu rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2021/770, a pierwsze posiedzenie grupy odbyło się w listopadzie 2021 r. Trzy państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, poinformowały kontrolerów Trybunału, że spotkania grupy ekspertów były przydatne, jeśli chodzi o poprawę jakości kompilacji danych i ujednoczenie praktyk. Czasu na przygotowanie się do wprowadzenia w styczniu 2021 r. zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych było jednak niewiele.

38 Sprawozdania roczne służą do korekty kwot wcześniej wpłaconych przez państwa członkowskie na podstawie prognoz (zob. pkt **10**). Dane liczbowe stanowią podstawę opinii grupy ekspertów ds. SPPW potwierdzającej poprawność danych, które mają zostać wykorzystane do celów zasobów własnych. Dane statystyczne zawarte w tych rocznych sprawozdaniach są również uwzględniane w przeprowadzanych przez Komisję weryfikacjach procesów kompilacji danych w państwach członkowskich.

39 Trybunał stwierdził, że Grecja nie przedstawiła w terminie swojego sprawozdania rocznego za 2021 r. Sprawozdanie zawierające dane statystyczne dotyczące masy wytworzonych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych oraz ilości poddanej recyklingowi należało złożyć do 31 lipca 2023 r.²² (zob. *rys. 4*). Grecja przesłała Komisji wstępną wersję sprawozdania rocznego dopiero 24 listopada 2023 r.

40 Komisja była świadoma trudności, z jakimi borykały się organy greckie, kompilując dane na temat odpadów z tworzyw sztucznych, ponieważ już w czerwcu 2022 r. Grecja nie dostarczyła danych wymaganych na mocy dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych za rok 2020. Wprawdzie Komisja przesłała organom greckim (w tym stałemu przedstawicielstwu) szereg ostrzeżeń, w których podkreśliła znaczenie danych dotyczących zasobów własnych, lecz Grecja wciąż nie dotrzymała terminu przesłania swojego rocznego sprawozdania. Oznacza to, że państwo członkowskie nie było przygotowane do kompilowania danych na temat odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi.

²² Art. 5 ust. 5 [rozporządzenia \(UE, Euratom\) 2021/770](#).

41 Ze względu na zaistniałe opóźnienie dane z Grecji nie zostały uwzględnione w wydanej w październiku 2023 r. opinii grupy ekspertów ds. SPPW w sprawie jakości danych na temat odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, które miały być wykorzystane do obliczania zasobów własnych. W związku z tym danych nie uwzględniono w ramach dostosowań, a wpływ tych danych zostanie odzwierciedlony dopiero w kolejnych latach (zob. pkt **10**).

Niespójna definicja tworzywa sztucznego oraz niepewność prawna utrudniły zharmonizowane wprowadzenie zasobów własnych

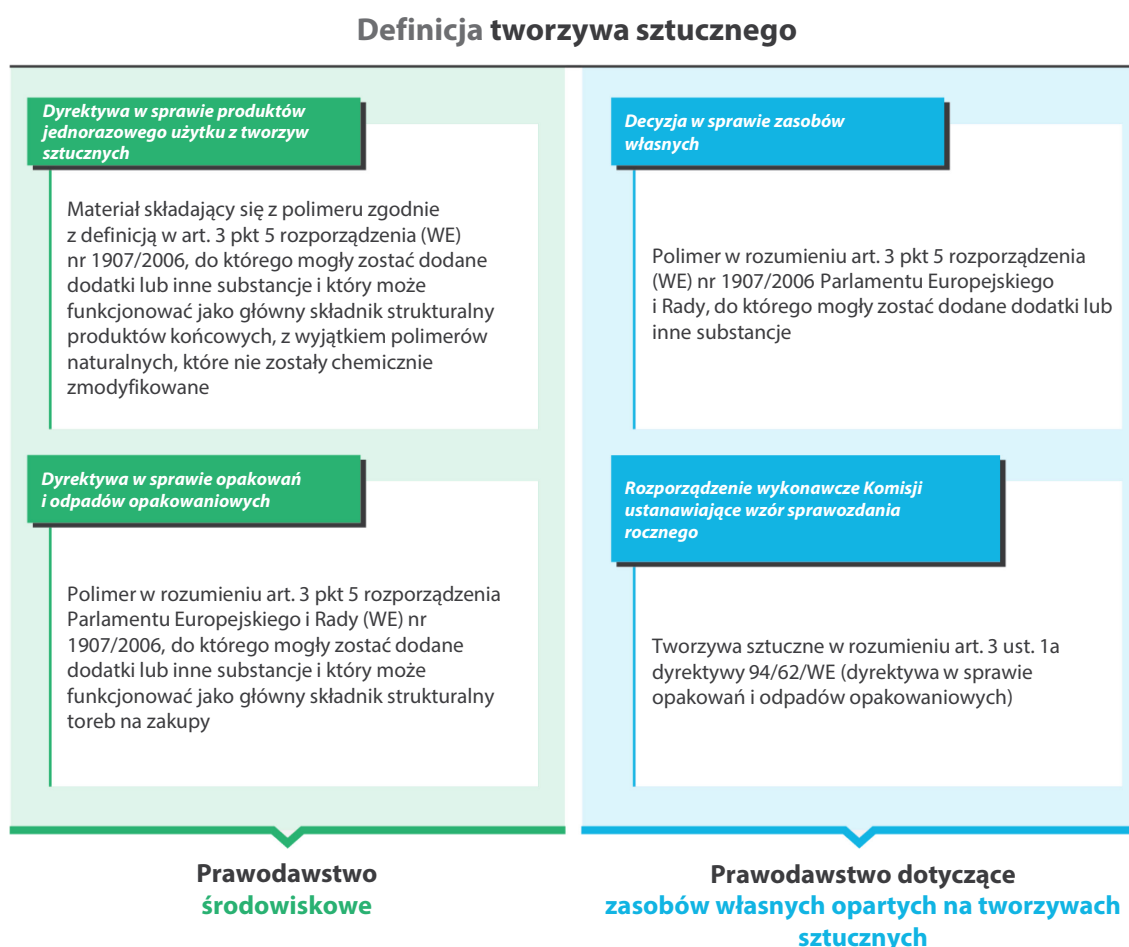
42 Aby zapewnić zharmonizowane stosowanie prawodawstwa UE, konieczne jest, aby przepisy UE były jasne, spójne²³ i jednoznaczne. Istotne jest również terminowe zatwierdzanie kluczowych przepisów, ponieważ umożliwia to państwom członkowskim dostosowanie prawodawstwa i systemów krajowych do wymogów.

W poszczególnych aktach prawnych zawarte są różne definicje tworzywa sztucznego

43 Trybunał sprawdził kluczowe definicje stosowane przy kompilacji danych na potrzeby obliczania zasobów własnych, takie jak definicje odpadów opakowaniowych i recyklingu. Kontrolerzy stwierdzili, że były one zasadniczo jasne i spójne w różnych przepisach sektorowych, zauważyli jednak, że tworzywo sztuczne było definiowane na różne sposoby (zob. *rys. 10*).

²³ Narzędzie nr 28, sekcja 3.2 [zestawu instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa](#) – wydanie z lipca 2023 r.

Rys. 10 – Różne definicje tworzywa sztucznego w poszczególnych aktach prawnych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wspomnianego wyżej prawodawstwa.

44 Wszystkie definicje tworzywa sztucznego opierały się na [rozporządzeniu \(WE\) nr 1907/2006](#) dotyczącym rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów, niemniej w kolejnych aktach prawnych dodano pewne uściślenia. Decyzja wykonawcza wymaga zastosowania definicji z dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, o której nie ma mowy w decyzji w sprawie zasobów własnych. Definicja zawarta w dyrektywie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych stanowi, że polimery powinny móc funkcjonować jako główny składnik strukturalny toreb na zakupy, co ogranicza zakres definicji. Dyrektywa w sprawie tworzyw sztucznych jednorazowego użytku²⁴ ma jeszcze węższy zakres, gdyż wyłączono z jej zakresu polimery naturalne, które nie zostały chemicznie zmodyfikowane.

²⁴ [Dyrektywa \(UE\) 2019/904](#) w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko

45 Różny zakres poszczególnych definicji wywołał pewną dezorientację wśród państw członkowskich. Kontrole zgodności dotyczące transpozycji dyrektywy wykazały, że trzy państwa członkowskie transponowały definicję z dyrektywy w sprawie produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych zamiast wymaganej definicji z dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

Kluczowe przepisy prawne dotyczące gospodarki odpadami z tworzyw sztucznych zostały zaktualizowane zbyt późno lub nie zostały przyjęte w ogóle

46 Trybunał sprawdził, czy kluczowe przepisy wprowadzono w terminie, aby tak umożliwić państwom członkowskim prawidłowe realizowanie procedur kompilacji danych. Kontrolerzy Trybunału ustalili, że wymogi prawne dotyczące punktu obliczeniowego i bilansowania metod zostały przyjęte zbyt późno. W rezultacie państwa członkowskie nie mogły ich uwzględnić przy sporządzaniu prognoz ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi na 2021 r. oraz przy kompilacji danych do sprawozdań rocznych przedstawionych w 2023 r. Ponadto Trybunał zauważył, że w momencie przeprowadzania niniejszej kontroli nie przyjęto jeszcze wymaganych przepisów dotyczących średnich wskaźników strat.

47 Punkt obliczeniowy odpadów poddanych recyklingowi ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania porównywalności danych kompilowanych przez państwa członkowskie (zob. pkt **12**). Wymóg stosowania nowego punktu obliczeniowego został po raz pierwszy wprowadzony dyrektywą w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych opublikowaną w maju 2018 r., jednak szczegóły dotyczące jego stosowania przez państwa członkowskie zostały określone w decyzji wykonawczej (UE) 2019/665²⁵ (zob. **rys. 5**). Ten punkt obliczeniowy został ustalony w celu zagwarantowania, że pod uwagę brane będą wyłącznie te odpady, które są wprowadzane do operacji recyklingu²⁶. Wcześniej, przed przyjęciem tego nowego wymogu, masa odpadów musiała być mierzona na wyjściu przy opuszczaniu sortowni.

²⁵ Art. 2 ust. 1 lit. d) [decyzji Komisji 2005/270/WE](#) ustanawiającej formaty w odniesieniu do systemu baz danych zgodnie z dyrektywą w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

²⁶ Motyw 3 [decyzji wykonawczej Komisji \(UE\) 2019/665](#).

48 Decyzję wykonawczą opublikowano jednak w kwietniu 2019 r., pozostawiając państwu członkowskim bardzo mało czasu na wprowadzenie tej zmiany przed przygotowaniem prognoz na 2021 r. W przepisach unijnych²⁷ dopuszczono możliwość, by państwa członkowskie sporządziły prognozy na 2021 i 2022 r. z wykorzystaniem dotychczasowych metod obliczania ilości odpadów poddanych recyklingowi, i przyznano tym samym, że państwa członkowskie będą miały trudności z wprowadzeniem wymaganych zmian w terminie. Potwierdziły to państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, oraz te, z którymi skontaktował się zdalnie. Przedstawiciele państw członkowskich wyjaśnili Trybunałowi, że niedostosowanie punktu obliczeniowego przy obliczaniu ilości odpadów poddawanych recyklingowi było jedną z przyczyn znacznych różnic pomiędzy prognozami a ostatecznymi szacunkami.

49 Kolejnym istotnym elementem zapewniającym porównywalność i wiarygodność danych przekazywanych przez państwa członkowskie jest **bilansowanie** dwóch metod stosowanych do szacowania ilości wytwarzanych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych (zob. pkt **11**).

50 Do kwestii tej odniesiono się w decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2019/665 opublikowanej w kwietniu 2019 r. (nowy art. 6f)). Prawny wymóg bilansowania wyników uzyskanych w ramach dwóch metod szacowania wytwarzanych odpadów został jednak wprowadzony dopiero w marcu 2023 r., a więc zbyt późno, by można było uwzględnić tę zmianę przy przesyłaniu danych za 2021 r. w lipcu 2023 r.

51 W opublikowanej w maju 2018 r. zmianie dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych nałożono na Komisję wymóg przyjęcia niezbędnych aktów delegowanych w celu zapewnienia jednolitego stosowania obliczeń dotyczących odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Termin przyjęcia stosownych przepisów ustalono na 31 marca 2019 r. Jednym z takich aktów był akt delegowany wymagany na mocy dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, określający **średnie wskaźniki strat**. Wskaźniki te mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia, by państwa członkowskie korzystające z odstępstwa dotyczącego punktu obliczeniowego (zob. pkt **12** i **13**) w sposób spójny kompilowały własne dane statystyczne.

²⁷ Art. 15 [rozporządzenia \(UE\) 2021/770](#).

52 Trybunał odnotował, że w sierpniu 2021 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie aktu delegowanego dotyczącego średnich wskaźników strat, akt nie został jednak przyjęty, ponieważ w grudniu 2021 r. Rada zgłosiła sprzeciw (zgodnie z art. 38 lit. a) pkt 6 dyrektywy 2008/98/WE). Sprzeciw dotyczył obaw, że zakres aktu delegowanego wykracza poza uprawnienia Komisji, w szczególności w odniesieniu do publikowania informacji na temat średnich wskaźników strat dla poszczególnych pojedynczych zakładów przetwarzania odpadów. Komisja nie przedstawiła innego wniosku, który odnosiłby się do przyczyn sprzeciwu zgłoszonego przez Radę. W rezultacie państwa członkowskie, które stosują odstępstwo dotyczące punktu obliczeniowego, stosują wskaźniki strat w oparciu o zróżnicowane metodyki.

53 Późne przyjęcie wymogu bilansowania dwóch metod kompilacji danych oraz definicji punktu obliczeniowego w połączeniu z brakiem zharmonizowanych zasad dotyczących średnich wskaźników strat niekorzystnie wpłynęło na porównywalność i wiarygodność danych państw członkowskich. Powyższe oznacza, że wkłady krajowe z tytułu zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych mogły zostać obliczone w oparciu o różne podstawy.

W pierwszym roku wdrażania nowych zasobów dotyczące ich prognozy zostały zaniżone o 1,1 mld euro, co musiało zostać zrekompensowane zwiększeniem wkładów opartych na DNB, aby zrównoważyć budżet UE

54 Prognozy dobrej jakości mają kluczowe znaczenie dla ustalenia odpowiedniej kwoty poszczególnych zasobów własnych. Dobra jakość prognoz sprawia również, że wpływ korekt na wkłady państw członkowskich jest mniejszy w kolejnych latach (zob. pkt **09** i **10**). Komisja powinna zapewnić odpowiednie wsparcie i wytyczne, aby umożliwić państwom członkowskim sporządzanie wiarygodnych prognoz²⁸.

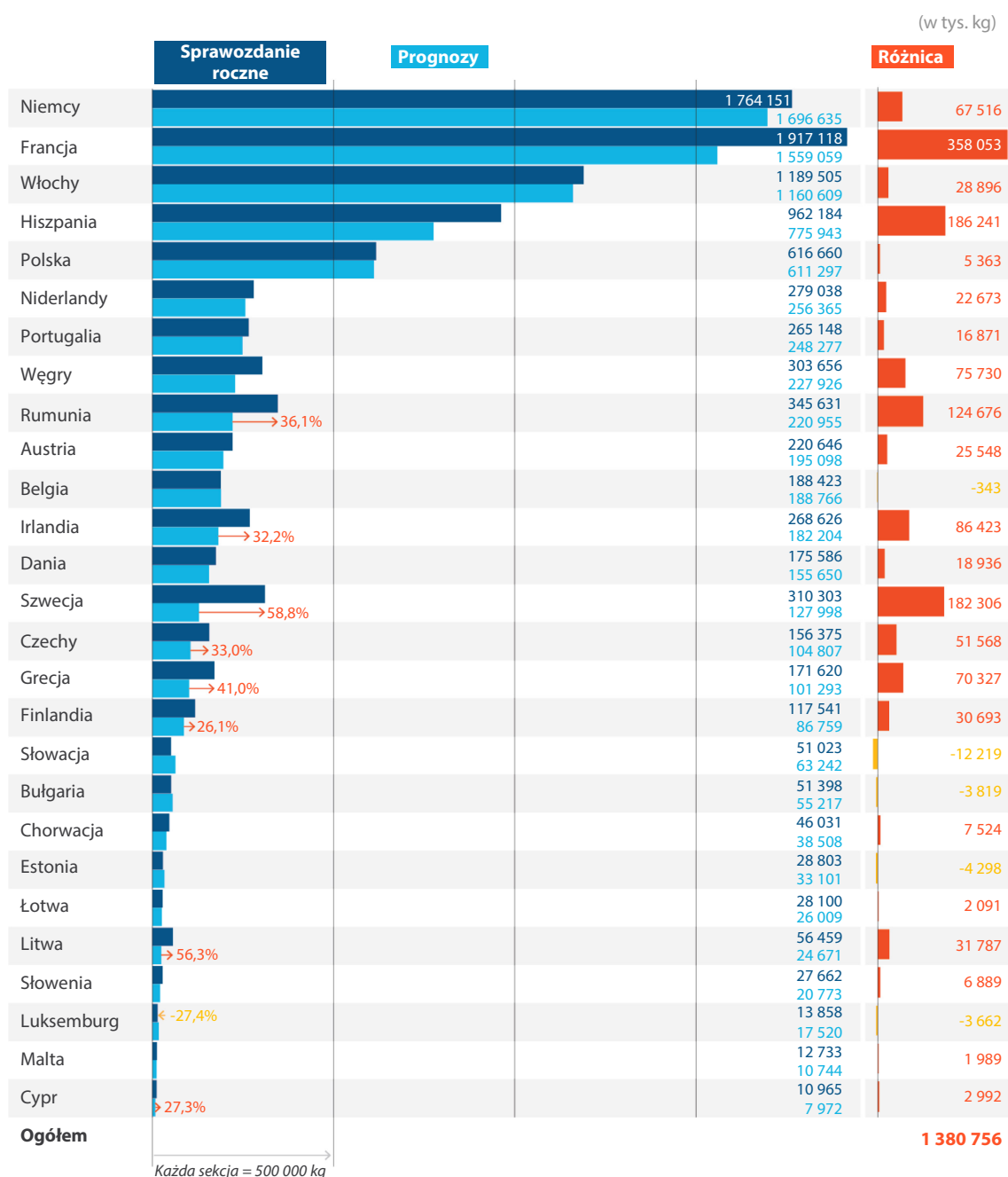
55 Trybunał przeanalizował narzędzie prognozowania stworzone przez Komisję w celu wsparcia państw członkowskich w opracowywaniu prognoz. Zbadał także wyniki procesu prognozowania prowadzonego przez państwa członkowskie i Komisję w 2021 r., czyli w pierwszym roku wdrażania.

²⁸ Wytyczne dotyczące lepszego stanowienia prawa, rozdział V, nr 3.

56 W narzędziu prognozowania opracowanym przez Komisję wykorzystuje się wskaźniki wzrostu do prognozowania ilości wytwarzanych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych oraz przyjmuje liniowe postępy do poziomów docelowych dotyczących recyklingu. Ma to umożliwić prognozowanie ilości odpadów poddanych recyklingowi. Większość państw członkowskich (24 z 26, które odpowiedziały na ankietę Trybunału) uznała, że Komisja zapewniła odpowiednie wsparcie w zakresie prognozowania.

57 Kontrolerzy Trybunału przeanalizowali dane zawarte w rocznych sprawozdaniach państw członkowskich z 2023 r. (dane za 2021 r.) i porównali je z prognozą danych na 2021 r., na podstawie której ustalono wkłady państw członkowskich za ten rok (zob. *rys. 11*).

Rys. 11 – Różnica pomiędzy ilościami prognozowanymi a ilościami ostatecznymi podanymi w sprawozdaniach rocznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie prognoz i sprawozdań rocznych.

58 Większość państw członkowskich (22) prognozowała ilość mniejszą od ilości obliczonej na podstawie danych ostatecznych. W przypadku dziewięciu państw członkowskich rozbieżność z danymi liczbowymi przedstawionymi w sprawozdaniach rocznych wynosiła 25% lub więcej, a w dwóch przypadkach przekraczała 50%.

59 Podczas wizyt informacyjnych i kontaktów z państwami członkowskimi kontrolerzy Trybunału starali się zrozumieć, dlaczego wykryte różnice są tak duże. Państwa członkowskie wymieniły wiele powodów, w tym:

- o opóźnioną zmianę przepisów (szczególnie w odniesieniu do punktu obliczeniowego), której nie udało się uwzględnić w prognozach (zob. pkt **48**);
- o złą jakość danych zebranych w latach przyjętych za podstawę dla prognoz;
- o trudność w oszacowaniu wpływu pandemii COVID-19 na wzorce konsumpcji.

60 Prognozowana łączna ilość odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi na 2021 r. była o 1,4 mld kg mniejsza niż ilości obliczone i zgłoszone dla tego roku w 2023 r. W rezultacie kwota zebrana z tytułu zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych w 2021 r. była o 1,1 mld euro niższa niż kwota wynikająca z szacunków podanych w rocznych sprawozdaniach. Stanowi to 19% z 5,9 mld euro pobranych w 2021 r. z tytułu zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych. Nie miało to wpływu na całkowitą kwotę budżetu UE, ponieważ różnicę zrekomensowały zasoby własne oparte na DNB (zob. pkt **10**).

Nie rozwiązano jeszcze problemów związanych z porównywalnością i wiarygodnością danych

Państwa członkowskie stosują różne metody kompilacji danych i nie dokonują bilansowania uzyskanych wyników

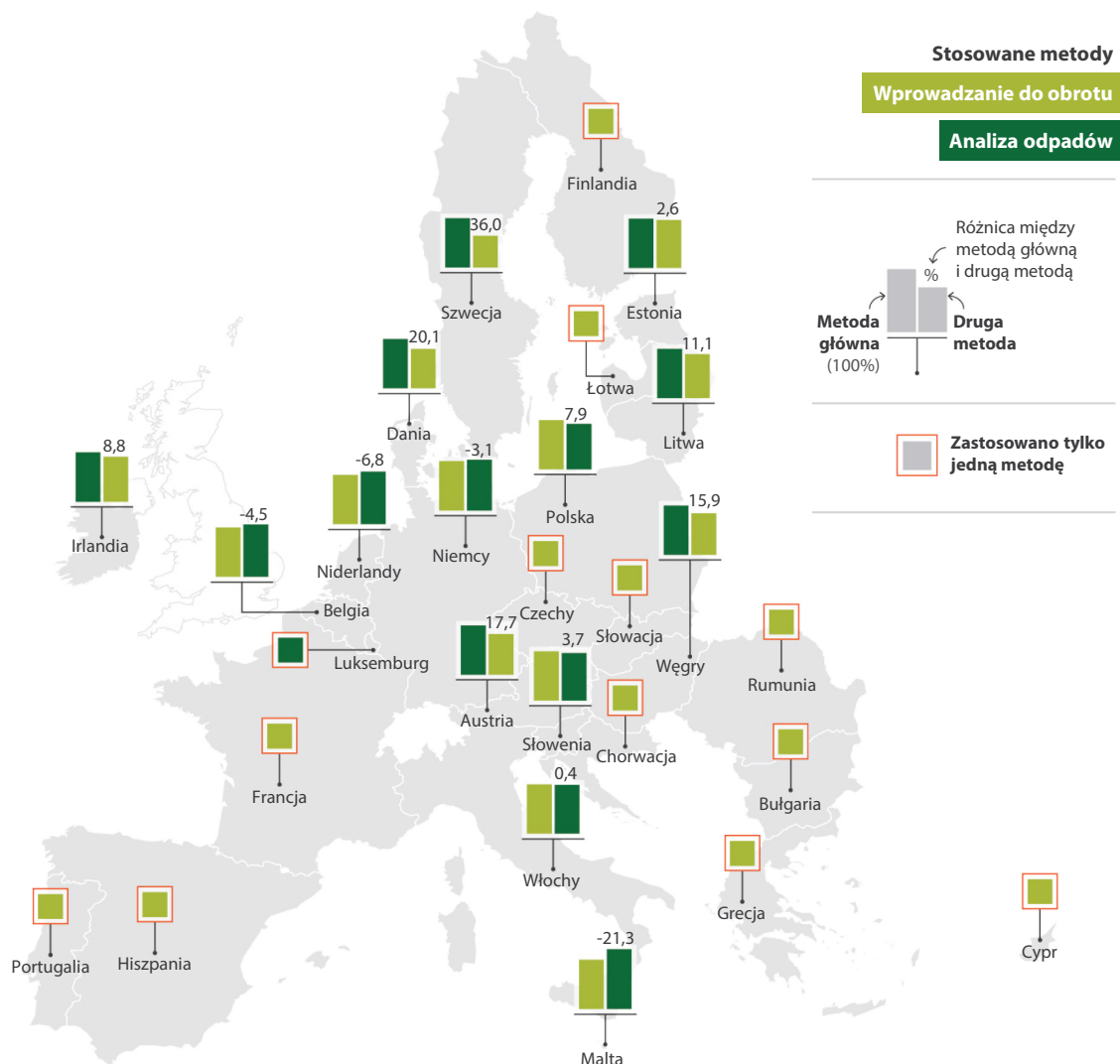
61 Państwa członkowskie są zobowiązane do stosowania dwóch różnych podstawowych metod kompilacji w celu oszacowania ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w danym roku (zob. pkt **11** i **49–53**). Są to metody oparte na wprowadzaniu do obrotu i na analizie odpadów. Państwa członkowskie są również zobowiązane do bilansowania wyników uzyskanych za pomocą obu metod, tak aby poprawić porównywalność i wiarygodność danych.

62 Dwie metody stosowane do szacowania ilości wytwarzanych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych mogą dawać różne wyniki. Podejście oparte na wprowadzaniu do obrotu może powodować zaniżanie ilości wytwarzanych odpadów opakowaniowych, podczas gdy analiza odpadów wykazuje tendencję do zawyżania tej ilości. Oczekuje się zatem, że rzeczywista ilość będzie znajdować się gdzieś pomiędzy tymi dwoma wynikami²⁹.

63 Trybunał przeanalizował sprawozdania roczne i sprawdził, czy państwa członkowskie przeprowadziły bilansowanie wyników dwóch metod zgodnie z wymaganiami. Na *rys. 12* przedstawiono przegląd metod stosowanych przez państwa członkowskie.

²⁹ Wytyczne dotyczące dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych z 2023 r., s. 131.

Rys. 12 – Metody stosowane przez państwa członkowskie do szacowania wytwarzanych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez państwa członkowskie w sprawozdaniach rocznych.

64 Jak pokazano na *rys. 12*, 19 państw członkowskich zastosowało jako główną metodę kompilacji danych metodę opartą na wprowadzaniu do obrotu, a osiem – metodę opartą na analizie odpadów. Tylko 14 państw członkowskich przedstawiło dane liczbowe, opierając się na obu metodach. W sześciu z tych przypadków różnica między dwiema metodami wynosiła ponad 10%. Żadne z państw członkowskich nie przeprowadziło bilansowania wyników obu metod zgodnie z wymogami zawartymi w przepisach. Zamiast tego wszystkie państwa członkowskie przekazały dane na potrzeby obliczenia wkładów, opierając się wyłącznie na jednej metodzie głównej. Ponieważ większość państw członkowskich (19 z 27) zastosowała metodę opartą na wprowadzaniu do obrotu, w przypadku której ilość odpadów opakowaniowych jest zwykle zaniżona, prawdopodobne jest, że dane liczbowe wykorzystane do obliczenia zasobów własnych również były zaniżone.

65 Wszystkie dziewięć państw członkowskich, z którymi kontrolerzy Trybunału przeprowadzili rozmowy (w trzech państwach przeprowadzono wizyty kontrolne, a z przedstawicielami sześciu przeprowadzono zdalne wywiady, opierając się na odpowiedziach na ankietę Trybunału), stwierdziło, że potrzebują więcej czasu, aby zastosować drugą metodę i przeprowadzić bilansowanie wyników obu metod. Przedstawiciele pięciu spośród tych państw członkowskich wspomnieli, że potrzebują większego wsparcia i wytycznych w tej dziedzinie ze strony Komisji.

66 Niestosowanie systematycznie obu metod w połączeniu z faktem, że w przypadku stosowania przez państwa członkowskie obu metod uzyskane wyniki nie są bilansowane, oznacza, że dane wykorzystywane do obliczenia wkładów państw członkowskich nie są w pełni porównywalne. Państwa członkowskie przeprowadzające ponownie proces kompilacji danych szacunkowych dla lat poprzednich nie będą w stanie osiągnąć takiej samej jakości danych.

Pomiaru ilości poddanej recyklingowi nie dokonuje się w punkcie wejścia do operacji recyklingu

67 Zgodnie z dyrektywą w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych³⁰ odpady opakowaniowe poddane recyklingowi należy obliczać jako masę odpadów opakowaniowych na wejściu do procesu recyklingu. Jednak w przypadkach, gdy wiarygodnych danych nie można uzyskać w inny sposób, państwa członkowskie mogą mierzyć masę po zakończeniu operacji sortowania i stosować średnie wskaźniki strat (zob. pkt *12* i *rys. 5*).

³⁰ Art. 6a dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, 94/62/WE.

68 Badania mające na celu ocenę ewentualnych strat pomiędzy zakończeniem operacji sortowania a wprowadzeniem do operacji recyklingu wskazują, że ilości te mogą być istotne i mogą bardzo się różnić. Na przykład w ramach badania³¹ przeprowadzonego na zlecenie Komisji w 2019 r. przeanalizowano 15 zakładów recyklingu w dziewięciu państwach członkowskich. Badanie to było częścią prac służących ocenie danych przesyłanych Eurostatowi, odnoszących się do osiągnięcia poziomów docelowych w zakresie recyklingu odpadów opakowaniowych. W badaniu zidentyfikowano wskaźniki strat w wysokości od 20% do 45% całkowitego wsadu do procesu. Straty te były spowodowane usunięciem materiału innego niż docelowy lub utratą wilgoci.

69 Trybunał przeanalizował sprawozdania z kontroli jakości składane przez państwa członkowskie i sprawdził, czy państwa członkowskie stosują się do wymogu dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Z analizy przeprowadzonej przez kontrolerów wynika, że tylko sześć państw członkowskich przesłało dane dotyczące recyklingu, wykorzystując punkt pomiaru wymagany przez przepisy (wejście do operacji recyklingu). Większość (19) państw członkowskich skorzystała z odstępstwa określonego w przepisach, głównie dokonując pomiaru ilości tworzyw sztucznych opuszczających sortownię i stosując średnie wskaźniki strat wahające się od 6% do 54%. Pozostałe dwa państwa członkowskie nie przekazały tych informacji.

70 Podczas wizyt na miejscu Trybunał zauważył, że zakłady zajmujące się recyklingiem rzadko dysponują wagami do ważenia opakowań z tworzyw sztucznych na wejściu do operacji recyklingu, które przepisy określają jako punkt obliczeniowy. Bez wagi w punkcie obliczeniowym ilość odpadów poddanych recyklingowi należy mierzyć pośrednio z wykorzystaniem odstępstwa przewidzianego w przepisach.

71 Praktyka pomiaru ilości odpadów na wyjściu z sortowni w połączeniu z brakiem jasnych przepisów UE dotyczących średniego poziomu strat przed operacją recyklingu (zob. pkt 52) sprawia, że szacunki państw członkowskich dotyczące ilości poddanych recyklingowi są mniej porównywalne i mniej wiarygodne.

³¹ „Study to support the implementation of reporting obligations resulting from the new waste legislation adopted in 2018”, raport końcowy z 2019 r.

Istnieje ryzyko, że dane dotyczące ilości odpadów poddanych recyklingowi mogą być niewiarygodne ze względu na brak kontroli przetwarzania odpadów otrzymywanych przez podmioty zajmujące się recyklingiem

72 Jak opisano w pkt [09](#), państwa członkowskie powinny kompilować dane na temat ilości wytworzonych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych i ilości takich odpadów poddanej recyklingowi. Definicja recyklingu wymaga, aby odpady zostały ponownie przetworzone na produkty, materiały lub substancje, tak aby można je było uznać za poddane recyklingowi³².

Nie przeprowadzono żadnych kontroli w celu upewnienia się, czy odpady przyjęte przez podmioty zajmujące się recyklingiem są faktycznie poddawane recyklingowi

73 W trzech państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, zasadnicze dane wykorzystywane na potrzeby obliczania zasobów własnych (tj. wytworzone i poddane recyklingowi odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych) zostały dostarczone organom krajowym przez organizacje odpowiedzialności producenta. Organizacje te zostały utworzone w państwach członkowskich w celu spełnienia krajowych wymogów w zakresie rozszerzonej odpowiedzialności producenta, zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów (zob. [ramka 1](#)).

³² Art. 3 pkt 17 dyrektywy ramowej [2008/98/WE](#) w sprawie odpadów.

Ramka 1

Organizacja odpowiedzialności producenta

Zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie odpadów system rozszerzonej odpowiedzialności producenta oznacza zestaw rozwiązań stosowanych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia, by producenci produktów ponosili odpowiedzialność za końcowy etap cyklu życia wytworzonego przez siebie produktu, gdy staje się on odpadem.

W praktyce koncepcja rozszerzonej odpowiedzialności producenta często obejmuje organizacje odpowiedzialności producenta, które działają w imieniu wielu producentów opakowań w celu ustanowienia systemów zbiórki i recyklingu wytworzonych przez nich odpadów. Organizacje te są również odpowiedzialne za realizację celów w zakresie recyklingu.

W państwach członkowskich może działać jedna lub więcej organizacji odpowiedzialności producenta zajmujących się odpadami opakowaniowymi z tworzyw sztucznych i zgłaszającymi odpowiednie dane władzom. Na przykład w Niderlandach działa jedna taka organizacja, we Włoszech pięć, które przekazują dane za pośrednictwem konsorcjum, w Rumunii natomiast 16, z których każda niezależnie składa sprawozdania organom krajowym.

74 Podczas wizyt kontrolnych w trzech państwach członkowskich Trybunał zebrał informacje na temat rodzaju kontroli przeprowadzonych w celu zapewnienia wystarczającej wiarygodności wykorzystywanych danych. Ustalił on, że część z tych kontroli przeprowadzono w odniesieniu do producentów opakowań z tworzyw sztucznych w celu sprawdzenia wiarygodności przekazywanych danych. Zostały one przeprowadzone przez organizacje odpowiedzialności producenta lub organy państw członkowskich.

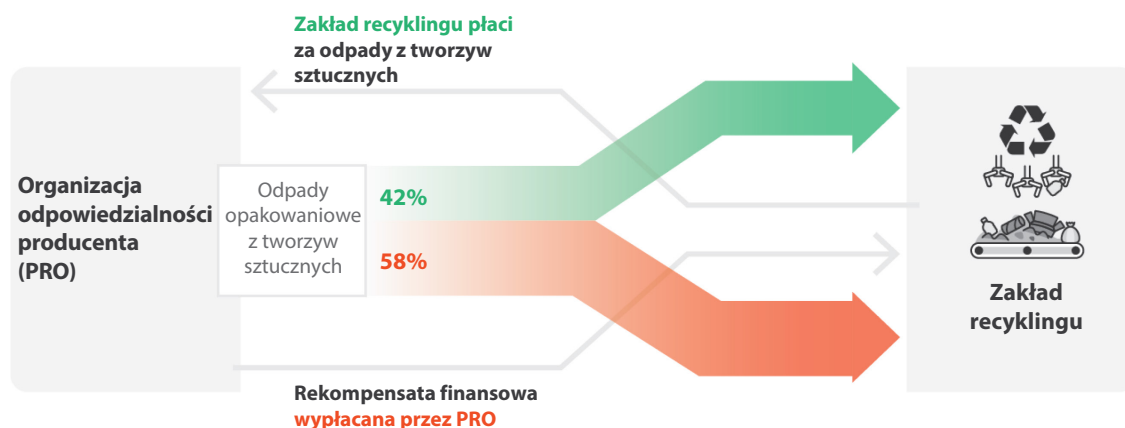
75 Jednak ani organy państw członkowskich, ani Komisja nie prowadziły kontroli ani audytów, by ocenić, czy odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych otrzymane przez podmioty zajmujące się recyklingiem zostały faktycznie przetworzone na inne produkty. Procedury weryfikacyjne Eurostatu nie obejmują żadnych kontroli podmiotów zajmujących się recyklingiem. Ani przepisy dotyczące ochrony środowiska, ani przepisy dotyczące zasobów własnych nie wymagają przeprowadzania takich kontroli.

76 Trybunał stwierdził również, że istnieje bardzo wysokie ryzyko, iż podmioty zajmujące się recyklingiem nie przetworzą otrzymanych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, z powodów wyjaśnionych w poniższych akapitach.

77 Organy i podmioty zajmujące się recyklingiem we wszystkich trzech państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, stwierdziły, że w przypadku wielu rodzajów opakowań z tworzyw sztucznych recykling nie jest opłacalny, ponieważ tworzywa sztuczne pierwotne są tańsze niż tworzywa z recyklingu. Aby osiągnąć cele w zakresie recyklingu określone w przepisach, organizacje odpowiedzialności producenta musiały zatem rekompensować podmiotom zajmującym się recyklingiem przyjmowanie do swoich zakładów odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Zwiększa to ryzyko, że podmioty zajmujące się recyklingiem nie będą miały motywacji do inwestowania dodatkowych zasobów w przetwarzanie otrzymanych odpadów.

78 Największa organizacja odpowiedzialności producenta zajmująca się opakowaniami z tworzyw sztucznych w jednym z państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne (udział tej organizacji w rynku wynosi około 84% rynku), dostarczyła kontrolerom informacji na temat opłacalności recyklingu opakowań z tworzyw sztucznych. Na *rys. 13* przedstawiono ilość opakowań z tworzyw sztucznych, za które organizacja otrzymała pieniądze od podmiotów zajmujących się recyklingiem, oraz ilość opakowań, za które organizacja musiała zapłacić podmiotom zajmującym się recyklingiem w 2022 r. W przypadku większości tworzyw sztucznych wysyłanych do podmiotów zajmujących się recyklingiem nie istniał realny rynek zbytu. Oznacza to, że nie istniała zachęta ekonomiczna do recyklingu.

Rys. 13 – Niska opłacalność recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych (przykład pochodzący z jednego państwa członkowskiego)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji zgromadzonych w jednym państwie członkowskim.

79 Ponadto ponieważ większość państw członkowskich korzysta z odstępstwa dotyczącego punktu obliczeniowego (zob. pkt 69), odpadów nie mierzy się na wejściu do operacji recyklingu, lecz jedynie po zakończeniu operacji sortowania. W związku z tym istnieje niepewność co do tego, że odpady zadeklarowane przez podmioty zajmujące się recyklingiem jako otrzymane zostaną rzeczywiście przetworzone.

80 Jeśli odpady z tworzyw sztucznych otrzymane przez podmioty zajmujące się recyklingiem nie są przetwarzane zgodnie z wymogami dyrektywy ramowej w sprawie odpadów, a zamiast tego są nielegalnie transportowane lub usuwane, takie działanie stanowi przestępstwo przeciwko środowisku. Dokonane przez Europol oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością z ostatnich lat³³ pokazują, że ten rodzaj przestępczości stanowi poważne zagrożenie. Jest to jeden z istotnych obszarów prac Europolu.

81 W przeglądzie Trybunału dotyczącym działań UE mających na celu rozwiązanie problemu odpadów z tworzyw sztucznych³⁴ opisano bardziej szczegółowo mechanizmy związane z nielegalnym handlem odpadami opakowaniowymi z tworzyw sztucznych. Podkreślono, że nielegalne usuwanie odpadów jest powiązane z przestępczością zorganizowaną i praniem pieniędzy. W przeglądzie zauważono również, że jest to jedna z najbardziej dochodowych nielegalnych działalności na świecie ze względu na niskie ryzyko ścigania i niskie kary.

82 Za egzekwowanie przepisów w tym obszarze odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie. W unijnej dyrektywie w sprawie przestępstw przeciwko środowisku z 2008 r.³⁵ określono minimalny standard ochrony środowiska poprzez prawo karne, który miał zostać przyjęty przez państwa członkowskie. Niemniej z oceny Komisji przeprowadzonej w 2020 r. wynika, że dyrektywa w praktyce nie przyniosła większych efektów³⁶.

83 W *ramce 2* podano przykład tego, jak nielegalne działania mogą wpłynąć na wiarygodność ilości deklarowanych jako poddane recyklingowi, a także opisano dwa faktyczne przypadki odkryte niedawno przez organy ścigania w trzech państwach członkowskich.

³³ SOCTA 2013, SOCTA 2017 i SOCTA 2021.

³⁴ Przegląd 04/2020 pt. „Działania UE na rzecz rozwiązania problemu odpadów tworzyw sztucznych”.

³⁵ Dyrektywa 2008/99/WE.

³⁶ „Evaluation report of the Environmental Crime Directive”.

Ramka 2

Przykłady nielegalnych działań w zakresie odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych

Nielegalny handel odpadami między Francją a Hiszpanią

W ramach wspólnej operacji organów krajowych Hiszpanii i Francji przeprowadzonej w 2022 r. wykryto sieć zajmującą się przemytem odpadów z Francji i nielegalnym wyrzucaniem ich na składowisku w Hiszpanii³⁷.

Mieszkanke tworzyw sztucznych, papieru i tektury zgłoszono jako przeznaczoną do recyklingu. Od połowy 2020 r. do Hiszpanii przemycono ponad 30 000 ton takich odpadów, co przyniosło sieci przestępczej wielomilionowe zyski.

Grupa przestępcza specjalizująca się w fałszowaniu ilości produktów pochodzących z recyklingu w Rumunii

W 2023 r. władze Rumunii zidentyfikowały zorganizowaną grupę przestępczą, która od dziesięciu lat zajmowała się gospodarką odpadami³⁸. Celem grupy było uzyskanie nienależnej korzyści finansowej przez zgłaszanie jako poddanych recyklingowi jak największej ilości fikcyjnych odpadów. Grupa przedstawiała fałszywe faktury, z których wynikało, że odpady zostały sprzedane lub dostarczone różnym podmiotom zajmującym się recyklingiem bądź zbiórką odpadów.

³⁷ Komunikat prasowy hiszpańskiej policji z 23 lipca 2022 r.

³⁸ Komunikat prasowy Dyrekcji ds. Dochodzeń w sprawie Przystępczości Zorganizowanej i Terroryzmu w Rumunii, 21 marca 2023 r.

84 Ze względu na brak kontroli oraz czynniki opisane w pkt **77–83** istnieje znaczne ryzyko, że część odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych otrzymanych przez podmioty zajmujące się recyklingiem nie zostanie następnie poddana recyklingowi. Nielegalne unieszkodliwianie odpadów, w przypadku którego odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych zadeklarowane jako poddane recyklingowi są w rzeczywistości spalane, wyrzucane do środowiska naturalnego lub kierowane na składowiska, prowadzi do obniżenia kwot należnych z tytułu zasobów własnych. Całkowita ilość zadeklarowana jako poddana recyklingowi przez państwa członkowskie wyniosła 6,6 mld kg (41% całkowitej ilości wytworzonych odpadów) w 2021 r., co przekłada się na zmniejszenie kwoty wkładów państw członkowskich o 5,3 mld euro.

Państwa członkowskie nie są w stanie zagwarantować, że warunki recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wywożonych poza UE będą zasadniczo równoważne procesom recyklingu w UE

85 Zgodnie z dyrektywą w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych gdy odpady są wywożone poza UE w celu recyklingu, państwa członkowskie muszą wykazać, że warunki recyklingu są zasadniczo równoważne wymogom odpowiedniego prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska (zob. pkt **14**).

86 Jak opisano w pkt **73–84**, nie ma pewności, że odpady otrzymane przez podmioty zajmujące się recyklingiem w UE zostaną następnie poddane recyklingowi. Ta sama uwaga dotyczy odpadów z tworzyw sztucznych wywożonych poza UE w celu recyklingu. Mimo że rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów nakłada ograniczenia na kraje, które mogą przyjmować odpady z tworzyw sztucznych z UE, państwa członkowskie nie są obecnie w stanie sprawdzić, czy odpady wywożone poza UE są poddawane recyklingowi w warunkach zasadniczo równoważnych wymogom UE.

87 Państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, oraz te, z których przedstawicielami przeprowadzono rozmowy na odległość po otrzymaniu odpowiedzi na ankietę Trybunału, stwierdziły, że w przypadku wywozu poza UE bardzo trudno jest uzyskać informacje na temat ilości poddanych recyklingowi na podstawie punktu obliczeniowego. Z tego względu nie ma pewności, że odpady te rzeczywiście zostaną poddane recyklingowi. Stwarza to ryzyko dla wiarygodności danych wykorzystywanych do celów zasobów własnych.

88 Ilość odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych zadeklarowanych jako poddane recyklingowi poza UE w rocznych sprawozdaniach złożonych przez państwa członkowskie w lipcu 2023 r. (za 2021 r.) wyniosła 268 mln kilogramów (4,1% całkowitej ilości poddanej recyklingowi). Oznacza to zmniejszenie wkładów państw członkowskich o 214 mln euro.

Kontrole Komisji przeprowadzane są zgodnie z ugruntowanymi procesami, ale nie wystarczają one, by uwzględnić najważniejsze czynniki ryzyka w zakresie kompilacji danych

89 W procesie weryfikacji stosowanym przez Eurostat, który obejmuje kontrole na miejscu i przegląd dokumentacji, należałoby odpowiednio uwzględnić czynniki ryzyka w zakresie kompilacji danych na temat odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Proces ten powinien prowadzić do poprawy porównywalności, wiarygodności i kompletności danych³⁹.

90 Eurostat stosuje wieloletni proces weryfikacji danych państw członkowskich. Pierwszy proces weryfikacji rozpoczął się we wrześniu 2023 r. (po przesłaniu przez państwa członkowskie danych za 2021 r.) i zakończy się w 2026 r. Weryfikacje przeprowadzane są w oparciu o sprawozdania roczne, sprawozdania z kontroli jakości oraz wykazy źródeł i metod zastosowanych w kompilacji odpowiednich danych statystycznych (zob. szczegóły w [ramce 3](#)). Obejmują one także kontrole na miejscu w państwach członkowskich. W następstwie kontroli na miejscu oraz w celu ochrony budżetu UE DG BUDG zgłasza w stosownych przypadkach zastrzeżenia do procedur kompilacji stosowanych w państwach członkowskich. Zastrzeżenia te mogą zostać zniesione, gdy tylko wprowadzone zostanie wymagane udoskonalenie procedur kompilacji. Niemniej podobnie jak w przypadku innych środków własnych proces znoszenia zastrzeżeń może w praktyce zająć kilka lat.

³⁹ Motyw 3 rozporządzenia wykonawczego (UE) 2023/595.

Ramka 3

Kluczowe dokumenty opracowywane przez państwa członkowskie



Sprawozdanie roczne

Sprawozdanie zawierające dane statystyczne dotyczące masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w państwie członkowskim oraz masy odpadów poddanych recyklingowi. Dokument zawiera wyliczenie zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi.



Sprawozdanie z kontroli jakości

Dokument sporządzany w ramach corocznej kompilacji danych na mocy dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Zawiera krótki opis procesów kompilacji danych dotyczących wytwarzania i recyklingu odpadów opakowaniowych.



Wykaz źródeł i metod

Szczegółowy opis źródeł, metod i procesów kompilacji zastosowanych do wygenerowania danych do sprawozdań rocznych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2023/595, decyzji Komisji 2005/270/WE i dokumentu Komisji SPPW/2021-1/07.

91 Trybunał zbadał model analizy ryzyka Eurostatu i sposób, w jaki był on stosowany do wyboru państw członkowskich, w których w pierwszej kolejności należy przeprowadzić wizyty kontrolne. Trybunał przeanalizował także procedury Eurostatu dotyczące przeprowadzania weryfikacji w państwach członkowskich. W ankiecie Trybunału zapytano państwa członkowskie, czy w podejściu Eurostatu do weryfikacji uwzględniono najważniejsze czynniki ryzyka odnoszące się do zasobów własnych. Trybunał stwierdził, że ramy weryfikacji Eurostatu opierały się na procesach i metodykach podobnych do tych, jakie Komisja stosuje do weryfikacji innych zasobów własnych, takich jak zasoby własne oparte na DNB i VAT.

92 Wizyty kontrolne Eurostatu mogą obejmować bezpośrednią weryfikację danych w obszarach obarczonych większym ryzykiem w każdym państwie członkowskim. Obejmuje to sprawdzenie jednego lub większej liczby aspektów kompilacji danych w celu ustalenia ścieżki weryfikacji od wybranych komponentów odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych aż do danych źródłowych. W momencie przeprowadzania przez Trybunał kontroli Eurostat nie opracował żadnych kryteriów oceny potrzeby przeprowadzania bezpośrednich weryfikacji w państwach członkowskich. Brak zharmonizowanych kryteriów stwarza ryzyko, że urzędnicy nie zastosują spójnego podejścia do weryfikacji bezpośrednich w poszczególnych państwach członkowskich. Do lutego 2024 r. Eurostat nie przeprowadził bezpośrednich weryfikacji procedur kompilacji danych w żadnym z pięciu skontrolowanych przez siebie państw członkowskich.

93 Jak wynika z ankiety przeprowadzonej przez Trybunał, większość państw członkowskich (81% państw, które odpowiedziały na ankietę) uznała, że proces weryfikacji zaproponowany przez Eurostat w pełni lub częściowo uwzględnia najważniejsze czynniki ryzyka. Niemniej około połowa państw członkowskich nie spodziewała się, że w procesie weryfikacji w wystarczającym stopniu zostaną uwzględnione czynniki ryzyka związane z metodami opartymi na wprowadzaniu do obrotu i na analizie odpadów, bilansowaniem, brakiem niezależnej weryfikacji danych na temat ilości poddanych recyklingowi oraz brakiem wiarygodnych szacunków dotyczących wskaźników strat.

94 Ponieważ nie rozwiązano jeszcze kilku kwestii metodycznych, trudno będzie zapewnić odpowiednie uwzględnienie najważniejszych czynników ryzyka dotyczących jakości danych państw członkowskich w bieżącym cyklu weryfikacji. Rozwiązanie niektórych problemów wymaga przyjęcia wytycznych lub przepisów na szczeblu UE, na przykład w sprawie średnich wskaźników strat (zob. pkt [51](#) i [52](#)), a zatem nie można ich rozwiązać wyłącznie w drodze weryfikacji Eurostatu i późniejszego zgłoszenia zastrzeżeń. Inne problemy, takie jak brak kontroli przetwarzania odpadów otrzymywanych przez podmioty zajmujące się recyklingiem, nie są objęte zakresem weryfikacji Eurostatu (zob. pkt [75](#)).

Wnioski i zalecenia

95 Trybunał doszedł do wniosku, że państwa członkowskie nie były dostatecznie przygotowane do wprowadzenia zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi. Ponadto wprowadzenie działań Komisji mające na celu monitorowanie i wspieranie wdrażania były przydatne z punktu widzenia poprawy jakości danych, lecz nie zostały podjęte w terminie. Trybunał stwierdził również, że dane wykorzystane do obliczenia zasobów własnych nie były wystarczająco porównywalne i wiarygodne. Dotyczy to również danych wykorzystywanych do sporządzania sprawozdań dotyczących osiągnięcia celów w zakresie recyklingu określonych w dyrektywie w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych.

96 Trybunał ustalił, że wprowadzenie nowych zasobów własnych nie przebiegło sprawnie. Państwa członkowskie z opóźnieniem dokonały transpozycji kluczowych aspektów prawnych, a Komisja nie zareagowała w odpowiednim momencie na problemy związane z transpozycją, które wpływały na obliczanie zasobów własnych (zob. pkt [27–33](#)). Na ten stan rzeczy częściowo miały wpływ ograniczenia nałożone w związku z pandemią COVID-19, Trybunał stwierdził jednak, że wsparcie Komisji na rzecz państw członkowskich na wczesnych etapach wdrażania, choć przydatne, nie zostało zapewnione w odpowiednim terminie (zob. pkt [34–41](#)). Opóźnione przyjęcie kluczowych wymogów prawnych uniemożliwiło zharmonizowane wprowadzenie zasobów własnych (zob. pkt [44–53](#)). Wszystkie te problemy stały się odczuwalne w pierwszym roku wdrażania zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych – kwota zebrana na podstawie prognoz państw członkowskich wyniosła o 1,1 mld euro mniej niż kwota wynikająca z szacunków zawartych w rocznych sprawozdaniach. Różnicę tę należało zrekompensować zasobami własnymi opartymi na DNB i w związku z tym nie miała ona wpływu na budżet UE (zob. pkt [54–60](#)). Oczekuje się, że w nadchodzących latach zostanie wprowadzonych więcej zasobów własnych (zob. pkt [02](#)).

Zalecenie 1 – Wykorzystanie doświadczeń z wdrażania zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych

Opracowując koncepcję przyszłych zasobów własnych, Komisja powinna:

- a) zidentyfikować konieczne zmiany przepisów, przedstawiając orientacyjny harmonogram przedstawiania wniosków;
- b) w przypadku wprowadzenia nowych zasobów własnych opierających się na danych zgłoszonych przez państwa członkowskie zidentyfikować najważniejsze czynniki ryzyka wpływające na jakość danych i udostępnić stosowne informacje państwom członkowskim przed wprowadzeniem tych nowych zasobów;
- c) ustanowić efektywną procedurę monitorowania wszelkich istotnych niezgodności wykrytych w odniesieniu do transpozycji do prawodawstwa krajowego oraz monitorowania kwestii mających wpływ na jakość danych.

Termin realizacji: w odniesieniu do nowych zasobów własnych zaproponowanych po 2024 r.

97 Państwa członkowskie nie zastosowały kluczowych procedur kompilacji danych, takich jak stosowanie dwóch metod zestawiania w odniesieniu do wytwarzanych odpadów i bilansowanie wyników (zob. pkt [61–66](#)); wykorzystanie punktu pomiarowego określonego w przepisach do obliczenia ilości poddanych recyklingowi lub wykorzystanie średnich wskaźników strat w oparciu o zharmonizowane zasady (zob. pkt [67–71](#)). Trybunał zauważył również, że definicje tworzywa sztucznego różniły się w dokumentach prawnych UE (zob. pkt [43–45](#)) oraz że nie wszystkie państwa członkowskie transponowały zasady kompilacji danych wymagane na mocy dyrektywy w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (zob. pkt [30](#) i [31](#)).

Zalecenie 2 – Poprawa porównywalności i wiarygodności danych

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) wspólnie z państwami członkowskimi ustaliła harmonogram działań w celu rozwiązania trudności uniemożliwiających poszczególnym państwom oszacowanie wytworzonych odpadów z wykorzystaniem dwóch metod i zbilansowanie wyników;
- b) zidentyfikowała wspólnie z państwami członkowskimi trudności, które uniemożliwiają tym państwom stosowanie obliczeń opartych na punkcie wejścia do operacji recyklingu przy ustalaniu ilości odpadów zadeklarowanych jako poddane recyklingowi, a także by podjęta działania w celu wyeliminowania tych trudności;
- c) przedstawiła zmieniony wniosek dotyczący aktu delegowanego w celu określenia średnich wskaźników strat;
- d) zaproponowała ujednoczenie definicji tworzyw sztucznych w tekstach wszystkich aktów prawnych mających zastosowanie w odniesieniu do zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych.

Termin realizacji: 2026 r.

98 W ramach prawnych nie przewidziano kontrolowania procesów recyklingu. Istnieje zatem ryzyko, że odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych zadeklarowane jako poddane recyklingowi w rzeczywistości nie we wszystkich przypadkach zostaną mu poddane (zob. pkt [72–84](#)). Trybunał stwierdził również, że państwa członkowskie nie były w stanie zagwarantować, że warunki recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wywożonych poza UE będą zasadniczo równoważne procesom recyklingu w UE (zob. pkt [85–88](#)). Kontrole Komisji przebiegały zgodnie z ugruntowanymi procesami, ale nie były wystarczające, aby uwzględnić najważniejsze czynniki ryzyka w zakresie kompilacji danych (zob. pkt [89–94](#)).

Zalecenie 3 – Ograniczenie ryzyka, że odpady wysyłane do podmiotów zajmujących się recyklingiem nie zostaną następnie poddane recyklingowi

Komisja powinna oszacować ryzyko, że odpady opakowaniowe z tworzyw sztucznych wysyłane do podmiotów zajmujących się recyklingiem w UE i poza Unią nie zostaną następnie poddane recyklingowi, wskazać odpowiednie działania w celu ograniczenia tego ryzyka, a następnie omówić te działania z państwami członkowskimi z myślą o ich wdrożeniu.

Termin realizacji: 2027 r.

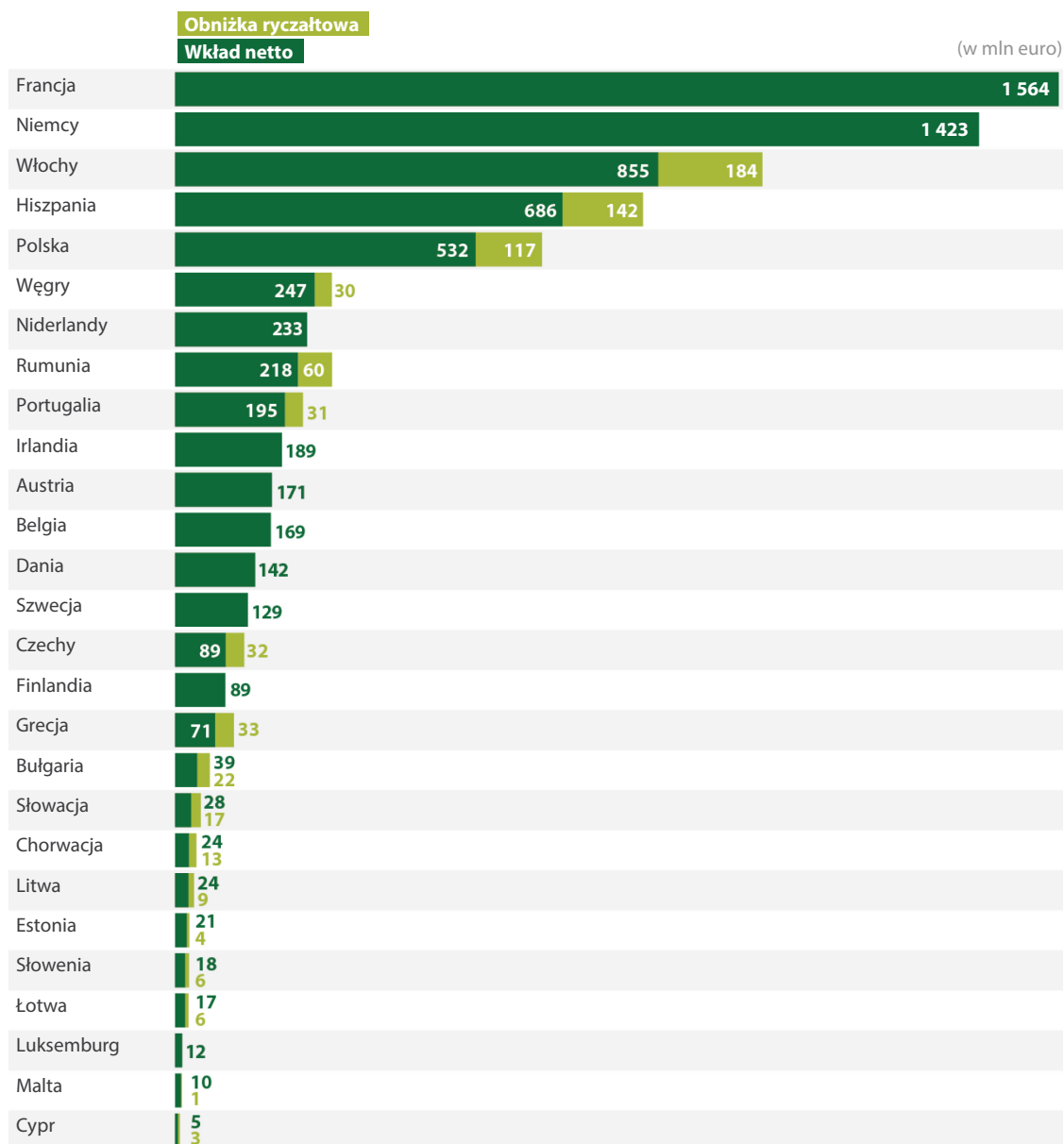
Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczy Jan Gregor, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 9 lipca 2024 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Wkłady netto państw członkowskich z tytułu zasobów własnych opartych na tworzywach sztucznych w 2023 r. i odpowiadające im obniżki



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie tabeli 3 budżetu korygującego nr 4 UE na rok budżetowy 2023.

Wykaz akronimów

DG BUDG – Dyrekcja Generalna ds. Budżetu

DG ENV – Dyrekcja Generalna ds. Środowiska

DNB – dochód narodowy brutto

Eurostat – Urząd Statystyczny Unii Europejskiej

PNB – produkt narodowy brutto

SPPW – statystyka dotycząca odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych

VAT – podatek od wartości dodanej

Glosariusz

Organizacja odpowiedzialności producenta – organizacja stworzona przez producentów w celu wywiązania się z obowiązków związanych z wpływem wytwarzanych przez nich produktów na środowisko.

Podejście oparte na wprowadzaniu do obrotu – metoda szacowania ilości odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w momencie dostarczenia produktu do dystrybucji, konsumpcji lub wykorzystania, oparta głównie na danych pochodzących od producentów opakowań z tworzyw sztucznych.

Rozszerzona odpowiedzialność producenta – podejście, w ramach którego w obowiązkach producenta w zakresie ochrony środowiska uwzględnia się etap użytkowy w cyklu życia produktu. Obejmuje recykling i unieszkodliwianie produktu.

Odpowiedzi Komisji

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę takie kryteria jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę V, zajmującą się obszarami finansowania Unii i administracji. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Jan Gregor. Kontrolą kierował Lefteris Christoforou, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Theodosis Tsiolas, szef gabinetu; Panagiota Liapi, attaché; Alberto Gasperoni, kierownik; José Parente, koordynator zadania; Diana Voinea, zastępczyni koordynatora zadania, a także kontrolerzy: Tadhg Ó Caoimh, Eda Caliskan i Marco Fians. Wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych zapewniła Giuliana Lucchese.



Od lewej: Panagiota Liapi, Alberto Gasperoni, José Parente, Diana Voinea, Lefteris Christoforou, Tadhg Ó Caoimh, Eda Caliskan, Marco Fians oraz Theodosis Tsiolas.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska 2024

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-2872-9	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/269379	QJ-AB-24-018-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2860-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/033253	QJ-AB-24-018-PL-N

W styczniu 2021 r. UE wprowadziła nowy zasób własny, który opiera się na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi wytwarzanych przez państwa członkowskie. W 2023 r. dochody z tytułu tego zasobu wyniosły 7,2 mld euro, co stanowiło 4,0% całkowitych dochodów UE. Trybunał dokonał oceny wprowadzenia tego nowego zasobu własnego i stwierdził, że państwa członkowskie nie były pod tym względem dostatecznie przygotowane, a wykorzystywane dane nie były wystarczająco porównywalne i wiarygodne. Wprowadzenie działania Komisji doprowadziło do poprawy jakości danych, lecz nie zostały podjęte w terminie. Trybunał zaleca Komisji, by w przyszłości wykorzystwała wnioski z wdrożenia tego nowego zasobu własnego, poprawiła porównywalność i wiarygodność danych oraz ograniczyła ryzyko tego, że odpady wysyłane do podmiotów zajmujących się recyklingiem nie zostaną faktycznie poddane recyklingowi.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału
Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4
akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors