Áttekintés

04

HU

A műanyaghulladékok problémájának leküzdésére irányuló uniós intézkedések

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

2020

Tartalomjegyzék

	Bekezdés
Összefoglalás	**I–IV**
Bevezetés	**01–11**
Egy megkerülhetetlen anyag	01–02
Súlyosbodó hulladékprobléma	03–04
A Bizottság szakpolitikai válaszlépései	05–07
Energetikai hasznosítás: a hulladéklerakó és az újrafeldolgozás között	08–11
Az áttekintés hatóköre és módszere	**12–14**
Az uniós intézkedések és szakpolitikák ágazatonkénti áttekintése	**15–25**
A műanyagokra vonatkozó uniós szakpolitikák a kulcságazatokban	15–25
Műanyag csomagolási hulladékok	**26–73**
A csomagolás kialakítása	27–31
A gyakorlatban érvényesíthetetlennek tekinthető lényeges követelmények	27–29
A Műanyagkörforgási Szövetség kiegészítheti az uniós erőfeszítéseket	30–31
Kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek	32–42
Az EPR-rendszereket széles körben alkalmazzák az Unióban a csomagolás terén, ezek hatékonysága azonban jelentősen eltér	33–34
Az EPR-rendszerek előmozdítják a kisebb tömegű csomagolást, az újrafeldolgozhatóságot viszont nem	35–36
Az EPR-rendszerek harmonizációjára és megerősítésére irányuló új uniós szabályok	37–38
A betétdíjas rendszerek elősegíthetik a műanyagpalackok újrafeldolgozására vonatkozó ambiciózusabb célértékek teljesülését, de ennek is megvan az ára	39-42

Beszámolás, adatszolgáltatás és a célértékek teljesítése 43–48

A jogszabályi követelmények végrehajtása megfelelőnek tekinthető 43

Jelentős eltérések és nagy hibahatár a tagállami adatszolgáltatásban 44–46

A jogszabály-módosítások korrekciós jellegű visszaesést eredményeznek a bejelentett újrafeldolgozási arányokban 47–48

A műanyag csomagolási hulladék uniós finanszírozása: infrastrukturális és kezelési alternatívák 49–54

Az Unió a hulladékgazdálkodási infrastruktúrát kohéziós politikai eszközökön keresztül finanszírozza 49–50

A Horizont 2020 javíthatja a műanyagok kialakítását és újrafeldolgozhatóságát 51–52

A LIFE program műanyaghulladék-kezelési megoldásokat finanszíroz 53–54

A műanyag csomagolási hulladék szállítása 55–66

Szigorodnak a külföldre irányuló műanyaghulladék-szállítás feltételei 55–56

A műanyaghulladék és a műanyag csomagolási hulladék exportja csökken 57–58

Az elszállított műanyag csomagolási hulladék az Unió bejelentett újrafeldolgozási arányának harmadát adja 59–61

A műanyaghulladék-behozatal kínai tilalma változásokat eredményezett az uniós tagállamok exportját fogadó országok körében 62–66

A műanyag csomagolási hulladék illegális kereskedelme: környezeti bűnözés 67–73

A műanyaghulladék illegális lerakása súlyos és összetett bűncselekmény 68–69

A műanyaghulladék az illegálisan szállított fő árucikkek egyike 70–71

A hulladékkal kapcsolatos bűnözés leküzdését szolgáló uniós jogi keretet hiányosságok jellemzik 72–73

A lehetőségek, hiányosságok, kihívások és kockázatok áttekintése 74–80

Betűszavak és rövidítések

Glosszárium

A számvevőszéki munkacsoport

Összefoglalás

I 2018 januárjában az Európai Bizottság elfogadta **a műanyagokkal kapcsolatos stratégiát**, amely egyfelől a körforgásosabb gazdaságra való áttérés része, másfelől hozzájárul az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak megvalósításához. A stratégiában javasolt intézkedések célja, hogy javítsák a műanyagtermékek újrafeldolgozhatóságát, gyűjtését, osztályozását, újrafeldolgozását, valamint újrafeldolgozott tartalmát.
A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv 2018. évi módosítása új célértékeket határoz meg a műanyag csomagolások újrafeldolgozására vonatkozóan (2025-ig 50%-os, 2030-ig 55%-os arányt ír elő). A célértékek teljesítése elvileg hozzájárul az Unió körforgásos gazdaságra vonatkozó céljainak eléréséhez. Az új, szigorúbb beszámolási szabályok eredményeként az Unióban várhatóan visszaesik a műanyag csomagolások bejelentett átlagos újrafeldolgozási aránya. Ágazati források becslése szerint az arány 41%-ról 29–32%-ra csökkenhet.

II Mivel a stratégia elfogadására nemrégen került sor, a hatása egyelőre nem értékelhető. Ezért azokat uniós intézkedéseket tekintjük át, amelyek a műanyaghulladékok problémájának megoldására irányulnak, ezen belül pedig kiemelten foglalkozunk a műanyag csomagolási hulladékkal. Ez utóbbi terület kiemelt szerepét az adja, hogy a műanyag csomagolási hulladék önmagában a legnagyobb arányt (61%) képviseli a műanyaghulladékokon belül. Ez a dokumentum nem ellenőrzési jelentés, hanem főként nyilvánosan elérhető információkon és a kifejezetten erre a célra gyűjtött anyagokon alapuló áttekintés.

III Áttekintésünkben a következőkre összpontosítunk:

- a csomagolások kialakítása, amely döntő fontosságú a műanyag csomagolás újrafeldolgozhatósága szempontjából;
- kiterjesztett gyártói felelősségi programok, amelyek megteremtik a műanyag csomagolási hulladék kezelésének szabályozási és finanszírozási keretét;
- az újrafeldolgozással kapcsolatos adatszolgáltatás, amelynek megbízhatósága döntő fontosságú annak mérésében, hogy az Unió hol tart a műanyag csomagolási hulladékok újrafeldolgozásával kapcsolatos céljainak megvalósítása terén;
- a műanyag csomagolási hulladék harmadik országokba irányuló szállítása, amely a műanyag csomagolás bejelentett uniós újrafeldolgozási arányának harmadát teszi ki;
- az illegális hulladékkereskedelem, amely a bűnözés igen problémás területe, és a műanyag csomagolási hulladék kezelését is érinti.

IV Bemutatjuk a műanyaghulladék kezelésének uniós kereteit a gépjárműipari, elektronikai, mezőgazdasági és építőipari ágazatokban, amelyek együttesen az Unióban keletkező műanyaghulladék 22%-át adják. Emellett foglalkozunk a műanyaghulladék-kezelés javítására irányuló tagállami erőfeszítések támogatására rendelkezésre álló uniós finanszírozási eszközökkel is. A műanyag csomagolási hulladékra vonatkozó új jogszabályok és célértékek arra utalnak, hogy az Unió és tagállamai elkötelezettek amellett, hogy – esetenként számottevő – erőforrásokat különítsenek el a műanyaghulladékok problémájának leküzdésére. A stratégia viszonylag friss dokumentum, amelynek törekvései számos területen még nem képeződtek le konkrét intézkedések formájában. Rámutatunk több, a műanyag csomagolási hulladék kezelésének uniós megközelítésében rejlő hiányosságra, kockázatra, kihívásra és lehetőségre. Ilyen különösen az a lehetőség, hogy az Unió a műanyag csomagolásra vonatkozóan a körforgásos gazdaságra épülő megoldások kidolgozásával szert tehet az elsőként lépő előnyére, ahogyan annak kockázata is, hogy egyes tagállamok nem feltétlenül teljesítik az új célértékeket.

Bevezetés

Egy megkerülhetetlen anyag

01 A **műanyagok** a modern gazdaság alapvető alkotóelemei, amelyeknek számtalan ipari és fogyasztói alkalmazásuk van. Olcsó, sokoldalú, könnyű, ellenálló anyagok, amelyeket széles körben alkalmaznak olyan kulcságazatokban, mint a csomagolás, a mezőgazdaság, az építőipar, a gépjárműipar és az elektromos berendezések gyártása. A világ műanyagtermelése exponenciálisan nő: bár 1950-ben még csak 1,5 millió tonna volt, 2015-ben elérte a 322 millió tonnát[1]. A bolygón található összes műanyag felét 2005 óta gyártották[2]. A műanyagok iránti kereslet minden más ömlesztett anyag (köztük az acél, az alumínium és a cement) keresletét is felülmúlta, és 2000 óta közel a kétszeresére nőtt. Jelenleg a fejlődő gazdaságokban az egy főre jutó felhasznált műanyagmennyiség huszada a fejlett gazdaságokénak. Fejlődésükkel párhuzamosan valószínűleg a felhasználás is nőni fog ezekben az országokban.

02 Az Unióban a műanyagok legnagyobb alkalmazási területét a csomagolások (pl. joghurtos poharak, vizes palackok, gyümölcsök védőcsomagolása) adják. Az ágazat a műanyagtermelés mintegy 40%-át teszi ki[3], és a keletkező teljes műanyaghulladék 61%-ának forrása. A műanyaghulladék-termelés sorrendjében az elektromos és elektronikai berendezések ágazata, az építőipar, a gépjárműipar és a mezőgazdaság következik (***1. ábra***). A műanyag csomagolás egyúttal más anyagokhoz képest a legalacsonyabb bejelentett uniós újrafeldolgozási aránnyal (42%) rendelkező csomagolástípus. A bejelentett újrafeldolgozási arány a fémek (76%), a papír és karton (83%), valamint az üvegből készült csomagolás (73%) esetébe is lényegesen magasabb[4].

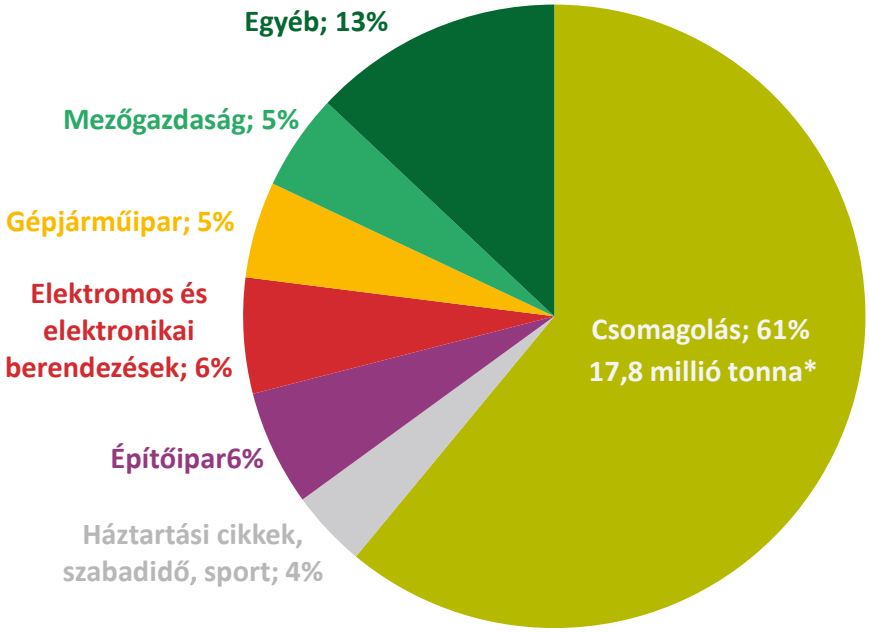
[1] Európai Parlament: *Plastic waste and recycling in the EU: facts and figures*. 2018. december 19.

[2] Roland Geyer, Jenna R. Jambeck, Kara Lavender Law (2017): *Production, use, and fate of all plastics ever made*. Science Advances, 2017. július 19.

[3] Plastics Europe: *Plastics – the facts 2019*. 2019. október 14.

[4] Európai Bizottság: „A műanyagok körforgásos gazdaságban betöltött szerepével kapcsolatos európai stratégia” című dokumentumot kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum. SWD(2018) 16 final.

1. ábra. Az egyes ágazatokban keletkező műanyaghulladék 2018-ban



*** A releváns áramokon keresztül összegyűjtött fogyasztói hulladék teljes mennyisége – 29,1 millió tonna**

Forrás: Európai Számvevőszék, a következő dokumentum adatai alapján: *A circular economy for plastics – A European Overview* (Plastics Europe, 2019).

Súlyosbodó hulladékprobléma

03 A szemetelés és a műanyagok környezetbe történő szivárgása károsítja a szárazföldi és a tengeri ökoszisztémákat. Évente 4,8–12,7 millió tonna műanyaghulladék jut az óceánba[5]. A szárazföldi és a tengeri műanyagszemét aránya régiónként változó. Egy nemrégen készült tanulmány becslése szerint a nagy csendes-óceáni szemétsziget akár 46%-ban halászhálókból állhat[6]. Európában a tengerpartra kimosott tengeri szemét mintegy 85%-a műanyag. Ennek nagyjából 43%-a egyszer használatos műanyagtermék, 27%-a pedig halászeszköz[7].

[5] Jenna R. Jambek és mtsai.: *Plastic waste inputs from land into the ocean*. Science, 347, 2015. február.

[6] L. Lebreton és mtsai.: *Evidence that the Great Pacific Garbage Patch is rapidly accumulating plastic*. Sci Rep., 8, 2018. március 22.

[7] Európai Bizottság: Javaslat az egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről szóló irányelvre. COM(2018) 340 final.

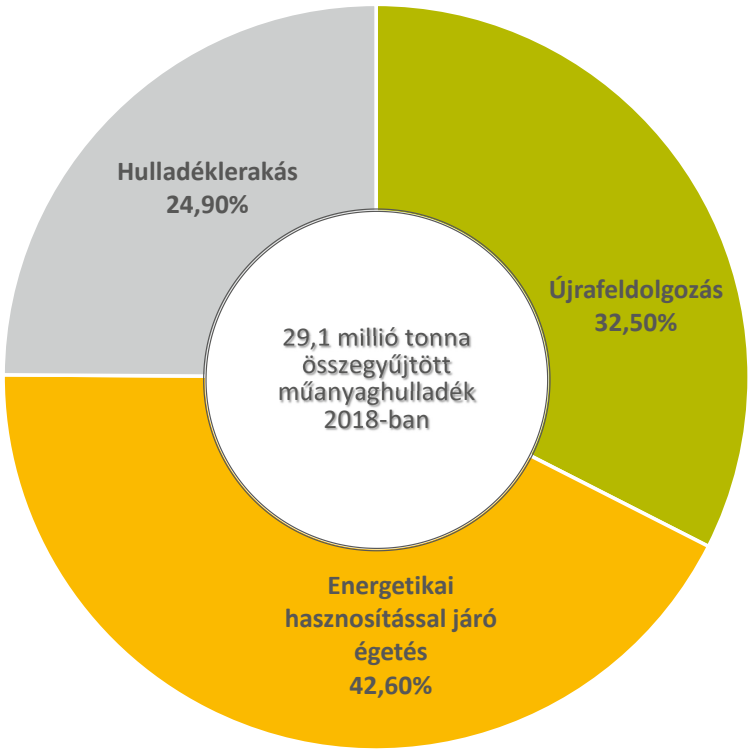
1. kép. Ocean Plastics Lab: kiállítás az óceánban található műanyaghulladékról

Forrás: Európai Parlament.

04 2015-ben világszerte a műanyaghulladék körülbelül 55%-át még mindig hulladéklerakóban helyezték el, vagy a természetes környezetbe juttatták[8]. Az Unión belül a műanyaghulladék nagy részének ártalmatlanításakor hulladéklerakókra, illetve energetikai hasznosítással járó égetésre támaszkodunk (***2. ábra***).

[8] Hannah Ritchie és Max Roser: *Plastic Pollution*. Our World in Data, 2018. szeptember.

2. ábra. A műanyaghulladék kezelésének lehetőségei az Unióban, 2018



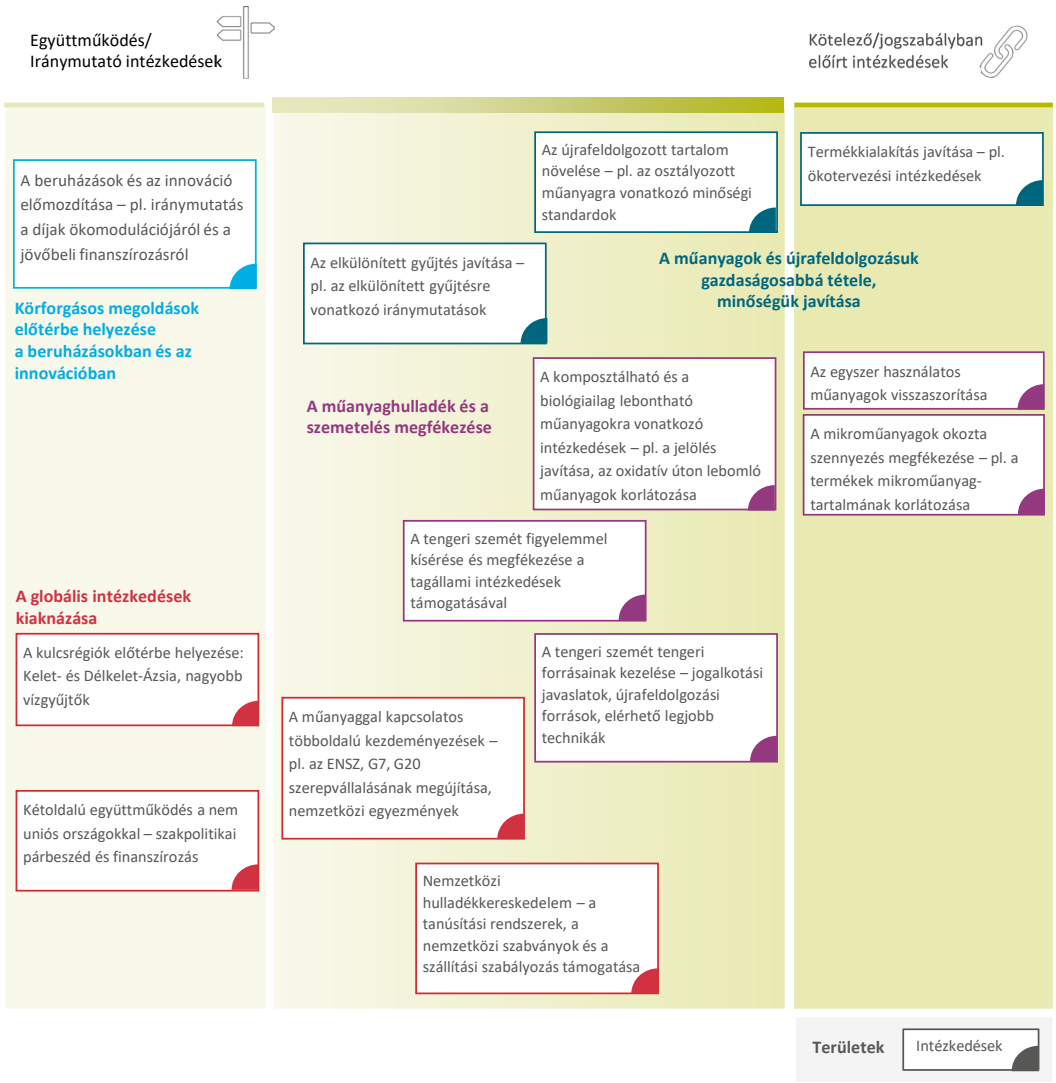
Forrás: Európai Számvevőszék, a következő dokumentum adatai alapján: *Plastics – the facts 2019* (Plastics Europe).

A Bizottság szakpolitikai válaszlépései

05 2018 januárjában az Európai Bizottság elfogadta a **műanyagokkal kapcsolatos stratégiát**[9], amely egyfelől a körforgásosabb gazdaságra való áttérés része, másfelől hozzájárul az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak megvalósításához. A Bizottság szerint a zöld megállapodással és a körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési tervvel sikerült továbbfejleszteni a műanyagokra vonatkozó szakpolitikát. A stratégia minden műanyaghulladékot termelő ágazatot meg kíván szólítani egyrészt uniós jogszabályokon, másrészt önkéntes intézkedéseken és normákon keresztül. A stratégia 39 intézkedést sorol fel, amelyek négy tematikus területre oszlanak (***3. ábra***). A stratégia egyik legfőbb célja, hogy 2030-ig az uniós piacra kerülő minden műanyag csomagolás költséghatékonyan újrahasználható vagy újrafeldolgozható legyen. A Bizottság emellett támogatni kívánja a tagállamokat a műanyag csomagolás újrafeldolgozására vonatkozó céljaik megvalósításában.

[9] Európai Bizottság: A műanyagokkal kapcsolatos 2018. évi stratégia.

3. ábra. Az uniós műanyag-stratégia fő elemei

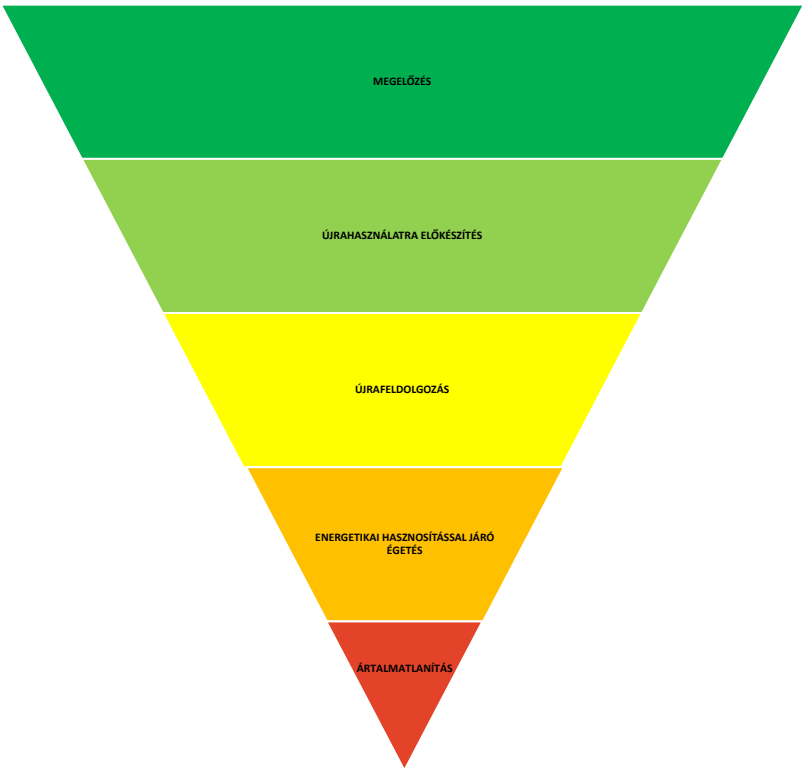


Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság 2018. évi műanyag-stratégiája alapján. Az ábrán nem szerepel a műanyag-stratégia mind a 39 intézkedése.

06 A Bizottság műanyag-stratégiája meg kívánja erősíteni az alapvető hulladékgazdálkodási koncepciók – „a szennyező fizet” elv, a hulladékhierarchia, valamint a hulladékstátusz megszűnése – alkalmazását a műanyaghulladékok terén (***4. ábra***). Az Unió évtizedek óta támogatja a hulladékgazdálkodási gyakorlat javítására irányuló erőfeszítéseket. Például a 6. környezetvédelmi cselekvési program (2002–2010) a keletkező hulladékmennyiség „jelentős csökkentését” tűzte ki célul, amely elsősorban hulladékmegelőzési intézkedéseken keresztül valósult volna meg[10]. A célkitűzés nem teljesült, ugyanakkor bekerült a 7. környezetvédelmi cselekvési programba (2014–2020) is.

[10] Az 1600/2002/EK határozat.

4. ábra. A hulladékokról szóló 2008. évi keretirányelvben meghatározott hulladékhierarchia[11]



Forrás: Európai Bizottság.

07 A műanyagokkal kapcsolatos bizottsági intézkedések kulcseleme volt az uniós hulladékirányelvek felülvizsgálata, amely 2018 májusában fejeződött be[12]. A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló módosított irányelv (PPWD) a műanyag csomagolási hulladék újrafeldolgozási arányára vonatkozó 22,5%-os célértéket, amelyet a legtöbb tagállamnak 2008-ig kellett elérnie, több mint a kétszeresére növelve 2025-ig 50%-os, 2030-ig 55%-os arány teljesítését írta elő. A tagállamok szabadon választhatják meg, hogy a célértéket milyen eszközökkel teljesítik. Az ***1. táblázat*** a hulladékirányelvekben meghatározott, 2025-ig, 2030-ig és 2035-ig teljesítendő célértékeket mutatja hulladéktípusonként. A jelenlegi PPWD további intézkedéseket is előír, amelyek megkönnyítik a megemelt újrafeldolgozási célértékek teljesítését. Ezek az elkülönített gyűjtésre, a kiterjesztett gyártói felelősségre, a gazdasági eszközökre és a hulladékgazdálkodási tervekre terjednek ki.

[11] Az ártalmatlanítás a hulladéklerakást is magában foglalja.

[12] A hulladéklerakókról szóló (EU) 2018/850 irányelv, a hulladékokról szóló (EU) 2018/851 irányelv, valamint a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló (EU) 2018/852 irányelv.

1. táblázat. A jelenleg hatályos uniós irányelvekben az újrafeldolgozásra és a hulladéklerakásra vonatkozóan meghatározott célértékek

Hulladéktípus	Jogalap	2025-ig	2030-ig	2035-ig
Újrahasználatra és újrafeldolgozásra előkészített települési hulladék	A 98/2008/EK hulladék-keretirányelv	55%	60%	65%
A települési hulladék elhelyezése hulladéklerakóban	A hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK irányelv	-	-	Legfeljebb 10%
Minden csomagolási hulladék újrafeldolgozása	A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv	65%	70%	-
A műanyag csomagolási hulladék újrafeldolgozása	**A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv**	**50%**	**55%**	**-**

Forrás: Európai Számvevőszék, a hulladékirányelvek 2018. évi módosítása alapján.

Energetikai hasznosítás: a hulladéklerakó és az újrafeldolgozás között

08 A műanyaghulladék energetikai hasznosítással járó égetése a hulladékkezelési lehetőségek hierarchiájában az újrafeldolgozás alatt helyezkedik el (***4. ábra***). Jelenleg Európában több műanyaghulladékot égetünk el, mint amennyi újrafeldolgozásra kerül. A műanyag csomagolások újrafeldolgozására vonatkozó új célértékek teljesítéséhez meg kell fordítanunk ezt az arányt[13].

[13] ICF/Eunomia: *Plastics: reuse, recycling and marine litter*. 2018. május.

09 A műanyagokat főként nyersolajból állítják elő, elégetésük során pedig nagy mennyiségű szén-dioxid szabadul fel, változó mennyiségű egyéb vegyi és szennyező anyagok, például dinitrogén-oxid és higany mellett. A kibocsátás egy részét az energiatermelés ellensúlyozza, mivel az égetés csökkenti az egyéb energiatermelési formák iránti igényt.

10 A műanyagok emellett vegyi úton újrahasznosíthatók, vagy hulladéklerakóban helyezhetők el. A vegyi újrahasznosítás (a hulladék vegyi alapanyaggá történő visszaalakítása) sokféle technológia alkalmazásával elképzelhető. Ezek azonban egyelőre sem technológiai, sem gazdasági szempontból nem megvalósíthatók – ugyanakkor a hulladéklerakást drámai mértékben csökkenteni kell.

11 Ezért bizonyos esetekben az égetés jelenthet megoldást a mérgező vegyi anyagot tartalmazó műanyaghulladék kezelésére. Az életciklus-értékelés (LCA)[14] eredményétől függően – egyéb technológiai és szabályozási megoldások kidolgozásáig – az égetés életképes megoldásnak tekinthető az ilyen műanyaghulladék kezelésére[15].

[14] A 2008/98/EK irányelv.

[15] ICF/Eunomia (2018. május).

Az áttekintés hatóköre és módszere

12 Ez az áttekintés a szárazföldi műanyaghulladékok problémájának uniós megközelítését vizsgálja, különös tekintettel a műanyag csomagolási hulladékra. Kiemelten foglalkozik a megközelítés egyes hiányosságaival, kockázataival, kihívásaival és lehetőségeivel. A műanyag csomagolási hulladék hangsúlyos szerepét az adja, hogy e hulladéktípus önmagában a legnagyobb arányt (61%) képviseli a műanyaghulladékokon belül. Vizsgálatunk nem terjedt ki a tengeri szemetelésre.

13 Ez a dokumentum nem ellenőrzési jelentés, hanem főként nyilvánosan elérhető információkon és a kifejezetten erre a célra gyűjtött anyagokon alapuló áttekintés. Ellenőrzés helyett azért döntöttük az áttekintés mellett, mert a 2018. évi műanyag-stratégia gyakorlati átültetése korántsem tekinthető befejezettnek, az új irányelvek alkotta módosított uniós jogi keret pedig 2021 utáni végrehajtási határidőket ír elő a tagállamok számára. A nemrégiben bevezetett módosítások hatása egyelőre tehát nem értékelhető. Az áttekintés mindazonáltal időszerű, mivel az Uniós kiadások jövőbeli prioritásainak kialakítása jelenleg zajlik, és most születnek döntések lényeges szakpolitikai területek reformjáról. Áttekintésünk emellett hozzájárul a műanyag csomagolási hulladékokra vonatkozóan az EUROSAI által 2020-ban indított közös ellenőrzéshez, és kiegészíti azt.

14 Találkozó keretében egyeztettünk a témában illetékes főigazgatóságként eljáró Környezetvédelmi Főigazgatósággal, valamint számos ágazati és civil társadalmi érdekelttel. Irányelveket, rendeleteket, stratégiákat, szakpolitikai dokumentumokat, iránymutatásokat, értékeléseket, nyomon követési jelentéseket, a Bizottság által a rendelkezésünkre bocsátott belső dokumentumokat, valamint a tagállamoktól, nemzetközi szervezetektől és nem kormányzati szervezetektől kapott jelentéseket vizsgáltunk meg. Portugáliában és Hollandiában helyszíni látogatás keretében tekintettük meg a vonatkozó szakpolitikák gyakorlati végrehajtását. Azért választottuk ki ezt a két tagállamot, amely számos uniós tagállamhoz hasonló kihívásokkal küzd a műanyaghulladék kezelése terén, hogy képet kapjunk arról, milyen problémákkal szembesülnek a hatóságok a műanyaghulladék-kezelés javítása terén, és milyen megoldásokat választanak ezek kezelésére.

Az uniós intézkedések és szakpolitikák ágazatonkénti áttekintése

A műanyagokra vonatkozó uniós szakpolitikák a kulcságazatokban

15 A 2018. évi műanyag-stratégia minden fő ágazatot meg kíván szólítani, amely az Unióban műanyaghulladékot termel. A stratégia végrehajtása folyamatban van. A munka kiterjed az irányelvek értékelésére és felülvizsgálatára, valamint azokra a háttértanulmányokra, amelyek a hulladékmegelőzés és a jobb műanyaghulladék-kezelés alternatíváit határozzák meg. A körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv (CEAP) kötelezi a Bizottságot arra, hogy a következő évek során vizsgálja felül a fő műanyaghulladék-termelő ágazatok, nevezetesen a gépjárműipar, valamint az építőanyagok és a csomagolások ágazatának hulladékgazdálkodására vonatkozó jogszabályokat[16].

16 Míg a műanyag csomagolás újrafeldolgozására jelenleg is jogilag kötelező erejű célértékek vonatkoznak (lásd: ***1. táblázat***), a mezőgazdasági és az építőipari ágazatból származó műanyaghulladékokat illetően nincsenek hasonló célértékek. A gépjárműipar, valamint az elektromos és elektronikai berendezések ágazata számára külön jogszabályok[17] írják elő az adott ágazatban keletkező hulladék kezelését, ezek azonban nem határoznak meg konkrét célértékeket a műanyagok újrafeldolgozására vonatkozóan.

[16] A Bizottság közleménye: A tisztább és versenyképesebb Európát szolgáló, körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv. COM(2020) 98 final.

[17] A 2012/19/EU irányelv az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól és a 2000/53/EK irányelv az elhasználódott járművekről.

Mezőgazdaság

17 A mezőgazdaságban egyre nagyobb arányú a műanyagok („mezőgazdasági műanyagok”) felhasználása. 2017-ben becslések szerint az Unió mezőgazdaságában 1,7 millió tonna műanyagot használtak fel[18]. A mezőgazdasági műanyagok fő alkalmazási területei csökkenő sorrendben: silófóliák, üvegházak és fóliasátrak, talajtakaró fóliák, öntözővezetékek, hálók, zsinegek. A műanyagágazat 2014. évi becslése szerint az összegyűjtött mezőgazdasági műanyaghulladék 28%-át dolgozták fel újra, 30%-a került energetikai hasznosításra, és 42%-át helyezték el hulladéklerakóban[19]. Ugyanakkor a műanyagok egy részét a termőterületen hagyhatják vagy illegálisan égethetik el, miután az Unióban jelenleg nincs olyan mezőgazdaságiműanyag-gyűjtési program, amely 70%-nál nagyobb arányban gyűjtené be a hulladékká vált mezőgazdasági műanyagokat[20].

18 Az Unióban nincsenek a mezőgazdasági műanyagok kezelésére vonatkozó célértékek. Jelenleg öt tagállamban működik nemzeti szintű program a mezőgazdaságiműanyag-hulladék gyűjtésére. A mezőgazdasági műanyagok újrafeldolgozása körülményes lehet, újrahasználatuk gyakorlatilag lehetetlen. A talajtakarókból származó hulladék jellemzően erőteljesen elhasználódott, talajjal és esetenként növényvédő szerekkel borított, valamint esetlegesen kórokozókkal szennyezett.

19 A Bizottság vizsgálatot indított, amelynek keretében felméri, hogy 2020-ban milyen lehetőségek vannak az Unióban a mezőgazdaságiműanyag-hulladék gyűjtési és újrafeldolgozási arányának javítására. Az Unió közös agrárpolitikája (KAP) például lehetővé teszi a műanyagsátrak üveg- és acélszerkezettel való kiváltásának finanszírozását.

[18] Plastics Europe: *Plastics – the Facts 2018*.

[19] Plastics Europe: *Plastics – the Facts 2015*.

[20] Az Agriculture Plastics Europe adatai.

Gépjárműipar

20 A műanyagok a gépjárművekben felhasznált anyagok mintegy 11%-át teszik ki[21]. Ezzel összefüggésben évente megközelítőleg 1 millió tonna műanyaghulladék keletkezik[22]. A Bizottság becslése szerint az Unióban évente a leselejtezett gépjárművek nagyjából 30%-a kerüli el a hivatalos hulladékkezelési csatornákat[23]. Ennek eredményeképpen az ilyen járművek hasznosítása vagy újrafeldolgozása nem megfelelő vagy elmarad. A leselejtezett és a szabályos hulladékkezelési csatornákba bekerülő gépjárművekből kinyert műanyaghulladéknak jelenleg csak 9%-át dolgozzák fel újra[24]. Az autók gyártása során felhasznált újrafeldolgozott műanyagok aránya ritkán haladja meg a teljes termék néhány százalékát. Ágazati szintű célérték sem a személygépjárművekben felhasználandó újrafeldolgozott műanyagokra, sem a hulladékká vált járműben található műanyagok újrafeldolgozására vonatkozóan nincs. A hulladékká vált gépjárművekről (ELV) szóló irányelv a járművek hasznosítására és újrahasználatára vonatkozóan tömegarányos célértékeket határoz meg. Ezek értelmében az előírt járművenkénti éves hasznosítási arány átlagosan 95%, míg az újrahasználat, illetve az újrafeldolgozás minimálisan előírt aránya 85%. Az EU-28 az újrahasználat/újrafeldolgozás 85%-os minimumát kis mértékben túlteljesítette, a 95%-os hasznosítási arányt azonban nem sikerült elérnie[25].

Elektronikai ágazat

21 Az Unióban a becslések szerint évente 9,4 millió tonna e-hulladék keletkezik, ezen belül a műanyagok becsült aránya 20%[26]. A bejelentett adatok alapján a keletkezett e-hulladéknak mindössze 35%-a került be az Unió hivatalos hulladékgyűjtési és -kezelési rendszerébe. A harmadik országokba irányuló illegális hulladékszállítás jelentős kihívással szembesíti a helyzet javítását célzó törekvéseket. A becslések szerint minden

[21] GHK: *Study to examine the benefits of the End of Life Vehicles Directive*. 2006. május.

[22] Öt hulladékáram 2014. évi célravezetőségi vizsgálatában szereplő becslés alapján, amely szerint az Unióban 8–9 millió tonna ELV-hulladék keletkezik évente.

[23] Öko-Institut: *Assessment of the implementation of Directive 2000/53/EU on end-of-life vehicles*. 2017.

[24] A 2018. évi műanyag-stratégiát kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum. SWD(2018) 16 final, 21. o.

[25] Eurostat.

[26] A 2018. évi műanyag-stratégiát kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum. SWD(2018) 16 final.

évben 1,3 millió tonna e-hulladék, a keletkező teljes mennyiség mintegy 14%-a tűnik el az Unióból[27]. A tagállamok többsége teljesítette az e-hulladék elsődleges kategóriáinak (informatikai és távközlési eszközök, háztartási nagy- és kisgépek) gyűjtésére, hasznosítására és újrafeldolgozására 2015-ig alkalmazandó célértékeket[28]. A hasznosítás/újrafeldolgozás célértékei termékkategóriától függően változnak, a hasznosítás esetében 70–80%, az újrafeldolgozásra/újrahasználatra előkészítés esetében 50–75% között. 2016-tól, illetve 2019-től magasabb célértékek vannak hatályban. Az e-hulladékok újrafeldolgozása a kritikus fontosságú fémekre összpontosít, e területen nincs külön célérték a műanyagok újrafeldolgozására.

22 A termékek összetett kialakítása, valamint az aggodalomra okot adó vegyi anyagok (pl. égésgátlók) esetleges jelenléte megnehezíti az e-hulladékban található műanyagok újrafeldolgozását. A Bizottság vizsgálja a körforgásos tervezési elvek (javíthatóság, modularitás, korszerűsíthetőség, könnyű szétszerelhetőség) erőteljesebb érvényesítésének lehetőségeit az újrahasználat és az újrafeldolgozás támogatása érdekében.

Építési és bontási hulladék

23 A hulladék-keretirányelvben az építési hulladékra vonatkozóan meghatározott, 2020-ig teljesítendő 70%-os hasznosítási célkitűzést a tagállamok többsége teljesítette. A célérték teljesítése nagyrészt a feltöltések és hasonló műveletek során beépített hasznosított hulladéknak, valamint (pl. az úttestek legalsó rétegében) a kisfokú hasznosítási alkalmazásoknak köszönhető. Az építési és bontási hulladékon belül nincs külön célérték a műanyagok hasznosítására. Az építési műanyaghulladék újrafeldolgozása egy sor kihívással jár: a műanyag kompozit struktúra része lehet; lehetséges, hogy bomlásnak indul vagy ismeretlen jellemzőkkel rendelkező adalékanyagot tartalmaz; általános hulladékkal keveredhet, ami megnehezítheti vagy gazdaságtalanná teheti az osztályozását[29]. A műanyag-stratégia előírja, hogy 2021 végéig el kell végezni az építési termékekről szóló rendelet értékelését és felülvizsgálatát az újrafeldolgozott tartalom nagyobb arányú felhasználása érdekében.

[27] Az illegális e-hulladék-kereskedelem elleni küzdelem projektje: Összefoglaló jelentés. 2015. augusztus 30.

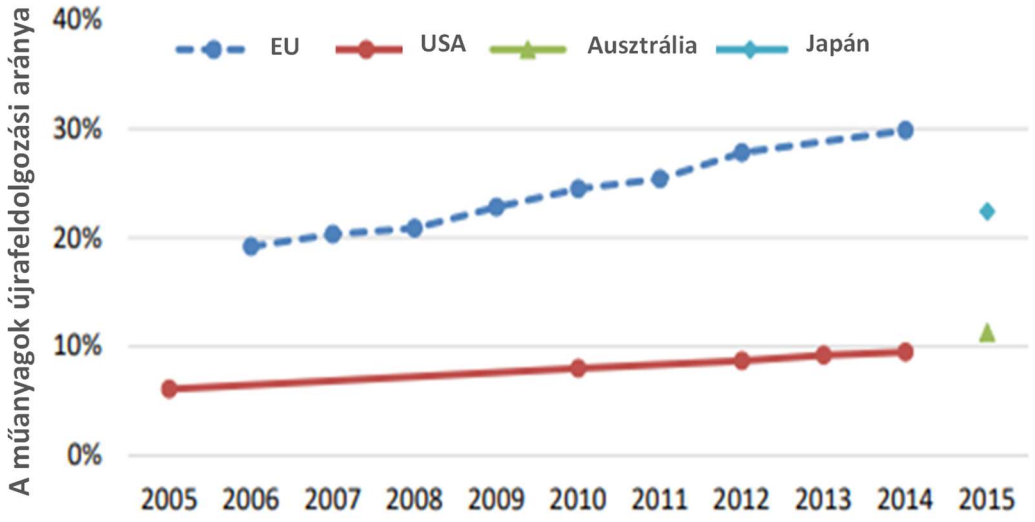
[28] Az e-hulladék-irányelv végrehajtási jelentése. 2018. szeptember, 177. o.

[29] Európai Környezetvédelmi Ügynökség: *Construction and demolition waste: challenges and opportunities in a circular economy*. 2020.1.16.

Csomagolás

24 Az évente keletkező **műanyag csomagolási hulladék** átlagos fejenkénti mennyisége az Unióban 32 kg, míg az Egyesült Államokban 45 kg, Indiában 5 kg, Japánban pedig 33 kg[30]. Az OECD rendelkezésére álló adatok szerint a műanyaghulladékok összes típusát együttesen vizsgálva a fejlett gazdaságok között az Unióban a legmagasabb a műanyagok újrafeldolgozási aránya (*5. ábra*). A megállapítást alátámasztó adatok jellege és minősége országonként igen változó, ennek ellenére általánosságban jelzik az előrehaladás eltérő mértékét.

5. ábra. A műanyagok újrafeldolgozási aránya egyes magas jövedelmű gazdaságokban

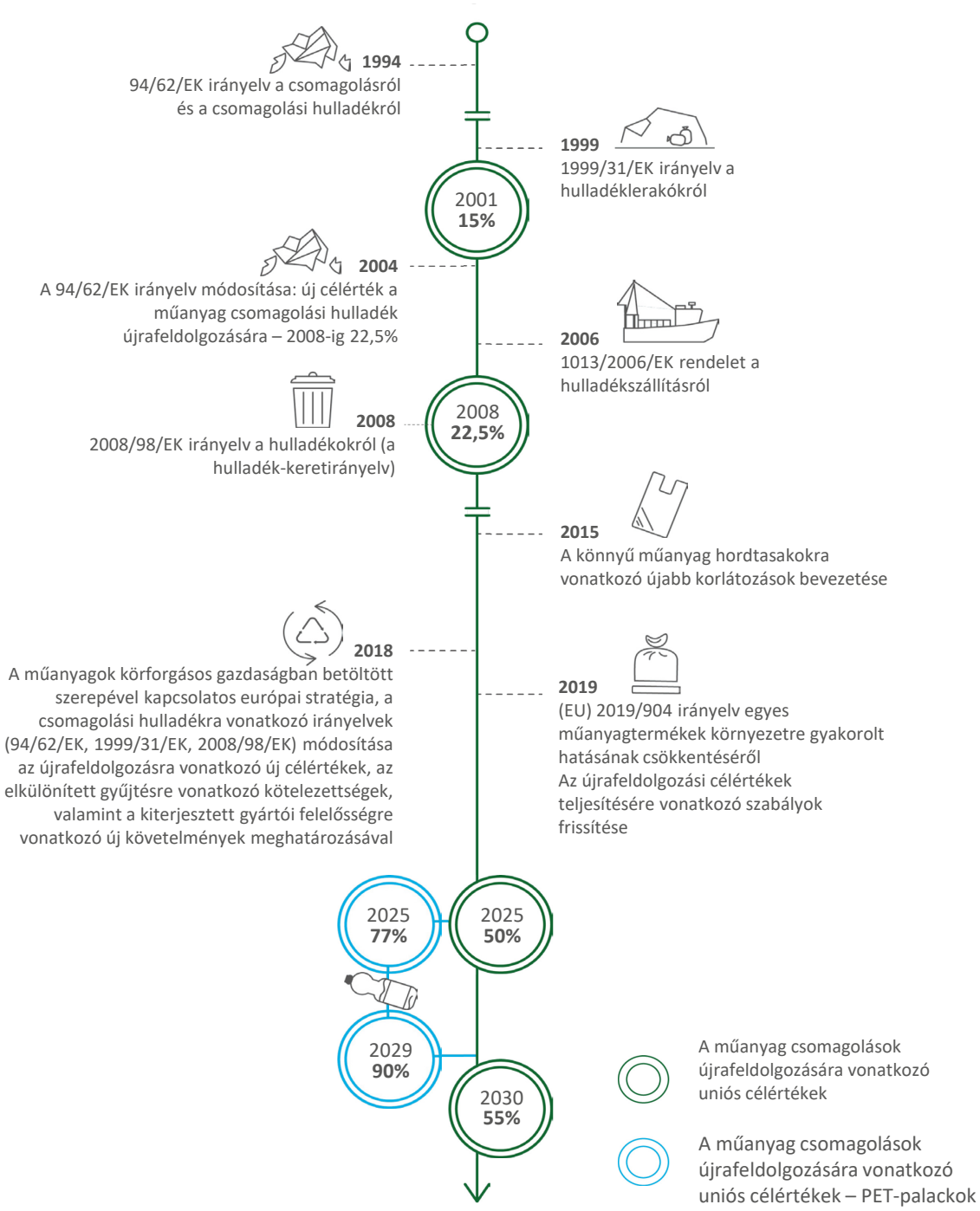


Forrás: A következő dokumentum adatai alapján: *Improving Markets for Recycled Plastics: Trends, Prospects and Policy Responses*. OECD Publishing, Paris, 2018, https://doi.org/10.1787/9789264301016-en.

25 A műanyag csomagolási hulladék jobb kezelését célzó, a PPWD által biztosított jogi keret fokozatosan újabb irányelvekkel és rendeletekkel egészül ki. Az eddig elfogadottak a települési hulladék újrahasználatra és újrafeldolgozásra való előkészítésének célértékeit (az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről), a hulladékszállítás szabályait (az Európai Parlament és a Tanács 2006. június 14-i 1013/2006/EK rendelete a hulladékszállításról), valamint a hulladék lerakóban történő elhelyezésére vonatkozó korlátozásokat (a Tanács 1999. április 26-i 1999/31/EK irányelve a hulladéklerakókról) határozzák meg (*6. ábra*).

[30] ENSZ Környezetvédelmi Program: *Single use plastics. A roadmap for sustainability*. 2018.

6. ábra. A műanyag csomagolásra vonatkozó uniós keret és célértékek

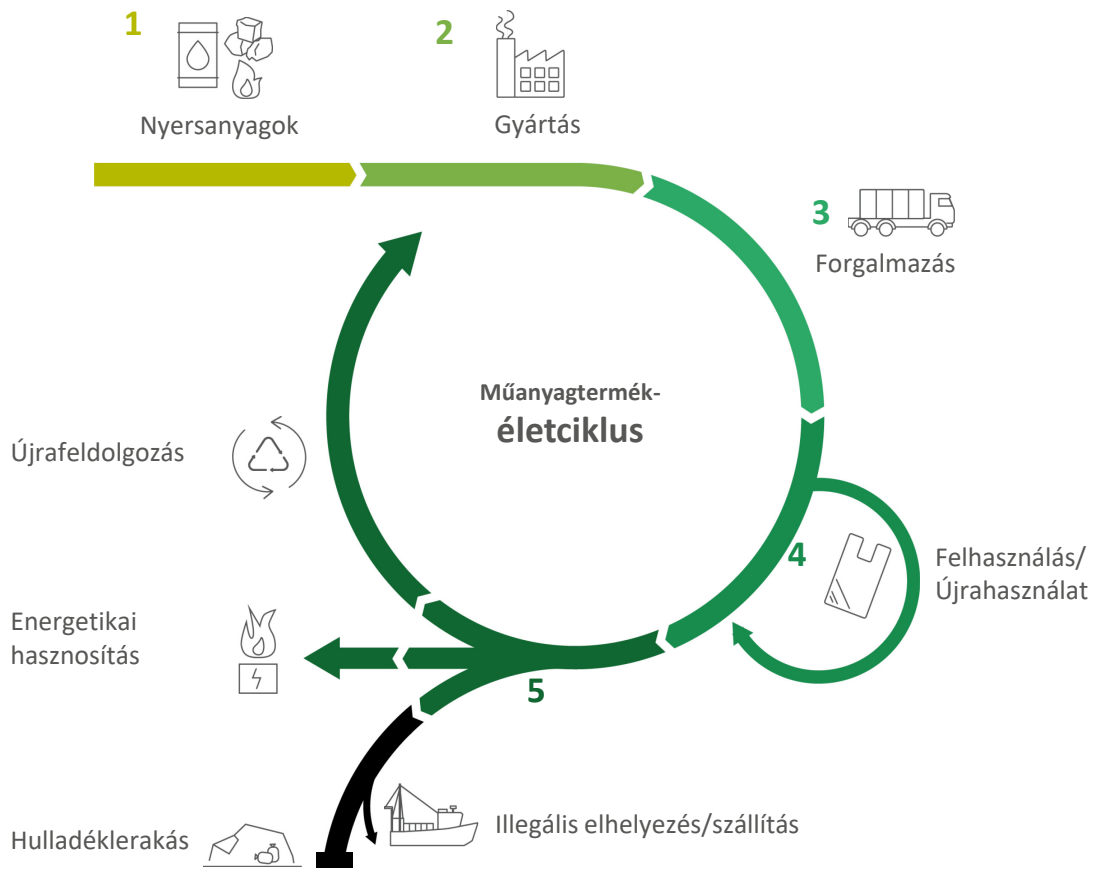


Forrás: Európai Számvevőszék.

Műanyag csomagolási hulladékok

26 A műanyag csomagolás teljes életciklusa a fogyasztási fázisnál lényegesen hosszabb lehet, a ciklus egyes szakaszaiban hozott döntések pedig kihatnak a hulladékkezelés módjára (*7. ábra*). A döntések sora az alapanyag-választás szakaszában kezdődik, amelyet a nyersanyag előállítása, csomagolássá alakítása, használata/újrahasználata, ártalmatlanítása, majd hulladékként való kezelése követ. A műanyag csomagolás jelentős mértékben hozzájárul a környezetet terhelő szemetelés problémájához. Ennek nyomán került sor az egyszer használatos műanyagtermékekről szóló irányelv elfogadására 2019-ben.

7. ábra. A műanyag csomagolás életciklusa



Forrás: Európai Számvevőszék.

A csomagolás kialakítása

A gyakorlatban érvényesíthetetlennek tekinthető lényeges követelmények

27 Az Európai Unióban a csomagolásnak meg kell felelnie az 1994. évi PPWD irányelvben előírt lényeges követelményeknek. E követelmények különösen a csomagolás előállítására és összetételére, valamint az anyagok újrahasznosítására és az energetikai hasznosításra vonatkoznak. A megszövegezés 2018. évi kisebb módosításaitól eltekintve a követelmények nem változtak, és a következőket írják elő:

- a csomagolás térfogata és tömege arra a minimálisan elégséges mennyiségre korlátozódjék, amely fenntartja biztonságosság és a higiénia szükséges szintjét;
- a csomagolást úgy kell megtervezni, előállítani és forgalmazni, hogy az lehetővé tegye a csomagolás újrahasználatát vagy hasznosítását, beleértve az újrafeldolgozást is, és az ártalmatlanítás során minimális legyen a környezetre gyakorolt hatás;
- a csomagolást úgy kell előállítani, hogy ártalmatlanításakor minimális legyen az ártalmas és veszélyes anyagok jelenléte a levegőbe kibocsátott anyagban, a salakban vagy a csurgalékvízben.

28 Az Európai Szabványügyi Bizottság (CEN) 2004-ben a csomagolás megelőzésére és újrahasználatára, az anyagok hasznosítására, valamint az energetikai hasznosításra vonatkozó szabványokat adott ki. A Bizottság 2005 februárjában a Hivatalos Lapban „elismert szabványként” közzétette a szabványokat, a gyártóknak pedig igazolniuk kell, hogy megfelelnek ezeknek. A Bizottság által 2009-ben ágazati érdekeltek körében végzett felmérésből az derült ki, hogy az ágazat támogatja a lényeges követelmények biztosította rugalmasságot, amelynek révén a vállalkozások általában saját választásuk szerinti eljárások keretében igazolhatják a megfelelést[31]. 2011-ig öt tagállamban vezettek be olyan mechanizmust, amellyel figyelemmel kísérik a lényeges követelmények alkalmazását[32]. A PPWD szerint a CEN-szabványok alkalmazása esetén a megfelelést vélelmezni kell.

[31] BIO Intelligence Service: *Awareness and Exchange of Best Practices on the Implementation and Enforcement of the Essential Requirements for Packaging and Packaging Waste*. 2011.

[32] Uo.

29 A PPWD 2018. évi módosításában kapott felhatalmazásával összhangban a Bizottság jelenleg mérlegeli annak alternatíváit, hogy a lényeges követelmények módosításával segítse azon céljának elérését, hogy 2030-ig minden műanyag csomagolás gazdaságosan újrahasználható és/vagy újrafeldolgozható legyen[33]. A lényeges követelmények eredményességéről 2020-ban a Bizottság számára készített tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy azok „a gyakorlatban nem érvényesíthetők”[34]. A tanulmány megállapította továbbá, hogy a lényeges követelmények nem felelnek meg a mai igényeknek. Szükségesnek tartotta különösen, hogy a módosított követelmények:

- tükrözzék a hulladékhierarchiát az újrahasználatot, illetve az újrafeldolgozást szem előtt tartó kialakítás előmozdításával;
- határozzák meg a csomagolás azon kialakításait és anyagait, amelyek várhatóan problémát okoznak a hulladékgyűjtők és -feldolgozók számára;
- szigorúbban és egyértelműbben határozzák meg a hulladékmegelőzés követelményeit;
- biztosítsák az összhangot az egyes komposztálható hulladékok felhasználására és értékére vonatkozóan kidolgozott uniós szakpolitikákkal;
- támogassák a jó minőségű újrafeldolgozott anyagok keresletét és kínálatát;
- írjanak elő pontosan meghatározott jogérvényesítési eljárást, amely felváltja a megfelelés vélelmezését.

A Műanyagkörforgási Szövetség kiegészítheti az uniós erőfeszítéseket

30 A műanyag-stratégia keretében elindított kötelezettségvállalási kampány kiegészíti a műanyaghulladék kezelésének javítására irányuló bizottsági erőfeszítéseket. Ennek célkitűzése, hogy 2025-ig minden évben 10 millió tonna újrafeldolgozott műanyagot használjanak fel a termékekben. A Bizottság az újrafeldolgozott műanyagra vonatkozó kötelezettségvállalások 2019. márciusi értékelésekor eltérést állapított meg a vállalkozások átadásra (11 millió tonna) és felhasználásra (6,4 millió tonna) szóló vállalásai között. Az Unióban jelenleg évente 4 millió tonna újrafeldolgozott anyagot használnak fel. A Bizottság e lemaradás

[33] Európai Bizottság: Az európai zöld megállapodás. COM(2019) 640 final.

[34] Eunomia: *Effectiveness of the Essential Requirements for Packaging and Packaging Waste and Proposals for Reinforcement*. 2020. február.

csökkentése céljából hozta létre a Műanyagkörforgási Szövetséget (CPA). 2020 júliusáig 225 szereplő, köztük a csomagolási, gépjármű-, e-hulladék- és mezőgazdaságiműanyag-ágazat legjelentősebb szereplői részéről került sor kötelezettségvállalásra a CPA keretében. A vállalkozások és vállalkozói szövetségek egy bizonyos mennyiségű újrafeldolgozott műanyag átadását vagy felhasználását, vagy e folyamat segítését vállalják.

31 A Bizottság jelenleg eseti jelleggel kíséri figyelemmel a vállalások teljesítését. A CPA vállalta, hogy 2021-ig önkéntes rendszert hoz létre az európai termékekben felhasznált újrafeldolgozott műanyagok mennyiségének figyelemmel kísérésére[35]. A 10 millió tonnás célérték felé tett előrehaladással kapcsolatos összehasonlítható és megbízható adatok hozzájárulhatnak a legfontosabb érdekelt felek erőfeszítései iránti bizalom erősödéséhez, és jelezhetik a kezdeményezés sikerét, illetve kudarcát.

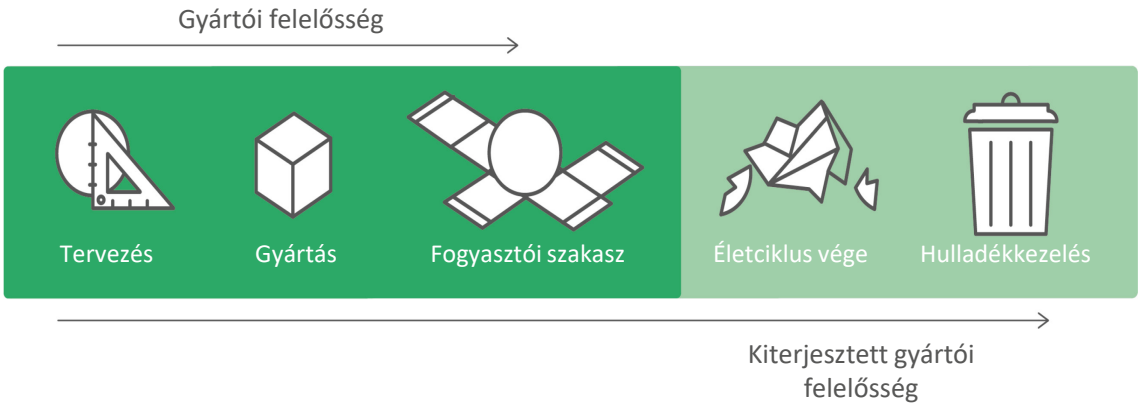
Kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek

32 A kiterjesztett gyártói felelősségi (EPR) rendszerek célja, hogy a gyártókat pénzügyileg és szervezetileg felelőssé tegyék hulladékká vált termékeik kezeléséért (***8. ábra***). A műanyag csomagolások újrafeldolgozására vonatkozó, az 1994. évi PPWD-irányelvvel bevezetett kötelezően teljesítendő célértékek nyomán számos tagállam alkalmazza ezt a megközelítést annak érdekében, hogy:

- felelőssé tegyék a gyártókat a csomagolás életciklus végén jelentkező költségeiért, ösztönözve ezáltal az e költségeket csökkentő jobb kialakítást (a könnyebb csomagolást, a nagyobb mértékű újrafeldolgozhatóságot stb.);
- javítsák az újrahasználati és újrafeldolgozási arányokat;
- csökkentsék a települések (és az adózók) hulladékkezelési költségeit azzal, hogy e költségeket (a kiterjesztett gyártói felelősség költségét a termék árába építve) a gyártókra és a fogyasztókra hárítják.

[35] A Műanyagkörforgási Szövetség nyilatkozata.

8. ábra. A gyártói felelősség és a kiterjesztett gyártói felelősség határai



Forrás: Európai Számvevőszék.

Az EPR-rendszereket széles körben alkalmazzák az Unióban a csomagolás terén, ezek hatékonysága azonban jelentősen eltér

33 Minden uniós tagállamban van a műanyag csomagolási hulladékra vonatkozó EPR-rendszer (***8. ábra***)[36]. E rendszerek lefedettsége változó. Egyesek csak a háztartási csomagolásra terjednek ki, míg mások hatókörébe beletartozik a kereskedelmi és az ipari csomagolás is. A rendszerek célja, hogy a műanyag csomagolási hulladék gyűjtésével és kezelésével csökkentsék a hulladéklerakókba kerülő mennyiséget. Hozzájárulnak ahhoz, hogy a műanyag csomagolási hulladék kezelésére szolgáló tagállami rendszerek az újrafeldolgozási arány növelésével feljebb léphessenek a hulladékhierarchiában (***4. ábra***), és ezáltal javítsák az uniós gazdaság erőforrás-hatékonyságát.

34 A jelentős mértékű adathiány, az EPR-rendszerek és az egyéb tényezők hatásai közötti különbségtétel módszertani nehézségei, valamint az alkalmazott rendszerek sokfélesége miatt az OECD csak korlátozottan tudta értékelni az EPR-rendszerek hatását[37]. Az uniós társjogalkotók emellett megállapították, hogy a rendszerek hatékonysága és a gyártók felelősségi köre tekintetében is számottevő egyenlőtlenségek tapasztalhatók[38].

[36] BIO Intelligence Service: *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility*. 2014.

[37] OECD: *Extended Producer Responsibility:Updated guidance for efficient waste management*. 2016.

[38] Az (EU) 2018/852 irányelv.

Az EPR-rendszerek előmozdítják a kisebb tömegű csomagolást, az újrafeldolgozhatóságot viszont nem

35 Az EPR-rendszerekben a műanyagcsomagolás-gyártók díjat fizetnek, amely a termékeik életciklus végi szakaszában felmerült kezelési költségeit fedezi. A díj a rendszer keretében összegyűjtött és kezelt műanyag csomagolási hulladék kezelési költségét tükrözi. A díjak nem a műanyag csomagolás teljes piacra kerülő mennyiségének kezelési költségén, hanem azon a költségen alapulnak, amely az adott EPR-rendszerben merül fel az általa begyűjtött csomagolás kezelése során. A gyártókat az életciklus végi kezelés kapcsán terhelő egységköltség ennélfogva alacsonyabb, mint a műanyag csomagolás tényleges újrafeldolgozási költsége.

36 Az EPR-rendszerek többségében a tagok az általuk piaci forgalomba hozott műanyag csomagolás tömegének megfelelő díjat kötelesek fizetni. Ez a költségmegtakarítás érdekében arra ösztönzi a gyártókat, hogy csökkentsék a műanyag csomagolás tömegét. Például míg egy 500 ml térfogatú PET-palack átlagos tömege 1990-ben még 24 g, 2013-ban már csak 9,5 g volt az Európai Unióban[39]. Egy bizottsági szolgálati munkadokumentum megállapította, hogy a műanyag csomagolás kialakításában az újrafeldolgozhatóság szélesebb körű érvényesíthetőségét számos olyan tényező akadályozza, amelyek a gyártási folyamatokkal, a szokásokkal, valamint a párbeszéd értéklánc menti és különféle szereplők közötti hiányával függenek össze[40]. Ez pedig meghatározó lehet, tekintve, hogy becslések szerint a termékkel összefüggő környezeti hatások több mint 80%-a a termék tervezési szakaszában dől el[41]. Egyes esetekben a könnyű csomagolás újrafeldolgozhatósága rosszabb, mert az ilyen terméknél többrétegű, többféle műanyagból álló struktúra biztosítja a vastagabb, egyetlen anyagból készült csomagoláséval azonos tulajdonságokat.

[39] A Plastic Converters Europe honlapja a műanyag csomagolásról.

[40] Európai Bizottság: A 2018. évi műanyag-stratégiát kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum. SWD(2018) 16 final.

[41] Az Európai Bizottság fenntartható termékpolitikával foglalkozó honlapja, legutóbbi frissítés: 2018. december 13.

Az EPR-rendszerek harmonizációjára és megerősítésére irányuló új uniós szabályok

37 A bemutatott problémák megoldása céljából, valamint annak érdekében, hogy a kiterjesztett gyártói felelősség nagyobb mértékben járuljon hozzá a műanyag csomagolások újrafeldolgozására vonatkozó célértékek teljesítéséhez, az Unió a PPWD 2018. évi módosításával a műanyag csomagolások tekintetében kötelezővé tette az EPR-rendszereket. Ezenkívül a hulladék-keretirányelv 2018. évi módosítása az alábbi elemek kötelező meglétét írta elő az EPR-rendszerekben:

- a pénzgazdálkodásra és az adatszolgáltatási kötelezettségekre vonatkozó kontrollmechanizmusok, ideértve a független ellenőrzéseket is;
- a hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó tájékoztatási és adatgyűjtési kötelezettségek költségeit fedező díjak;
- a díjak ökomodulációja (az EPR-rendszer tagjai által fizetett díjaknak az újrafeldolgozást előmozdító alakítása);
- a tagok által fizetett díjak nyilvánosságra hozatalára vonatkozó rendelkezések;
- a területek és/vagy termékek általános lefedettsége (a leginkább jövedelmező szegmensek vagy területek kizárólagosságának kizárásával).

38 Egyes EPR-rendszerekben már jelenleg is megtalálható a díjmoduláció, amelynek mértéke attól függ, hogy mennyire egyszerű a műanyag csomagolás újrafeldolgozása. A díjak az újrafeldolgozási technológia rendelkezésre állásával, a káros vagy mérgező adalékanyagok jelenlétével, a csomagolás összetételével (könnyen újrafeldolgozható polimer, többrétegű), valamint a másodlagos nyersanyagok piacának meglétével kapcsolatos megfontolások alapján állapíthatók meg. A tagállamok különféle modulációs megközelítéseket alkalmaznak, ennek megfelelően választanak például a bonus- és a bonus/malus-rendszerek között (***1. háttérmagyarázat***).

1. háttérmagyarázat

Díjmoduláció a holland EPR-rendszerben

A Holland Csomagolásihulladék-alap (Afvalfonds Verpakkingen) 2019 óta alkalmaz díjmodulációs rendszert a műanyag csomagolások tekintetében. Bonus-rendszere keretében alacsonyabb díjakkal (2020-ban 0,60 euró/kg helyett 0,34 euró/kg) jutalmazza azokat a vállalkozásokat, amelyek az osztályozást követően pozitív piaci értékkel bíró merev, jól újrafeldolgozható műanyag csomagolást alkalmaznak, és ezáltal csökkentik az Afvalfonds Verpakkingen nettó költségeit.

Azt, hogy a műanyag csomagolás jól újrafeldolgozható-e, az Afvalfonds Verpakkingen a Holland Fenntartható Csomagolási Intézet (KIDV) által a merev műanyag csomagoláshoz kidolgozott újrafeldolgozhatósági ellenőrzés alapján állapítja meg. Az Afvalfonds Verpakkingen a jól újrafeldolgozható csomagolás felhasználását jutalmazza, azonban az egyéb csomagolás használatát sem sújtja szankciókkal.

A bonus/malus-rendszerrel szemben a kizárólagos bonus-rendszer bevezetését egyrészt a piacnak adott pozitív jelzés igénye motiválta, másrészt a malus-rendszer alkalmazásában rejlő gyakorlati kihívások, mivel az ilyen rendszer megkövetelné, hogy az Afvalfonds Verpakkingen jelentős költséggel részletes műszaki ellenőrzéseket végezzen a műanyag csomagolások széles körén.

A betétdíjas rendszerek elősegíthetik a műanyagpalackok újrafeldolgozására vonatkozó ambiciózusabb célértékek teljesülését, de ennek is megvan az ára

39 Az egyszer használatos műanyagtermékekről (SUP) szóló irányelvben meghatározott célértékek szerint a tagállamoknak a legfeljebb 3 literes, egyszer használatos műanyag italpalackoknak 2025-ig a 77%-át, 2029-ig a 90%-át kell begyűjteniük újrafeldolgozási célból[42]. Mivel az italpalack a műanyag csomagolás egyik típusa, ezek az erőfeszítések figyelembe vehetők a műanyag csomagolások újrafeldolgozására vonatkozó célértékek teljesítésében. A tagállamok kötelesek lesznek biztosítani azt, hogy a saját piacukon forgalomba hozott egyszer használatos PET-italpalackok átlagosan legalább 25% újrafeldolgozott anyagot tartalmazzanak. 2030-ig az előírt arány minden egyszer használatos italpalack esetében 30%-ra emelkedik.

[42] Az (EU) 2019/904 irányelv 9. cikke.

40 A betétdíjas rendszerekben (DRS) az értékesítési helyen terhelik felárral a terméket. A díjat az üres csomagolás visszavitelekor visszatérítik. Az egyszer használatos műanyagtermékekről szóló irányelv nem teszi kötelezővé betétdíjas rendszer alkalmazását az újrafeldolgozásra begyűjtött italpalackokra vonatkozó célkitűzés teljesítéséhez, de említi a tagállamok rendelkezésére álló lehetőségek egyikeként. A Bizottság a hulladékra vonatkozó jogszabályok végrehajtásáról szóló 2018. évi korai előrejelző jelentéseiben említette, hogy egyes tagállamok (Ciprus, Portugália és Románia) betétdíjas rendszer bevezetését mérlegelik annak lehetséges megoldásaként, hogy teljesíthessék a települési hulladék újrahasználatra/újrafeldolgozásra való előkészítésére vonatkozóan 2020-ig előírt 50%-os célértéket.

41 A Környezetvédelmi Ügynökségek Hálózata szerint az e rendszert bevezető tagállamok a PET-palackok átlagosan több mint 80%-át gyűjtik be[43], míg a teljes Unióra vetítve ugyanez az arány 58%. Ha a tagállamoknak sikerül ilyen magas arányt elérniük a PET-palackok elkülönített gyűjtésében, az segítheti őket a műanyag csomagolások újrafeldolgozására vonatkozó 2025. és 2030. évi célértékek teljesítésében. Mindemellett a betétdíjas rendszerrel az újrafeldolgozott műanyag jobb minőségben és jövedelmezőbben állítható elő[44]. A betétdíjas rendszer kialakítása ugyanakkor közvetlen és közvetett költségekkel is járhat, és tovább növelheti a tagállami hulladékgazdálkodási rendszerek összetettségét.

42 A betétdíjas rendszer infrastruktúrájának kiépítése és üzemeltetése közvetlen költségekkel jár. Németország betétdíjas rendszerének éves becsült üzemeltetési költsége mintegy 800 millió euró[45]. A Szlovák Környezetvédelmi Minisztérium becslése szerint a PET-palackok és alumíniumdobozok betétdíjas rendszerének üzemeltetése kapcsán a rendszer üzemeltetőjénél 5 millió euró (a költségvetés 15%-ának megfelelő) összegű éves hiány keletkezik[46]. A hiányt a gyártókra kivetett különdíjból fedezik. A PET-palackok utcai gyűjtését felváltó betétdíjas rendszer közvetett költségei a költségek és hasznok eltérő megoszlásához is vezethetnek az értéklánc mentén,

[43] Környezetvédelmi Ügynökségek Hálózata: *Working Paper. Deposit Return Schemes: Data and figures from 16 Member Countries of the EPA Network*. 2018. március.

[44] A 2018. évi műanyag-stratégiát kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum. SWD(2018) 16 final.

[45] BBC: *Drinks bottles and can deposit return scheme proposed*. 2018. március 28.

[46] A Szlovák Köztársaság Környezetvédelmi Minisztériuma, Környezetpolitikai Intézet: *Real Price of Deposit.Analysis of the introduction of the deposit-refund system for single-use beverage packaging in the Slovak Republic*. 2018. november.

például bevételkiesést eredményezhetnek az üres palackokat begyűjtő és újrafeldolgozóknak értékesítő önkormányzatoknál. A visszaváltó automaták által leolvasott csomagolásjelölések rendszere nem teszi lehetővé, hogy egy adott tagállam betétdíjas rendszerébe külföldön vásárolt palackok kerüljenek. Uniós szintű harmonizáció, illetve a tagállamok közötti kölcsönös átjárhatósági megállapodások hiányában az ilyen határokon átnyúló mozgások a begyűjtési és újrafeldolgozási arányok csökkenéséhez vezethetnek.

Beszámolás, adatszolgáltatás és a célértékek teljesítése

A jogszabályi követelmények végrehajtása megfelelőnek tekinthető

43 A PPWD végrehajtásáról szóló bizottsági jelentések az irányelv végrehajtását általában megfelelőként mutatják be, ugyanakkor hiányosságokra is rámutatnak a csomagolási hulladék megelőzésére és elkülönített gyűjtésére irányuló intézkedések terén. A Bizottság 2008 óta a PPWD kapcsán 45 kötelezettségszegési eljárást indított a tagállamokkal szemben. Ezek főként a tagállami intézkedések elmulasztott bejelentésével (29 eset), a nem megfelelő átültetéssel (8 eset), valamint a PPWD hibás alkalmazásával (8 eset) függtek össze. Az eljárások a tagállamok egyikénél sem eredményeztek bírságot.

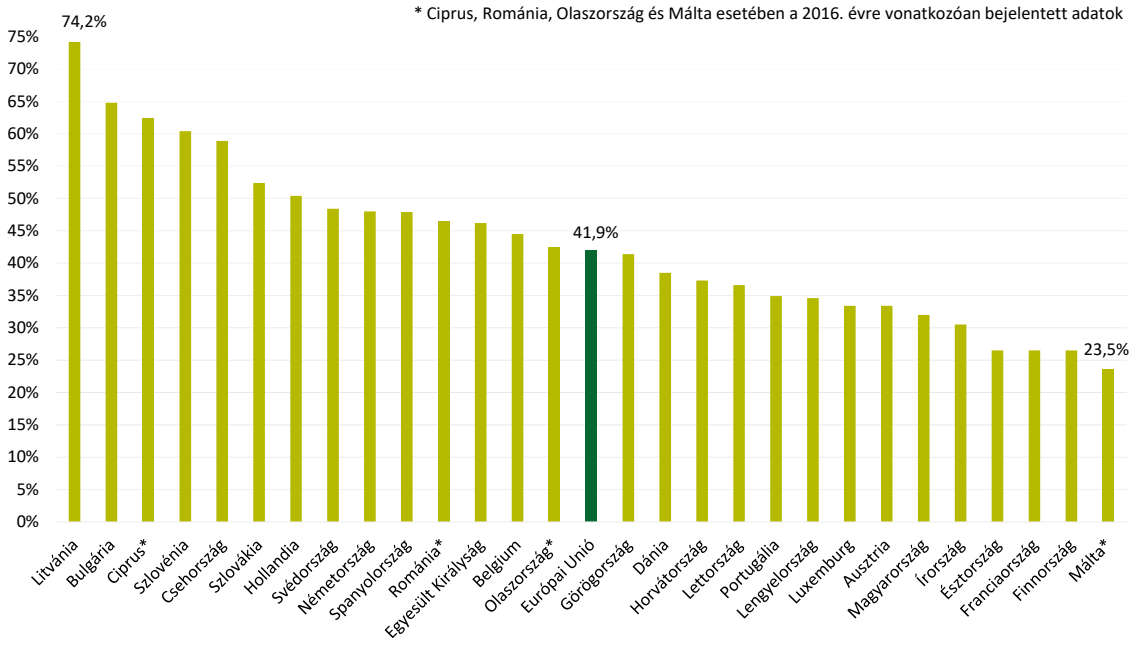
Jelentős eltérések és nagy hibahatár a tagállami adatszolgáltatásban

44 A tagállamok minden évben az n–2. évre vonatkozó jelentést nyújtanak be a Bizottságnak a műanyag csomagolás újrafeldolgozási arányáról, amelyet a piaci forgalomba hozott műanyag csomagolás teljes mennyiségének százalékában fejeznek ki. A műanyag csomagolás újrafeldolgozási arányára vonatkozóan rendelkezésre álló legutóbbi bejelentett adatok jelentős eltéréseket mutatnak: Málta 23,5%-os, Litvánia 74,2%-os arányról számolt be, míg az uniós átlag 41,9% (***9. ábra***). A tagállamok az újrafeldolgozottként bejelentett műanyagmennyiséget a gyűjtési-osztályozási-újrafeldolgozási folyamat eltérő pontjain mérik[47]. Ez a piaci forgalomba hozott műanyag csomagolás mennyiségére vonatkozó pontatlan becsléssel együtt befolyásolhatja a bejelentett újrafeldolgozási arányt. Pontatlan becslések adódhatnak a helyes adatszolgáltatással kapcsolatos motiválatlanságból, az adatszolgáltatásban a kisebb gyártók figyelmen kívül hagyásából, a potyautasok jelenlétéből, az online értékesítés és a határokon átnyúló vásárlások hiányos szerepeltetéséből, valamint

[47] Eunomia: *Study on waste statistics - a comprehensive review of gaps and weaknesses and key priority areas for improvement in the EU waste statistics*. 2017. október.

abból, ha a számítások során figyelmen kívül hagyják az első ízben forgalomba hozott újrahasználható csomagolást.

9. ábra. A műanyag csomagolás 2017. évre vonatkozóan bejelentett újrafeldolgozási arányai



Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostat adatai alapján.

45 A Bizottság megbízásából készült hulladékstatisztikai felmérésből[48] az derül ki, hogy a jogszabályban előírt kötelezettségek értelmezésében meglévő mozgástér, az adatok nem megfelelő ellenőrzése, a számítási módszerek és ellenőrzési eljárások nagy fokú változatossága, valamint a pontos adatszolgáltatással kapcsolatos ösztönzők hiánya jelentős hibahatárt eredményez. A hulladékstatisztikai felmérés és a hulladékra vonatkozó jogszabályok végrehajtásáról készített legutóbbi jelentés[49] egyaránt arra utal, hogy a piaci forgalomba hozott csomagolás mennyiségéről közölt adatok a valósnál alacsonyabbak. Egyes tagállamok az adatszolgáltatással kapcsolatos problémákat a hulladékáramra vonatkozó elektronikus beszámolási rendszerek bevezetésével próbálják orvosolni (példa a ***2. háttérmagyarázatban*** található).

[48] Uo.

[49] Európai Bizottság: Jelentés a hulladékokkal kapcsolatos uniós szabályozás végrehajtásáról, és ennek részeként a települési hulladék újrahasznosítására/újrafeldolgozására vonatkozó 2020-as cél elérése terén elmaradó tagállamokra vonatkozó korai előrejelző jelentésekről. COM(2018) 656 final, 2018. szeptember.

2. háttérmagyarázat

Portugália E-GAR platformja

A portugál hatóságok 2018-ban E-GAR néven platformot hoztak létre a belföldi hulladékmozgások online bejelentéséhez. A rendszerben nyomon követhető minden kódolt formában rögzített szállítás, üzemeltetői negyedévente hitelességi ellenőrzést végeznek. A hangsúly a hulladékkezelési tevékenységen van – ilyen tevékenységet mintegy 3000 szervezet folytat.

A rendszer alapja a teljes szállítási láncra kiterjedő hitelesítési eljárás: a hulladék előállítója vagy szállítója kódolt formában rögzíti az adatokat a rendszerben, a hulladék átvevőjének pedig igazolnia kell a hulladék típusát, minőségét és mennyiségét. Véleménykülönbség esetén a két félnek 30 napja van a közös álláspont kialakítására. Azáltal, hogy a fogadó szervezettől visszaigazolás szükséges, a jogszabály megkerülésének lehetősége is korlátozottabb (illegális lerakóhely nem igazolhat vissza szállítást).

Az E-GAR egyelőre nem állít elő statisztikákat, mivel adatainak validálása jelenleg is zajlik. A portugál hatóságok ugyanakkor a platformot a nemzeti statisztikai adatok elsődleges forrásaként tervezik használni, ami a hulladéktermelők teljes körű lefedettségéből adódóan azzal az előnnyel jár, hogy a jelenlegi helyzettől eltérően nem lesz szükség az adatok extrapolációjára. Emellett az újrafeldolgozó üzemekbe eljutó műanyag csomagolási hulladékra vonatkozó adatok is pontosabbak lesznek.

A rendszer ráadásul a költségek szempontjából is előnyös, mivel feleslegessé teszi a papíralapú nyomon követést és az ezzel járó tárolást. A portugál hatóságok becslése szerint az E-GAR platformon kezelt ügyiratok teljes fajlagos költsége 0,17 euró, míg a korábban használt papíralapú nyilvántartás esetében 4,55 euró.

46 A műanyag csomagolás teljes bejelentett uniós újrafeldolgozási aránya 2008–2017 között megközelítőleg 12 százalékponttal nőtt (lásd: ***10. ábra***). Az újrafeldolgozott anyagmennyiség egyenletesen növekedett, ugyanakkor a bejelentett műanyag csomagolási hulladék mennyisége is 1,7 tonnával nőtt. A nem újrafeldolgozott hulladék mennyisége így az elmúlt 5 évben viszonylag állandóan alakult, évente mintegy 9,5 millió tonnát tett ki. Ez az új, ambiciózusabb újrafeldolgozási célértékek és a körforgásos gazdaság általánosabb törekvései fényében egyaránt komoly problémát jelent.

10. ábra. A műanyag csomagolási hulladék keletkezése és újrafeldolgozása

Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostat adatai alapján.

A jogszabály-módosítások korrekciós jellegű visszaesést eredményeznek a bejelentett újrafeldolgozási arányokban

47 Az adatok ***44***. bekezdésben említett hiányosságait megszüntetendő a PPWD 2018. évi módosítása szigorította az újrafeldolgozási arányok számítására vonatkozó követelményeket. Ezen belül a pontosabb és összehasonlítható adatok előállítása érdekében harmonizálta az újrafeldolgozott mennyiségek mérési pontját. Emellett további követelmények vonatkoznak a bejelentett adatok más adatállományok alapján történő ellenőrzésére, valamint az adatminőségi ellenőrzésekkel kapcsolatos beszámolásra. A Számvevőszék által megkérdezett szakértők becslése szerint az új számítási módszerek alkalmazása akár 10 százalékpontos visszaesést is eredményezhet a bejelentett újrafeldolgozási arányokban. A Plastics Europe előrejelzése[50] szerint a műanyag csomagolás bejelentett uniós újrafeldolgozási aránya a jelenlegi 42%-ról nagyjából 29%-ra csökkenhet (***10. ábra***). Az új, 2025. és 2030. évi célértékekre vonatkozó adatszolgáltatás új szabályai 2020 januárjában léptek hatályba, az első beszámolók a 2020. évről 2022 júniusában várhatók.

[50] Plastics Europe: *The Circular Economy for Plastics.A European Overview*. 2019. december.

48 Az új számítási módszertan miatt a műanyag csomagolás jelenlegi újrafeldolgozási arányai, valamint a 2025. és a 2030. évi célértékek közötti eltérés jelentősen nőni fog. Az új, kötelezően előírt újrafeldolgozási célértékek teljesítése határozott intézkedéseket igényel. A Kiterjesztett Gyártói Felelősség Szövetség (EXPRA) 2015-ben közölt becslése szerint a műanyag csomagolás elméletileg megvalósítható maximális újrafeldolgozási aránya 60%; eszerint jellemzően alacsonyabb újrafeldolgozási arányokra lehet számítani, mivel nem lehetséges mindent begyűjteni, amit a fogyasztók eldobnak[51]. A műanyag csomagolás újrafeldolgozási arányai a kiterjesztett gyártói felelősség új szabályainak végrehajtását (lásd: ***37***. bekezdés), az elkülönített gyűjtést, az osztályozást és az újrafeldolgozást szolgáló infrastruktúra kibővítését és továbbfejlesztését, valamint a lényeges követelmények tervezett módosítását (lásd: ***29***. bekezdés) követően várhatóan nőni fognak.

A műanyag csomagolási hulladék uniós finanszírozása: infrastrukturális és kezelési alternatívák

Az Unió a hulladékgazdálkodási infrastruktúrát kohéziós politikai eszközökön keresztül finanszírozza

49 Az Unió a gyűjtési, osztályozási és kezelési célú hulladékgazdálkodási infrastruktúrát főként a kohéziós politika keretében finanszírozza. Noha a kizárólag a műanyaghulladék kezelése szempontjából releváns finanszírozást nem lehetséges meghatározni, a finanszírozás általánosságban a hulladékgazdálkodás egészének javításához hozzájárul, ami tisztább és egyszerűbben újrafeldolgozható hulladékáramokat eredményez. E téren két támogató intézkedés részesül finanszírozásban:

- a háztartási hulladék kezelésére irányuló 17. intézkedés **a mérséklés, az osztályozás és az újrafeldolgozás** kapcsán, amely a hulladékhierarchia magasabb szintjeihez tartozó kezelési alternatívákat (***4. ábra***) kívánja támogatni a körforgásos gazdaságra való áttérést célzó törekvések szellemében;

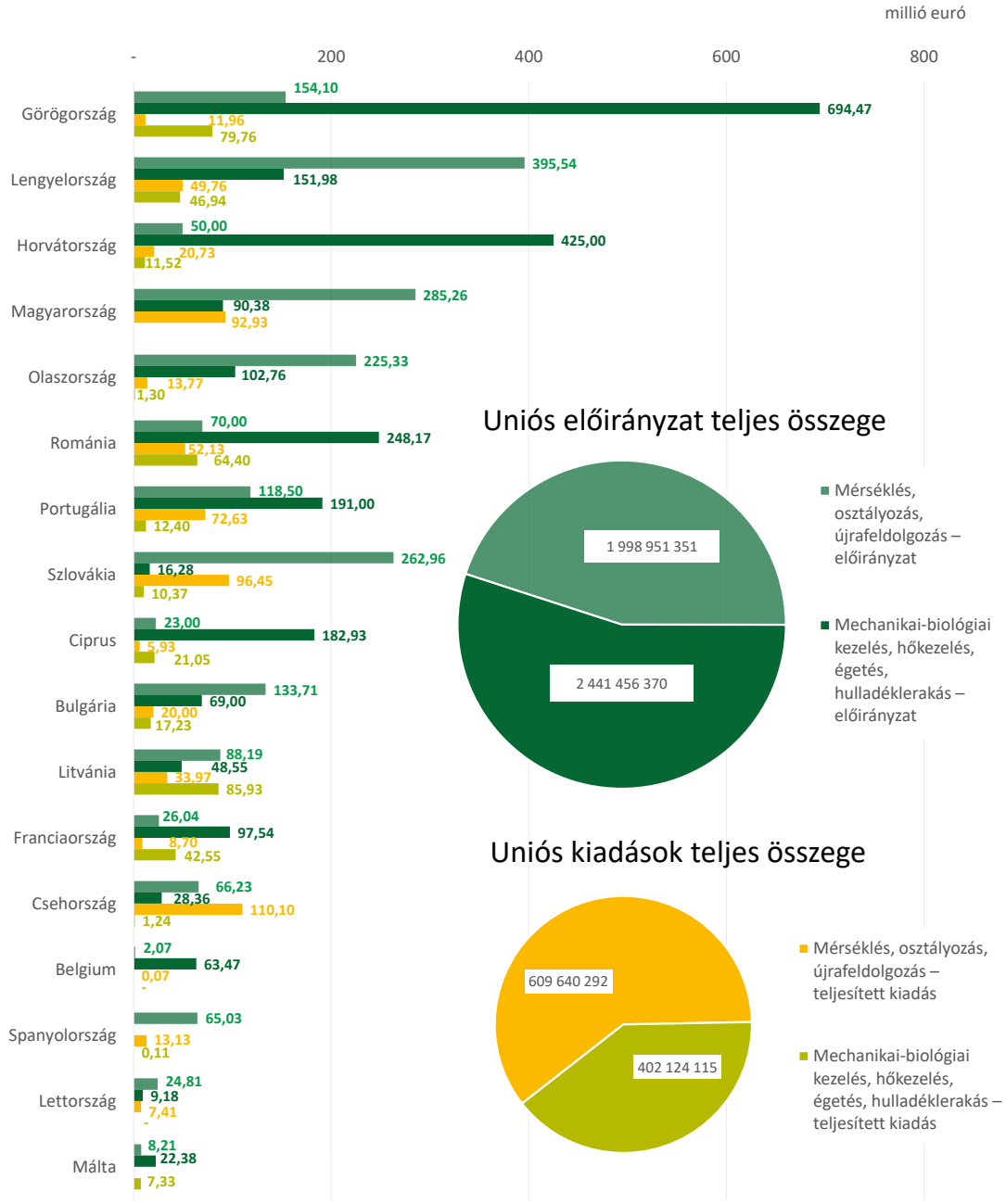
- a háztartási hulladék kezelésére irányuló 18. intézkedés **a mechanikai-biológiai kezelés, a hőkezelés, az égetés és a hulladéklerakás** kapcsán, amelyre a 17. intézkedéshez képest valamivel több forrás (a 17. és a 18. intézkedésre együttesen előirányzott teljes összeg 55%-a) jut (***11. ábra***).

[51] EXPRA: *Analysis of Eurostat packaging recycling data - a study of the years 2006–2012*. 2015. október.

50 A jelenlegi programozási időszakban (2014–2020) végrehajtott kiadások összege (1 milliárd euró) a költségvetésben előirányzott forrásokhoz (4,4 milliárd euró) képest alacsony. Összesített számításaink szerint az előirányzott költségvetési forrásoknak a 17. intézkedés esetében 30,5%-át, a 18. intézkedés esetében 16,5%-át használták fel 2019. december 31-ig. Az előirányzott és a ténylegesen felhasznált források jelentős eltérése mögött több tényező húzódik meg, így különösen a tagállami hulladékgazdálkodási tervek és az egyéb tagállami jogszabályok módosítását akadályozó szűk keresztmetszetek, a jóváhagyott projektekkel kapcsolatos módosítási igények, a projektek hosszadalmas értékelése, a késedelmes közbeszerzési eljárások, az önkormányzatok projektvezetési kapacitáshiánya, valamint a társfinanszírozás hiánya[52].

[52] Eunomia: *Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States*. 2019. június.

11. ábra. A kohéziós politika keretében előirányzott és felhasznált források (2014–2020)



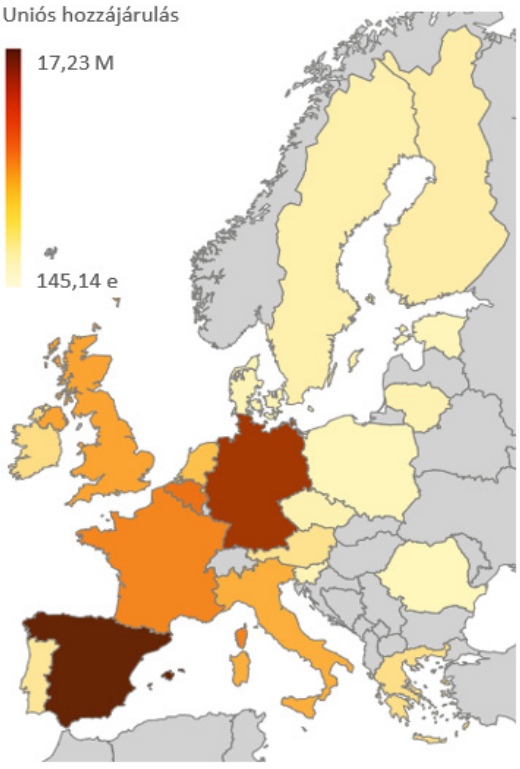
Forrás: Európai Számvevőszék, a *https://cohesiondata.ec.europa.eu/* adatbázisból 2020. június 16-án lekérdezett, 2019. december 31-i állapot szerinti adatok alapján.

A Horizont 2020 javíthatja a műanyagok kialakítását és újrafeldolgozhatóságát

51 A Bizottság arról számol be a honlapján, hogy a Horizont 2020 uniós kutatásfinanszírozási program megközelítőleg 84,6 millió euró összegű nettó uniós hozzájárulást nyújtott műanyagokkal kapcsolatos kutatási projektek részére. A műanyagokkal kapcsolatos projektekre irányuló uniós kiadások a Horizont 2020 program keretében 2020 márciusáig folyósított összes forrás 17%-át teszik ki. A ***12. ábra*** az ilyen – jellemzően több országra kiterjedő – projektek főbb résztvevő országait mutatja be.

12. ábra. A Horizont 2020 keretében a műanyagokkal kapcsolatos projektekhez nyújtott nettó uniós hozzájárulás országonként

Ország	H2020 nettó uniós hozzájárulás	H2020 részesedések
Összesen	84 611 989	215
Spanyolország	17 226 277	41
Németország	13 611 964	26
Belgium	9 759 601	24
Franciaország	8 590 424	27
Egyesült Királyság	6 850 125	16
Olaszország	6 194 889	19
Hollandia	5 174 232	12
Ausztria	3 341 499	10
Írország	3 042 696	6
Görögország	2 882 679	8
Portugália	2 156 055	6
Finnország	1 271 953	3
Svédország	973 206	3
Csehország	711 202	3
Litvánia	704 675	2
Ciprus	503 316	2
Szlovénia	480 863	2
Dánia	441 195	2
Észtország	300 000	1
Lengyelország	250 000	1
Románia	145 138	1



Forrás: Európai Számvevőszék, a SEDIA (Single Electronic Data Interchange Area, Egységes Elektronikus Adatcsereközpont) alkalmazás 2020. március 16-án lekérdezett adatai és térképe alapján.

52 A műanyaghulladék-kezelésre vonatkozó uniós célkitűzésekkel összhangban a Horizont 2020 projektjei inkább a hulladékhierarchia felső szegmensére összpontosítanak[53]. A projektek többek között alternatív polimerekkel, továbbfejlesztett újrafeldolgozási módszerekkel és jobb kialakítással kapcsolatos kutatásokra irányulnak. A Horizont 2020 projektek innovatív jellegéből adódóan azonban ezek eredményei nem ismételhetők meg egyszerűen és közvetlenül, nagy léptékben a műanyag csomagolási hulladék problémájának kezelésében.

A LIFE program műanyaghulladék-kezelési megoldásokat finanszíroz

53 A kohéziós politikai eszközök és a Horizont 2020 keretében nyújtott finanszírozás mellett az Európai Bizottság a 2014 és 2020 közötti időszakra 3,4 milliárd euró összegű forrást irányzott elő a LIFE alapból környezet- és éghajlatvédelmi célokra. Kifejezetten műanyaghulladékkal vagy műanyag csomagolási hulladékkal kapcsolatos finanszírozási keret nincs. A LIFE-projektek adatbázisából származó adatokból ugyanakkor kiderül, hogy az Európai Bizottság a műanyaghulladékokhoz kapcsolódóan húsz projektet finanszírozott (a finanszírozási összegek nem szerepelnek az adatok között).

54 A Bizottság részére készült tanulmány[54] megállapítja, hogy a LIFE program finanszírozási prioritásai elősegítik az Unió hulladékpolitikai célkitűzéseinek megvalósítását, ösztönzik az új üzleti és fogyasztási modellek bevezetését, emellett támogatják az erőforrás-hatékonysághoz és a körforgásos gazdasághoz kapcsolódó koncepciókat. A Horizont 2020 programhoz hasonlóan a LIFE-finanszírozás is a hulladékhierarchia felső szegmensét célozza meg (*4. ábra*). A LIFE program félidős értékelése megállapította, hogy a Bizottság többet is tehetne azért, hogy a projekteket reprodukálva az azokban létrejött megoldások és ismeretek transzferével katalizátorhatást érjen el. Ennélfogva nem valószínű, hogy a projektek eredményei rövid távon számottevő hatást gyakorolnának a műanyag csomagolási hulladék problémájára.

[53] Uo.

[54] Uo.

A műanyag csomagolási hulladék szállítása

Szigorodnak a külföldre irányuló műanyaghulladék-szállítás feltételei

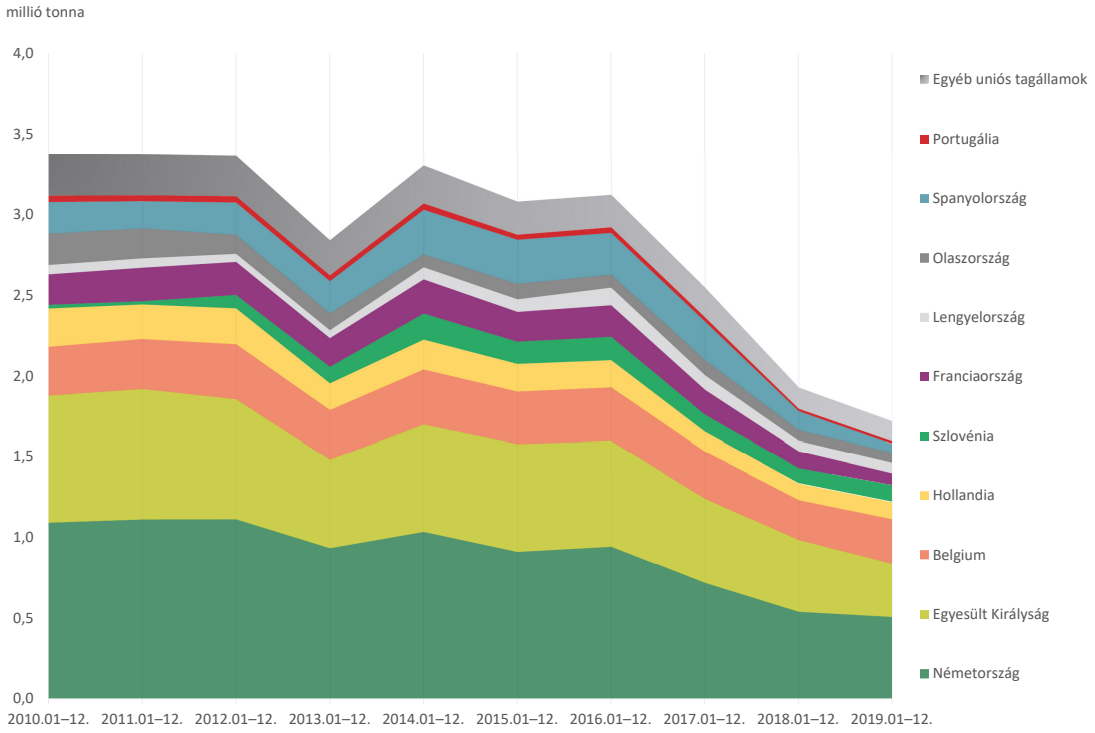
55 Az Unióban nem kezelt műanyag csomagolási hulladék harmadik országba szállítható újrafeldolgozásra, amelynek során a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról szóló bázeli egyezménnyel összhangban a veszélyes hulladékokra szigorúbb szabályokat kell alkalmazni.
A 2008/98/EK hulladék-keretirányelv (WFD) kimondja, hogy az Unió önellátásra törekszik a települési hulladék (ezen belül a nehezen újrafeldolgozható műanyag csomagolási hulladék többsége) ártalmatlanításában és újrafeldolgozásában.

56 A műanyag csomagolási hulladék nagy része szállítási szempontból mindeddig nem számított veszélyesnek, így az uniós hulladékszállítási rendelet értelmében zöldlistás szállítmánynak minősült. 2019 májusában a Bázeli Egyezményben részes felek megállapodtak arról, hogy csak az olyan előzetesen osztályozott, szennyezésmentes, újrafeldolgozható műanyagból álló szállítmány minősül zöldlistásnak (nem veszélyesnek), amely nem tartalmaz nem újrafeldolgozható anyagot, és amelyet környezetvédelmi szempontból megfelelő, azonnali újrafeldolgozásra előkészítettek. A változás 2021. január 1-jén lép hatályba.

A műanyaghulladék és a műanyag csomagolási hulladék exportja csökken

57 A műanyaghulladék Unión kívülre irányuló exportja – különösen az elmúlt három évben – csökkent. Az alábbi ábra a 2010–2019 közötti időszakban műanyaghulladékot újrafeldolgozásra az Unión kívülre exportáló főbb tagállamokat mutatja be.

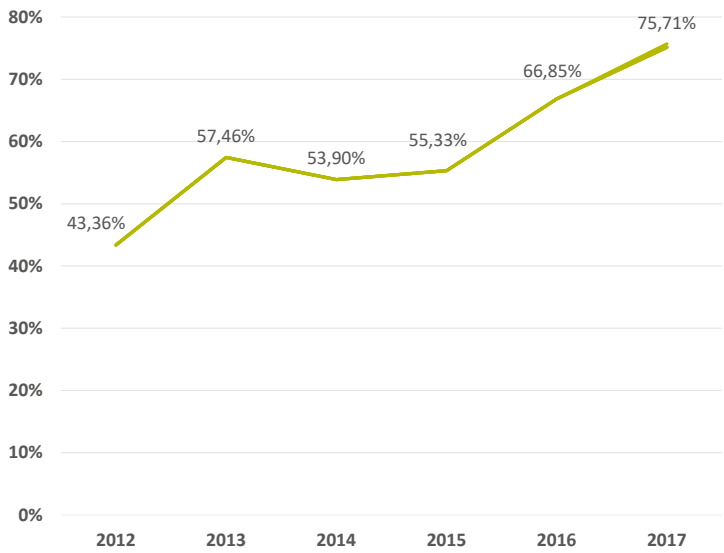
13. ábra. A műanyaghulladékot az Unión kívülre exportáló főbb tagállamok



Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostat adatai alapján – Comext, nemzetközi árukereskedelem.

58 Abszolút értelemben a műanyaghulladék és a műanyag csomagolási hulladék exportja egyaránt csökkent 2017-ben. A csomagolási hulladék egyre nagyobb arányt képvisel az Unión kívülre irányuló műanyaghulladék-exportban: 2017-ben 75%-ot ért el a 2012. évi 43%-hoz képest (***14. ábra***). Ez arra utal, hogy műanyag csomagolási hulladékuk kezelésében az uniós tagállamok nagy mértékben függenek az Unión kívüli újrafeldolgozástól. E tendenciát a hulladékgazdálkodási infrastruktúra fejlesztését övező kihívásokkal összefüggésben szükséges vizsgálni (lásd: ***50***. bekezdés), ideértve az új technológiák (pl. a vegyi újrahasznosítás) kellő léptékű piaci bevezetését, valamint a műanyaghulladék-probléma kezelése kapcsán a nyilvánosság és a jogalkotók részéről egyre fokozódó nyomást is.

14. ábra. A műanyag csomagolási hulladék exportjának aránya az Európai Unión kívülre irányuló teljes műanyaghulladék-exporton belül



Forrás: Európai Számvevőszék, a csomagolási hulladékot hulladékkezelési művelet és hulladékáram szerinti bontásban tartalmazó Eurostat-adatbázisból (*Packaging waste by waste management operations and waste flow*) lekérdezett, a műanyag csomagolási hulladék exportjára vonatkozó adatok, valamint az Eurostat Comext nemzetközi árukereskedelmi adatbázisából lekérdezett, a műanyaghulladékok exportjára vonatkozó adatok alapján.

Az elszállított műanyag csomagolási hulladék az Unió bejelentett újrafeldolgozási arányának harmadát adja

59 A műanyag csomagolási hulladék az Unión kívülre szállítható újrafeldolgozásra. Az exportőrök kötelesek igazolni, hogy az elszállított hulladék kezelése az Unióban előírtakhoz hasonló feltételekkel történik[55]. A tagállamok e lehetőséggel éve jelentős mennyiségű műanyaghulladékot exportáltak az Unión kívülre, különösen Ázsiába (lásd: ***2. táblázat***). A Plastics Europe adatai szerint az Unió 2018-ban az összegyűjtött műanyaghulladék teljes mennyiségének 6,5%-át szállította saját határain kívülre. Ez az újrafeldolgozó létesítményekbe szállított műanyaghulladék 20,2%-ával egyenértékű. Az újrafeldolgozásra az Unión kívülre szállított mennyiség a 2012 és 2017 közötti időszakban a műanyag csomagolási hulladék bejelentett újrafeldolgozásának 27–30%-át tette ki[56]. Ez azt mutatja, hogy az újrafeldolgozás céljából az Unión kívülre irányuló hulladékszállítás jelentős szerepet játszik a műanyag csomagolások újrafeldolgozására vonatkozó célértékek teljesítésében.

[55] A hulladékokról szóló keretirányelv.

[56] Az Eurostat adatai alapján.

2. táblázat. Az Unió műanyaghulladék-exportja

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Az Unión kívülre irányuló műanyaghulladék-export (millió tonna)	3,37	3,37	3,36	2,84	3,30	3,08	3,12	2,55	1,93	1,72
A tíz fő ázsiai fogadó ország (a teljes uniós kivitel százalékában)	95%	96%	95%	94%	95%	95%	94%	91%	86%	83%

Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostat adatai alapján – Comext, nemzetközi árukereskedelem.

60 Az uniós szereplőknek dokumentációval kell alátámasztaniuk azt, hogy a műanyag csomagolási hulladék harmadik országbeli kezelése az újrafeldolgozást is beleértve az Unióban alkalmazottakkal nagyjából egyenértékű normáknak megfelelően történik. Mindazonáltal az Európai Környezetvédelmi Ügynökség felhívja a figyelmet arra, hogy a nem uniós országokban végzett kezelés gyakran okoz az unióbeli kezeléshez, illetve újrafeldolgozáshoz képest nagyobb környezetterhelést a szennyezés, a szén-dioxid-kibocsátás, valamint a műanyagok környezetbe történő szivárgása szempontjából. Az uniós műanyaghulladék-kezelési szabványoknak való megfelelés harmadik országbeli igazolása sok esetben nem elegendő az uniós normák érvényesítéséhez[57]. A tagállamok nemzeti hatóságai nem rendelkeznek ellenőrzési hatáskörökkel a harmadik országokban, a kiterjesztett gyártói felelősségi szervezetek pedig, amelyek felelősek a műanyag csomagolási hulladék kezeléséért, ritkán végeznek helyszíni ellenőrzést. Ez az Unión kívül végzett újrafeldolgozással kapcsolatban alacsony fokú bizonyossághoz, továbbá a jogellenes tevékenység jelentős kockázatához vezet.

61 A PPWD 2018. évi módosítása, valamint annak végrehajtási szabályai[58] értelmében a tagállamok kötelesek minőség-ellenőrzési jelentésben bemutatni azokat a konkrét monitoring- és hitelesítési intézkedéseket, amelyekkel biztosítják, hogy a műanyag csomagolási hulladékot exportálók teljesítik az egyenértékű kezelési feltételekkel kapcsolatos kötelezettségüket.

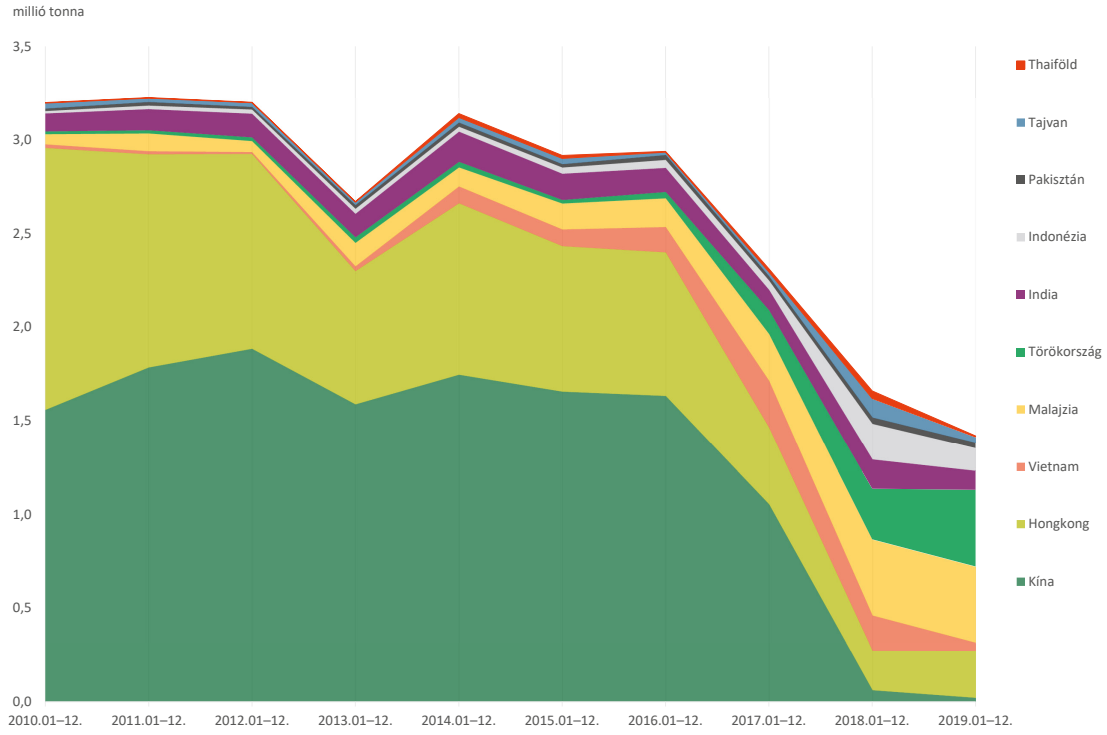
[57] EEA: *Plastic waste trade and the environment*. 2019. október.

[58] A Bizottság (EU) 2019/665 végrehajtási határozata (2019. április 17.).

A műanyaghulladék-behozatal kínai tilalma változásokat eredményezett az uniós tagállamok exportját fogadó országok körében

62 2018 előtt Kína (és Hongkong) volt a műanyaghulladék uniós exportjának elsődleges fogadó országa, ahová 2016-ban az Unió teljes műanyaghulladék-exportjának 77%-a (2,4 millió tonna) érkezett. Kína 2017 júliusában bejelentette a műanyaghulladék behozatali tilalmát, amely 2018 elején lépett életbe. A tilalmat követően a Kínába irányuló export gyors visszaesésével az uniós műanyaghulladékot fogadó országok köre diverzifikálódott (lásd: ***15. ábra***). Más ázsiai országok 2016 és 2018 között jelentős növekedést tapasztaltak az Unióból származó műanyaghulladék behozatalában: Thaiföldre a korábbi kivitel nyolcszorosa, Törökországba a hétszerese, Tajvanra az ötszöröse, Indonéziába pedig a háromszorosa érkezett. Ennek eredményeként több országban is a műanyaghulladék behozatalára vonatkozó korlátozásokat vezettek be. A 2019. évi adatok szerint a műanyag csomagolási hulladék kivitelének elsődleges fogadó országai Ázsiában Törökország és Malajzia.

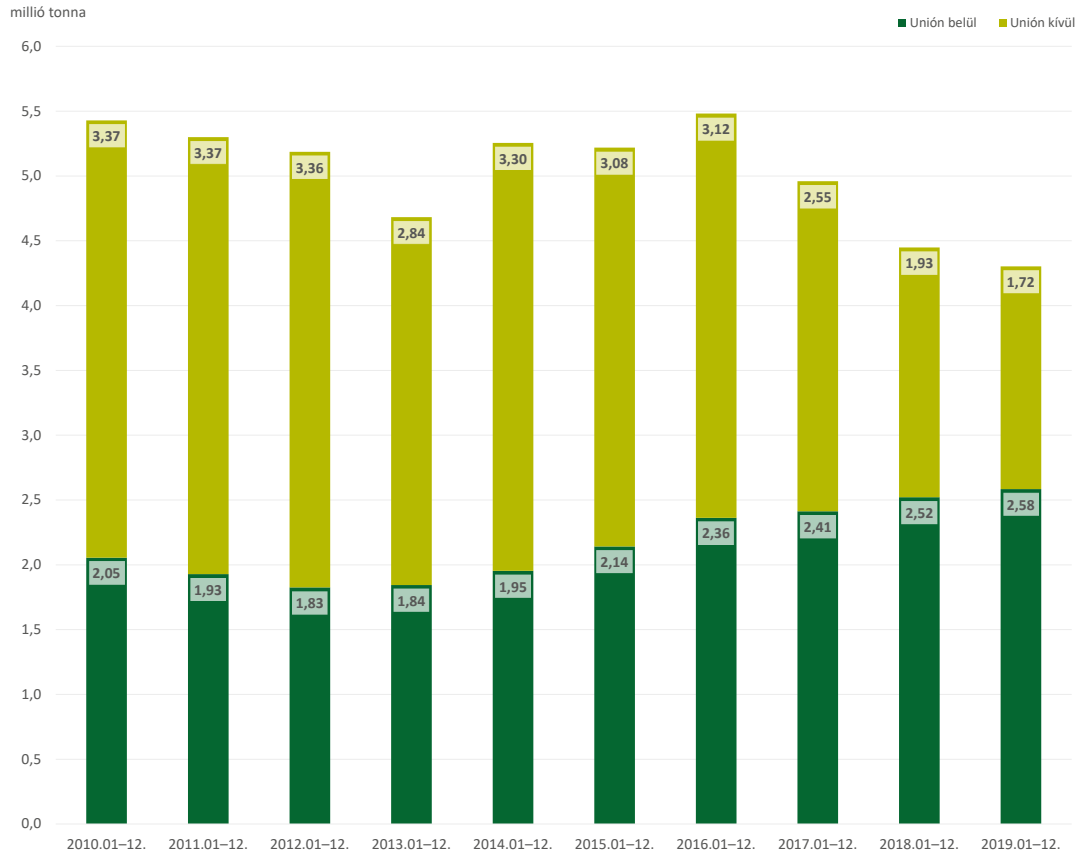
15. ábra. Az uniós műanyaghulladék elsődleges fogadó országai Ázsiában



Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostat adatai alapján – Comext, nemzetközi árukereskedelem.

63 A kínai tilalom hatására ezenkívül fokozódott a műanyaghulladékok Unión belüli mozgása is (lásd: ***16. ábra***). E változások egyrészt annak tudhatók be, hogy a hulladék az Unióban rendelkezésre álló infrastruktúrába kerül (újrafeldolgozási, égetési, hulladéklerakási kapacitás), másrészt annak, hogy az Unión kívülre irányuló műanyaghulladék-export eltérő szállítási útvonalakon valósul meg.

16. ábra. Az Unión belüli és az Unión kívüli műanyaghulladék-kereskedelem alakulása

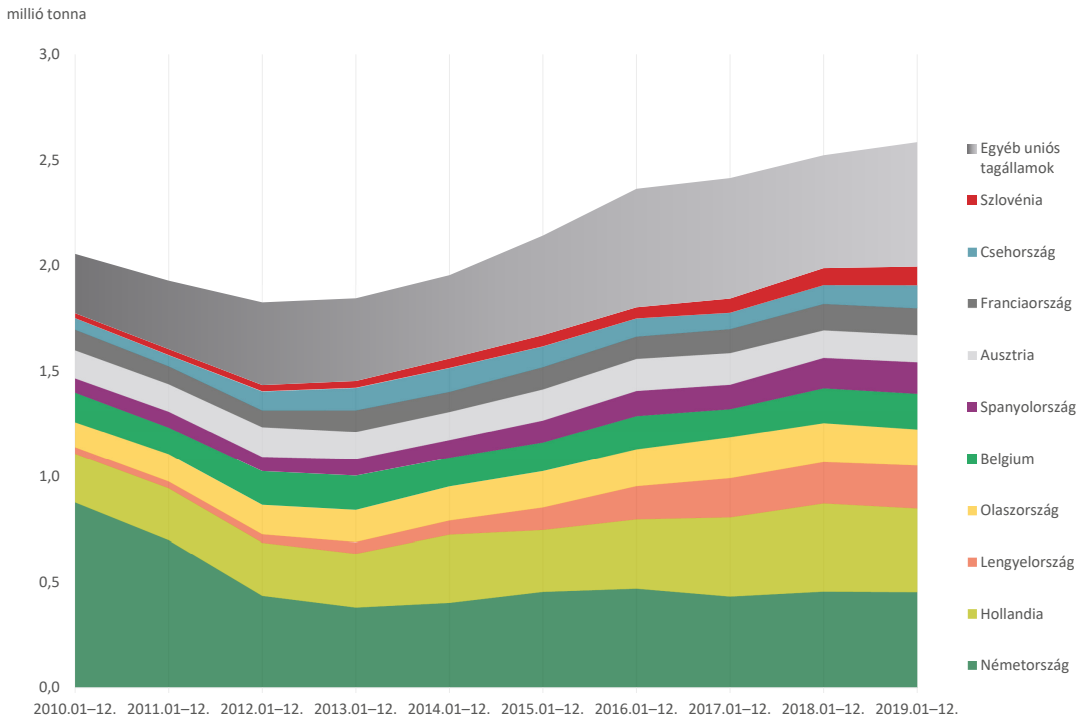


Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostat adatai alapján – Comext, nemzetközi árukereskedelem.

64 Egyes tagállamokban a műanyaghulladék behozatala jelentős mértékben nőtt 2016 és 2019 között. A növekedés mértéke Szlovéniában 68%, Lengyelországban 30%, Csehországban 26%, Spanyolországban 25%, Hollandiában és Franciaországban mintegy 20% volt. A ***17. ábra*** a műanyaghulladék elsődleges Unión belüli fogadó országairól ad áttekintést. Emellett lehetséges, hogy az importáló tagállamok is csak tranzitállomások (lásd a Zöld Toszkána művelet esetét a ***3. háttérmagyarázatban***).

65 A kínai tilalom támasztotta kihívás egyre nagyobb nyomás alá helyezi a műanyag csomagolási hulladék kezelésére rendelkezésre álló tagállami kapacitásokat.
A Bizottság becslése szerint az Unió a saját műanyaghulladéka mintegy felének újrafeldolgozását képes megoldani[59]. A műanyaghulladékkal összefüggő egyéb – osztályozási, égetési, hulladéklerakási – kapacitásokról nem áll rendelkezésre adat.

17. ábra. Az Unión belüli műanyaghulladék-kereskedelem elsődleges fogadó országai



Forrás: Európai Számvevőszék, az Eurostat adatai alapján – Comext, nemzetközi árukereskedelem.

66 A műanyag csomagolás jelenlegi újrafeldolgozási arányának fenntartása, valamint az új célértékek eléréséhez szükséges növelése érdekében a tagállamoknak olyan mértékben kell bővíteniük és fejleszteniük újrafeldolgozási kapacitásukat, hogy az képes legyen kezelni:

- a műanyag csomagolási hulladék Bázeli Egyezmény szerinti szigorúbb szabályozással érintett mennyiségét (lásd: ***56***. bekezdés), amely az eddigiekhez képest nehezebben, vagy egyáltalán nem lesz az Unión kívülre exportálható újrafeldolgozási célból;

[59] Európai Bizottság: A 2018. évi műanyag-stratégiát kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum. SWD(2018) 16 final.

- a műanyag csomagolási hulladék jelenleg újrafeldolgozottként bejelentett mennyiségét, amely az adatszolgáltatási követelmények megváltozását követően nem minősül újrafeldolgozottnak;
- az újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladéknak a jogszabályban kötelező jelleggel előírt 2025. és 2030. évi célértékek teljesítéséhez szükséges többletmennyiségét.

A műanyag csomagolási hulladék illegális kereskedelme: környezeti bűnözés

67 A környezeti bűnözés olyan cselekmények útján valósul meg, amelyek a környezetvédelmi jogszabályok megsértésével jelentősen károsítják a környezetet, illetve az emberi egészséget, vagy ilyen károkozás kockázatát idézik elő. A környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008/99/EK irányelv értelmében a tagállamoknak bűncselekményként kell kezelniük a környezeti bűnözés eseteit. A környezeti bűnözés fő területei közé tartozik egyebek mellett a hulladék illegális szállítása és lerakása.

A műanyaghulladék illegális lerakása súlyos és összetett bűncselekmény

68 A környezeti bűnözés, ezen belül a műanyaghulladék illegális szállítása és lerakása jelentős hatással van a környezetre, a vadon élő állatokra és növényekre, valamint az emberi egészségre, emellett jelentős vagyoni kárt is okoz. A Bizottság 2013. évi jelentése arra a következtetésre jutott, hogy a hulladék illegális lerakása és a hulladékkezelő létesítmények elégtelen kapacitása egyrészt gazdasági növekedési lehetőségek elmulasztását, másrészt a környezet veszélyeztetését eredményezte[60]. Az illegális hulladéklerakás kapcsolódik a szervezett bűnözéshez[61] és a pénzmosáshoz, emellett a büntetőeljárás alá vonás alacsony kockázatának és a bírságok mérsékelt összegének köszönhetően az egyik legjövedelmezőbb illegális piac a világon, amelynek haszna az emberkereskedeleméhez, valamint az illegális kábítószer- és fegyverkereskedeleméhez mérhető[62]. Az Europol által a súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettségről készített értékelések 2013 és 2017 között a bűnözés e típusát érdemi veszélyként jelölik meg és az Europol munkájának kiemelt területei közé

[60] Európai Bizottság: Jelentés a hulladékokkal kapcsolatos uniós szabályozás végrehajtásáról. COM(2013) 6 final, 2013. január 17.

[61] Waste force project: Waste Crime Alerts.

[62] Az Európai Unió fellépése a környezeti bűnözés ellen (EFFACE): *Crime and the EU.Synthesis of the Research Project Final synthesis Report of the Research Project*. 2016. március.

sorolják, amely esetében a tagállami intézkedések összehangolására is szükség van (lásd: ***3. háttérmagyarázat***).

69 A Tanács környezeti bűnözésről készített jelentése[63] rámutatott, hogy a hulladékkal összefüggő bűncselekmények jelenlegi felderítési és vádemelési aránya alacsony. A jelentésben közölt becslés szerint a bűncselekmények egyéb típusaihoz képest az arány lényegesen alacsonyabb[64], a szankciók pedig nem állnak arányban a bűncselekmények súlyával és nem visszatartó erejűek; mértékük esetenként még a jogellenes tevékenységből származó haszonét sem éri el[65]. A hulladékszállítási lánc összetettsége megnehezíti az érintettek büntetőeljárás alá vonását és annak bizonyítását, hogy tudomásuk volt az illegális lerakásról. Az illegális lerakást megelőzően a hulladék több országon áthaladva többször is gazdát cserélhet, a hulladékáramot indító első szereplő pedig azt alátámasztó dokumentumokhoz jut, hogy a műanyag csomagolási hulladék újrafeldolgozásra kerül. A ***3. háttérmagyarázatban*** található ábra az Europol „Zöld Toszkána” művelete során felderített valós esetet kiegészítve elvi példán mutatja be a műanyag csomagolási hulladék illegális kereskedelmének lehetséges lebonyolítási módját.

[63] Az Európai Unió Tanácsa: Zárójelentés a kölcsönös értékeléseknek a környezeti bűnözésről szóló nyolcadik fordulójáról – Tájékoztató és vita a Tanácsban. 2019. november 15.

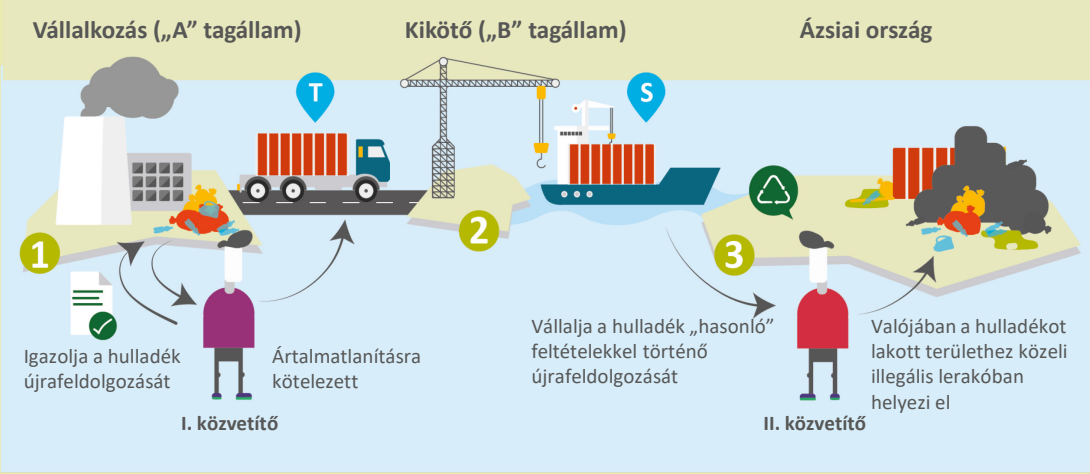
[64] Európai Környezetvédelmi Ügyészhálózat: *Environmental prosecution report tackling environmental crime in Europe*. 2017. március.

[65] *Countering WEEE Illegal Trade:* Összefoglaló jelentés. 2015. augusztus 30.

3. háttérmagyarázat

A műanyag csomagolási hulladék illegális kereskedelme

Az illegális hulladékáram elvi folyamata



Forrás: Európai Számvevőszék.

A „Zöld Toszkána” művelet

2019-ben 96 személyt tartóztattak le a „Zöld Toszkána” művelet keretében, amelyre az olasz és a szlovén bűnüldöző hatóságok együttműködésében, az Europol koordinációjával került sor. A 96 személy egy olyan bűnszervezet tagja volt, amely illegálisan szállított műanyaghulladékot Olaszországból Szlovénián keresztül Kínába. Szlovén vállalkozások igazolást állítottak ki olasz vállalkozásoknak az újrafeldolgozásról, majd Kínába továbbították a hulladékot. A művelet 560 illegális műanyaghulladék-szállítmányt derített fel, amelyek együttes értéke 8 millió euró volt.

Forrás: Europol.

A műanyaghulladék az illegálisan szállított fő árucikkek egyike

70 A környezeti jog végrehajtásával és érvényesítésével foglalkozó európai uniós hálózat (IMPEL) 2011. évi becslése szerint az illegális hulladékkereskedelem a teljes uniós hulladékszállítás mintegy 20%-át teszi ki[66]. A Vámigazgatások Világszervezete 2009-ben az illegális hulladékszállítás felderítésére irányuló világméretű közös kezdeményezésként indította el az azóta többször megismételt Démétér műveletet. A Démétér művelet legutóbbi eredményei[67] megerősítették, hogy a műanyaghulladék

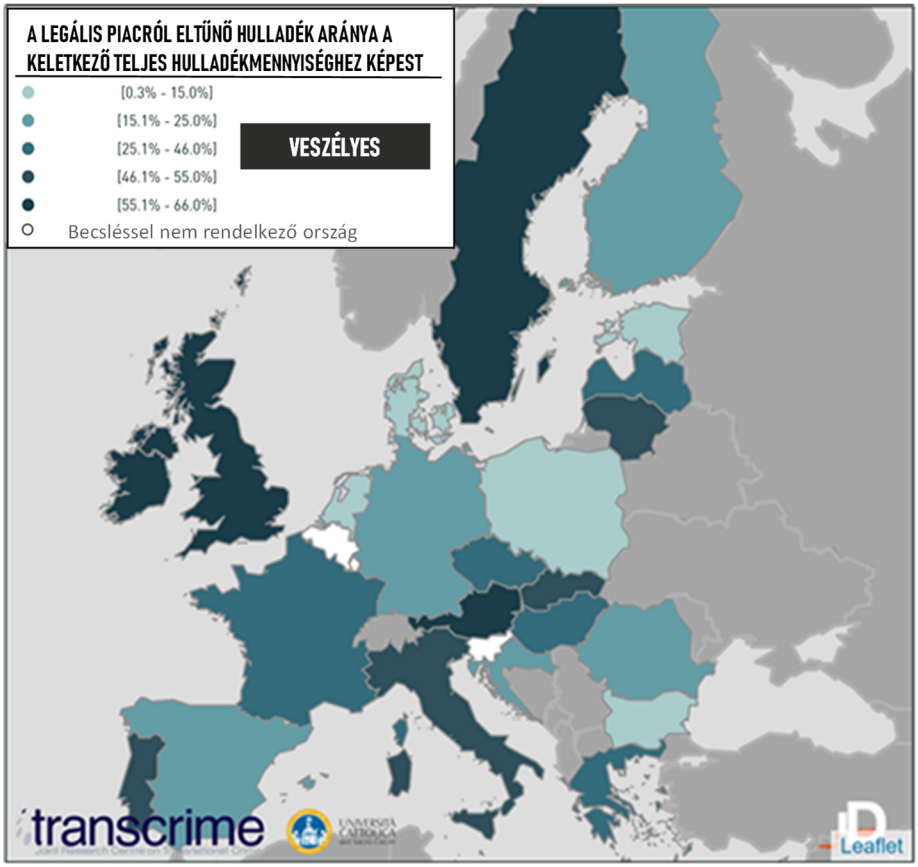
[66] EnviCrimeNet: *Report on Environmental Crime*. 2016. május 27.

[67] A 2019. évi Démétér művelet.

(az e-hulladék mellett) az illegálisan szállított fő hulladéktípusok egyike, amely a teljes elkobzott árumennyiség mintegy 23%-át alkotja.

71 A Block Waste[68] 2017. évi becslése szerint minden évben a nem veszélyes hulladék átlagosan 13%-a tűnik el az Unió legális hulladékpiacáról. A veszélyes hulladék esetében az arány eléri a 33%-ot (a tagállamonkénti adatokat az alábbi ***18. ábra*** mutatja be). Szállítási szempontból a műanyag csomagolási hulladék többsége mostanáig nem minősült veszélyesnek. A Bázeli Egyezmény legutóbbi változásai értelmében 2021-től a jelenleg szállított műanyag csomagolási hulladék zöme a veszélyes hulladékok közé tartozik majd, ennélfogva nem-OECD-országokba irányuló exportjára tilalom vonatkozik. Az új szabályozás az unión belüli kezelési kapacitás hiányával együttesen megnöveli azt a kockázatot, hogy a műanyag csomagolási hulladék az uniós határokon belül és a harmadik országokba irányuló szállítás esetén egyaránt illegális lerakókban végzi.

18. ábra. A legális piacról kikerülő veszélyes hulladék becsült aránya



© Block Waste, uniós finanszírozású projekt.

[68] Block Waste projekt: *An exploratory estimate of the extent of illicit waste trafficking in the EU*. 2017. október 31. (az Európai Unió Belső Biztonsági Alapja által társfinanszírozott kutatási projekt).

A hulladékkal kapcsolatos bűnözés leküzdését szolgáló uniós jogi keretet hiányosságok jellemzik

72 Az egyre súlyosbodó problémára az Unió 2008-ban a környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008/99/EK irányelv elfogadásával reagált. Az irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy bűncselekményként kezeljék az uniós környezetvédelmi jogszabályokat sértő tevékenységeket, és gondoskodjanak arról, hogy azok tényleges, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal legyenek sújthatók.
E tevékenységek körébe tartozik a hulladék olyan módon történő gyűjtése, szállítása (ideértve az illegális hulladékszállítást is), hasznosítása és ártalmatlanítása, amely valószínűleg káros a környezetre és az emberi egészségre. Az intézkedések az értéklánc valamennyi tagját érinthetik a hulladékot előállító szervezettől a kereskedőkön, közvetítőkön és szállítókon át a hulladékot fogadó szereplőkig. Az irányelv felülvizsgálata folyamatban van.

73 „Az Európai Unió fellépése a környezeti bűnözés ellen (EFFACE)”[69] projekt keretében készült jelentés több olyan problémát is feltárt, amelyek korlátozzák a környezeti bűnözésről szóló irányelv és ennélfogva a hulladék, azon belül pedig a műanyag csomagolási hulladék illegális kereskedelme elleni küzdelem eredményességét. E problémák közé tartoznak különösen az alábbiak:

- a szennyezett területekre, valamint a szankciókra és a vádemelési arányokra vonatkozó adatok hiánya;
- a környezeti bűnözésnek minősülő magatartásformák megállapítása során felmerülő nehézségek, amelyek a jogbizonytalanságból adódnak (például a hulladék és a hulladékstátusz megszűnésének meghatározása kapcsán);
- az uniós jogi aktusok alkalmatlansága arra, hogy kezeljék a bűnszervezetek egyre nagyobb arányú érintettségét a környezeti bűnözésben, amely ennélfogva olyan egyéb bűncselekményekkel is összefüggésbe kerül, mint a pénzmosás (a pénzmosási irányelvben[70] a jelentés óta kibővült az alapbűncselekmény fogalommeghatározása, és magában foglalja a környezeti bűnözést is);

[69] Az Európai Unió fellépése a környezeti bűnözés ellen (EFFACE): *Crime and the EU.Synthesis of the Research Project Final synthesis Report of the Research Project*. 2016. március.

[70] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1673 irányelve (2018. október 23.) a pénzmosás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről.

- a szankciók összetételére (közigazgatási, büntetőjogi, polgári jogi) vonatkozó harmonizált uniós szabályok hiánya;
- a környezeti bűnözéssel foglalkozó speciális rendőrségi, ügyészségi és bírósági állomány hiánya.

A lehetőségek, hiányosságok, kihívások és kockázatok áttekintése

74 Valamennyi tagállam arról számolt be, hogy teljesítette a műanyag csomagolások újrafeldolgozására vonatkozó 2008. évi 22,5%-os célértéket. Az adatgyűjtés és az adatszolgáltatás jogi keret engedte eltéréseiből adódóan a tagállamok által bejelentett újrafeldolgozási arány jelentős mértékben változó, ami rontja az adatok megbízhatóságát. Az áttekintés jelentős hiányosságokat tárt fel a műanyag csomagolási hulladékra vonatkozó jogi és szabályozási keret kialakításában, végrehajtásában és érvényesítésében. Továbbra is a műanyag csomagolás a műanyaghulladék egyetlen olyan típusa, amelyre kötelező jelleggel előírt újrafeldolgozási célérték vonatkozik. A műanyaghulladékot termelő egyéb ágazatok, még ha általánosabb hulladékgazdálkodási célok hatálya alá tartoznak is, egyelőre nem dolgoztak ki külön stratégiát, illetve határoztak meg konkrét célértéket a műanyaghulladék kezelésére. A Bizottság a közeljövőben felülvizsgálja egyes érintett ágazatok (pl. a gépjárműipar és az építőipar) hulladékkezelésre vonatkozó jogszabályait.

75 Az Unió új célértékeket határozott meg a műanyag csomagolások újrafeldolgozására vonatkozóan (2025-ig 50%-os, 2030-ig 55%-os arányt írt elő), amelyek teljesítése kihívást jelent a tagállamok számára. Emellett a műanyag csomagolás újrafeldolgozási arányával összefüggésben szigorította az újrafeldolgozási teljesítmény mérésének szabályait is. Ezáltal várhatóan pontosabb kép alkotható a műanyag csomagolás tényleges újrafeldolgozási arányáról. Ugyanakkor a módosítás eredményeként várhatóan csökken a műanyag csomagolás Unióban bejelentett újrafeldolgozási aránya. A Bizottság üdvözli az adatok pontosságában valószínűleg bekövetkező javulást, egyúttal hangsúlyozza, hogy a tagállamok és az értéklánc mentén valamennyi gazdasági szereplő részéről összehangolt fellépésre lesz szükség ahhoz, hogy 2030-ig közel a kétszeresére nőhessen az Unióban újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék mennyisége. Az előírt célértékek teljesítése jelentősen hozzájárulna az Unió körforgásos gazdasággal kapcsolatos céljainak megvalósulásához, emellett megerősítené az Unió globális vezető pozícióját a műanyag csomagolás újrafeldolgozása terén. Áttekintésünk a műanyaghulladék kezelésére irányuló uniós intézkedésekben rejlő lehetőségek, hiányosságok, kihívások és kockázatok közül emel ki néhányat.

Lehetőségek

76 Az Unió megerősítette és harmonizálta a műanyag csomagolási hulladék újrafeldolgozásával kapcsolatos beszámolási rendszerét, ami megerősítheti a rendszer iránti bizalmat. Az elkülönített gyűjtésre és a kiterjesztett gyártói felelősségre vonatkozó megerősített szabályok várhatóan több és jobb minőségű újrafeldolgozható hulladékot eredményeznek majd. Az EPR-rendszerekben alkalmazott díjmoduláció lehetőséget teremt az újrafeldolgozható csomagolás előmozdítására; ez megerősíti a tagállamok egyik legfőbb eszközét, amellyel teljesíthetik az új célértékeket, egyúttal egyértelműen jelzi a piac számára az újrafeldolgozhatóság kitüntetett szerepét. Az esetleges új, megerősített és a gyakorlatban is érvényesíthető lényeges követelmények révén a csomagolás kialakításában nagyobb hangsúlyt kaphat az újrafeldolgozhatóság, az újrahasználat ösztönzése pedig motiválhatja a hulladékhierarchia még magasabb szegmensének megcélzását. Az uniós kutatásfinanszírozás támogathatja a mindezekre irányuló erőfeszítéseket. Az újrafeldolgozási ágazat továbbfejlesztése, továbbá az, ha a piac – különösen az újrafeldolgozott műanyag új termékekben való felhasználásával – alkalmazkodik a körforgásos jelleget szigorúbban érvényesítő elvekhez, elősegítheti a munkahelyteremtést, valamint egyes ágazatokban az uniós vállalkozások számára az elsőként lépő előnyének megszerzését.

Hiányosságok

77 A műanyag csomagolási hulladék teszi ki a legnagyobb egyedi műanyaghulladék-áramot (a teljes műanyaghulladék-mennyiség 61%-át adja), egyúttal a műanyag újrafeldolgozására vonatkozó ambiciózus uniós célértékek tárgyát képezi. Az egyéb fő műanyaghulladék-áramok közül (mezőgazdaság, építőipar, elektromos és elektronikai berendezések, gépjárműipar), amelyek együttesen az Unió műanyaghulladékának 22%-át termelik, egyiknél sincs az adott ágazat műanyaghulladékának kezelésére vonatkozó hasonló célérték. A műanyag csomagolás újrafeldolgozásához kapcsolódó megerősített és szigorúbb uniós beszámolási rendszer várhatóan korrekciós jellegű csökkenést eredményez a műanyag csomagolás Unióban bejelentett átlagos újrafeldolgozási arányában, amely a 2017. évi 41%-hoz képest 29–32%-ra is visszaeshet. Az új számadatok még hangsúlyosabban jelzik az Unió jelenlegi újrafeldolgozási arányának számottevő elmaradását a 2025. évi 50%-os célértékhez képest.

Kihívások

78 Egyértelmű kihívás a következő tíz évben a műanyag csomagolások átlagos uniós újrafeldolgozási arányának jelentős javítása, valamint az új termékekben az újrafeldolgozott tartalom nagyobb arányú felhasználása iránti igény. Ennek kapcsán még nagyobb kihívással szembesülnek azok a tagállamok, amelyeknél a műanyag csomagolás újrafeldolgozási aránya jelenleg elmarad az uniós átlagtól (lásd: ***7. ábra***). Az európai újrafeldolgozási kapacitás növelésével kapcsolatos kihívást még tovább fokozza az új Bázeli Egyezmény 2021. évi hatálybalépése. A műanyag csomagolási hulladék harmadik országokba irányuló exportja, amely 2017-ben a műanyag csomagolási hulladék Unióban bejelentett újrafeldolgozási arányának harmadát adta, az új szabályok miatt nehezebbé válik, egyúttal az Unió újrafeldolgozási kapacitása is nagyobb nyomás alá kerül.

Kockázatok

79 Az előzőekben vázolt kihívásokra és hiányosságokra tekintettel fennáll annak a kockázata, hogy egyes tagállamok nem teljesítik a műanyag csomagolások újrafeldolgozására vonatkozó új célértékeket, ezáltal veszélyeztetve az általános uniós célkitűzést is. Az uniós műanyag-újrafeldolgozási kapacitásra nehezedő nyomás várható fokozódásával párhuzamosan valószínűleg csökken az Unión kívülre szállított hulladékmennyiség is, amely eddig fontos lehetőség volt a kapacitáson felüli műanyaghulladék elhelyezésére. Emiatt fennáll annak a kockázata, hogy gyakoribbá válnak a hulladékkal összefüggő bűncselekmények és az illegális szállítások, amit csak súlyosbítanak a környezet büntetőjog általi védelmét szolgáló jelenlegi uniós jogi keret hiányosságai.

80 Az Unió azon törekvése, hogy javítsa a műanyag csomagolás újrafeldolgozásában nyújtott teljesítményét, híven tükrözi a műanyagok jelentette környezeti kihívás léptékét. A műanyag csomagolási hulladékra vonatkozó új jogszabályok és célértékek arra utalnak, hogy az Unió és tagállamai elkötelezettek amellett, hogy – esetenként számottevő – erőforrásokat különítsenek el a műanyaghulladékok problémájának leküzdésére. E kihívások leküzdése a teljes értéklánc mentén valamennyi szereplő részéről összehangolt fellépést igényel.

Az áttekintést 2020. szeptember 9-i luxembourgi ülésén fogadta el a Samo JEREB számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE
elnök

Betűszavak és rövidítések

CEAP: A körforgásos gazdaságra vonatkozó cselekvési terv

CEN: Európai Szabványügyi Bizottság

CPA: Műanyagkörforgási Szövetség

DRS: Betétdíjas rendszer

EFFACE: Az Európai Unió fellépése a környezeti bűnözés ellen – a környezeti bűnözéssel kapcsolatos kutatási projekt

EGAR: Guias eletrónicas de acompanhamento de resíduos

ELV: Hulladékká vált gépjármű

ENSZ: Az Egyesült Nemzetek Szervezete

EPR: Kiterjesztett gyártói felelősség

EXPRA: Kiterjesztett Gyártói Felelősség Szövetség

H2020: Horizont 2020 keretprogram

IMPEL: A környezeti jog végrehajtásával és érvényesítésével foglalkozó európai uniós hálózat

OECD: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

PET: Polietilén-tereftalát

PPWD: A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv

SUP: Egyszer használatos műanyagtermék

WEEE (e-hulladék): Elektromos és elektronikus berendezések hulladékai

WFD: A hulladékokról szóló keretirányelv

Glosszárium

„A szennyező fizet” elv: Az a koncepció, amely szerint a szennyezést előidéző személynek vagy szervezetnek kell megfizetnie az általa okozott kár elhárításának költségeit.

A hulladékstátusz megszűnése: A 2008/98/EK hulladék-keretirányelv szerint egyes meghatározott hulladékok hulladékstátusza megszűnik, ha hasznosítási műveletet hajtottak végre rajta (ideértve az újrafeldolgozást is), és teljesíti a Bizottság által meghatározott anyagokra vonatkozóan előírt konkrét kritériumokat.

A veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról szóló bázeli egyezmény (Bázeli Egyezmény): Multilaterális környezetvédelmi megállapodás, amelynek célja az emberi egészség és a környezet védelme a veszélyes és egyéb hulladékok keletkezéséből, nemzetközi szállításából és kezeléséből eredő káros hatásokkal szemben. Az egyezmény tiltja a veszélyes hulladékok és egyes egyéb „különleges figyelmet igénylő” hulladéktípusok (így különösen a háztartási hulladék, valamint 2021-től a nehezen újrafeldolgozható műanyaghulladék) nem-OECD-országokba irányuló exportját. Az egyéb hulladékok nem-OECD-országokba irányuló exportja különös feltételekhez kötött, ideértve a rendeltetési hely szerinti és a tranzitországok előzetes hozzájárulására vonatkozó követelmény teljesülését is.

Betétdíjas rendszer: Olyan rendszer, amelyben a termék megvásárlásakor felszámított felárat a termék visszavitelekor visszatérítik. A rendszer célja, hogy a termék visszavitelének ösztönzésével korlátozza a szennyezés különböző típusait.

Csurgalékvíz: Folyadék, amely oldott állapotban tartalmaz vagy egyéb módon hordoz a környezetre káros anyagot, amely a környezetbe juthat. Leggyakrabban rothadékony vagy ipari hulladék lerakóban történő elhelyezéséhez kapcsolódik.

Életciklus-értékelés: Valamely kereskedelmi termék, folyamat vagy szolgáltatás teljes életciklusára kiterjedően az annak egyes szakaszaival összefüggő környezeti hatásokat értékelő módszertan.

Hasznosítás: A 74/442/EGK hulladékirányelv IIB. mellékletében felsorolt tevékenységek bármelyike. Az általános meghatározás 13 különböző tevékenységet ölel fel, ezen belül különösen a fémek újrafeldolgozását/visszanyerését, valamint a savak vagy lúgok regenerálását.

Hulladékkal kapcsolatos bűncselekményre vonatkozó figyelmeztető jelzések: A Waste Force projekt rendszeres jelentéseket tesz közzé, amelyekben a hulladékkal kapcsolatos, médiában megjelenő bűncselekményeket elemzi. Az azonosított bűncselekmények egyik fő típusa a műanyaghulladékhoz kapcsolódik.
A figyelmeztetések jelzik a bűnszervezetek érintettségét is.

Kiterjesztett gyártói felelősség: Az a koncepció, amely szerint egy termék gyártója akkor is felelős a terméke kezeléséért, ha az elérte életciklusa végét vagy hulladékká vált.

Környezeti bűnözés: A bűncselekmények e kategóriájába tartozik a hulladék illegális szállítása és lerakása, a szennyező anyagok levegőbe, vízbe vagy talajba történő illegális kibocsátása, a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme, valamint az ózonkárosító anyagok illegális kereskedelme.

Környezetvédelmi cselekvési program: Az Unió környezetpolitikájára vonatkozó általános többéves szakpolitikai keret. A legfontosabb közép- és hosszú távú környezetvédelmi célokat a cselekvési program határozza meg, amely alapvető stratégiát is rögzít, adott esetben konkrét intézkedésekkel együtt.

Műanyagok: Szintetikus vagy félszintetikus szerves vegyületek széles köre, amelynek tagjai alakíthatók és szilárd tárggyá formázhatók. A műanyagok jellemzően nagy molekulatömegű szerves polimerek, amelyek gyakran egyéb anyagot (adalékanyagot) is tartalmaznak. Általában szintetikusak, előállításuk leggyakrabban petrolkémiai termékekből történik, számos változatuk azonban megújuló anyagokból, például a kukoricából nyert politejsavból vagy a gyapothulladékból nyert cellulózszármazékokból készül.

Ökomoduláció: Az a folyamat, amelynek során egy kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerben a csomagolás gyártója termékenként vagy termékcsoportonként változó pénzügyi hozzájárulást teljesít olyan tényezőktől függően, mint az újrafeldolgozhatóság, az újrahasználhatóság, valamint a veszélyes anyagok jelenléte.

Polietilén-tereftalát (PET): A poliészterek családjába tartozó leggyakoribb hőre lágyuló polimergyanta, amelyet ruhaipari szövetek szálanyagaként, valamint folyadék- és élelmiszer-tároló edények anyagaként használnak.

Polimer: Olyan molekula, amelynek struktúráját többszörösen ismétlődő egységek alkotják, ebből adódóan jellemzője a nagy molekulatömeg, és az ezzel összefüggő tulajdonságokkal rendelkezik (pl. szívósság, viszkoelaszticitás).

Újrahasználat (járműé): Olyan művelet, amelynek révén az elhasználódott járművek alkatrészeit újra olyan célra teszik alkalmassá, amelyre eredetileg szolgáltak (az ELV-irányelv 2. cikkének 6. pontja).

Vegyi újrahasznosítás: A fogalom olyan innovatív technológiákat jelöl, amelyeknél a fogyasztói hulladékot vegyi anyagokká alakítják, majd ezeket új műanyagtermékek előállítására alkalmas, közel tiszta polimerek alapanyagaként használják fel.

Veszélyes hulladék: Olyan hulladék, amely jelentős vagy potenciális veszélyt jelent a közegészségügyre vagy a környezetre. A mindennapos életvitel egyéb melléktermékeinél megszokott módszerekkel nem ártalmatlanítható.

Zöldlistás hulladék: Az uniós hulladékszállítási rendelet alkalmazásában a rendelet III., IIIA. és IIIB. mellékletében felsorolt hulladékok bármelyike. E hulladékok szállításához elvben nem szükséges az érintett országok előzetes hozzájárulása.

A számvevőszéki munkacsoport

Az Európai Számvevőszék áttekintése a műanyaghulladékok problémájának leküzdésére irányuló uniós intézkedésekről

Ezt az áttekintést a fenntartható természetierőforrás-gazdálkodásra szakosodott, Samo Jereb számvevőszéki tag elnökölte I. Kamara fogadta el. Ő irányította a feladat végrehajtását is, amelyben Kathrine Henderson kabinetvezető, Jerneja Vrabič kabinetattasé, Michael Bain ügyvezető, Nicholas Edwards feladatfelelős, Lucia Roşca helyettes feladatfelelős, valamint Joanna Kokot, Paolo Braz és Marika Meisenzahl számvevők működtek közre.

A COVID-19 világjárvány és a szigorú kijárási korlátozás miatt nem tudunk képet közölni az ellenőrző csoportról.

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2020.

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló 6–2019. sz. számvevőszéki határozat szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. az egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) licenc alá tartoznak. Ennek értelmében a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A dokumentumok további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is láthatóak (például a Számvevőszék munkatársait ábrázoló képeken) vagy a tartalom harmadik fél munkáját ábrázolja, akkor az erre vonatkozó jogokat is meg kell szerezni. Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni:

5. ábra: © OECD, 2018.
18. ábra: © A Block Waste uniós finanszírozású projekt.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe, így azok licencét a felhasználó nem kapja meg.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

Ez az áttekintés a műanyaghulladékok egyre súlyosabb problémájára adott uniós választ vizsgálja, ezen belül kiemelten foglalkozik a műanyag csomagolási hulladékkal. Az Unió műanyagokkal kapcsolatos 2018. évi stratégiájában javasolt intézkedések célja, hogy javítsák a műanyagtermékek újrafeldolgozhatóságát, gyűjtését, osztályozását, újrafeldolgozását, valamint újrafeldolgozott tartalmát. A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló felülvizsgált irányelv új célértékeket határoz meg a műanyag csomagolások újrafeldolgozására vonatkozóan (2025-ig 50%-os, 2030-ig 55%-os arányt ír elő). Az új, szigorúbb beszámolási szabályok eredményeként az Unióban várhatóan visszaesik a műanyag csomagolások bejelentett átlagos újrafeldolgozási aránya. Még a műanyag-stratégia legfejlettebb ágának tekinthető műanyag csomagolások esetében is az érdekelt felek uniós és tagállami szinten összehangolt fellépésére lesz szükség a jelenlegi újrafeldolgozási arány és a mindössze 5–10 éven belül elérni kívánt állapot közötti számottevő szakadék áthidalására.

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

CURIA RATIONUM
EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK