Apžvalga
Nr. 04

LT

ES veiksmai siekiant išspręsti plastiko atliekų problemą

EUROPOS AUDITO RŪMAI

2020

Turinys

	Dalis
Santrauka	I–IV
Įvadas	01–11
Pagrindinė medžiaga	01–02
Didėjanti atliekų problema	03–04
Politinis Komisijos atsakas	05–07
Energijos iš atliekų naudojimas: tarp sąvartynų ir perdirbimo	08–11
Apžvalgos apimtis ir metodas	12–14
ES veiksmų ir politikos apžvalga pagal sektorius	15–25
ES pagrindiniuose sektoriuose vykdoma plastikų politika	15–25
Plastiko pakuočių atliekos	26–73
Pakuočių projektavimas	27–31
Esminiai reikalavimai laikomi neįvykdomais praktiškai	27–29
Žiedinės plastikų ekonomikos aljansas gali papildyti ES pastangas	30–31
Didesnės gamintojo atsakomybės sistemos	32–42
ES plačiai naudojamos pakuotėms taikomos DGA sistemos, tačiau esama didelių efektyvumo lygio skirtumų	33–34
DGA sistemomis skatinama lengvesnių pakuočių gamyba, o ne jų perdirbamumas	35–36
Naujos ES taisyklės, kuriomis ketinama suderinti ir sustiprinti DGA sistemas	37–38
Užstato grąžinimo sistemos gali padėti siekti platesnio užmojo plastikinių butelių perdirbimo tikslų, tačiau jos kainuoja	39–42
Ataskaitų teikimas, duomenys ir tikslų įgyvendinimas	43–48
Teisinių reikalavimų įgyvendinimas laikomas patenkinamu	43
Dideli valstybių narių duomenų teikimo skirtumai ir paklaidos	44–46
Atnaujinus teisės aktus ataskaitose nurodyti perdirbimo rodikliai juos tikslinant sumažės	47–48

ES finansavimas, skiriamas plastikinių pakuočių atliekoms: infrastruktūra ir apdorojimo galimybės 49–54

ES finansuoja atliekų tvarkymo infrastruktūrą taikydama sanglaudos politikos priemones 49–50

Programa „Horizontas 2020“ būtų galima pagerinti plastikų gaminių projektavimą ir perdirbamumą 51–52

Programos LIFE lėšomis finansuojami plastiko atliekų problemos sprendimo būdai 53–54

Plastikinių pakuočių atliekų vežimas 55–66

Atliekų vežimo į užsienį sąlygos taps griežtesnės 55–56

Plastiko atliekų ir plastikinių pakuočių atliekų eksportas mažėja 57–58

Išvežamos plastikinių pakuočių atliekos sudaro trečdalį ES ataskaitose pateikiamo perdirbimo rodiklio 59–61

Kinijai uždraudus importuoti plastiko atliekas pasikeitė eksporto iš ES valstybių narių paskirties vieta 62–66

Neteisėta prekyba plastiko pakuočių atliekomis: nusikaltimas aplinkai 67–73

Neteisėtas plastiko atliekų šalinimas yra rimtas ir sudėtingas nusikaltimas 68–69

Plastiko atliekos yra viena iš pagrindinių neteisėtai vežamų prekių 70–71

ES teisinėje sistemoje, skirtoje kovoti su nusikaltimais atliekų srityje, būta trūkumų 72–73

Galimybių, trūkumų, sunkumų ir rizikų apžvalga 74–80

Akronimai ir santrumpos

Žodynėlis

Audito Rūmų grupė

Santrauka

I 2018 m. sausio mėn. Europos Komisija patvirtino **Plastikų strategiją**, kaip perėjimo prie labiau žiedinės ekonomikos dalį, kuria taip pat siekiama prisidėti prie JT darnaus vystymosi tikslų įgyvendinimo. Šioje strategijoje siūlomos priemonės, kuriomis siekiama pagerinti plastikinių gaminių perdirbamumą, surinkimą, rūšiavimą ir perdirbimą ir bei padidinti perdirbtąją jų dalį. Nauji plastikinių pakuočių perdirbimo tikslai (50 % iki 2025 m. ir 55 % iki 2030 m.) buvo priimti 2018 m. atnaujintoje Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyvoje. Šių tikslų įgyvendinimas turėtų padėti siekti ES žiedinės ekonomikos tikslų. Taikant naujas griežtesnes ataskaitų teikimo taisykles ES ataskaitose pateikiamas vidutinis plastikinių pakuočių perdirbimo rodiklis veikiausiai mažės. Pramonės šaltinių duomenimis, tai galėtų reikšti jo sumažėjimą nuo 41 iki 32–29 %.

II Atsižvelgiant į tai, kad ši strategija priimta neseniai, šiuo metu neįmanoma įvertinti jos poveikio. Todėl apžvelgėme ES veiksmus siekiant išspręsti plastiko atliekų problemą, daugiausia dėmesio skirdami plastikinių pakuočių atliekoms. Šiai problemai daugiausia dėmesio skyrėme dėl to, kad plastikinių pakuočių atliekos sudaro didžiausią plastiko atliekų dalį (61 %). Tai – ne audito ataskaita, o apžvalga, daugiausia pagrįsta viešai paskelbta informacija ar specialiai šiuo tikslu surinkta medžiaga.

III Šioje apžvalgoje daugiausia dėmesio skyrėme:

- pakuočių projektavimui, kuris yra itin svarbus užtikrinant plastikinių pakuočių perdirbamumą;
- didesnės gamintojų atsakomybės sistemoms, kuriomis sukuriama plastikinių pakuočių atliekų tvarkymo reguliavimo ir finansavimo sistema.
- perdirbimo duomenų teikimui, šių duomenų patikimumas yra itin svarbus, kad galėtume įvertinti ES pažangą, padarytą siekiant jos plastikinių pakuočių atliekų perdirbimo tikslų;
- plastikinių pakuočių atliekų vežimui į trečiąsias šalis, kuris sudaro trečdalį ES ataskaitose nurodyto plastikinių pakuočių atliekų perdirbimo rodiklio;
- neteisėtai prekybai atliekomis, kuri yra sudėtinga nusikalstamumo sritis ir kuri taip pat turi poveikį plastikinių pakuočių atliekų tvarkymui.

IV Apžvalgoje pateikiame ES automobilių, elektronikos, žemės ūkio ir statybos sektoriuose susidarančių plastiko atliekų, kurios bendrai sudaro 22 % ES susidarančių plastiko atliekų, tvarkymo sistemas. Taip pat aptariame ES finansavimo priemones, kurias galima naudoti remiant valstybių narių pastangas gerinti plastiko atliekų tvarkymą. Nauji plastikinių pakuočių atliekų teisės aktai ir tikslai yra ženklas, kad ES ir

valstybės narės yra įsipareigojusios skirti, kartais gana didelius, išteklius plastiko atliekų problemai spręsti. Strategija yra palyginti naujas dokumentas ir jo užmojai dar turi tapti veiksmais daugelyje sričių. Pabrėžiame kai kuriuos požiūrio, kurį ES priėmė plastikinių pakuočių atliekų problemai spręsti, trūkumus, rizikas, sunkumus ir galimybes. Tai visų pirma apima ne tik galimybę ES įgyti pradininko pranašumą kuriant žiedinės ekonomikos sprendimus, taikomus plastikinėms pakuotėms, bet ir riziką, kad kai kurios valstybės narės gali nepasiekti naujų tikslų.

Įvadas

Pagrindinė medžiaga

01 Naudojami daugybėje pramonei ir vartotojams skirtų gaminių **plastikai** yra šiuolaikinės ekonomikos pagrindas. Jie yra pigūs, universalūs, lengvi, atsparūs ir plačiai naudojami kaip medžiagos pagrindiniuose sektoriuose, pavyzdžiui, pakuočių, žemės ūkio, statybos, automobilių ir elektrinių prietaisų. Pasaulinė plastikų gamyba eksponentiškai didėjo nuo 1,5 milijono tonų 1950 m. iki 322 milijonų tonų 2015 m.[1] Žemėje pusė viso plastikų kiekio buvo pagaminta nuo 2005 m.[2] Plastikų paklausa pralenkė visų kitų nesupakuotų medžiagų (pavyzdžiui, plieno, aliuminio ar cemento) paklausą ir nuo 2000 m. padidėjo beveik du kartus. Besivystančios ekonomikos šalys šiuo metu naudoja 20 kartų mažiau plastiko vienam gyventojui, nei išsivysčiusios ekonomikos šalys. Joms vystantis, jų sunaudojamas plastiko kiekis greičiausiai didės.

02 Pakuotės (pavyzdžiui, jogurto indeliai, vandens buteliai, apsauginės vaisių plėvelės) yra didžiausia ES plastikų taikymo sritis. Jos sudaro 40 % plastikų produkcijos[3] ir iš jų susidaro 61 % viso plastiko atliekų kiekio. Elektros ir elektroninės įrangos, statybos, automobilių ir žemės ūkio sektoriai yra antri pagal dydį plastiko atliekų gamintojai (žr. ***1 diagramą***). Plastikinės pakuotės taip pat yra tokios rūšies pakuotės, kurių ataskaitose nuodytas perdirbimo rodiklis ES yra mažiausias (42 %), palyginti su kitų medžiagų perdirbimo rodikliu. Metalų (76 %), popieriaus ir kartono (83 %) bei stiklinių pakuočių (73 %) ataskaitose nurodyti pasiekti perdirbimo rodikliai gerokai didesni[4].

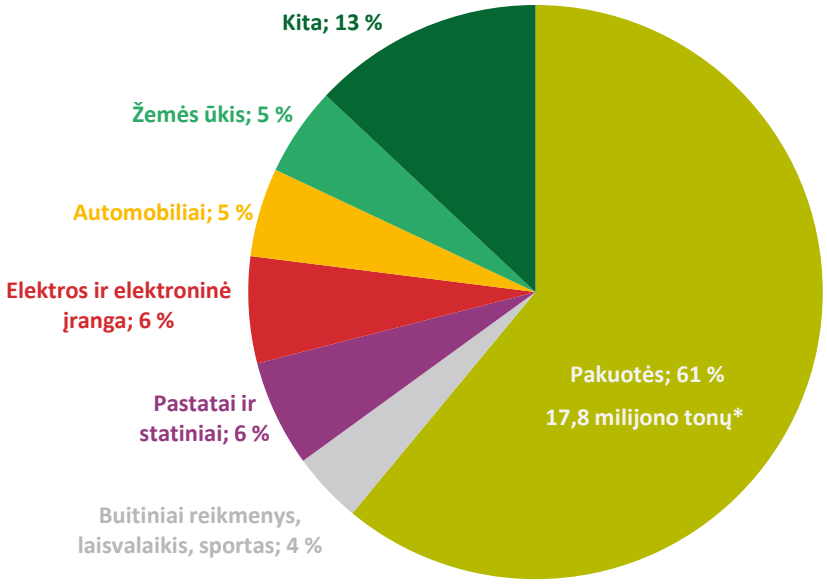
[1] Europos Parlamentas: „Plastic waste and recycling in the EU: facts and figures“), 2018 m. gruodžio 19 d.

[2] Roland Geyer, Jenna R. Jambeck ir Kara Lavender Law (2017 m.), „Production, use, and fate of all plastics ever made“), žurnalas „Science Advances“, 2017 m. liepos 19 d.

[3] „Plastics Europe“: „*Plastics – the facts 2019*“), 2019 m. spalio 14 d.

[4] Europos Komisija: Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, pridedamas prie dokumento „Europinė plastikų žiedinėje ekonomikoje strategija“, SWD(2018) 16 *final*.

1 diagrama. Plastiko atliekų susidarymas pagal sektorius 2018 m.



*** Visos vartotojų panaudoto plastiko atliekos, surinktos per atitinkamus srautus – 29,1 milijono tonų**

Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis duomenimis iš *„Žiedinė plastikų ekonomika. Europos apžvalga“* (angl. *„A circular economy for plastics – A European Overview“*), „Plastics Europe“, 2019 m.

Didėjanti atliekų problema

03 Aplinkos šiukšlinimas ir plastikų išmetimas į aplinką daro žalą sausumos ir jūrų ekosistemoms. Kiekvienais metais į vandenynus patenka 4,8–12,7 milijono tonų plastiko atliekų[5]. Dėl veiklos sausumoje ir dėl veiklos jūrose atsirandančių plastiko šiukšlių santykis skiriasi ir priklauso nuo regiono. Neseniai atlikto tyrimo duomenimis žvejybos tinklai sudaro 46 % pasaulinio sąvartyno Ramiajame vandenyne[6]. Europoje maždaug 85 % į jūrą išmestų šiukšlių, randamų paplūdimiuose, yra plastikas. Maždaug

[5] Jenna R. Jambek ir kt., „Iš sausumos į vandenynus patekusių plastiko atliekų kiekis“ (angl. „Plastic waste inputs from land into the ocean“), „Science“, tomas Nr. 347, 2015 m. vasario mėn.

[6] L. Lebreton et al., „Įrodymai, kad pasaulinis sąvartynas Ramiajame vandenyne yra greitai besikaupiantis plastikas“ (angl. „Evidence that the Great Pacific Garbage Patch is rapidly accumulating plastic“), *Mokslinė ataskaita Nr.* 8, 2018 m. kovo 28 d.

43 % į jūrą išmestų šiukšlių yra vienkartiniai plastikiniai gaminiai ir 27 % – žvejybos įrankiai[7].

1 paveikslėlis. „Ocean Plastics lab“ – plastiko atliekų vandenyne vaizdas

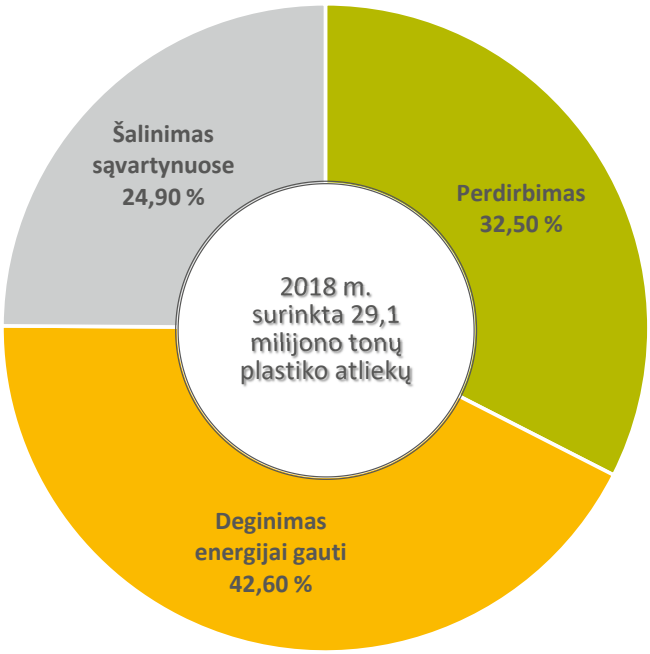
Šaltinis: Europos Parlamentas.

04 2015 m. pasaulio mastu apytikriai 55 % plastiko atliekų vis dar buvo šalinama sąvartynuose arba išmetama gamtoje[8]. ES daugumos plastiko atliekų šalinimui naudojame sąvartynus ir deginimą energijai gauti (žr. ***2 diagramą***).

[7] Europos Komisija: Pasiūlymas dėl direktyvos dėl tam tikrų plastikinių gaminių poveikio aplinkai mažinimo, COM(2018) 340 *final*.

[8] Hannah Ritchie ir Max Roser: „Tarša plastiku“ (angl. „Plastic Pollution“), informacinis biuletenis „Our World in Data“, 2018 m. rugsėjo mėn.

2 diagrama. 2018 m. ES plastiko atliekų apdorojimo galimybės



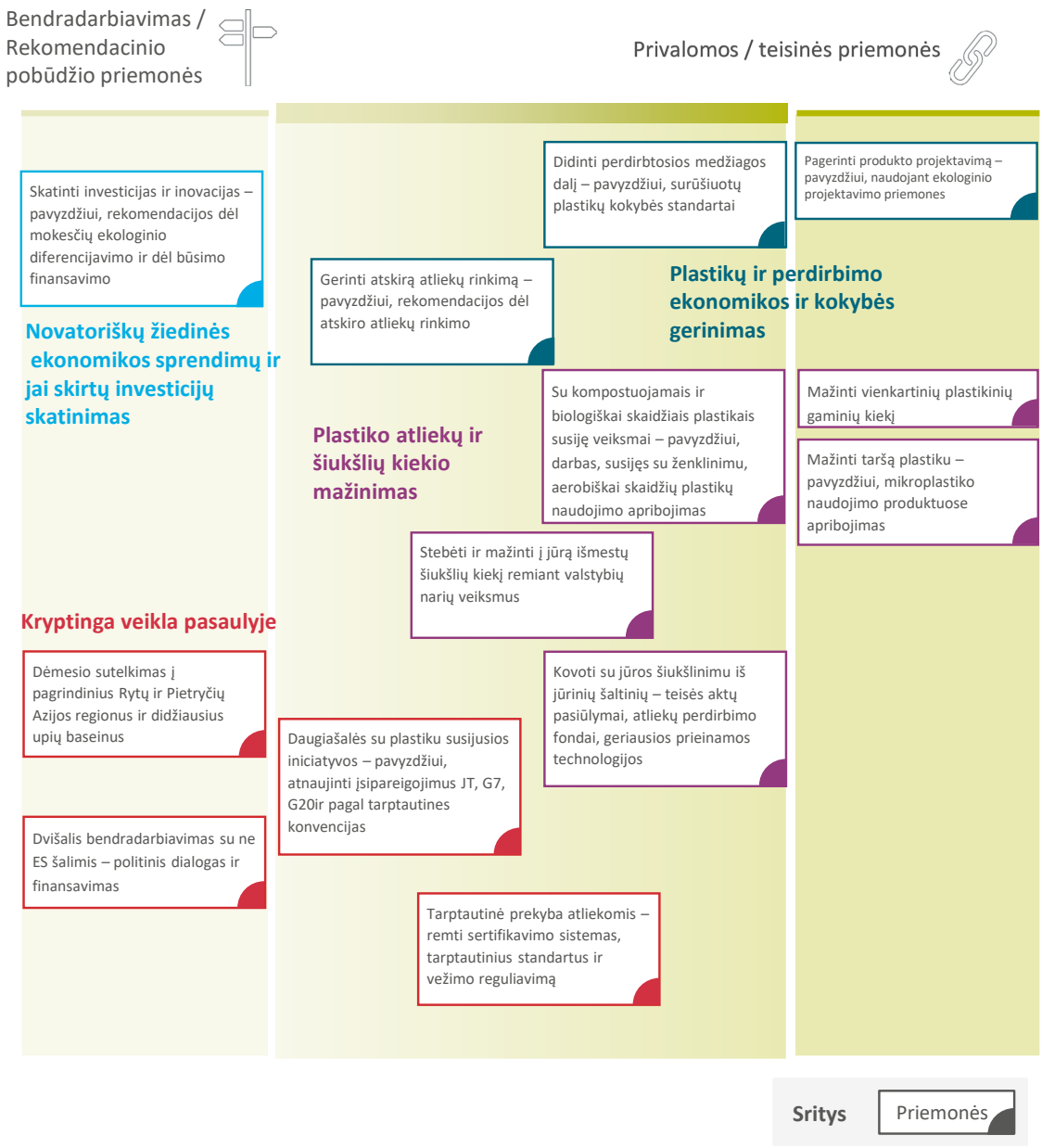
Šaltinis: EAR, remiantis „Plastics Europe“ duomenimis, „Plastikai. 2019 m. faktai“ (angl. „Plastics – the facts 2019“).

Politinis Komisijos atsakas

05 2018 m. sausio mėn. Europos Komisija patvirtino **Plastikų strategiją**[9], kaip perėjimo prie labiau žiedinės ekonomikos dalį, kuria taip pat siekiama prisidėti prie JT darnaus vystymosi tikslų įgyvendinimo. Komisija mano, kad žaliuoju kursu ir nauju ES žiedinės ekonomikos veiksmų planu buvo toliau tobulinama plastikų politika. Šia strategija siekiama spręsti visų sektorių, kuriuose susidaro plastiko atliekos, problemas taikant ES teisės aktus, taip pat savanoriškas priemones ir standartus. Šioje strategijoje išvardytos 39 priemonės, suskirstytos į keturias temines sritis (žr. ***3 diagramą***). Vienas iš svarbiausių strategijos tikslų yra pasiekti, kad iki 2030 m. visos ES rinkai pateikiamos plastiko pakuotės būtų arba tinkamos pakartotinai naudoti arba galėtų būti perdirbtos ekonomiškai efektyviais būdais. Komisija taip pat stengiasi padėti valstybėms narėms siekti plastikinių pakuočių perdirbimo tikslų.

[9] Europos Komisija: 2018 m. plastikų strategija.

3 diagrama. Pagrindiniai ES plastikų strategijos elementai



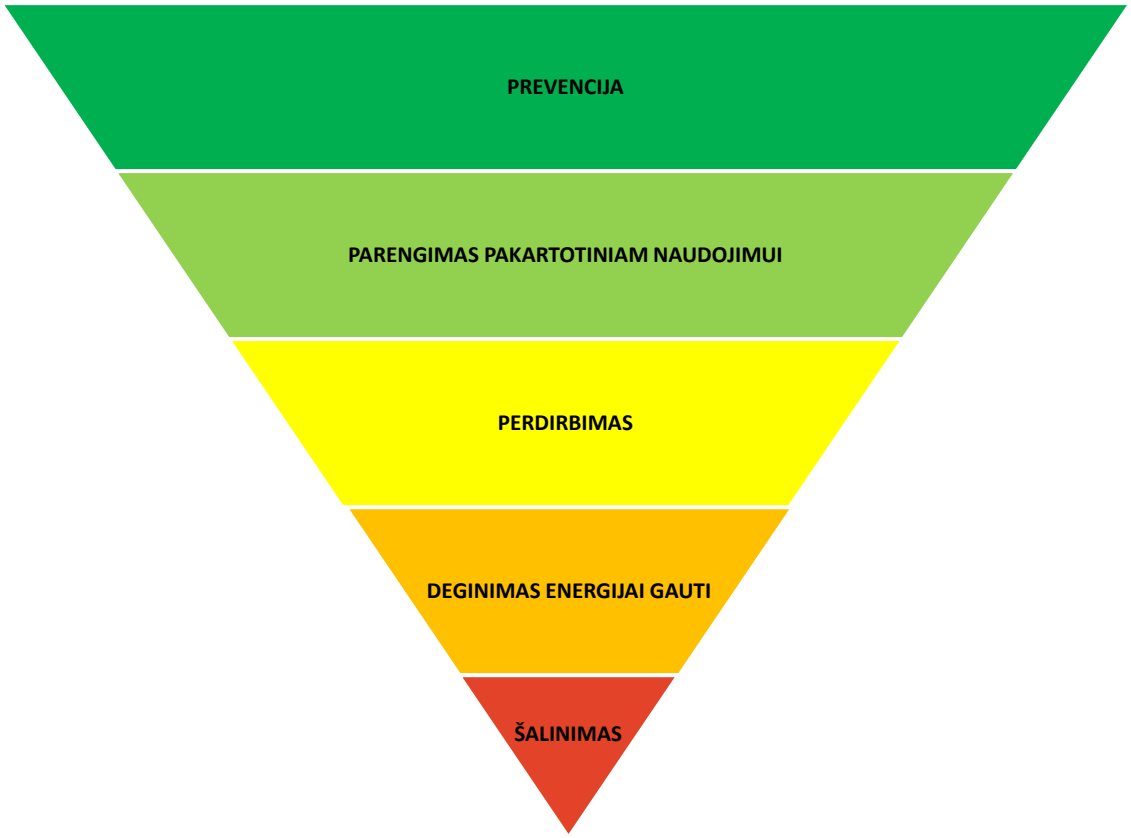
Šaltinis: EAR, remiantis Europos Komisijos 2018 m. plastikų strategija. Įtrauktos ne visos 39 plastikų strategijos priemonės.

06 Komisijos plastikų strategija siekiama sustiprinti svarbiausių atliekų tvarkymo principų – principo „teršėjas moka“, „atliekų hierarchijos “ ir „nebelaikymo atliekomis“ statuso – taikymą plastikų atliekoms (žr. ***4 diagramą***). Jau keletą dešimtmečių ES remia pastangas pagerinti atliekų tvarkymo praktiką. Pavyzdžiui, šeštąja aplinkosaugos veiksmų programa (2002–2012 m.) buvo siekiama „gerokai sumažinti“ susidarančių atliekų kiekį, visų pirma taikant atliekų prevencijos priemones[10]. Tai nebuvo

[10] Sprendimas 1600/2002/EB.

įgyvendinta, tačiau šis tikslas buvo paliktas septintajame aplinkosaugos veiksmų plane (2014–2020 m.).

4 diagrama. Atliekų hierarchija, apibrėžta 2008 m. Atliekų pagrindų direktyvoje[11]



Šaltinis: Europos Komisija.

07 Pagrindinis Komisijos darbas plastikų srityje buvo 2018 m. gegužės mėn. užbaigta ES atliekų direktyvų peržiūra[12]. Iš dalies pakeistoje Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyvoje (angl. PPWD) buvo daugiau kaip du kartus padidintas ankstesnis plastikinių pakuočių perdirbimo tikslas: nuo 22,5 % (daugelis valstybių narių turėjo jį pasiekti iki 2008 m.) iki 50 % (turi būti pasiektas iki 2025 m.) ir 55 % (turi būti pasiektas iki 2030 m). Valstybės narės gali siekti šių tikslų tokiomis priemonėmis, kurios jų manymu yra tinkamos. ***1 lentelėje*** parodyti atliekų direktyvose nustatyti 2025, 2030 ir 2035 m. tikslai pagal atliekų rūšis. Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyva taip pat nustatomos kitos priemonės, kuriomis sudaromos palankesnės sąlygos siekti didesnių perdirbimo

[11] „Atliekų šalinimas“ apima atliekų šalinimą sąvartynuose.

[12] Direktyva (ES) 2018/850 dėl atliekų sąvartynų, (ES) 2018/851 dėl atliekų ir (ES) 2018/852 dėl pakuočių ir pakuočių atliekų.

tikslų. Šios priemonės apima atskirą atliekų surinkimą, didesnę gamintojo atsakomybę, ekonomines priemones ir atliekų tvarkymo planus.

1 lentelė. Galiojančiomis ES direktyvomis nustatyti atliekų perdirbimo ir šalinimo sąvartynuose tikslai

Atliekų rūšis	Teisinis pagrindas	Iki 2025 m.	Iki 2030 m.	Iki 2035 m.
Pakartotiniam naudojimui ir perdirbimui parengtos komunalinės atliekos	Atliekų pagrindų direktyva 98/2008/EB	55 %	60 %	65 %
Komunalinių atliekų šalinimas sąvartynuose	Sąvartynų direktyva 1999/31/EB	–	–	Ne daugiau kaip 10 %
Visų pakuočių atliekų perdirbimas	Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyva 94/62/EB	65 %	70 %	–
Plastikinių pakuočių atliekų perdirbimas	**Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyva 94/62/EB**	**50 %**	**55 %**	**–**

Šaltinis: EAR, remiantis 2018 m. atnaujintomis atliekų direktyvomis.

Energijos iš atliekų naudojimas: tarp sąvartynų ir perdirbimo

08 Plastiko atliekų deginimas energijai gauti atliekų apdorojimo galimybių hierarchijoje užima žemesnę padėtį (žr. ***4 diagramą***). Šiuo metu Europoje deginame daugiau plastiko atliekų, nei perdirbame. Kad pasiektume naujus plastikinių pakuočių perdirbimo tikslus, mums reikės pakeisti šią padėtį[13].

09 Plastikai daugiausia gaunami iš žalios naftos, todėl juos deginant išmetamas didelis CO_2 kiekis, taip pat įvairus kitų medžiagų ir teršalų, pavyzdžiui, azoto oksido ir

[13] ICF/„Eunomia“: „Plastikai. Pakartotinis naudojimas, perdirbimas ir į jūrą išmestos šiukšlės“ (angl. „Plastics: reuse, recycling and marine litter“), 2018 m. gegužės mėn.

gyvsidabrio, kiekis. Tam tikrą išmetamą teršalų kiekį galima kompensuoti energijos gamyba, nes taip sumažinamas kitų energijos gamybos formų poreikis.

10 Plastikai gali būti chemiškai perdirbami arba šalinami sąvartynuose. Cheminis perdirbimas (t. y. atliekų pavertimas į chemines žaliavas) gali apimti daug įvairių technologijų. Šios technologijos kol kas nėra technologiškai ar ekonomiškai tinkamos atliekoms perdirbti, o atliekų šalinimas sąvartynuose turi būti smarkiai mažinamas.

11 Todėl tam tikrais atvejais deginimas gali būti plastiko atliekų, kuriose esama nuodingųjų medžiagų, problemos sprendimas. Priklausomai nuo gyvavimo ciklo analizės (GCA)[14] rezultatų, deginimas gali būti laikomas perspektyviu tokių plastiko atliekų apdorojimo sprendimu[15], kol kiti technologiniai ir reguliavimo sprendimai dar rengiami.

[14] Direktyva 2008/98/EB.

[15] ICF/„Eunomia“, 2018 m. gegužės mėn.

Apžvalgos apimtis ir metodas

12 Šioje apžvalgoje buvo nagrinėjamas ES požiūris į dėl veiklos sausumoje atsirandančių plastiko atliekų problemą, ypatingą dėmesį skiriant plastiko pakuočių atliekoms. Joje pabrėžiami kai kurie priimto požiūrio trūkumai, rizikos, sunkumai ir galimybės. Plastikinių pakuočių atliekoms daugiausia dėmesio skyrėme dėl to, kad plastikinių pakuočių atliekos sudaro didžiausią plastiko atliekų dalį (61 %). Į apžvalgos apimtį neįtraukėme į jūrą išmetamų šiukšlių.

13 Tai – ne audito ataskaita, o apžvalga, daugiausia pagrįsta viešai paskelbta informacija ar specialiai šiuo tikslu surinkta medžiaga. Atlikome apžvalgą, o ne auditą, nes 2018 m. plastikų strategija dar nėra įgyvendinta praktiškai, o terminai, iki kurių turi būti įgyvendinta atnaujinta ES teisinė sistema (naujos direktyvos) yra ilgesni nei 2021 m. Todėl dar neįmanoma įvertinti šių pakeitimų poveikio. Vis dėlto ši apžvalga yra savalaikė, atsižvelgiant į tai, kad vis dar nustatomi būsimi ES išlaidų prioritetai ir vis dar sprendžiama dėl svarbių politikos sričių reformų. Be to, mūsų apžvalga būtų prisidedama prie EUROSAI plastikinių pakuočių atliekų kooperatyvinio audito, kuris buvo pradėtas 2020 m., ir ja jis būtų papildomas.

14 Surengėme susitikimą su Aplinkos GD – pagrindiniu generaliniu direktoratu šiuo klausimu, – taip pat su suinteresuotaisiais pramonės ir pilietinės visuomenės subjektais. Išnagrinėjome Komisijos pateiktas direktyvas ir reglamentus, strategijas, politikos dokumentus, gaires, vertinimus, stebėjimo ataskaitas ir vidaus dokumentus, taip pat valstybių narių, tarptautinių organizacijų ir nevyriausybinių organizacijų ataskaitas. Lankėmės Portugalijoje ir Nyderlanduose, kad susipažintume su atitinkamos politikos praktiniu įgyvendinimu. Pasirinkome tas valstybes nares, kurios susiduria su daugeliu plastiko atliekų tvarkymo problemų, bendrų daugeliui ES valstybių narių, todėl tikėjomės suprasti daugybę įvairių problemų, su kuriomis susiduria valdžios institucijos gerindamos plastiko atliekų tvarkymą, ir išsiaiškinti sprendimus, kuriuos jos pasirenka spręsdamos šias problemas.

ES veiksmų ir politikos apžvalga pagal sektorius

ES pagrindiniuose sektoriuose vykdoma plastikų politika

15 2018 m. plastikų strategija siekiama spręsti visų pagrindinių ES sektorių, kuriuose susidaro plastiko atliekos, problemas. Šios strategijos įgyvendinimo darbas vyksta. Jis apima direktyvų vertinimus ir peržiūras, taip pat tyrimų, kuriais siekiama nustatyti atliekų prevencijos ir geresnio atliekų tvarkymo galimybes, rėmimą. Naujame ES žiedinės ekonomikos veiksmų plane (angl. CEAP) Komisija įpareigojama peržiūrėti teisės aktus, kuriais reglamentuojamas atliekų tvarkymas artimiausiais metais pagrindiniuose sektoriuose, kuriuose susidaro plastiko atliekos, visų pirma transporto priemonių, statybinių medžiagų ir pakuočių sektoriuose[16].

16 Nors esama šiuo metu teisiškai privalomų plastikinių pakuočių perdirbimo tikslų (žr. ***1 lentelę***), panašių žemės ūkio ir statybos sektoriams taikomų plastiko atliekų tikslų nėra. Automobilių bei elektros ir elektroninės įrangos sektoriai reglamentuojami atskirais teisės aktais[17], kuriais siekiama tvarkyti juose susidarančias atliekas, tačiau jais nenustatomi konkretūs plastikų perdirbimo tikslai.

Žemės ūkis

17 Plastikų (agroplastikų) naudojimas žemės ūkyje didėja. 2017 m. ES žemės ūkyje buvo panaudota apie 1,7 milijono tonų plastikų[18]. Pagrindiniai agroplastikų gaminiai mažėjančia tvarka: siloso plėvelės, šiltnamiai ir arkiniai šiltnamiai, mulčio plėvelės, drėkinimo vamzdžiai, tinklai ir špagatai. 2014 m. plastikų pramonė apskaičiavo, kad 28 % surinktų žemės ūkyje naudojamų plastikų buvo perdirbta, 30 % – panaudota energijai iš atliekų gauti ir 42 % – išvežta į sąvartyną[19]. Tačiau šiek tiek plastikų galėjo būti palikta lauke arba neteisėtai sudeginta, nes šiuo metu ES nė pagal vieną

[16] Komisijos komunikatas: „Naujas žiedinės ekonomikos veiksmų planas, kuriuo siekiama švaresnės ir konkurencingesnės Europos“, COM(2020) 98 *final*.

[17] Direktyva 2012/19/EB dėl elektros ir elektroninės įrangos atliekų (EEĮA) ir Direktyvoje 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių.

[18] „Plastics Europe“: „Plastikai. 2018 m. faktai“ (angl. „Plastics – the Facts 2018“).

[19] „Plastics Europe“: „Plastikai. 2015 m. faktai“ (angl. „Plastics – the Facts 2015“).

agroplastikų surinkimo sistemą nesurenkama daugiau kaip 70 % naudoti nebetinkamų agroplastikų[20].

18 ES nėra nusistačiusi agroplastikų tvarkymo tikslų. Penkiose valstybėse narėse šiuo metu yra nacionalinės agroplastikų atliekų surinkimo sistemos. Perdirbti agroplastikus gali būti sunku, o pakartotinai panaudoti – praktiškai neįmanoma. Mulčio dangų atliekos paprastai yra stipriai paveiktos oro, žemėtos ir kartais pesticidais ir gali būti užterštos patogenais.

19 Komisija pradėjo tyrimą, siekdama įvertinti galimybę 2020 m. visoje ES pagerinti žemės ūkyje naudojamų plastikų atliekų surinkimo ir perdirbimo rodiklius. Pagal ES bendrą žemės ūkio politiką (BŽŪP) leidžiama finansuoti, pavyzdžiui, plastikinių arkinių šiltnamių pakeitimą stiklu ir plienu.

Automobilių pramonė

20 Plastikai sudaro maždaug 11 % transporto priemonėse naudojamų medžiagų[21]. Tai sudaro apytikriai 1 milijoną toną plastiko atliekų, susidariusių per metus[22]. Komisija apskaičiavo, kad kiekvienais metais apie 30 % ES eksploatuoti netinkamų transporto priemonių nepatenka į oficialius atliekų apdorojimo kanalus[23]. Todėl šių transporto priemonių atliekos nėra naudojamos arba perdirbamos tinkamai arba tai apskritai nėra daroma. Šiuo metu perdirbama tik 9 % plastiko atliekų iš eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, kurios patenka į tinkamus apdorojimo kanalus[24]. Automobilių gamyboje naudojamų perdirbtų plastikų kiekis retai viršija kelis visos produkto sudėties procentus. Nėra visai pramonei nustatyto tikslo dėl perdirbtų plastikų panaudojimo

[20] „Agriculture Plastics Europe“ duomenys.

[21] GHK: „Tyrimas, atliktas siekiant išnagrinėti eksploatuoti netinkamų transporto priemonių direktyvos naudą“ (angl. „Study to examine the benefits of the End of Life Vehicles Directive“), 2006 m. gegužės mėn.

[22] Remiantis kasmet ES susidarančiu 8–9 milijonų tonų atliekų kiekiu iš netinkamų transporto priemonių, pateiktu penkių atliekų srautų tinkamumo patikroje.

[23] „Oko Institut“: „Direktyvos 2000/53/EB dėl eksploatuoti netinkamų transporto priemonių įgyvendinimo įvertinimas“ (angl. „Assessment of the implementation of Directive 2000/53/EU on end-of-life vehicles“), 2017 m.

[24] Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, pridedamas prie 2018 m. plastikų strategijos (angl. „Commission Staff Working Document Accompanying the 2018 Plastics Strategy“), SWD(2018) 16 *final*, p. 21.

asmeninėse transporto priemonėse arba dėl plastikų perdirbimo pasibaigus transporto priemonių eksploatavimo trukmei. Eksploatuoti netinkamų transporto priemonių (ENTP) direktyva nustatomi tokių transporto priemonių naudojimo, pakartotinio naudojimo ir perdirbimo tikslai masės procentais. Naudojimo rodiklis vidutiniškai turėtų būti 95 % vienai transporto priemonei per metus, o pakartotinio naudojimo arba perdirbimo rodiklis turėtų būti ne mažesnis kaip 85 %. ES 28 šiek tiek viršijo minimalų 85 % pakartotinio naudojimo / perdirbimo rodiklį, tačiau nepasiekė 95 % panaudojimo tikslo[25].

Elektronika

21 Kiekvienais metais ES susidaro 9,4 milijono tonų elektros ir elektroninės įrangos atliekų (EEĮA), iš kurių, kaip manoma, 20 % yra plastikai[26]. Tik 35 % ES susidariusių EEĮA ataskaitose buvo nurodytos kaip patekusios į oficialią atliekų surinkimo ir perdirbimo sistemą. Neteisėtas atliekų vežimas į trečiąsias šalies sudaro didelių sunkumų siekiant pagerinti šią padėtį. Kiekvienais metais ES dingsta apie 1,3 milijono tonų (arba apie 14 % susidarančių EEIA)[27]. Dauguma valstybių narių pasiekė iki 2015 m. keliamus pagrindinių kategorijų EEĮA (IT ir telekomunikacijų įrangos, stambių ir smulkių namų ūkio prietaisų) surinkimo, panaudojimo ir perdirbimo tikslus[28]. Priklausomai nuo produkto kategorijos šie naudojimo / perdirbimo tikslai kinta nuo 70 iki 80 % naudojimo atveju ir nuo 50 iki 75 % paruošimo perdirbti arba pakartotinai naudoti atveju. Aukštesni tikslai atitinkamai keliami nuo 2016 ir 2019 m. Nėra atskiro tikslo, nustatyto EEĮA esančių plastikų perdirbimui; šiame sektoriuje daugiausia dėmesio skiriama svarbiausių metalų perdirbimui.

22 Produkto konstrukcijos sudėtingumas ir galimas susirūpinimą keliančių cheminių medžiagų (pavyzdžiui, antipirenų) buvimas jame trukdo perdirbti EEĮA esančius plastikus. Komisija nagrinėja žiedinio projektavimo principų (taisomumo, modulumo, tobulinamumo ir išardymo lengvumo) stiprinimo būdus, siekdama paremti pakartotinį naudojimą ir perdirbimą.

[25] Eurostatas.

[26] Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, pridedamas prie 2018 m. plastikų strategijos, SWD(2018) 16 *final*.

[27] Kovos su neteisėta prekyba EEĮA projektas: „Apibendrinamoji ataskaita“ (angl. „Summary Report“), 2015 m. rugpjūčio 30 d.

[28] EEĮA direktyvos įgyvendinimo ataskaita, 2018 m. rugsėjo mėn., p. 177.

Statyba ir griovimas

23 Dauguma valstybių narių jau pasiekė Atliekų pagrindų direktyva nustatytą 2020 m. 70 % statybinių atliekų panaudojimo tikslą. Šis tikslas buvo pasiektas daugiausia panaudojamas atliekas naudojant praktinei veiklai, pavyzdžiui, užpildymui ir žemos kokybės panaudojimo gaminiams (pavyzdžiui, kelio išlyginamiesiems sluoksniams). Nėra nustatytų statybinėse ir griovimo atliekose esančių plastikų panaudojimo tikslų. Perdirbant plastikus susiduriama su įvairiais sunkumais – plastikai gali būti kompozicinių medžiagų struktūros dalis, plastikai gali būti suskaidyti ir juose gali būti įvairių priedų, kurių savybės nežinomos, jie yra sumaišyti su bendromis atliekomis, todėl juos sunku ir neekonomiška rūšiuoti[29]. Plastikų strategijoje numatoma iki 2021 m. pabaigos atlikti Statybos produktų reglamento vertinimą ir peržiūrą, siekiant padidinti perdirbtosios medžiagos dalies panaudojimą.

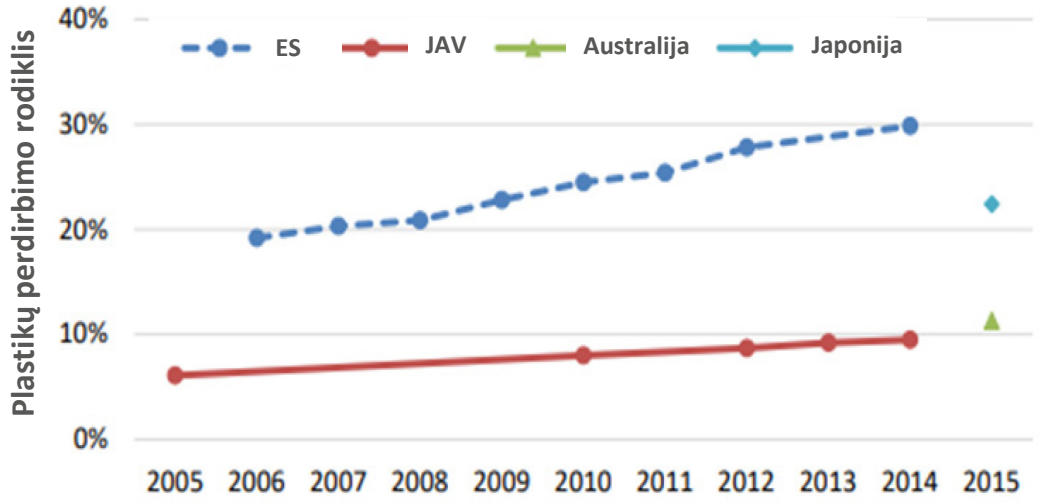
Pakuotės

24 ES susidaro vidutiniškai 32 kg **plastikinių pakuočių atliekų** vienam asmeniui per metus, palyginti su 45 kg vienam asmeniui per metus JAV, 5 kg – Indijoje ir 33 kg – Japonijoje[30]. Remiantis EBPO turima informacija, ES yra pasiekusi didžiausią plastikų (visų rūšių plastiko atliekų kartu paėmus) perdirbimo rodiklį iš visų išsivysčiusios ekonomikos šalių (žr. ***5 diagramą***). Duomenų, kuriais grindžiamas šis nustatytas faktas, pobūdis ir kokybė įvairiose šalyse labai skiriasi, tačiau nepaisant to aiškiai parodo skirtingą pažangos lygį.

[29] Europos aplinkos agentūra: „Statybinės ir griovimo atliekos. Sunkumai ir galimybės žiedinėje ekonomikoje“ (angl. „Construction and demolition waste: challenges and opportunities in a circular economy“), 2020 1 16.

[30] „UN Environment“: „Vienkartiniai plastikiniai gaminiai“ (angl. „Single use plastics.“). „Tvarumo veiksmų gairės“ (angl. „ A roadmap for sustainability“), 2018 m.

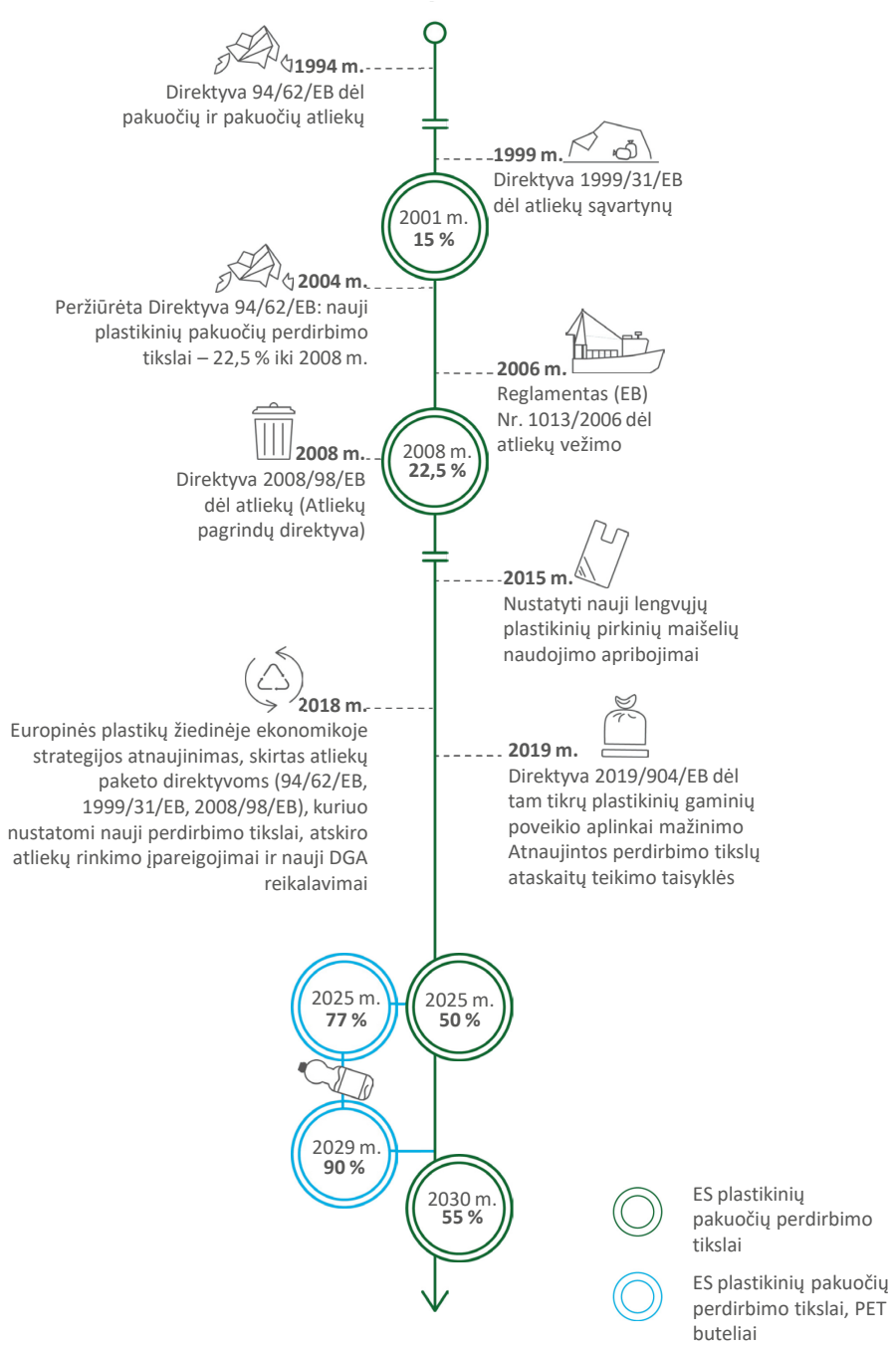
5 diagrama. Plastikų perdirbimo rodikliai pasirinktose dideles pajamas gaunančiose šalyse



Šaltinis: Remiantis EBPO (2018 m.), *Improving Markets for Recycled Plastics: Trends, Prospects and Policy Responses*, OECD Publishing, Paryžius, https://doi.org/10.1787/978 926 430 1016-en.

25 PPWD numatyta teisinė sistema, kuria siekiama pagerinti plastikinių pakuočių atliekų tvarkymą, buvo laipsniškai papildyta kitomis direktyvomis ir reglamentais. Jais nustatomi pasirengimo pakartotinai naudoti ir perdirbti komunalines atliekas tikslai (2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EB dėl atliekų, kuria panaikinamos kai kurios direktyvos), atliekų vežimo taisyklės (2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo) ir atliekų šalinimui sąvartynuose taikomi apribojimai (1999 m. balandžio 26 d. Tarybos direktyva 1999/31/EB dėl atliekų sąvartynų) (žr. ***6 diagramą***).

6 diagrama. ES plastikinių pakuočių sistema ir tikslai



Šaltinis: EAR.

Plastiko pakuočių atliekos

26 Visas plastikinių pakuočių gyvavimo ciklas gali būti daug ilgesnis nei jų naudojimo etapas, o pasirinkimai kiekviename šio ciklo etape turi poveikį atliekų apdorojimo būdui (žr. ***7 diagramą***). Šie pasirinkimai prasideda žaliavų pasirinkimo etape, po kurio vyksta žaliavų gamyba, perdarymas į pakuotes, naudojimas / pakartotinis naudojimas ir šalinimas bei apdorojimas pasibaigus gyvavimo ciklui. Dėl plastikinių pakuočių gerokai didėja aplinkos taršos šiukšlėmis problema. Todėl 2019 m. buvo priimta vienkartinių plastikinių gaminių direktyva.

7 diagrama. Plastikinių pakuočių gyvavimo ciklas

Šaltinis: EAR.

Pakuočių projektavimas

Esminiai reikalavimai laikomi neįvykdomais praktiškai

27 ES pakuotės turi atitikti esminius reikalavimus, nustatytus 1994 m. PPWD. Visų pirma tai yra pakuočių gamybos ir sudėties, taip pat medžiagų panaudojimo ir naudojimo energijai gauti procedūrų reikalavimai. Šie reikalavimai liko nepakeisti,

išskyrus neesminius jų formuluotės pakeitimus 2018 m., ir jais nustatoma, kad pakuotės turėtų būti:

- minimalaus svorio ir tūrio, kad būtų galima užtikrinti saugumą ir higieną;
- projektuojamos, gaminamos ir parduodamos taip, kad būtų galima jas pakartotinai ar kitaip panaudoti, taip pat perdirbti, ir kuo labiau sumažinti jų poveikį aplinkai jas šalinant;
- gaminamos taip, kad jas šalinant nuodingų ir kitų pavojingų medžiagų išmetamuose teršaluose, pelenuose ar filtratuose liktų tik minimalus kiekis.

28 2004 m. Europos standartizacijos komitetas (CEN) paskelbė pakuočių prevencijos, pakartotinio naudojimo, naudojimo medžiagoms gauti ir naudojimo energijai gaminti standartus. 2005 m. vasario mėn. oficialiajame leidinyje Komisija paskelbė šiuos standartus kaip „pripažintus standartus“, o gamintojai turėtų įrodyti, jog laikosi šių standartų. 2009 m. Komisijos atlikta pramonės suinteresuotųjų subjektų apklausa parodė, kad pramonė palankiai vertina lankstumą, kuris suteikiamas šiais esminiais reikalavimais, nes įmonės paprastai gali įgyvendinti įvairias procedūras, kad įrodytų atitiktį jiems[31]. Iki 2011 m. penkiose valstybėse narėse buvo įgyvendinti mechanizmai, skirti esminių reikalavimų taikymui stebėti[32]. PPWD tvirtinama, kad atitiktis yra tada, kai taikomi CEN standartai.

[31] „BIO Intelligence Service“: „Informuotumas apie pakuotėms ir pakuočių atliekoms taikomų esminių reikalavimų įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo geriausią praktiką ir keitimasis ja“ (angl. „Awareness and Exchange of Best Practices on the Implementation and Enforcement of the Essential Requirements for Packaging and Packaging Waste“, 2011 m.

[32] Ten pat.

29 Laikydamasi jai 2018 m peržiūrint PPWD suteiktų įgaliojimų, Komisija šiuo metu svarsto galimybes peržiūrėti esminius reikalavimus, siekdama paremti jų tikslą – kad iki 2030 m. visos plastikinės pakuotės būtų panaudojamos ir / arba perdirbamos ekonomiškai pagrįstu būdu[33]. Atliekant 2020 m. Komisijos užsakytą esminių reikalavimų veiksmingumo tyrimą buvo padaryta išvada, kad praktiškai jų vykdymas neužtikrinamas[34]. Atliekant 2020 m. Komisijos užsakytą tyrimą padaryta išvada, kad esminiai reikalavimai neatitinka šiandienos poreikių ir kad atnaujintuose esminiuose reikalavimuose visų pirma turėtų būti:

- atspindima atliekų hierarchija skatinant jų panaudojimui arba perdirbimui tinkamą projektavimą;
- nurodomi pakuočių dizainai ir medžiagos, dėl kurių gali kilti problemų atliekų surinkėjams ir perdirbėjams;
- griežčiau ir tiksliau apibrėžiami reikalavimai, taikomi atliekų prevencijai;
- užtikrinamas derėjimas su ES politikos pokyčiais, susijusiais su tam tikrų kompostuojamų atliekų naudojimu ir verte;
- remiama aukštos kokybės perdirbtų medžiagų paklausa ir pasiūla;
- nustatoma tinkamai apibrėžta vykdymo užtikrinimo procedūra, kuria pakeičiama atitikties prielaida.

Žiedinės plastikų ekonomikos aljansas gali papildyti ES pastangas

30 Plastikų strategijoje paskelbta įsipareigojimų kampanija papildo Komisijos pastangas pagerinti plastiko atliekų tvarkymą. Jos tikslas – iki 2025 m. kasmet į produktus integruoti 10 milijonų tonų perdirbtų plastikų. 2019 m. kovo mėn. Komisija įvertino įsipareigojimus ir nustatė atotrūkį tarp perdirbto plastiko kiekio, kurį įmonės įsipareigojo pateikti (11 milijonų tonų), ir kiekio, kurį buvo įsipareigota panaudoti (6,4 milijono tonų). Šiuo metu ES panaudojama keturi milijonai tonų perdirbtų medžiagų per metus. Šiam atotrūkiui sumažinti Komisija sukūrė Žiedinės plastikų ekonomikos aljansą (ŽPEA). Iki 2020 m. liepos mėn. 225 subjektai, įskaitant pagrindinius pakuočių,

[33] Europos Komisija: „Žaliasis kursas“ (angl. „The Green Deal“), COM(2019) 640 *final*.

[34] „Eunomia“: „Pakuotėms ir pakuočių atliekoms taikomų esminių reikalavimų veiksmingumas ir pasiūlymai dėl jų vykdymo užtikrinimo“ (angl „Effectiveness of the Essential Requirements for Packaging and Packaging Waste and Proposals for Reinforcement“), 2020 m. vasario mėn.

automobilių, EEJA ir žemės ūkyje naudojamų plastikų rinkų dalyvius, pasirašė ŽPEA įsipareigojimus. Įmonės ir verslo asociacijos įsipareigoja pateikti arba panaudoti tam tikrą perdirbtų plastikų kiekį arba palengvinti šį procesą.

31 Šiuo metu Komisija stebi šiuos įsipareigojimus *ad hoc* pagrindu. ŽPEA įsipareigojo iki 2021 m. sukurti savanoriška sistemą Europos produktuose naudojamų perdirbtų plastikų kiekiui stebėti[35]. Palyginami ir patikimi duomenys apie pažangą, padarytą siekiant 10 milijonų tonų tikslo, gali padėti didinti pasitikėjimą pastangomis, kurias deda pagrindiniai suinteresuotieji subjektai ir parodyti šios iniciatyvos sėkmę arba nesėkmę.

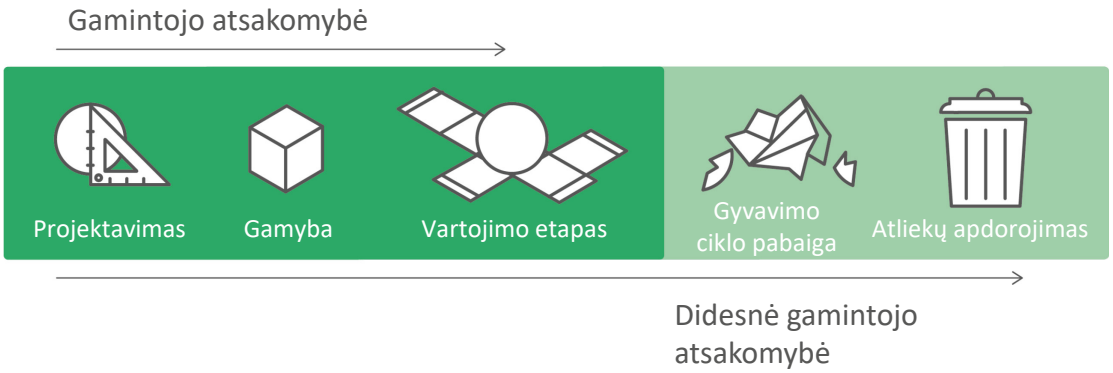
Didesnės gamintojo atsakomybės sistemos

32 Didesnė gamintojo atsakomybės (DGA) schemomis siekiama, kad gamintojai taptų finansiškai ir organizaciniu požiūriu atsakingi už savo produktų tvarkymą produktams tapus atliekomis (žr. ***8 diagramą***). 1994 m. PPWD nustačius privalomus plastikinių pakuočių perdirbimo tikslus, daug valstybių narių buvo priverstos laikytis šio požiūrio, kad:

- gamintojai taptų atsakingi už pakuočių gyvavimo ciklo pabaigos sąnaudas, siekiant paskatinti juos geriau projektuoti ir taip sumažinti šias išlaidas (lengvesnės pakuotės, didesnis perdirbamumas ir kt.);
- būtų pagerinti pakartotinio naudojimo ir perdirbimo rodikliai;
- būtų sumažintos savivaldybių (ir mokesčių mokėtojų) atliekų tvarkymo išlaidos, jas perkeliant gamintojams ir vartotojams (nes DGA rinkliavos įtraukiamos į produkto kainą).

[35] „Žiedinės plastikų ekonomikos aljanso deklaracija“ (angl. „Circular Plastic Alliance Declaration“).

8 diagrama. Gamintojo atsakomybės ir didesnės gamintojo atsakomybės ribos



Šaltinis: EAR.

ES plačiai naudojamos pakuotėms taikomos DGA sistemos, tačiau esama didelių efektyvumo lygio skirtumų

33 Kiekvienoje ES valstybėje narėje veikia DGA sistema (žr. ***8 diagramą***), taikoma plastikinių pakuočių atliekoms[36]. Visoje ES šių sistemų aprėptis skiriasi. Kai kurios iš jų apima tik buitines pakuotes, o kitos taip pat apima komercines ir pramonines pakuotes. Pagal šias sistemas surenkamos ir apdorojamos plastikinių pakuočių atliekos, siekiant sumažinti į sąvartynus siunčiamus jų kiekius. Jos padeda valstybių narių plastikinių pakuočių atliekų tvarkymo sistemoms pakilti atliekų hierarchijoje (žr. ***4 diagramą***), didinant perdirbimo rodiklius ir taip padidinant ES ekonomikos išteklių naudojimo veiksmingumą.

34 Didelis duomenų trūkumas, metodiniai sunkumai, su kuriais susiduriama atskiriant DGA sistemų poveikį nuo kitų veiksnių, ir dideli naudojamų sistemų skirtumai trukdė EBPO įvertinti DGA sistemų poveikį[37]. ES teisėkūros institucijos taip pat atkreipė dėmesį į didelius sistemų veiksmingumo lygių ir gamintojų atsakomybės sričių skirtumus[38].

[36] „BIO Intelligence Service“: „Didesnės gamintojo atsakomybės gairių rengimas“ (angl. „Development of Guidance on Extended Producer Responsibility“), 2014 m.

[37] EBPO: „Extended Producer Responsibility: Updated guidance for efficient waste management“, 2016 m.

[38] Direktyva 2018/852.

DGA sistemomis skatinama lengvesnių pakuočių gamyba, o ne jų perdirbamumas

35 Pagal DGA sistemas iš plastikinių pakuočių gamintojų imamas mokestis už jų produktų tvarkymą gyvavimo ciklo pabaigos etape. Šis mokestis atspindi surinktų ir sutvarkytų plastikinių pakuočių atliekų apdorojimo išlaidas. Šie mokesčiai grindžiami ne rinkai teikiamų plastikinių pakuočių 100 % apdorojimo išlaidomis, o išlaidomis, patiriamomis tvarkant pagal DGA sistemą surenkamas pakuotes. Todėl plastikinių pakuočių apdorojimo pasibaigus gyvavimo ciklui vieneto kaina gamintojams yra mažesnė už faktines plastikinių pakuočių perdirbimo išlaidas.

36 Pagal daugumą DGA sistemų reikalaujama, kad nariai mokėtų mokesčius pagal plastikinių pakuočių, kurias jie teikia rinkai, svorį. Tai skatina gamintojus mažinti plastikinių pakuočių svorį, kad sumažintų išlaidas. Pavyzdžiui, ES vidutinis 500 ml polietileno tereftalato (angl. PET) butelio svoris sumažėjo nuo 24 g 1990 m. iki 9,5 g. 2013 m.[39] Komisijos tarnybų darbiniame dokumente nustatyta, kad didesniu mastu projektuojant perdirbimui pritaikytas plastikines pakuotes susiduriama su keletu kliūčių, susijusių su gamybos procesais, įpročiais ir dialogo visoje pridėtinės vertės grandinėje ir tarp įvairių dalyvių nebuvimu[40]. Tai gali turėti didelį poveikį, nes daugiau kaip 80 % viso su produktu susijusio poveikio aplinkai nustatoma produkto projektavimo etape[41]. Kai kuriais atvejais lengvos pakuotės gali būti mažiau tinkamos perdirbti dėl jų daugiasluoksnės struktūros, kuriai naudojami įvairūs plastikai, kad būtų gautos tokios pat savybės kaip pakuočių iš storesnės vienos medžiagos.

[39] „Plastic Converters Europe“ tinklalapis apie plastikines pakuotes.

[40] Europos Komisija: „Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, pridedamas prie 2018 m. plastikų strategijos“ (angl. „Staff Working Document accompanying the 2018 Plastics Strategy“), SWD(2018) 16 *final*.

[41] Europos Komisija: „Tvarių gaminių politikos tinklalapis“ (angl. „sustainable product policy webpage“), paskutinį kartą atnaujintas 2018 m. gruodžio 13 d.

Naujos ES taisyklės, kuriomis ketinama suderinti ir sustiprinti DGA sistemas

37 Norėdama išspręsti šias problemas ir padidinti DGA indėlį siekiant plastikinių pakuočių perdirbimo tikslų, 2018 m. ES peržiūrėjo PPWD ir užtikrino, kad pakuotėms taikomos DGA sistemos taptų privalomos. Be to, atliekant 2018 m. Atliekų pagrindų direktyvos peržiūrą buvo pareikalauta, kad DGA sistemose būtų numatyti:

- kontrolės mechanizmai, įskaitant nepriklausomus finansų valdymo auditus ir duomenų teikimo įpareigojimus;
- mokesčiai, iš kurių dengiamos atliekų tvarkymo, informacijos teikimo ir duomenų rinkimo įpareigojimų vykdymo išlaidos;
- ekologinis mokesčių diferencijavimas (mokesčių, kuriuos moka DGA aljanso nariai, pritaikymas, siekiant skatinti perdirbimą);
- tvarka, pagal kurią reikia atskleisti narių mokamus mokesčius;
- bendra sričių ir / arba produktų aprėptis (neapsiribojant pelningiausiais segmentais arba sritimis).

38 Kai kuriose DGA sistemose jau buvo nustatyta mokesčių diferencijavimo sistema, susieta su tuo, kaip lengvai plastikinės pakuotės gali būti perdirbamos. Šie mokesčiai gali būti nustatomi remiantis argumentais, susietais su perdirbimo technologijų prieinamumu, ardančiųjų arba toksiškų medžiagų buvimu, pakuočių sudėtimi (lengvai perdirbamais polimerais, daugiasluoksniais gaminiais) ir antrinių žaliavų rinkų buvimu. Valstybės narės pasirinko skirtingus diferencijavimo metodus, pavyzdžiui, nuolaidų ar nuolaidų ir nuolaidų nebuvimo metodų taikymą (žr. ***1 langelį***).

1 langelis.

Mokesčių diferencijavimas Nyderlandų DGA sistemoje

Nyderlandų pakuočių atliekų fondas („Afvalfonds Verpakkingen“) plastikų pakuočių mokesčių diferencijavimo sistemą taikė nuo 2019 m. Jis taiko mažesnių mokesčių (0,34 euro už kg, vietoj 0,6 euro už kg 2020 m.) sistemą, kad atlygintų įmonėms, kurios naudoja gero perdirbamumo standžias plastikines pakuotes, turinčias rinkos vertę po rūšiavimo, todėl „Afvalfonds Verpakkingen“ patiria mažesnes grynąsias išlaidas.

Spręsdamas, ar plastikinės pakuotės yra gero perdirbamumo, „Afvalfonds Verpakkingen“ taiko Nyderlandų tvarių pakuočių instituto sukurtą KIDV standžių plastikinių pakuočių perdirbimo patikrą. „Afvalfonds Verpakkingen“ atlygina už gero perdirbamumo pakuočių naudojimą ir nebaudžia už kitų pakuočių naudojimą.

Sprendimas naudoti nuolaidų, o ne nuolaidų ir nuolaidų nebuvimo sistemą, buvo grindžiamas noru pasiųsti palankią žinią rinkai ir praktiniais sunkumais, su kuriais susiduriama taikant nuolaidų nebuvimo sistemą, pagal kurią „Afvalfonds Verpakkingen“ reikėtų vykdyti išsamią daugybės įvairių plastikinių pakuočių techninę kontrolę ir patirti didelių išlaidų.

Užstato grąžinimo sistemos gali padėti siekti platesnio užmojo plastikinių butelių perdirbimo tikslų, tačiau jos kainuoja

39 Vienkartinių plastikinių gaminių (VPG) direktyva nustatomi valstybių narių iki 3 litrų talpos vienkartinių plastikinių gėrimų butelių surinkimo tikslai – 77 % iki 2025 m. ir 90 % iki 2029 m.[42] Kadangi gėrimų buteliai yra plastikinių pakuočių rūšis, šios pastangos bus priskirtos prie plastikinių pakuočių perdirbimo tikslų. Valstybės narės privalės užtikrinti, kad iki 2025 m. į PET vienkartinių gėrimų butelių, teikiamų jų vidaus rinkai, sudėtyje būtų vidutiniškai 25 % perdirbtų medžiagų. Iki 2030 m. šis reikalavimas bus padidintas iki 30 % visiems vienkartiniams gėrimų buteliams.

40 Užstato grąžinimo sistemos (UGS) veikia taikant priemoką prie produkto kainos pirkimo vietoje. Grąžinus tuščias pakuotes, šis mokestis grąžinamas. VPG direktyvoje nėra suteikiami įgaliojimai naudoti užstato grąžinimo sistemas perdirbimui skirtų gėrimų butelių surinkimo tikslui pasiekti, tačiau UGS nurodoma kaip viena iš galimybių, kuriomis gali pasinaudoti valstybės narės. Savo 2018 m. ankstyvojo perspėjimo ataskaitoje dėl atliekų teisės aktų įgyvendinimo Komisija pasiūlė, kad kai kurios valstybės narės (Kipras, Portugalija ir Rumunija) apsvarstytų galimybę įdiegti UGS kaip

[42] Direktyva (ES) 2019/904, 9 straipsnis

galimą sprendimą išvengti rizikos, kad 2020 m. 50 % komunalinių atliekų parengimo pakartotiniam naudojimui / perdirbimui tikslas gali būti nepasiektas.

41 Aplinkos apsaugos agentūrų tinklo duomenimis, šią sistemą įdiegusios valstybės narės surenka vidutiniškai daugiau kaip 80 %[43] PET butelių, palyginti su 58 % vidurkiu visoje ES. Tokis aukštas atskiro PET butelių surinkimo lygis gali padėti valstybėms narėms pasiekti 2025 ir 2030 m. plastikinių pakuočių perdirbimo tikslus. Taikant UGS taip pat galima užtikrinti aukštesnę perdirbamų plastikų kokybę ir pelningumą[44]. Tačiau UGS sukūrimas gali kainuoti tiek tiesiogiai, tiek netiesiogiai, ir dėl jos valstybių narių atliekų tvarkymo sistemos gali tapti dar sudėtingesnės.

42 Esama tiesioginių UGS infrastruktūros sukūrimo ir eksploatavimo išlaidų. Apskaičiuota, kad Vokietijos UGS eksploatacija kainuoja apie 800 milijonų eurų per metus[45]. Slovakijos aplinkos ministerijos vertinimu, UGS veiklos operatorius dėl savo UGS sistemos, skirtos PET buteliams ir aliuminio skardinėms, eksploatavimo kasmet turės 5 milijonų eurų deficitą (15 % biudžeto)[46]. Gamintojai turės mokėti papildomą mokestį, kad padengtų šį trūkumą. Dėl netiesioginių išlaidų, kurios patiriamos transportuojant PET butelius iš surinkimo gatvėse vietų į UGS, pridėtinės vertės grandinėje gali būti skirtingai paskirstomos išlaidos ir pelnas, pavyzdžiui, savivaldybės, kurios renka ir parduoda tuščius butelius perdirbėjams, gali prarasti pajamas. Pakuočių ženklinimo (skirto užstato grąžinimo sistemoms nuskaityti) sistema neleidžia užsienyje pirktiems buteliams patekti į valstybės narės UGS. Dėl tokio tarpvalstybinio judėjimo gali sumažėti surinkimo ir perdirbimo rodikliai, jei nebus ES valstybių narių suderinimo arba sąveikumo susitarimų.

[43] AAA (angl. EPA) tinklas: „Darbinis dokumentas. Deposit Return Schemes: Data and figures from 16 Member Countries of the EPA Network“, 2018 m. kovo mėn.

[44] Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, pridedamas prie 2018 m. plastikų strategijos (angl. „Commission Staff Working Document accompanying the 2018 Plastics Strategy“), SWD(2018) 16 *final*.

[45] BBC: „Siūloma gėrimų butelių ir skardinių užstato grąžinimo sistema“ (angl. „Drinks bottles and can deposit return scheme proposed“), 2018 m. kovo 28 d.

[46] Aplinkos politikos institutas, Slovakijos Respublikos aplinkos ministerija: „Real Price of Deposit. Analysis of the introduction of the deposit-refund system for single-use beverage packaging in the Slovak Republic“, 2018 m. lapkričio mėn.

Ataskaitų teikimas, duomenys ir tikslų įgyvendinimas

Teisinių reikalavimų įgyvendinimas laikomas patenkinamu

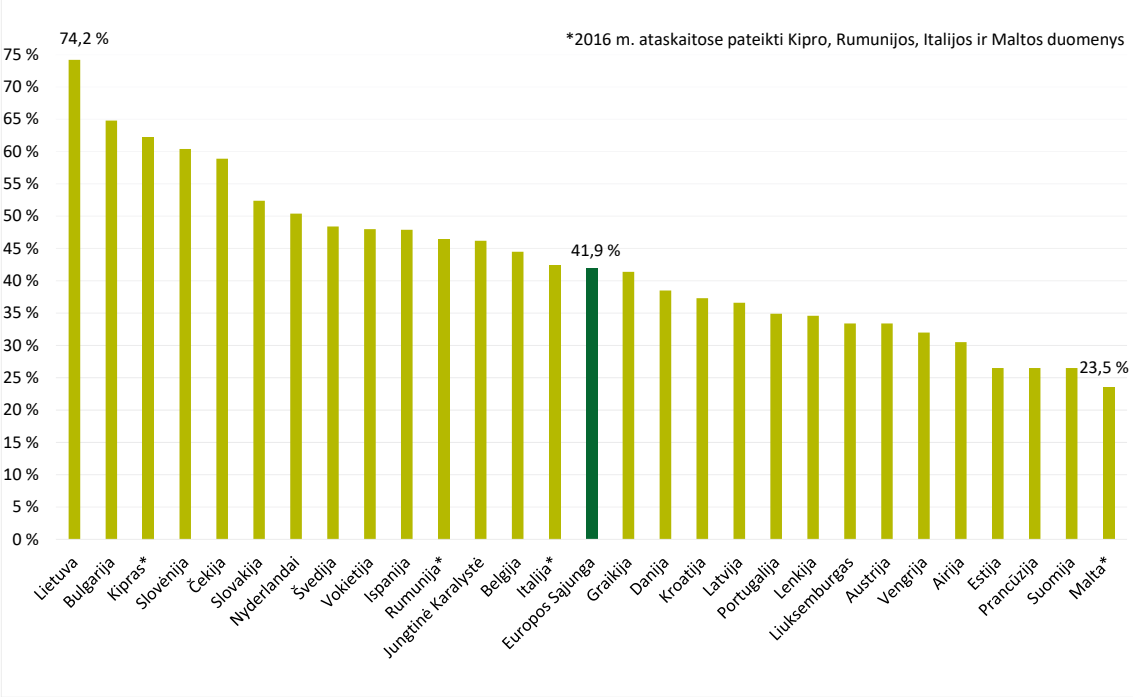
43 Komisijos PPWD įgyvendinimo ataskaitose nurodoma, kad direktyvos įgyvendinimas iš esmės yra patenkinamas, nors jose pabrėžiamos veiksmų, susijusių su pakuočių atliekų prevencija ir veiksmingu atskiru rinkimu, spragos. Nuo 2008 m. Komisija prieš valstybes nares pradėjo 45 pažeidimų procedūras, susijusias su PPWD. Šios procedūros daugiausia buvo susijusios su neinformavimu apie priemones, kurių ėmėsi valstybės narės (29 bylos), nepakankamu perkėlimu į nacionalinę teisę (8 bylos) ir netinkamu PPWD taikymu (8 bylos). Atlikus šias procedūras nė viena valstybė narė negavo baudos.

Dideli valstybių narių duomenų teikimo skirtumai ir paklaidos

44 Kasmet (N metais už N-2 metus) valstybės narės Komisijai teikia ataskaitas apie plastikinių pakuočių perdirbimo rodiklius, kaip visų rinkai pateiktų plastikinių pakuočių procentinę dalį. Naujausi turimi ataskaitose nurodyti plastikinių pakuočių perdirbimo rodikliai labai skiriasi – nuo 23,5 % Maltoje iki 74,2 % Lietuvoje, o ES vidurkis yra 41,9 % (žr. ***9 diagramą***). Valstybės narės vertina plastikų, ataskaitose nurodomų kaip perdirbtų, kiekį įvairiu surinkimo, rūšiavimo ir perdirbimo proceso metu[47]. Šis faktas ir netikslūs rinkai pateiktų plastikinių pakuočių įverčiai gali turėti poveikį ataskaitose nurodomam perdirbimo rodikliui. Netikslūs įverčiai gali būti gaunami dėl nepakankamų paskatų teisingai teikti ataskaitas, mažų gamintojų neįtraukimo į duomenų teikimą, piktnaudžiautojų, neišsamios internetinės prekybos ir tarpvalstybinių pirkimų aprėpties, daugkartinių pakuočių, pirmą kartą pateiktų rinkai, neįtraukimo į skaičiavimus.

[47] „Eunomia“: Atliekų statistikos tyrimas. Išsami spragų ir trūkumų bei svarbiausių prioritetinių sričių peržiūra, kuria siekiama pagerinti ES atliekų statistiką (angl. „Study on waste statistics - a comprehensive review of gaps and weaknesses and key priority areas for improvement in the EU waste statistics“), 2017 m. spalio mėn.

9 diagrama. 2017 m. ataskaitose nurodyti plastikinių pakuočių perdirbimo rodikliai



Šaltinis: EAR, remiantis Eurostato duomenimis.

45 Atliekų statistikos tyrimas[48], kurį užsakė atlikti Komisija, rodo, kad didelė paklaida gaunama dėl veiksmų laisvės aiškinant teisiškai privalomus įpareigojimus, nepakankamo duomenų tikrinimo, didelės skaičiavimo metodų ir tikrinimo procedūrų įvairovės ir dėl to, jog nėra paskatų teikti tikslias ataskaitas. Tiek atliekų statistikos tyrimas, tiek naujausia atliekų srities teisės aktų įgyvendinimo ataskaita[49] rodo, kad ataskaitose gali būti nurodomas ne visas rinkai pateikiamas pakuočių kiekis. Kai kurios valstybės narės duomenų teikimo problemas bando spręsti įdiegdamos elektronines atliekų srautų ataskaitų teikimo sistemas (pavyzdžiui, žr. ***2 langelį***).

[48] Ten pat.

[49] Europos Komisija: „Ataskaita dėl ES atliekų srities teisės aktų, įskaitant ankstyvojo perspėjimo ataskaitą, skirtą valstybėms narėms, kurioms kyla rizika nepasiekti su komunalinių atliekų parengimu pakartotinai naudoti ir perdirbti susijusio 2020 m. tikslo, įgyvendinimo“, COM(2018) 656 *final*, 2018 m. rugsėjo mėn.

2 langelis.

E-GAR platforma Portugalijoje

Portugalijos valdžios institucijos 2018 m. sukūrė E-GAR platformą, skirtą vidaus atliekų judėjimo ataskaitoms teikti internetu. Šioje sistemoje sekamas visas koduotas transportas, o jos vadybininkai kas ketvirtį atlieka kokybės patvirtinimo patikras. Daugiausia dėmesio skiriama atliekų tvarkymo operacijoms, nes yra maždaug 3 000 atliekas apdorojančių subjektų.

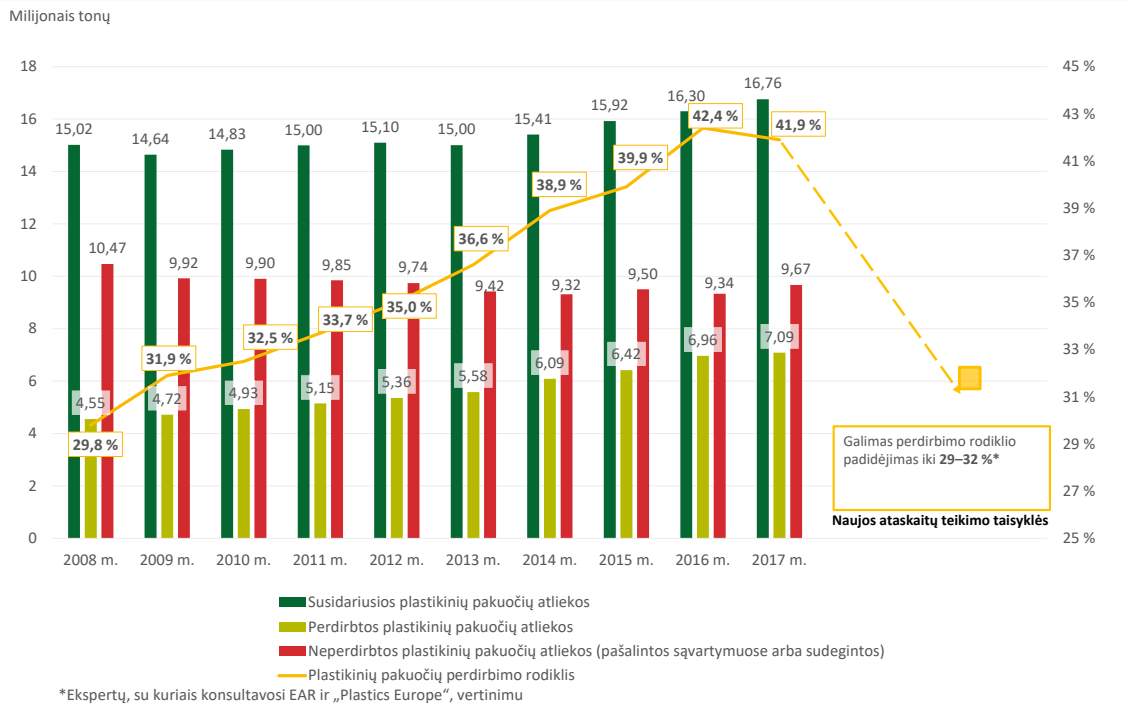
Ši sistema grindžiama patvirtinimo procedūra, atliekama visoje transporto grandinėje – atliekų gamintojas arba vežėjas užkoduoja duomenis sistemoje, o atliekų gavėjas turi patvirtinti atliekų rūšį, kokybę ir kiekį. Nesutarimo atveju dvi šalys per 30 dienų privalo rasti bendrą poziciją. Kadangi būtina gauti paskirties vietos subjekto patvirtinimą, galimybė apeiti įstatymus yra labiau ribota (t. y. neteisėti sąvartynai negali patvirtinti vežimo).

E-GAR dar nerengia statistikos, nes jos duomenys dar yra tvirtinimo etape. Tačiau Portugalijos valdžios institucijos ketina E-GAR naudoti kaip pagrindinį nacionalinių statistinių duomenų šaltinį, o jos privalumas yra tai, kad ji apima visus atliekų gamintojus, todėl nereikės ekstrapoliuoti duomenų, kaip tai daroma šiuo metu. Be to, dėl to perdirbimo gamyklas pasiekiančių plastikinių pakuočių atliekų duomenys būtų tikslesni.

Ši sistema taip pat naudinga dėl mažesnių išlaidų, nes nereikia registravimo popieriuje ir susijusio saugojimo. Portugalijos valdžios institucijos apskaičiavo, kad bendros E-GAR išlaidos bus 0,17 euro už vieną bylą, palyginti su 4,55 euro už vieną anksčiau naudotą popierinę bylą.

46 Per 2008–2017 m. laikotarpį bendras ES ataskaitose pateikiamas plastikinių pakuočių perdirbimo rodiklis padidėjo apytikriai 12 procentinių punktų (žr. ***10 diagramą***). Perdirbtųjų medžiagų kiekis nuolat didėjo, tačiau tuo pat metu pranešta, kad susidarančių plastikinių pakuočių atliekų kiekis taip pat padidėjo 1,7 milijono tonų. Todėl neperdirbtų atliekų medžiagų kiekis per paskutinius penkerius metus išliko palyginti stabilus ir sudarė apie 9,5 milijono tonų per metus. Atsižvelgiant į nustatytus naujus platesnio užmojo perdirbimo tikslus ir platesnio užmojo žiedinės ekonomikos siekius, tai yra didelė problema.

10 diagrama. Plastikinių pakuočių atliekų susidarymas ir perdirbimas



Šaltinis: EAR, remiantis Eurostato duomenimis.

Atnaujinus teisės aktus ataskaitose nurodyti perdirbimo rodikliai juos tikslinant sumažės

47 Siekiant pašalinti ***44*** dalyje nurodytus duomenų trūkumus, 2018 m. atnaujinta PPWD nustatyti griežtesni reikalavimai, taikomi perdirbimo rodiklių skaičiavimui. Visų pirma, siekiant gauti tikslesnius ir palyginamus duomenis, joje buvo suderintas perdirbtų kiekių įvertinimo aspektas. Taip pat esama papildomų reikalavimų, taikomų ataskaitose pateikiamų duomenų sutikrinimui su kitais duomenų rinkiniais, ir duomenų ataskaitų teikimui. Ekspertai, su kuriais konsultavosi EAR, apskaičiavo, kad taikant naujus skaičiavimo metodus iki 10 procentinių punktų galėtų sumažėti ataskaitose nurodyti perdirbimo rodikliai. „Plastics Europe“ prognozuoja[50], kad ES plastikinių pakuočių perdirbimo rodiklis galėtų sumažėti nuo 42 % (dabartinis ataskaitose nurodytas rodiklis) iki maždaug 29 % (žr. ***10 diagramą***). 2020 m. sausio mėn. įsigaliojo naujos taisyklės, taikomos ataskaitoms dėl pažangos siekiant naujų 2025 ir 2030 tikslų, o pirmųjų ataskaitų laukiama 2022 m. birželio mėn. (už 2020 m.).

[50] „Plastics Europe“: „The Circular Economy for Plastics. A European Overview“, 2019 m. gruodžio mėn.

48 Dėl naujos skaičiavimo metodikos skirtumas tarp dabartinių plastikinių pakuočių perdirbimo rodiklių ir 2025 / 2030 m. tikslų gerokai padidės. Norint pasiekti naujus teisiškai privalomus perdirbimo tikslus, reikia ryžtingų veiksmų. 2015 m. Didesnės gamintojo atsakomybės aljansas (DGAA) apskaičiavo, kad didžiausias teoriškai įmanomas plastikinių pakuočių perdirbimo rodiklis yra 60 %, o tai rodo, kad perdirbimo rodiklis paprastai turėtų būti mažesnis, nes neįmanoma surinkti viską, ką išmeta vartotojai[51]. Ateityje plastikinių pakuočių perdirbimo rodikliai turėtų didėti įgyvendinus naujas didesnės gamintojo atsakomybės taisykles (žr. ***37*** dalį), sukūrus didesnę ir patobulintą atskiro surinkimo, rūšiavimo ir perdirbimo infrastruktūrą ir po tikėtino esminių reikalavimų atnaujinimo (žr. ***29*** dalį).

ES finansavimas, skiriamas plastikinių pakuočių atliekoms: infrastruktūra ir apdorojimo galimybės

ES finansuoja atliekų tvarkymo infrastruktūrą taikydama sanglaudos politikos priemones

49 Atliekų tvarkymo infrastruktūrą, skirtą rinkti, rūšiuoti ir apdoroti atliekas, ES daugiausia finansuoja įgyvendindama sanglaudos politiką. Nors neįmanoma nustatyti tik plastiko atliekoms tvarkyti tinkamą finansavimą, daugeliu atveju finansavimas padeda gerinti visų atliekų tvarkymą, dėl to atliekų srautai tampa švaresni ir lengviau perdirbami. Šioje srityje finansuojamos dvi paramos priemonės:

- buitinių atliekų tvarkymui taikoma 17 priemonė, **susijusi su atliekų kiekio mažinimu, jų rūšiavimu ir perdirbimu**, kuria siekiama remti apdorojimo galimybes, užimančias aukštesnę vietą atliekų hierarchijoje (žr. ***4 diagramą***), ir taip tinkamiau atspindėti siekį pereiti prie labiau žiedinės ekonomikos;

- buitinių atliekų tvarkymui taikoma 18 priemonė, **susijusi su mechaniniu ir biologiniu apdorojimu, šiluminiu apdorojimu, deginimu ir šalinimu sąvartynuose**, kuriai skiriami šiek tiek didesni asignavimai, nei 17 priemonei – 55 % visų asignavimų, skiriamų 17 ir 18 priemonėms (žr. ***11 diagramą***).

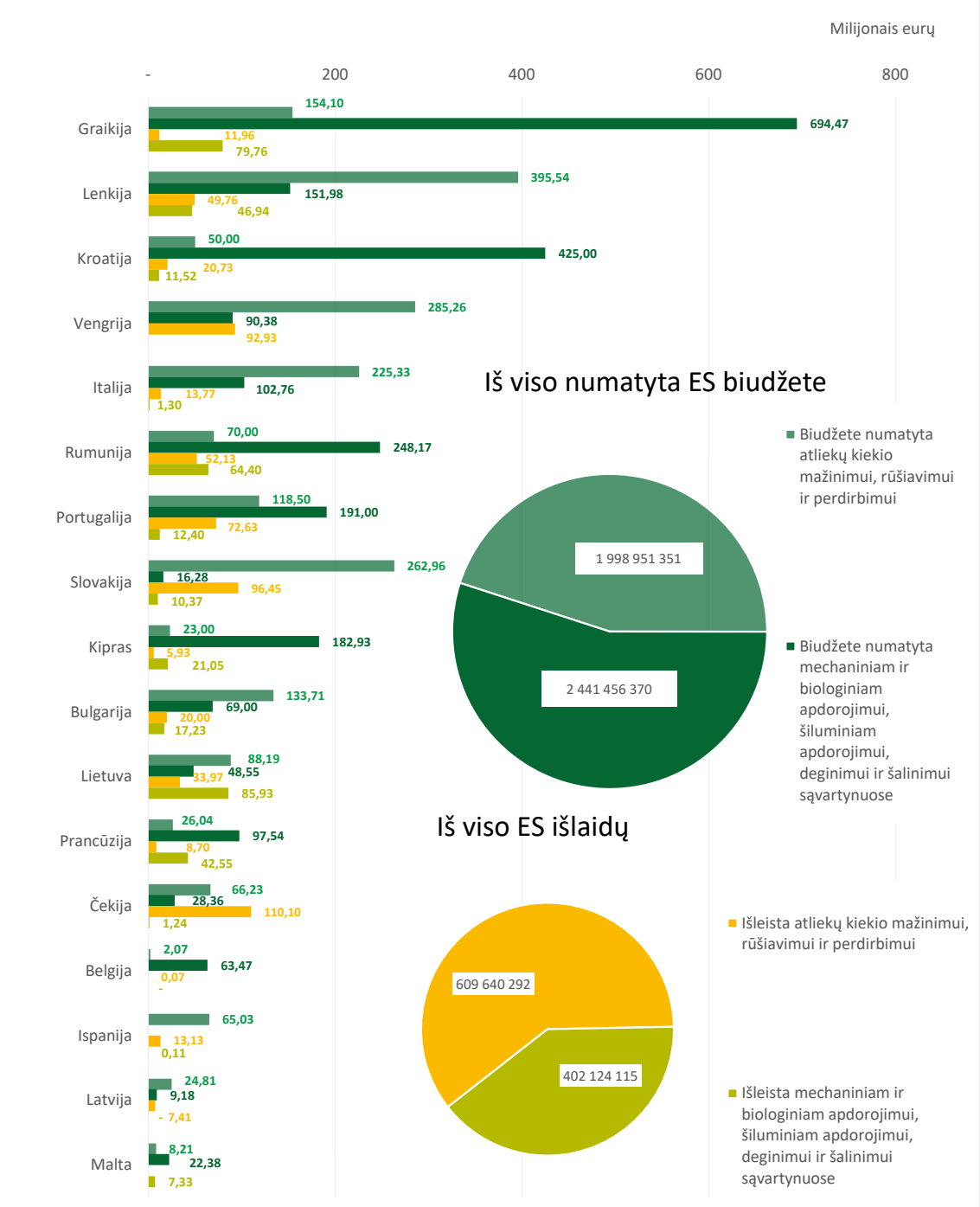
50 Dabartinio programavimo laikotarpio (2014–2020 m.) išlaidos yra mažos (1 milijardas eurų), palyginti su biudžete numatytomis lėšomis (4,4 milijardo eurų).

[51] DGAA: „Eurostato pakuočių perdirbimo duomenų analizė. 2006–2012 m. tyrimas“ (angl. „Analysis of Eurostat packaging recycling data - a study of the years 2006–2012“), 2015 m. spalio mėn.

Apskritai apskaičiavome, kad 2019 m. gruodžio 31 d. duomenimis 17 priemonei buvo išleista 30,5 % biudžete numatytų lėšų, o 18 priemonei – 16,5 %. Didelį atotrūkį tarp asignavimų ir išlaidų galima paaiškinti daugeliu veiksnių, visų pirma: valstybių narių atliekų tvarkymo planų ir kitų teisės aktų peržiūrų trūkumais, būtinybe peržiūrėti patvirtintus projektus, ilgai trunkančiais projektų vertinimais, viešųjų pirkimų procedūrų vėlavimais, vietos valdžios institucijų gebėjimų valdyti projektus stoka ir bendrojo finansavimo nebuvimu[52].

[52] „Eunomia“: „Investicijų poreikio atliekų sektoriuje ir komunalinių atliekų tvarkymo valstybėse narėse finansavimo tyrimas“ (angl. „Study on investment needs in the waste sector and on the financing of municipal waste management in Member States“, 2019 m. birželio mėn.

11 diagrama. Biudžete numatytos ir 2014–2020 m. išleistos sanglaudos politikos lėšos



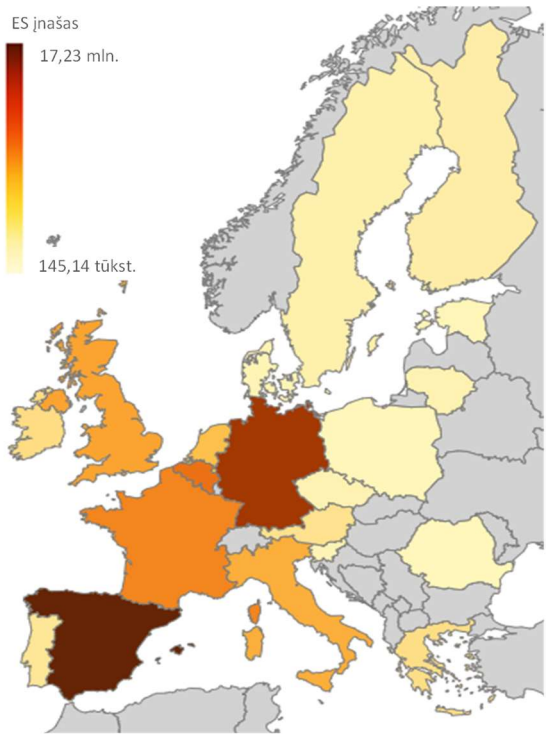
Šaltinis: EAR, remiantis duomenimis, 2020 m. birželio 16 d. gautais iš svetainės *https://cohesiondata.ec.europa.eu/*, iš kurių matyti padėtis 2020 m. gruodžio 31 d.

Programa „Horizontas 2020“ būtų galima pagerinti plastikų gaminių projektavimą ir perdirbamumą

51 Komisija savo svetainėje pranešė, kad pagal ES mokslinių tyrimų finansavimo programą „Horizontas 2020“ su plastikais susijusiems projektams skirta apie 84,6 milijono eurų grynųjų ES įnašų. ES išlaidos, numatytos su plastikais susijusiems projektams, sudaro 17 % visų programos „Horizontas 2020“ lėšų, išmokėtų iki 2020 m. kovo mėn. ***12 diagramoje*** parodytos pagrindinės šalys, dalyvaujančios tokiuose projektuose, kurie paprastai yra tarpvalstybiniai.

12 diagrama. Programos „Horizontas 2020“ ES grynasis įnašas pagal šalis, skirtas su plastikais susijusiems projektams

Šalis	Programos „Horizontas 2020“ grynasis ES įnašas	Programa „Horizontas 2020“. Dalyvavimas
Iš viso	84 611 989	215
Ispanija	17 226 277	41
Vokietija	13 611 964	26
Belgija	9 759 601	24
Prancūzija	8 590 424	27
Jungtinė Karalystė	6 850 125	16
Italija	6 194 889	19
Nyderlandai	5 174 232	12
Austrija	3 341 499	10
Airija	3 042 696	6
Graikija	2 882 679	8
Portugalija	2 156 055	6
Suomija	1 271 953	3
Švedija	973 206	3
Čekija	711 202	3
Lietuva	704 675	2
Kipras	503 316	2
Slovėnija	480 863	2
Danija	441 195	2
Estija	300 000	1
Lenkija	250 000	1
Rumunija	145 138	1



Šaltinis: EAR, remiantis SEDIA taikomosios programos (bendros keitimosi elektroniniais duomenimis vietos) duomenimis ir žemėlapiu, duomenys gauti 2020 m. kovo 16 d.

52 Programos „Horizontas 2020“ projektai yra labiau orientuoti į viršutinę atliekų hierarchijos dalį pagal ES plastiko atliekų tvarkymo tikslus[53]. Jie apima alternatyvių polimerų tyrimus, patobulintus perdirbimo metodus arba patobulintą projektavimą. Tačiau programos „Horizontas 2020“ projektų novatoriškumas reiškia, kad jų rezultatus

[53] Ten pat.

nėra lengva tiesiogiai pakartoti dideliu mastu siekiant išspręsti plastikinių pakuočių atliekų problemą.

Programos LIFE lėšomis finansuojami plastiko atliekų problemos sprendimo būdai

53 Be sanglaudos politikos ir programos „Horizontas 2020“ finansavimo, Europos Komisija per LIFE fondą 2014–2020 m. laikotarpiu skyrė 3,4 milijardo eurų aplinkos ir klimato apsaugai. Nėra jokio su plastiko atliekomis arba plastikinių pakuočių atliekomis susijusio finansavimo išskaidymo. Tačiau LIFE projektų duomenų bazės duomenys rodo, kad Europos Komisija finansavo dvidešimt projektų, susijusių su plastiko atliekomis (finansavimo sumos nepateikiamos).

54 Iš Komisijos užsakyto tyrimo[54] matyti, kad LIFE finansavimo prioritetai yra padėti siekti ES atliekų politikos tikslų, skatinti naujų verslo ir vartojimo modelių įgyvendinimą, remti efektyvų išteklių naudojimą ir žiedinės ekonomikos principus. Kaip ir programos „Horizontas 2020“ atveju, LIFE finansavimas yra skirtas viršutinei atliekų hierarchijos daliai (žr. ***4 diagramą***). Atliekant laikotarpio vidurio vertinimą buvo pažymėta, kad Komisija galėjo padaryti daugiau, kad būtų pakartoti projektai, perduoti jų sprendimai ir praktinė patirtis, siekiant sukelti skatinamąjį poveikį. Todėl mažai tikėtina, kad projektų rezultatai turės didelį trumpalaikį poveikį plastikinių pakuočių atliekų problemai.

Plastikinių pakuočių atliekų vežimas

Atliekų vežimo į užsienį sąlygos taps griežtesnės

55 ES neapdorojamos plastikinių pakuočių atliekos gali būti vežamos perdirbti į trečiąsias šalis, tačiau turi būti taikomos griežtesnės taisyklės pavojingoms atliekoms, kaip numatyta Bazelio konvencijoje dėl pavojingų atliekų tarpvalstybinių pervežimų bei jų tvarkymo kontrolės. Atliekų pagrindų direktyvoje 2008/98/EB (APD) tvirtinama, kad ES tikslas tapti savarankiška šalinant ir naudojant komunalines atliekas (kurių sudėtyje yra didelė sunkiai perdirbamų plastikinių pakuočių atliekų dalis).

56 Iki šiol dauguma plastikinių pakuočių atliekų buvo laikomos nepavojingomis vežimo tikslais ir dėl to pagal ES atliekų vežimo reglamentą buvo išvardytos „žaliajame“

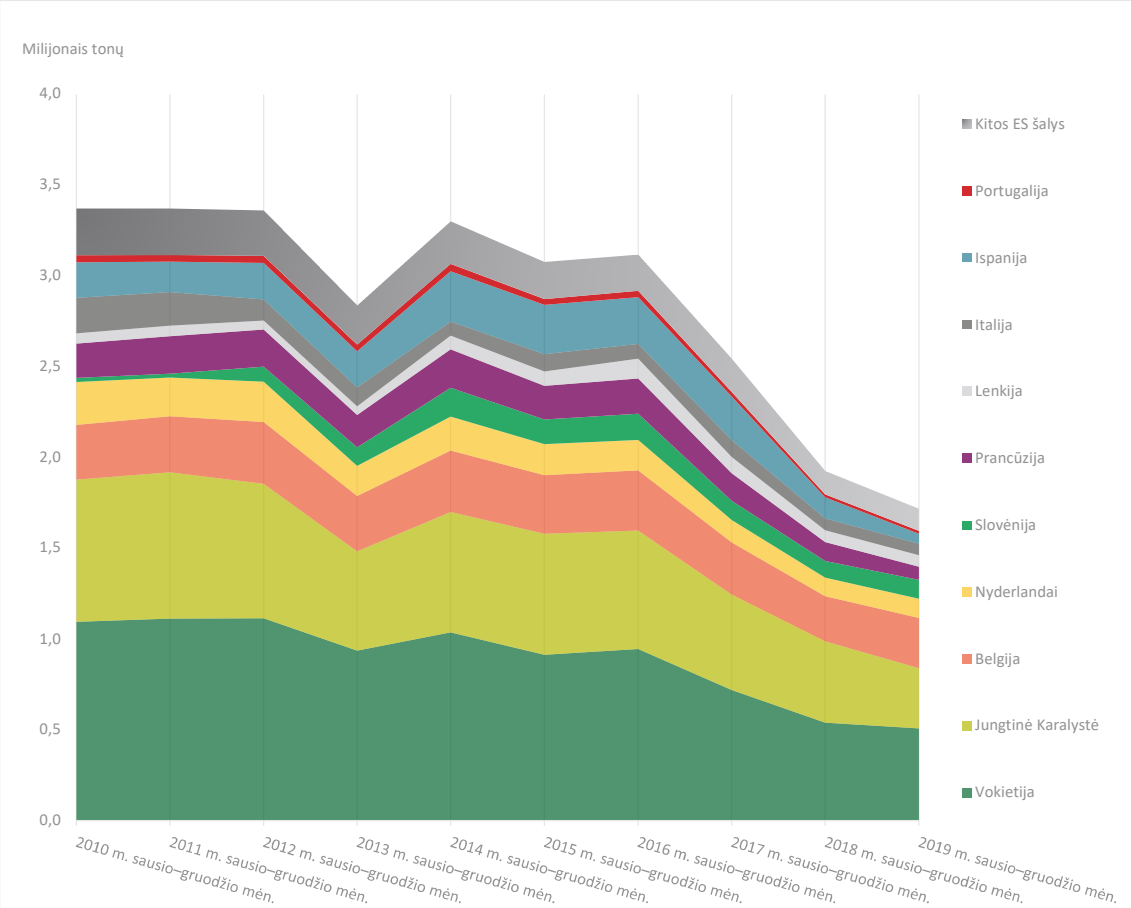
[54] Ten pat.

sąraše. 2019 m. gegužės mėn. Bazelio konvencijos šalys susitarė, kad tik iš anksto surūšiuotų, neužterštų perdirbamų plastikų, kuriuose nėra jokių neperdirbamų medžiagų ir kurie buvo parengti iškart perdirbti aplinką tausojančiu būdu, vežimas laikomas išvardytų žaliajame sąraše (nepavojingų) atliekų vežimu. Šis pakeitimas įsigalios 2021 m. sausio 1 d.

Plastiko atliekų ir plastikinių pakuočių atliekų eksportas mažėja

57 Plastiko atliekų eksportas už ES ribų mažėjo, ypač per pastaruosius trejus metus. Toliau pateiktoje diagramoje parodytos pagrindinės valstybės narės, 2010–2019 m. laikotarpiu eksportavusios plastiko atliekas perdirbti už ES ribų.

13 diagrama. Pagrindinės ES valstybės, eksportuojančios plastiko atliekas už ES ribų

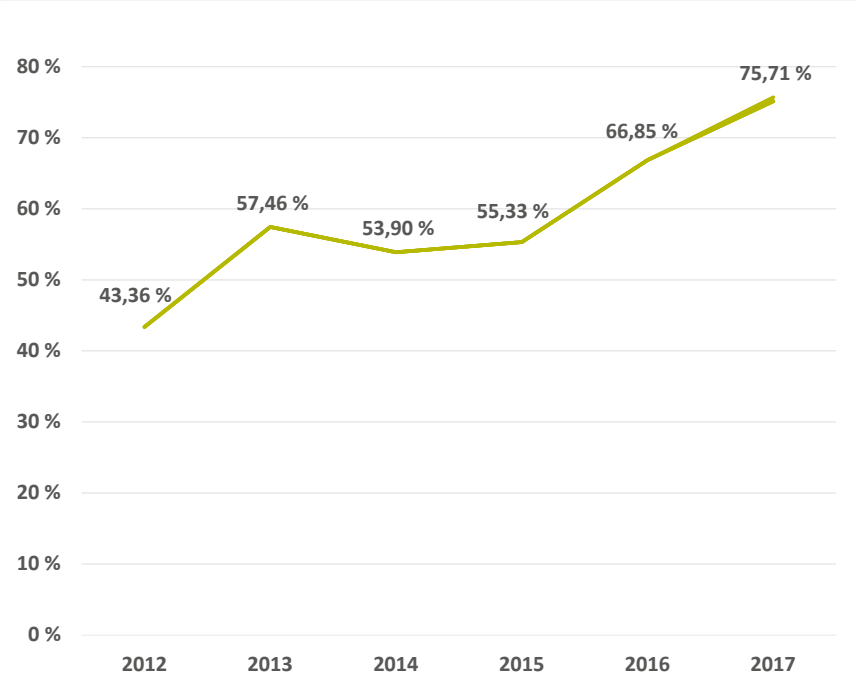


Šaltinis: EAR, remiantis Eurostato COMEXT tarptautinės prekybos prekėmis duomenimis.

58 2017 m. plastiko atliekų ir plastikinių pakuočių atliekų eksportas absoliučiais skaičiais mažėjo. Pakuočių atliekos sudaro vis didesnę plastiko atliekų eksporto už ES ribų dalį: 2012 m. ši dalis sudarė 43 %, o 2017 m. siekė 75 % (žr. ***14 diagramą***). Tai

atliekas, labai priklauso nuo atliekų perdirbimo ES išorėje. Ši tendencija turėtų būti vertinama atsižvelgiant į sunkumus, susijusius su atliekų tvarkymo infrastruktūros plėtojimu (žr. ***50*** dalį), įskaitant naujų technologijų (pavyzdžiui, cheminio perdirbimo) pateikimą į rinką plačiu mastu ir visuomenės ir įstatyminio spaudimo didinimą, siekiant išspręsti plastiko atliekų problemą.

14 diagrama. Plastikinių pakuočių atliekų eksporto dalis visame plastiko atliekų eksporte už Europos Sąjungos ribų



Šaltinis: EAR, remiantis duomenimis apie plastikinių pakuočių atliekų eksportą, gautais iš Eurostato duomenų bazės *Pakuočių atliekos pagal atliekų tvarkymo operacijas ir atliekų srautus* ir duomenimis apie plastiko atliekų eksportą, gautais iš Eurostato COMEXT tarptautinės prekybos prekėmis duomenų bazės.

Išvežamos plastikinių pakuočių atliekos sudaro trečdalį ES ataskaitose pateikiamo perdirbimo rodiklio

59 Plastikinių pakuočių atliekos gali būti išvežamos už ES ribų perdirbti. Eksportuotojai privalo įrodyti, kad atliekos bus apdorojamos panašiomis sąlygomis, kuriomis jos apdorojamos ES[55]. Valstybės narės pasinaudojo šia galimybe išvežti didelį plastiko atliekų kiekį į užjūrio šalis ir visų pirma į Aziją (žr. ***2 lentelę***). „Plastics Europe“ duomenimis, 2018 m. ES išvežė 6,5 % visų surinktų plastiko atliekų į užjūrio šalis. Tai atitinka 20,2 % plastiko atliekų, siunčiamų į perdirbimo įrenginius. Išvežamos perdirbti

[55] Atliekų pagrindų direktyva.

už ES ribų plastikinių pakuočių atliekos sudaro 27–30 % ataskaitose pateikiamo plastikinių pakuočių atliekų perdirbimo per 2012–2017 m. laikotarpį[56]. Tai rodo, kad atliekų išvežimas perdirbti už ES ribų atlieka svarbų vaidmenį siekiant plastikinių pakuočių perdirbimo tikslų.

2 lentelė. ES plastiko atliekų eksportas

	2010 m.	2011 m.	2012 m.	2013 m.	2014 m.	2015 m.	2016 m.	2017 m.	2018 m.	2019 m.
Už ES eksportuojamos plastiko atliekos (milijonais tonų)	3,37	3,37	3,36	2,84	3,30	3,08	3,12	2,55	1,93	1,72
10 pagrindinių paskirties vietų Azijoje (% viso ES eksporto)	95 %	96 %	95 %	94 %	95 %	95 %	94 %	91 %	86 %	83 %

Šaltinis: EAR, remiantis Eurostato COMEXT tarptautinės prekybos prekėmis duomenimis.

60 ES ekonominės veiklos vykdytojai privalo gauti dokumentus, kuriais patvirtinama, kad plastikinių pakuočių atliekų apdorojimas (įskaitant perdirbimą) trečiojo šalyje atliekamas taikant maždaug tokius pat standartus, kaip taikomus ES. Vis dėlto Europos aplinkos agentūra pažymi, kad atliekų apdorojimas ne ES šalyse dažnai kelia didesnį pavojų aplinkai, susijusį su tarša, išmetamu CO_2 kiekiu ir į aplinką patenkančio plastiko kiekiu, nei jų apdorojimas arba perdirbimas ES. Norint užtikrinti, kad būtų laikomasi ES standartų, dažnai nepakanka patikrinti, ar laikomasi ES plastiko atliekų apdorojimo standartų trečiojoje šalyje[57]. Valstybių narių nacionalinės valdžios institucijos neturi kontrolės įgaliojimų trečiosiose šalyse, o didesnės gamintojo atsakomybės organizacijos, atsakančios už plastikinių pakuočių atliekų tvarkymą, retai atlieka patikras vietoje. Tai reiškia nepakankamą užtikrinimą, susijusį su perdirbimu už ES ribų, ir didelę neteisėtos veiklos riziką.

61 Pagal 2018 m. atnaujintą PPWD ir įgyvendinimo taisykles[58] reikalaujama, kad valstybės narės kokybės patikros ataskaitoje aprašytų konkrečias stebėsenos ir patvirtinimo priemones, kurių ėmėsi siekdamos užtikrinti, kad plastikinių pakuočių atliekų eksportuotojai laikytųsi apdorojimo sąlygų lygiavertiškumo įpareigojimo.

[56] Remiantis Eurostato duomenimis.

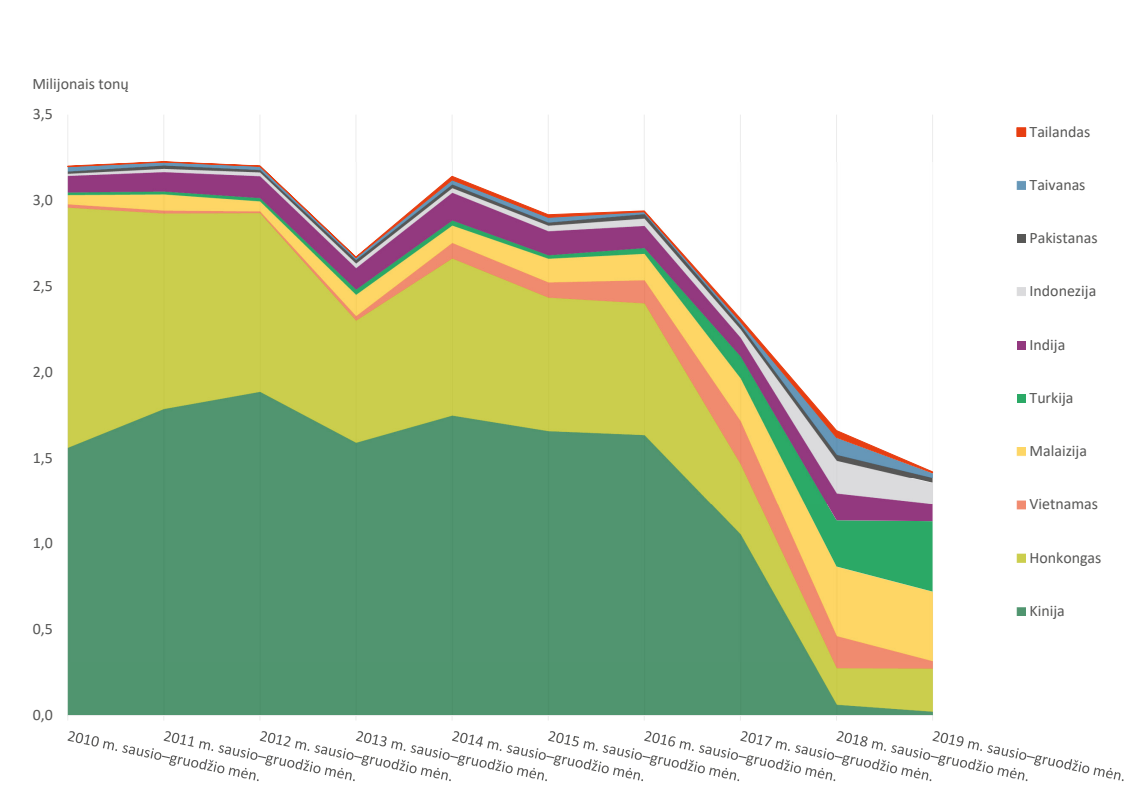
[57] EAA, „Prekyba plastiko atliekomis ir aplinka“ (angl. „Plastic waste trade and the environment“), 2019 m. spalio mėn.

[58] 2019 m. balandžio 17 d. Komisijos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2019/665.

Kinijai uždraudus importuoti plastiko atliekas pasikeitė eksporto iš ES valstybių narių paskirties vieta

62 Iki 2018 m. Kinija (įskaitant Honkongą) buvo pagrindinės ES plastiko atliekų eksporto paskirties šalys, į kurias buvo eksportuota 77 % (2,4 milijono tonų) visų 2016 m. ES eksportuotų plastiko atliekų. 2017 m. liepos mėn. Kinija paskelbė plastiko atliekų importo draudimą, kuris įsigaliojo 2018 m. pradžioje. Paskelbus šį draudimą, eksportas į Kinija greitai sumažėjo ir įvairėjo ES plastiko atliekų paskirties šalių spektras (žr. ***15 diagramą***). 2016–2018 m. ES plastiko atliekų importas į kitas Azijos šalis labai padidėjo: importas į Tailandą – aštuonis kartus, į Turkiją – septynis kartus, į Taivaną – penkis kartus, į Indoneziją – tris kartus. Todėl dar daugiau šalių taip pat nustatė plastiko atliekų importo apribojimus. 2019 m. duomenys rodo, kad Turkija ir Malaizija yra pagrindinės plastikinių pakuočių atliekų eksporto paskirties šalys Azijoje.

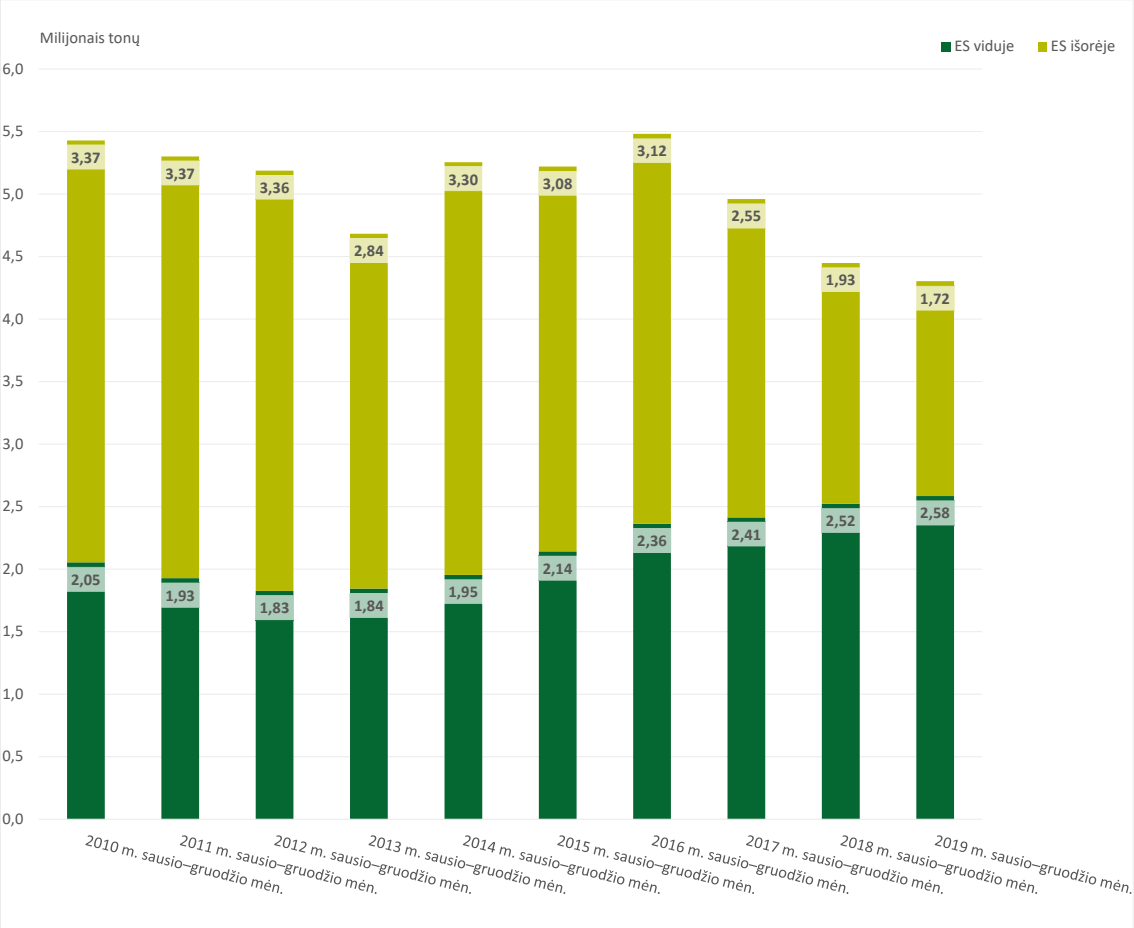
15 diagrama. Pagrindinės ES plastiko atliekų paskirties šalys Azijoje



Šaltinis: EAR, remiantis Eurostato COMEXT tarptautinės prekybos prekėmis duomenimis.

63 Dėl Kinijos draudimo taip pat sparčiau didėjo plastiko atliekų judėjimas ES viduje (žr. ***16 diagramą***). Šie pokyčiai galėjo įvykti dėl atliekų judėjimo iki turimos infrastruktūros ES viduje (perdirbimo, deginimo ir sąvartynų pajėgumų) arba dėl skirtingų tranzito kelių vykstant plastiko atliekų eksportui už ES ribų.

16 diagrama. Prekybos plastiko atliekomis ES viduje ir ES išorėje raida



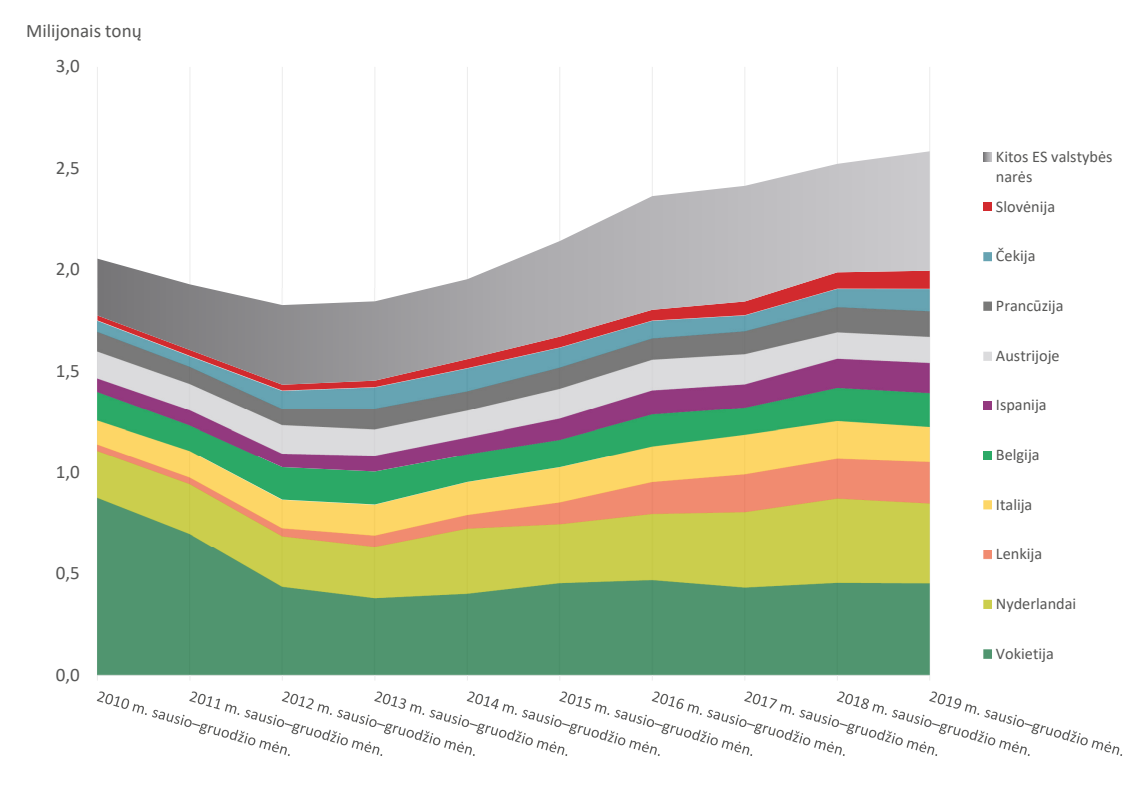
Šaltinis: EAR, remiantis Eurostato COMEXT tarptautinės prekybos prekėmis duomenimis.

64 2016–2019 m. plastiko atliekų importas į kai kurias valstybes nares labai padidėjo. Slovėnijoje jis padidėjo 68 %, Lenkijoje – 30 %, Čekijoje – 26 %, Ispanijoje – 25 %, o Nyderlanduose bei Prancūzijoje apie 20 %. ***17 diagramoje*** pateikta pagrindinių plastiko atliekų paskirties vietų ES viduje apžvalga. Importuojančios valstybės narės taip pat gali būti tik tranzito taškais (operacijos „Green Tuscany“ atvejį žr. ***3 langelyje***).

65 Dėl Kinijos draudimo sukeltų sunkumų didėja spaudimas valstybių narių pajėgumui tvarkyti savo plastikinių pakuočių atliekas. Komisija apskaičiavo, kad ES turi įrenginius, kurie gali perdirbti pusę visų ES plastiko atliekų[59]. Duomenų apie kitus plastiko atliekų rūšiavimo, deginimo ir šalinimo sąvartynuose pajėgumus nėra.

[59] Europos Komisija, „Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, pridedamas prie 2018 m. plastikų strategijos“ (angl. „Staff Working Document Accompanying the 2018 Plastics Strategy“).

17 diagrama. Pagrindinės prekybos plastiko atliekomis ES viduje paskirties šalys



Šaltinis: EAR, remiantis Eurostato COMEXT tarptautinės prekybos prekėmis duomenimis.

66 Siekdamos išlaikyti dabartinį plastikinių pakuočių perdirbimo rodiklį ir jį padidinti, kad atitiktų naujus tikslus, valstybės narės turės padidinti ir pagerinti savo perdirbimo pajėgumus, kurių pakaktų:

- plastikinių pakuočių atliekų, kurioms bus taikoma griežtesnė Bazelio konvencijos (žr. ***56*** dalį) kontrolė ir dėl to jas bus nelengva arba net neįmanoma eksportuoti už ES ribų perdirbimo tikslais, kiekiui;

- plastikinių pakuočių atliekų, kurios šiuo metu ataskaitose pateikiamos kaip perdirbtos, tačiau bus perklasifikuotos kaip neperdirbtos pasikeitus ataskaitų teikimo reikalavimams, kiekiui;

- pasiekti reikalingą perdirbtų plastikinių pakuočių atliekų kiekio padidinimą, kad būtų pasiekti 2025 ir 2030 m. teisiškai privalomi tikslai.

Neteisėta prekyba plastiko pakuočių atliekomis: nusikaltimas aplinkai

67 Nusikaltimai aplinkai yra veikos, kuriomis pažeidžiami aplinkos apsaugos teisės aktai ir padaroma arba gali būti padaroma didelė žala aplinkai ir / arba žmonėms. ES priėmė Direktyvą 2008/99/EB dėl aplinkos apsaugos pagal baudžiamąją teisę, kurioje reikalaujama, kad valstybės narės nusikaltimus aplinkai laikytų nusikalstamomis veikomis. Pagrindinės nusikaltimų aplinkai sritys, be kita ko, apima neteisėtą atliekų vežimą ir kaupimą sąvartynuose.

Neteisėtas plastiko atliekų šalinimas yra rimtas ir sudėtingas nusikaltimas

68 Nusikaltimai aplinkai, įskaitant neteisėtą plastiko atliekų vežimą ir išmetimą, turi didelį poveikį aplinkai, laukinei augalijai ir gyvūnijai ir žmonių sveikatai ir dėl jų patiriama didelių ekonominių nuostolių. 2013 m. Komisijos ataskaitoje padaryta išvada, kad dėl neteisėto atliekų šalinimo ir nepakankamų atliekų apdorojimo įrenginių buvo prarastos ekonomikos augimo galimybės ir kilo grėsmės aplinkai[60]. Neteisėtas atliekų šalinimas yra susijęs su organizuotu nusikalstamumu[61] ir pinigų plovimu ir yra viena iš pelningiausių neteisėtų rinkų pasaulyje, lygiai taip pat kaip prekyba žmonėmis ir neteisėta prekyba narkotikais ir šaunamaisiais ginklais, nes baudžiamojo persekiojimo rizika yra maža, taip pat mažos ir skiriamos baudos[62]. 2013 ir 2017 m. Europolo Sunkių formų ir organizuoto nusikalstamumo grėsmių vertinimuose toks nusikaltimas žymimas kaip didelė grėsmė ir prioritetinė Europolo darbo sritis, kuri apima valstybių narių veiksmų koordinavimą (žr. ***3 langelį***).

[60] Europos Komisija: „Ataskaita dėl ES atliekų teisės aktų įgyvendinimo“, COM (2013) 6 *final*, 2013 m. sausio 17 d.

[61] Projektas „WasteForce“: „Įspėjimai apie su atliekomis susijusius nusikaltimus“ (angl. „Waste Crime Alerts“).

[62] Europos Sąjungos veiksmai kovojant su nusikaltimais aplinkai (angl. EFFACE): „Crime and the EU. Synthesis of the Research Project Final synthesis Report of the Research Project“, 2016 m. kovo mėn.

69 Tarybos ataskaitoje dėl nusikaltimų aplinkai[63] nurodyta, kad dabartinis su atliekomis susijusių nusikaltimų aptikimo ir baudžiamojo persekiojimo lygis yra žemas. Apskaičiuota, kad šis lygis yra daug žemesnis[64] už kitų rūšių nusikaltimų aptikimo ir baudžiamojo persekiojimo lygį, o sankcijos nėra proporcingos ir atgrasančios ir kartais yra mažesnės nei pelnas iš neteisėtos veiklos[65]. Dėl vežimo grandinės sudėtingumo sunku vykdyti dalyvaujančių šalių baudžiamąjį persekiojimą ir įrodyti, kad jos žinojo apie neteisėtą atliekų šalinimą. Prieš atliekas neteisėtai pašalinant jos gali daug kartų eiti iš rankų į rankas keliose šalyse, o pirmasis subjektas, inicijavęs atliekų srautą, gauna dokumentus, kuriais patvirtinama, kad plastikinių pakuočių atliekos perdirbtos. ***3 langelyje*** diagramoje pateikiamas teorinis pavyzdys, kaip gali vykti neteisėta tarptautinė prekyba plastikinių pakuočių atliekomis, kuriuo siekiama papildyti realaus gyvenimo atvejį, kuris buvo atskleistas vykdant Europolo operaciją „Green Tuscany“.

[63] Europos Sąjungos Taryba: „Galutinė aštuntojo nusikaltimų aplinkai tarpusavio vertinimo etapo ataskaita. Informacija ir diskusijos Taryboje“ (angl. „Final report of the Eighth round of mutual evaluations on environmental crime - Information and discussion at the Council“), 2019 m. lapkričio 15 d.

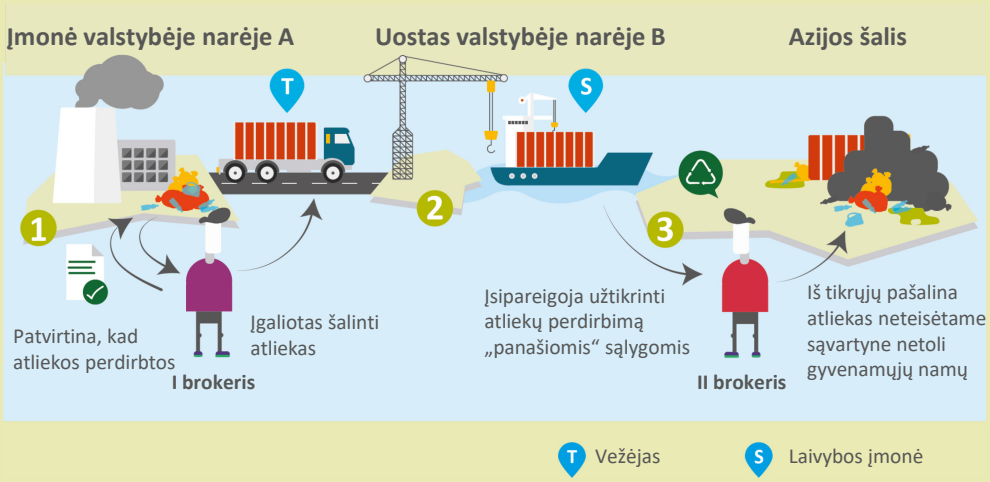
[64] Europos prokurorų tinklas aplinkos klausimais: Aplinkos baudžiamojo persekiojimo kovojant su nusikaltimais aplinkai Europoje ataskaita (angl. „Environmental prosecution report tackling environmental crime in Europe“), 2017 m. kovo mėn.

[65] Kova su neteisėta prekyba EEĮA: „Apibendrinamoji ataskaita“ (angl. „Summary Report“), 2015 m. rugpjūčio 30 d.

3 langelis.

Neteisėta prekyba plastiko pakuočių atliekomis

Teorinis neteisėtas atliekų srautas



Šaltinis: EAR.

Operacija „Green Tuscany“

2019 m. 96 žmonės buvo suimti atliekant operaciją „Green Tuscany“; Italijos ir Slovėnijos teisėsaugos institucijų bendradarbiavimą koordinavo Europolas. Šie 96 asmenys priklausė organizuotai nusikalstamai grupei, kuri neteisėtai gabeno plastiko atliekas iš Italijos į Kiniją per Slovėniją. Slovėnijos įmonės teikė Italijos įmonėms dokumentus, kuriais buvo patvirtinama, kad prieš išsiunčiant atliekas į Kiniją jos buvo perdirbtos. Per šią operaciją buvo aptikta 560 neteisėto plastiko atliekų vežimo atvejų, kurių bendra vertė – 8 milijonai eurų.

Šaltinis: Europolas.

Plastiko atliekos yra viena iš pagrindinių neteisėtai vežamų prekių

70 IMPEL, Europos Sąjungos aplinkos apsaugos teisės aktų įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo tinklas, 2011 m. apskaičiavo, kad neteisėtai parduodamos atliekos sudaro maždaug 20 % visų ES atliekų vežimo atvejų[66]. 2019 m. Muitinių bendradarbiavimo taryba pradėjo operaciją „Demeter“, jungtinę iniciatyvą, skirtą kovoti su neteisėtu atliekų vežimu, kuri buvo pakartota kelis kartus. Neseniai paskelbti operacijos „Demeter“ rezultatai[67] patvirtina, kad plastiko atliekų vežimas yra viena iš pagrindinių

[66] Tinklas „EnviCrimeNet“: „Nusikaltimų aplinkai ataskaita“ (angl. „Report on Environmental Crime“), 2016 m. gegužės 27 d.

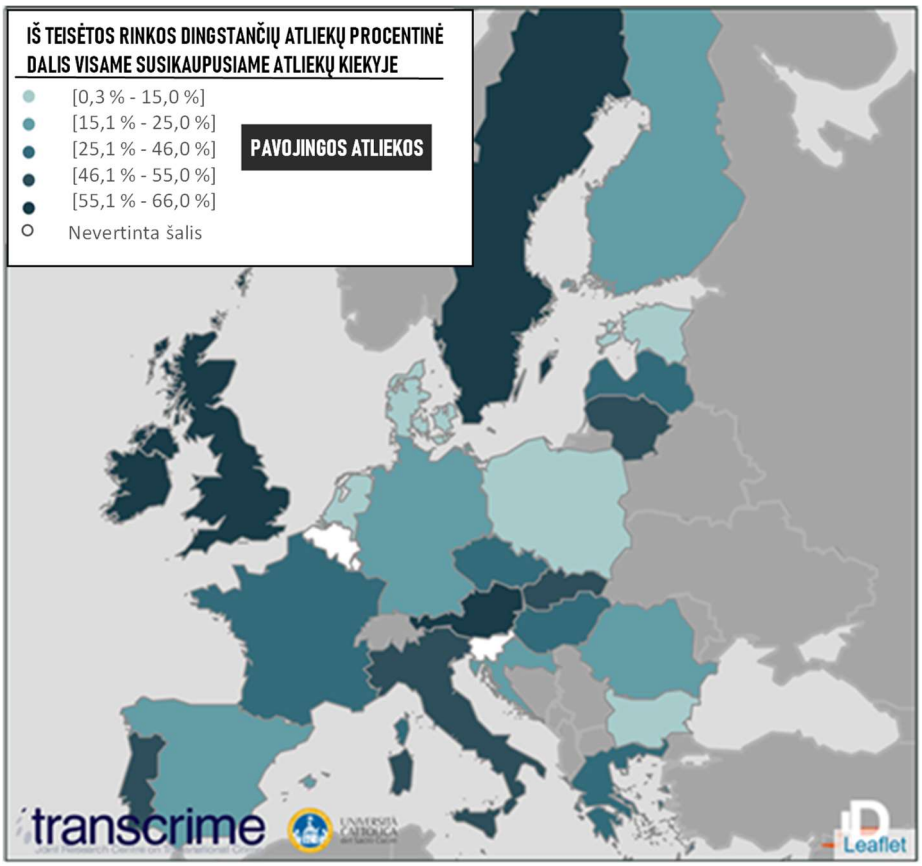
[67] 2019 m. operacija „Demeter“ (angl. „Operation Demeter of 2019“).

neteisėtų atliekų vežimo rūšių (kartu su EEĮA), sudarančių apie 23 % visų konfiskuotų prekių

71 2017 m. „Block Waste“[68] apskaičiavo, kad kasmet vidutiniškai 13 % visų nepavojingų atliekų dingsta iš ES teisėtos atliekų rinkos. Pavojingų atliekų atveju ši procentinė dalis didėja iki 33 % (duomenys apie kiekvieną valstybę narę pateikiami ***18 diagramoje*** toliau). Iki šiol dauguma plastikinių pakuočių atliekų buvo laikomos nepavojingomis vežimo tikslais. Naujausi Bazelio konvencijos pakeitimai reiškia, kad nuo 2021 m. dauguma vežamų dabartinių plastikinių pakuočių atliekų bus prilyginamos pavojingoms atliekoms. Todėl bus draudžiama jas eksportuoti į ne EBPO šalis. Dėl to, kartu ir dėl nepakankamo pajėgumo apdoroti plastikinių pakuočių atliekas ES viduje, didėja rizika, kad jos bus šalinamos neteisėtai tiek ES teritorijoje, tiek jas vežant į trečiąsias šalis.

[68] Projektas „Block Waste“: „Neteisėtos prekybos atliekomis ES tiriamasis įvertis“ (angl. „An exploratory estimate of the extent of illicit waste trafficking in the EU“), 2017 m. spalio 31 d. (Europos Sąjungos Vidaus saugumo fondo bendrai finansuojamas projektas).

18 diagrama. Apskaičiuota iš teisėtos rinkos pašalintų pavojingų atliekų dalis



© Block Waste ES finansuojamas projektas.

ES teisinėje sistemoje, skirtoje kovoti su nusikaltimais atliekų srityje, būta trūkumų

72 2008 m., reaguodama į šią didėjančią problemą, ES priėmė Direktyvą 2008/99/EB dėl aplinkos apsaugos pagal baudžiamąją teisę. Joje reikalaujama, kad valstybės narės nusikalstama veika laikytų veiklą, kuria pažeidžiami ES aplinkos apsaugos teisės aktai, ir užtikrintų, kad už ją būtų baudžiama veiksmingomis, proporcingomis ir atgrasančiomis baudžiamosiomis sankcijomis. Tokia veikla apima atliekų, kurios galimai bus kenksmingos aplinkai arba žmonėms, surinkimą, vežimą (įskaitant neteisėtą vežimą), panaudojimą ir šalinimą. Tokios priemonės galėtų būti taikomos visoje pridėtinės vertės grandinėje – nuo atliekas gaminančio subjekto iki prekiautojų, brokerių, vežimo ekonominės veiklos vykdytojų ir paskirties vietos ekonominės veiklos vykdytojų. Šiuo metu ši direktyva yra peržiūrima.

73 Europos Sąjungos veiksmų kovojant su nusikaltimais aplinkai (angl. EFFACE)[69] ataskaitoje buvo nurodyta daug problemų, dėl kurių nukenčia Nusikaltimų aplinkai direktyvos veiksmingumas ir atitinkamai kovos su neteisėta prekyba atliekomis, įskaitant neteisėtą prekybą plastikinių pakuočių atliekomis, veiksmingumas, visų pirma:

- duomenų apie užterštas vietas, taip pat sankcijas ir baudžiamojo persekiojimo lygį, stoka;
- sunkumai nustatant, koks elgesys laikomas nusikaltimu aplinkai, kurie atsiranda dėl teisinio neapibrėžtumo, pavyzdžiui, atliekų apibrėžties, palyginti su atliekomis nebelaikomų atliekų apibrėžtimi;
- nesugebėjimas ES teisės aktais kovoti su didėjančiu organizuotų nusikaltimų grupių įsitraukimu į nusikaltimus aplinkai, kurie vėliau tampa susiję su kitais nusikaltimais, pavyzdžiui, pinigų plovimu (nuo to laiko Trečiąja kovos su pinigų plovimu direktyva[70] buvo atnaujinta pirminio nusikaltimo apibrėžtis, kad apimtų nusikaltimus aplinkai);
- suderintų ES sankcijų (administracinių / baudžiamųjų / civilinių) derinio taisyklių nebuvimas;
- specialiųjų policijos pajėgų, prokuratūrų ir teisėjų, kurie tirtų nusikaltimus aplinkai, trūkumas.

[69] Europos Sąjungos veiksmai kovojant su nusikaltimais aplinkai (angl. EFFACE): „Crime and the EU. Synthesis of the Research Project Final synthesis Report of the Research Project“, 2016 m. kovo mėn.

[70] 2018 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2018/1673 dėl kovos su pinigų plovimu baudžiamosios teisės priemonėmis.

Galimybių, trūkumų, sunkumų ir rizikų apžvalga

74 Visos valstybės narės pranešė, kad pasiekė savo 2008 m. 22,5 % plastikinių pakuočių perdirbimo tikslą. Dėl pagal teisės aktus leidžiamų taikyti duomenų rinkimo ir teikimo metodų skirtumų labai skyrėsi valstybių narių ataskaitose pateikti perdirbimo lygiai ir sumažėjo duomenų patikimumas. Buvo nustatyta didelių teisinės ir reguliavimo sistemos, taikomos plastikinių pakuočių atliekoms, trūkumų, susijusių su šių sistemų struktūra, įgyvendinimu ir vykdymu. Plastikinės pakuotės lieka vienintelė plastiko atliekų rūšis, kuriai taikomas privalomas perdirbimo tikslas. Kiti sektoriai, kuriuose susidaro plastiko atliekos, net jei jiems nustatomi platesni atliekų tvarkymo tikslai, dar turi parengti specialias plastiko atliekų tvarkymo strategijas arba nustatyti konkrečius plastiko atliekų tvarkymo tikslus. Artimiausiu metu Komisija peržiūrės atliekų teisės aktus, taikomus kai kuriuose iš šių sektorių (pavyzdžiui, automobilių ir statybos).

75 ES savo valstybėms narėms nustatė naujus plataus užmojo plastikinių pakuočių perdirbimo tikslus iki 2025 m. (50 %) ir iki 2030 m. (55 %). Ji taip pat nustatė griežtesnes perdirbimo veiksmingumo vertinimo taisykles, taikomas valstybių narių plastikinių pakuočių perdirbimo rodikliams. Taip turėtų būti tiksliau atspindimas faktinis plastikinių pakuočių perdirbimo rodiklis. Tačiau dėl to numatomas ES ataskaitose pateikiamo plastikinių pakuočių perdirbimo rodiklio sumažėjimas. Komisija palankiai vertina tikėtiną duomenų tikslumo padidėjimą ir pabrėžia, kad jei ES turi beveik du kartus padidinti jos perdirbamų plastikinių pakuočių kiekį iki 2030 m., visos valstybės narės ir ekonominės veiklos vykdytojai visoje pridėtinės vertės grandinėje turi imtis suderintų veiksmų. Šių tikslų įgyvendinimas būtų svarbus žingsnis siekiant ES žiedinės ekonomikos tikslų ir taip sustiprinant ES kaip pasaulinės lyderės poziciją plastikinių pakuočių perdirbimo srityje. Šioje apžvalgoje pabrėžiamos tam tikros ES veiksmų siekiant išspręsti plastiko atliekų problemą galimybės, spragos, problemos ir rizikos.

Galimybės

76 ES plastikinių pakuočių perdirbimo ataskaitų teikimo sistema buvo sustiprinta ir suderinta, todėl gali didėti pasitikėjimas šia sistema. Dėl griežtesnių atskiro atliekų rinkimo taisyklių ir didesnės gamintojų atsakomybės turėtų būti surenkamas didesnis tinkamų perdirbti atliekų kiekis ir jų kokybė turėtų būti geresnė. Diferencijuojant mokesčius DGA sistemose sudaroma galimybė skatinti gaminti perdirbamas pakuotes ir taip sustiprinti vieną iš pagrindinių priemonių, kurias valstybės narės gali taikyti

siekdamos naujų tikslų, ir pasiųsti aiškią žinią rinkai teikti pirmenybę perdirbamumui. Galimais naujais sugriežtintais ir vykdomais esminiais reikalavimais būtų galima pasiekti geresnį pakuočių projektavimą numatant perdirbimo galimybę ir paskatinti pakilti atliekų hierarchijoje skatinant pakartotinį naudojimą. Visas šias pastangas galima paremti ES mokslinių tyrimų finansavimu. Toliau plėtojant perdirbimo pramonę ir rinkos prisitaikymą prie griežtesnių žiediškumo principų, visų pirma integruojant perdirbtus plastikus į naujus produktus, būtų galima sukurti darbo vietų ir ES įmonėms įgyti pradininko pranašumą tam tikruose sektoriuose.

Trūkumai

77 Plastikinių pakuočių atliekos yra didžiausias vienarūšių atliekų srautas (61 % visų plastiko atliekų) ir joms nustatomi plataus užmojo ES plastikų perdirbimo tikslai. Nė vienam iš kitų pagrindinių plastiko atliekų srautų (žemės ūkio, statybos, elektros ir elektroninės įrangos ir automobilių), kurie kartu sudaro 22 % plastiko atliekų ES, nebuvo nustatyti jokie panašaus pobūdžio tikslai jų plastiko atliekų tvarkymo srityje. Manoma, kad taikant sustiprintą ir griežtesnę ES plastikinių pakuočių perdirbimo ataskaitų teikimo sistemą, ES vidutinis ataskaitose pateikiamas plastikinių pakuočių perdirbimo rodiklis sumažės nuo 41 % (2017 m.) iki vos 32–29 %. Šie nauji skaičiai parodo didelį atotrūkį tarp dabartinio ES perdirbimo lygio ir jos tikslų 2025 m. (50 %).

Sunkumai

78 Norint per kitus dešimt metų gerokai padidinti ES vidutinį plastikinių pakuočių perdirbimo rodiklį, o kartu pagerinti perdirbtosios medžiagos dalies panaudojimą naujuose produktuose tikrai gali kilti sunkumų Tai bus dar didesnė problema toms valstybėms narėms, kurios šiuo metu nėra pasiekusios ES vidutinio plastikinių pakuočių perdirbimo rodiklio (žr. ***7 diagramą***). Atsižvelgiant į naujos Bazelio konvencijos įsigaliojimą 2021 m., perdirbimo pajėgumų didinimo Europoje problema tampa dar didesnė. Todėl eksportuoti plastikinių pakuočių atliekas, kurios sudaro trečdalį 2017 m. ES ataskaitose pateikto plastikinių pakuočių perdirbimo rodiklio, į trečiąsias šalis bus sunkiau ir padidės spaudimas ES perdirbimo pajėgumams.

Rizikos

79 Atsižvelgiant į pirmiau pabrėžtus sunkumus ir trūkumus, kyla rizika, kad kai kurios valstybės narės nepasieks naujų ES plastikinių pakuočių perdirbimo tikslų ir dėl to kils pavojus, kad bus neįvykdytas ir ES bendras tikslas. Numatomas spaudimo ES plastikų

perdirbimo pajėgumams didėjimas sutaps su tikėtinu atliekų vežimo į ne ES šalis, kurios yra svarbi perteklinių plastiko atliekų rinka, sumažėjimu. Todėl kyla rizika, kad daugės su atliekomis susijusių nusikaltimų ir neteisėto jų vežimo atvejų, o prie to prisidės dabartinės ES teisinės sistemos, taikomos aplinkos apsaugai pagal baudžiamąją teisę, trūkumai.

80 ES siekis pagerinti savo plastikinių pakuočių perdirbimą atspindi plastikų sukeliamų aplinkos apsaugos problemų dydį. Nauji plastikinių pakuočių atliekų teisės aktai ir tikslai yra ženklas, kad ES ir valstybės narės yra įsipareigojusios skirti, kartais gana didelius, išteklius plastiko atliekų problemai spręsti. Šioms problemoms išspręsti reikalingi suderinti visų dalyvių veiksmai visoje pridėtinės vertės grandinėje.

Šią apžvalgą priėmė I kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Samo JEREB, 2020 m. rugsėjo 9 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Europos Audito Rūmų vardu

Pirmininkas
Klaus-Heiner LEHNE

Akronimai ir santrumpos

APD: Atliekų pagrindų direktyva

CEN: Europos standartizacijos komitetas

DGA: didesnė gamintojų atsakomybė

DGAA: Didesnės gamintojų atsakomybės aljansas

EBPO: Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

EEĮA: elektros ir elektroninės įrangos atliekos

EFFACE: Europos Sąjungos veiksmai kovojant su nusikaltimais aplinkai. Nusikaltimų aplinkai mokslinių tyrimų projektas

EGAR: elektroninių atliekų sekimo vadovas

ENTP: eksploatuoti netinkama transporto priemonė

IMPEL tinklas: Europos Sąjungos aplinkos apsaugos teisės aktų įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo tinklas

JT: Jungtinės Tautos

PET: polietileno tereftalatas

PPWD: Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyva

Programa „Horizontas 2020“: programa „Horizontas 2020“ yra mokslinių tyrimų finansavimo programa

UGS: Užstato grąžinimo sistemos

VPK: vienkartiniai plastikiniai gaminiai

ŽEVP: Žiedinės ekonomikos veiksmų planas

ŽPAA: Žiedinės plastikų ekonomikos aljansas

Žodynėlis

Aplinkosaugos veiksmų programa: ES aplinkos politikos bendra daugiametė politikos sistema. Aplinkosaugos veiksmų programoje apibrėžti svarbiausi vidutinės trukmės ir ilgalaikiai aplinkosaugos tikslai ir nustatyta pagrindinė strategija, įskaitant, kai tikslinga, konkrečias priemones.

Atliekomis nebelaikomos atliekos: remiantis Atliekų pagrindų direktyva 2008/98/EB, tam tikros konkrečios atliekos nustoja būti atliekomis, kai su jomis atliekama naudojimo operacija, įskaitant perdirbimą, ir jos atitinka konkrečius Komisijos konkrečioms medžiagoms nustatytus kriterijus.

Atliekų naudojimas: tai visos veiklos rūšys, išvardytos Direktyvos 74/442/EB IIB priede. Ši plati apibrėžtis apima 13 skirtingų veiklos rūšių, visų pirma metalų perdirbimą / atnaujinimą ir rūgščių arba bazių regeneravimą.

Bazelio konvencija dėl pavojingų atliekų tarpvalstybinių pervežimų bei jų tvarkymo kontrolės (Bazelio konvencija): daugiašalis aplinkos susitarimas, kuriuo siekiama apsaugoti žmonių sveikatą ir aplinką nuo neigiamo poveikio, kuris patiriamas dėl pavojingų atliekų ir kitų atliekų susidarymo, tarpvalstybinių pervežimų ir tvarkymo. Pagal šią konvenciją į ne EBPO šalis draudžiama eksportuoti pavojingas atliekas ir kai kurias „atliekas, kurioms reikia skirti ypatingą dėmesį“ (t. y. buitines atliekas ir nuo 2021 m. – plastiko atliekas, kurias sunku perdirbti). Kitų atliekų eksportas į ne EBPO šalis leidžiamas tik laikantis konkrečių sąlygų, įskaitant reikalavimą gauti išankstinį sutikimą iš paskirties ir tranzito šalių.

Cheminis perdirbimas: sąvoka, vartojama apibūdinant naujoviškas technologijas, kurias naudojant vartotojų panaudotų plastikų atliekos paverčiamos cheminėmis medžiagomis, kurios bus naudojamos kaip žaliavos, iš kurių galima gauti grynus polimerus naujiems plastikiniams gaminiams kurti.

Didesnė gamintojų atsakomybė: pagal šią koncepciją produktą gaminančios įmonės taip pat yra atsakingos už jo tvarkymą pasibaigus jo gyvavimo ciklui ir jam tapus atlieka.

Ekologinis diferencijavimas: tai procesas, kai pakuočių gamintojo mokamas finansinis įnašas į didesnės gamintojo atsakomybės sistemą keičiamas pagal produktus arba produktų grupes, remiantis tokiais veiksniais kaip perdirbamumas, tinkamumas pakartotinai naudoti ir pavojingų medžiagų buvimas.

Filtratas: tai skystis, kuriame yra ištirpusių arba į jį patekusių aplinkai kenksmingų medžiagų, kurios gali patekti į aplinką. Jis dažniausiai naudojamas šalinant puvias arba pramonines atliekas sąvartynuose.

Gyvavimo ciklo analizė: tai poveikio aplinkai vertinimo metodika, kai poveikis vertinamas visais komercinio produkto, proceso arba paslaugos gyvavimo ciklo etapais.

Įspėjimai apie su atliekomis susijusius nusikaltimus: projektas „WasteForce“ reguliariai skelbia ataskaitas, kuriose analizuojami su atliekomis susiję nusikaltimai, apie kuriuos skelbiama žiniasklaidoje. Su plastiko atliekomis susiję nusikaltimai yra viena iš pagrindinių nustatytų nusikaltimų rūšių. Įspėjimuose taip pat nurodomas organizuotų nusikalstamų grupių dalyvavimas.

Nusikaltimai aplinkai: ši nusikaltimų kategorija apima neteisėtą atliekų vežimą ir išmetimą, neteisėtą medžiagų išleidimą arba išmetimą į orą, vandenį ar dirvožemį, neteisėtą prekybą laukiniais augalais ir gyvūnais bei neteisėtą prekybą ozono sluoksnį ardančiomis medžiagomis.

Pavojingos atliekos: atliekos, kurios kelia didelę arba galimą grėsmę visuomenės sveikatai arba aplinkai. Jų negalima šalinti įprastinėmis priemonėmis, kaip kitų šalutinių mūsų kasdienio gyvenimo produktų.

Plastikai: daugybė įvairių sintetinių arba pusiau sintetinių organinių junginių, kurie yra lengvai formuojami ir gali būti sulydyti į kietus objektus Plastikai paprastai yra didelės molekulinės masės organiniai polimerai ir dažnai jų sudėtyje yra kitų medžiagų (priemaišų). Jie paprastai yra sintetiniai, dažniausiai gaunami iš naftos chemijos produktų, tačiau daug jų variantų gaminama iš atsinaujinančių medžiagų, pavyzdžiui, polipieno rūgšties iš kukurūzų arba celiuliozės iš medvilnės pūkų.

Polietileno tereftalatas (PET): tai viena dažniausių poliesterių šeimos termoplastinio polimero derva, naudojama audinių pluoštams bei skysčių ir maisto tarai.

Polimeras: tai molekulė, kurios struktūra sudaryta iš daugybės besikartojančių struktūrinių vienetų, lemiančių būdingą didelę santykinę molekulinę masę, ir susijusias savybes (pavyzdžiui, tąsumą ir klampųjį elastingumą).

Principas „teršėjas moka“: idėja, kad fizinis asmuo arba organizacija, dėl kurių atsiranda tarša, turėtų mokėti, jog būtų galima atitaisyti dėl taršos patirtą žalą

Užstato grąžinimo sistema: tai priemoka už produktą jį perkant ir kompensacija, kai jis grąžinamas. Šia sistema siekiama apriboti įvairių rūšių taršą sukuriant paskatas grąžinti produktą.

(Transporto priemonių) pakartotinis panaudojimas: tai eksploatuoti netinkamos transporto priemonės dalių naudojimas tam pačiam tikslui, kuriam jos buvo pagamintos (ENTP direktyva, 2.6 straipsnis).

„Žaliajame“ sąraše išvardytos atliekos: pagal ES atliekų vežimo reglamentą „žaliajame“ sąraše išvardytos atliekos yra šio reglamento III, IIIA ir IIIB prieduose išvardytos atliekos. Iš esmės šioms atliekoms nereikia gauti susijusių šalių išankstinio leidimo joms vežti.

Audito Rūmų grupė

Europos Audito Rūmų apžvalga. ES veiksmai siekiant išspręsti plastiko atliekų problemą

Šią apžvalgą patvirtino Europos Audito Rūmų nario Samo Jereb vadovaujama I audito kolegija „Tvarus gamtos išteklių naudojimas“. Užduočiai vadovavo taip pat jis, jam talkino kabineto vadovė Kathrine Henderson ir kabineto atašė Jerneja Vrabič, taip pat pagrindinis vadybininkas Michael Bain, užduoties vadovas Nicholas Edwards, užduoties vadovo pavaduotoja Lucia Roşca ir auditoriai Joanna Kokot, Paolo Braz ir Marika Meisenzahl.

Dėl COVID-19 pandemijos ir griežtų izoliacijos sąlygų audito grupės nuotrauka negalėjo būti pateikta.

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2020 m.

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika įgyvendinama pagal Europos Audito Rūmų sprendimą Nr. 6–2019 dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis EAR turinys yra licencijuojamas pagal Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) licenciją. Tai reiškia, kad pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi padaryti pakeitimai. Pakartotinai naudojantis subjektas negali iškreipti pirminės dokumentų prasmės ar minties. EAR nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Jūs privalote išsiaiškinti papildomas teises, jeigu tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, EAR darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikti trečiųjų asmenų kūriniai. Kai gaunamas leidimas, juo panaikinamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų.

5 diagrama. © EBPO, 2018 m.
18 diagrama. © ES finansuojamas projektas „Block Waste“.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, EAR pakartotinio naudojimo politika netaikoma ir leidimai dėl jų jums nesuteikiami.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktas privatumo ir autorių teisių politikas.

Europos Audito Rūmų logotipo naudojimas

Europos Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Europos Audito Rūmų sutikimo.

Šioje apžvalgoje nagrinėjamas ES atsakas į didėjančią plastiko atliekų problemą, daugiausia dėmesio skiriant plastiko pakuočių atliekoms. 2018 m. ES plastikų strategijoje siūlomos priemonės, kuriomis siekiama pagerinti plastikinių gaminių perdirbamumą, surinkimą, rūšiavimą ir perdirbimą bei padidinti perdirbtąją jų dalį. Peržiūrėtoje Pakuočių ir pakuočių atliekų direktyvoje nustatyti nauji plastikinių pakuočių perdirbimo tikslai: 50 % iki 2025 m. ir 55 % iki 2030 m. Taikant naujas griežtesnes ataskaitų teikimo taisykles ES ataskaitose pateikiamas vidutinis plastikinių pakuočių perdirbimo rodiklis veikiausiai mažės. Net plastikinių pakuočių – labiausiai išplėtotos plastikų strategijos dalies – srityje, suderintais suinteresuotų subjektų veiksmais, kurių imamasi plastikinių pakuočių ES ir valstybių narių lygmeniu, reikės sumažinti didelį atotrūkį tarp dabartinio perdirbimo lygio ir tikslo, kurį turėsime būti pasiekę jau po 5–10 metų.

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklausos: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

CURIA RATIONUM
EUROPOS AUDITO RŪMAI