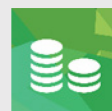


Különjelentés

## A nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapuló uniós bevétel

Rögös kezdet, adat-összehasonlíthatósági és -megbízhatósági problémák



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK

# Tartalomjegyzék

	Bekezdés
<b>Összefoglaló</b>	I–VIII
<b>Bevezetés</b>	01–17
<b>A nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapuló új saját forrás</b>	01–07
<b>A műanyagalapú saját forrás kiszámítása és beszédése</b>	08–10
<b>A keletkezett és újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék mennyiségének kiszámítása</b>	11–15
<b>Feladat- és felelősségi körök</b>	16–17
<b>Az ellenőrzés hatóköre és módszere</b>	18–24
<b>Észrevételek</b>	25–94
<b>Az új saját forrás bevezetése nem volt zökkenőmentes, ami pontatlan becsléseket eredményezett</b>	25–60
A tagállamok nem voltak kellően felkészülve, és a bizottsági támogatás releváns volt ugyan, de nem időszerű	25–41
A „műanyag” fogalmának nem megfelelő meghatározása és a jogbizonytalanság akadályozta a saját forrás harmonizált bevezetését	42–53
A végrehajtás első évében 1,1 milliárd euróval alábecsülték a műanyagalapú saját forrásokra vonatkozó előrejelzést, és GNI-alapú hozzájárulásokból való kompenzációra volt szükség az uniós költségvetés kiegyensúlyozásához	54–60
<b>Az adatok összehasonlíthatóságának és megbízhatóságának problémáival még foglalkozni kell</b>	61–94
A tagállamok eltérő összeállítási módszereket alkalmaznak, és nem egyensúlyozzák ki a kapott eredményeket	61–66
Az újrafeldolgozott mennyiséget nem az újrafeldolgozási műveletbe való bekerülési ponton mérik	67–71
Fennáll annak a kockázata, hogy az újrafeldolgozott mennyiségekre vonatkozó adatok megbízhatatlanok lehetnek, mivel nem ellenőrzik az újrafeldolgozók által átvett hulladék feldolgozását	72–88
A Bizottság ellenőrzései jól bevált eljárásokat követnek, de nem elegendőek az adatok összeállításával kapcsolatos legnagyobb kockázatok kezelésére	89–94

## **Következtetések és ajánlások**

95–98

## **Melléletek**

**I. melléklet. A műanyagalapú saját forráshoz való tagállami nettó hozzájárulások 2023-ban és a vonatkozó csökkentések**

## **Rövidítések**

## **Glosszárium**

## **A Bizottság válaszai**

## **Időrendi áttekintés**

## **Ellenőrző csoport**

# Összefoglaló

I Az uniós költségvetés fő bevételi forrásait az Európai Unió saját forrásai képezik. 2021 januárjában az Unió bevezetett egy új saját forrást, amely a tagállamok által termelt, nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapul. A cél az volt, hogy diverzifikálják az Unió bevételi forrásait, és hozzájáruljanak környezetvédelmi célkitűzéseikhez azáltal, hogy a tagállamokat az ilyen típusú hulladékok csökkentésére ösztönözik. 2023-ban a műanyagalapú saját forrásból származó bevétel 7,2 milliárd eurót tett ki, ami az Unió teljes bevételének 4,0%-a.

II Ellenőrzésünk célja az volt, hogy megvizsgáljuk a Bizottság által a tagállamokkal együttműködésben e saját forrás kezelésére létrehozott keretet. Különösen azt értékeltük, hogy a Bizottság és a tagállamok kellően felkészültek-e az új saját forrás bevezetésére, és hogy biztosítani tudják-e az új saját forrás kiszámításához szükséges adatok összehasonlíthatóságát és megbízhatóságát.

III Az ellenőrzés célja az volt, hogy korai szakaszban azonosítsa azokat a területeket, amelyeken javítani kell a számítási folyamatot. Az ellenőrzés következtetéseivel várhatóan a következő években bevezetendő új saját források kezelésével kapcsolatosan is tanulságokkal szolgálnak majd a Bizottság számára.

IV Megállapítottuk, hogy a tagállamok nem voltak kellően felkészülve a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapuló saját forrás végrehajtására, valamint hogy bár a végrehajtás nyomon követésére és támogatására irányuló bizottsági intézkedések hasznosak voltak az adatminőség javítása szempontjából, azok nem voltak időszerűek. Azt is megállapítottuk, hogy a saját források céljaira felhasznált adatok nem voltak kellően összehasonlíthatóak és megbízhatóak. Ez a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelvben meghatározott újrafeldolgozási célok eléréséről szóló beszámolóhoz használt adatokat is érinti.

V Megállapítottuk, hogy a tagállamok későn ültették át a legfontosabb jogi szempontokat. Felfigyeltünk továbbá arra, hogy a „műanyag” fogalom meghatározása a különböző uniós jogi dokumentumokban eltérő volt. A kulcsfontosságú jogi követelmények késedelmes elfogadásával együtt ez megakadályozta a saját forrás harmonizált bevezetését.

**VI** Ezenkívül a tagállamok nem alkalmaztak egyes kulcsfontosságú adatösszeállítási eljárásokat, például a keletkező hulladékra vonatkozó két összeállítási módszer alkalmazását és az eredmények kiegyensúlyozását. Nem használták a jogszabályban meghatározott mérési pontot az újrafeldolgozott mennyiségek kiszámításához, és nem alkalmazták a harmonizált szabályokon alapuló átlagos veszteségrátákat.

**VII** Emellett a Bizottság ellenőrzései – bár jól bevált eljárásokat követtek – nem voltak elégségesek ahhoz, hogy kezeljék az adatok összeállításával kapcsolatos legnagyobb kockázatokat. Megállapítottuk, hogy fennáll annak a kockázata, hogy az újrafeldolgozási folyamatok ellenőrzésének hiánya miatt az újrafeldolgozottként bejelentett műanyag csomagolási hulladékot valójában nem minden esetben dolgozzák fel újra. A tagállamok nem voltak abban a helyzetben, hogy biztosítsák, hogy az Unión kívülre exportált műanyag csomagolási hulladék újrafeldolgozásának feltételei nagyjából egyenértékűek legyenek az uniós újrafeldolgozási eljárásokkal.

**VIII** Javasoljuk a Bizottságnak, hogy:

- alkalmazza a műanyagalapú saját forrás bevezetéséből levont tanulságokat;
- javítsa az adatok összehasonlíthatóságát és megbízhatóságát;
- enyhítse annak kockázatát, hogy az újrafeldolgozó vállalatoknak küldött hulladék később nem kerül újrafeldolgozásra.

# Bevezetés

## A nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapuló új saját forrás

**01** Az uniós költségvetés fő bevételi forrásait az Európai Unió saját forrásai képezik. 2021-ig három saját forrás állt rendelkezésre: tradicionális saját források (főként az Unióba irányuló behozatalra kivetett vámokból), a hozzáadottérték-adón (héta) alapuló saját források és a bruttó nemzeti jövedelmen (GNI) alapuló saját források.

**02** 2021 januárjában az Unió új saját forrást vezetett be, amely a tagállamok által termelt, nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapul (a továbbiakban: műanyagalapú saját forrás)<sup>1</sup>. Ez volt az első jelentős változás az Unió saját forrásainak rendszerében 1988 óta, amikor bevezették a bruttó nemzeti terméken (GNP) alapuló saját forrást (ez később GNI-re változott). A műanyagalapú saját forrás egyúttal az uniós helyreállítási eszköz visszafizetését biztosító új saját források bevezetésére irányuló ütemterv első lépése is. Az ütemterv a Tanács, a Parlament és a Bizottság közötti, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló intézményközi megállapodás mellékletét képezi<sup>2</sup>.

**03** A [saját forrásokról szóló határozat](#) megemlíti, hogy ezen új saját forrás bevezetése ösztönzőleg hat az egyszer használatos műanyagok felhasználásának csökkentésére, az újrafeldolgozás előmozdítására és a körforgásos gazdaság fellendítésére. Azt is jelzi, hogy az új saját források a tervek szerint jobban támogatják majd az uniós szakpolitikák célkitűzéseit, és csökkentik a GNI-alapú tagállami hozzájárulásokat<sup>3</sup>.

**04** 2023-ban a műanyagalapú saját forrásból származó bevétel 7,2 milliárd eurót tett ki, ami az Unió teljes bevételének 4,0%-a (lásd: [1. ábra](#)). A hozzájárulások tagállamonkénti bontását az [1. melléklet](#) tartalmazza.

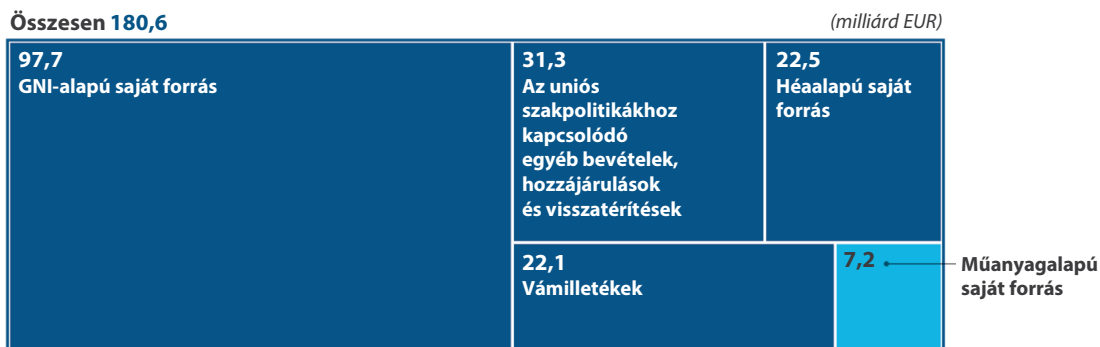
---

<sup>1</sup> A Tanács (EU) 2020/2053 határozata („a saját forrásokról szóló határozat”).

<sup>2</sup> [Intézményközi megállapodás](#) az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a költségvetési fegyelemről, valamint többek között az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről.

<sup>3</sup> A [saját forrásokról szóló határozat](#) (6) és (7) preambulumbekzdése.

## 1. ábra. Az Unió bevételi forrásai 2023-ban

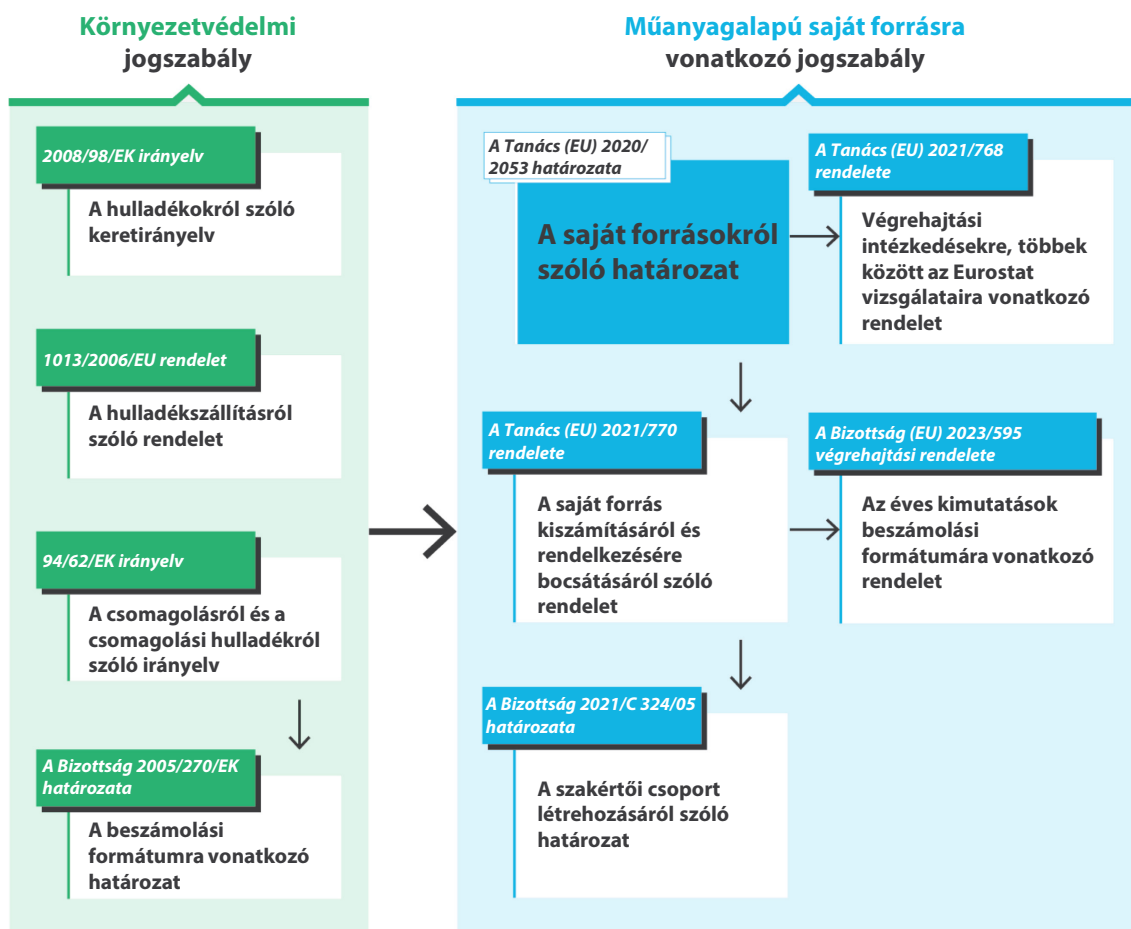


*Megjegyzés:* Ez az adat nem tartalmazza a NextGenerationEU helyreállítási eszközökhöz kapcsolódó költségvetési bevételeket, mivel az kivételes és ideiglenes jellegű.

*Forrás:* Európai Számvevőszék, az Unió konszolidált beszámolója alapján.

**05** A 2. ábra áttekintést nyújt a környezetvédelmi jogszabályokból és a műanyagalapú saját forrásra vonatkozó jogszabályokból álló jogi keretről.

## 2. ábra. A jogi keret



*Forrás:* Európai Számvevőszék.

**06** A hulladék-keretirányelv<sup>4</sup> meghatározza a hulladékgazdálkodással – többek között a hulladékkal, az újrafeldolgozással és a hasznosítással – kapcsolatos alapfogalmakat és fogalommeghatározásokat. A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv<sup>5</sup> fogalommeghatározásokat, újrafeldolgozási célokat és egyéb, kifejezetten a csomagolásra és a csomagolási hulladékra vonatkozó rendelkezéseket határoz meg. Az irányelv azt is előírja a tagállamok számára, hogy gyűjtsék össze és nyújtsák be a műanyag csomagolási hulladékra vonatkozó adatokat. 1997 óta ezek az adatok szolgálnak annak ellenőrzésére, hogy teljesültek-e az irányelvben meghatározott újrafeldolgozási célkitűzések. A hulladékszállításról szóló rendelet<sup>6</sup> meghatározza a hulladék Unión belüli szállítására és nem uniós országokba történő kivitelére vonatkozó szabályokat.

**07** A saját forrásokról szóló határozat rögzíti a műanyagalapú saját forrás kiszámításának módszerét. Más jogszabályok<sup>7</sup> további fontos részleteket írnak elő a saját forrás végrehajtásával kapcsolatban. A három új saját forrás rendelkezésre bocsátására vonatkozó eljárásokról szóló bizottsági javaslatról kiadott [3/2022. sz. véleményünkben](#) azt javasoltuk, hogy valamennyi saját forrás tekintetében egységesítsék és hangolják össze a szabályokat<sup>8</sup>.

## A műanyagalapú saját forrás kiszámítása és beszédése

**08** A műanyagalapú saját forrás egy nemzeti hozzájárulás, amelynek mértéke a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék kilogrammjaként 0,8 euró. Az a 17 tagállam, amelynek egy főre jutó 2017. évi bruttó nemzeti jövedelme nem érte el az uniós átlagot, rögzített átalányösszegű csökkentésben részesült, hogy elkerülhető legyen a nemzeti hozzájárulásokra gyakorolt túlzottan regresszív hatás<sup>9</sup>. A csökkentést úgy számították ki, hogy a tagállam 2017. évi népességét megszorozták 3,8 kg-mal és 0,8 euróval. A [3. ábra](#) szemlélteti a számítási módszert.

---

<sup>4</sup> A 2008/98/EK irányelv.

<sup>5</sup> A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv.

<sup>6</sup> Az 1013/2006/EK rendelet.

<sup>7</sup> Az (EU) 2021/768 tanácsi rendelet (ellenőrzési és felügyeleti intézkedések), az (EU) 2023/595 bizottsági végrehajtási rendelet (adatszolgáltatási követelmények) és az (EU) 2021/770 tanácsi rendelet (a saját forrás rendelkezésre bocsátására vonatkozó eljárás).

<sup>8</sup> 42–44. bekezdés.

<sup>9</sup> A saját forrásokról szóló határozat (7) preambulumbekkezdése.



### 3. ábra. A tagállami hozzájárulások kiszámítása

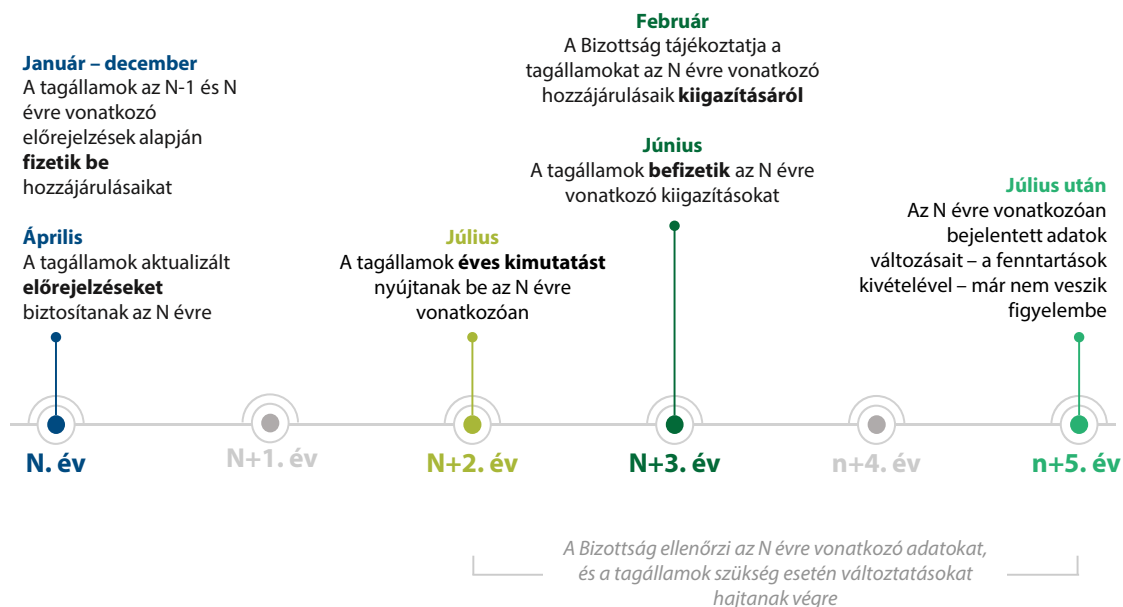
$$\begin{array}{l}
 \text{Egy adott évben} \\
 \text{(tömeg kg-ban)} \\
 \hline
 \boxed{\text{Nem újrafeldolgozott}} \\
 \text{műanyag csomagolási} \\
 \text{hulladék} \\
 \hline
 = \boxed{\text{Keletkezett műanyag}} - \boxed{\text{Újrafeldolgozott}} \\
 \text{csomagolási hulladék} \quad \text{műanyag csomagolási} \\
 \quad \quad \quad \text{hulladék} \\
 \\
 \boxed{\text{Az uniós költségvetéshez}} \\
 \text{való hozzájárulás} \\
 \text{(EUR)} \\
 = \left[ \boxed{\text{Nem újrafeldolgozott}} \times \boxed{0,8 \text{ euró/kg}} \right] - \boxed{\text{Csökkentés (euró)}} \\
 \text{műanyag csomagolási} \quad \quad \quad \text{(adott esetben)} \\
 \text{hulladék}
 \end{array}$$

*Forrás:* Európai Számvevőszék, a saját forrásokról szóló határozat alapján.

**09** Ezek a számítások az évente keletkező és újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék teljes mennyiségére vonatkozó, a tagállamok által jelentett statisztikai adatokon alapulnak. Mivel a vonatkozó adatok az adott év után két évvel állnak rendelkezésre, a Bizottság először a tagállamokkal egyeztetett előrejelzések alapján számítja ki a hozzájárulásokat. Ez egy bevett gyakorlat, amelyet a héa- és GNI-alapú saját forrásokra is alkalmaznak.

**10** Amint a statisztikai adatok rendelkezésre állnak, a Bizottság kiigazítja a tagállami hozzájárulások kiszámítását. A Bizottság minden évben beszedi a tagállamoktól az uniós GNI-ből való részesedésük arányához képest alulfizetett összegeket, és elosztja azokat a túlfizető tagállamok között. A **4. ábra** bemutatja a műanyagalapú saját forráshoz való tagállami hozzájárulások kiszámításának és beszedésének fő mérföldköveit.

#### 4. ábra. A műanyagalapú saját forráshoz való tagállami hozzájárulások kiszámításának és beszedésének fő mérföldkövei adott N évre vonatkozóan



Forrás: Európai Számvevőszék, az (EU) 2021/770 tanácsi rendelet alapján.

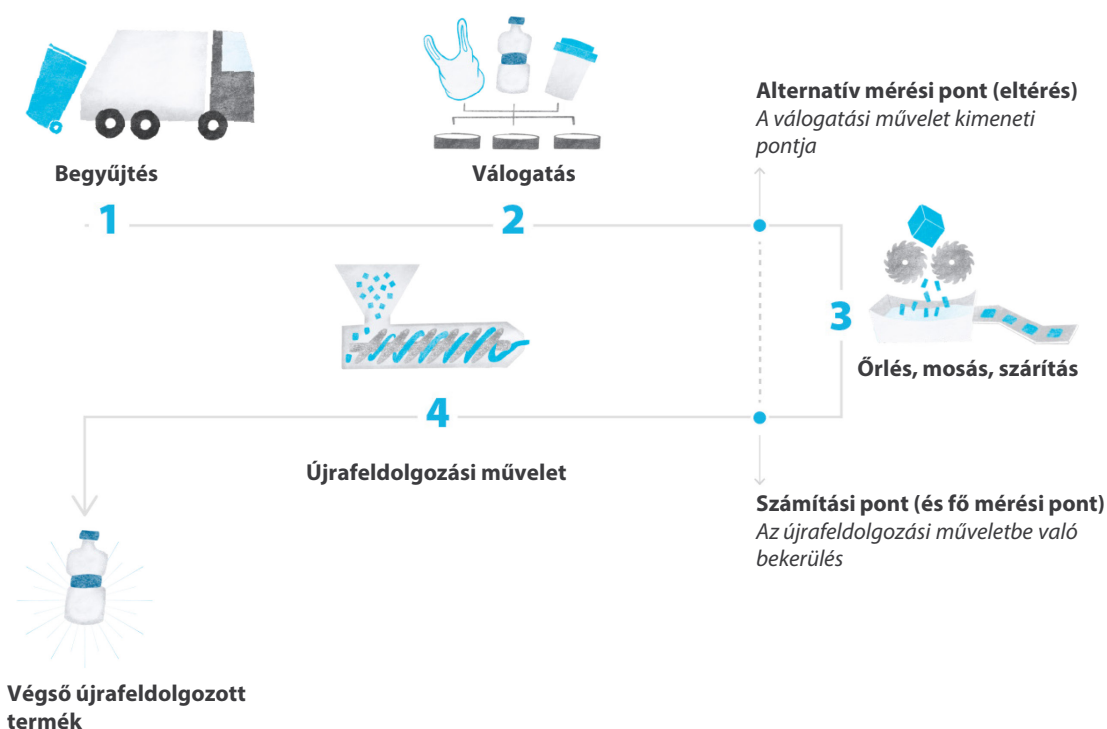
### A keletkezett és újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék mennyiségének kiszámítása

**11** Az éves kimutatás formáját megállapító végrehajtási rendelettel<sup>10</sup> összhangban a tagállamoknak két módszert kell alkalmazniuk a keletkező műanyag csomagolási hulladék becslésére. Az első a „forgalombahozatali adatokon alapuló” módszer, amely főként a műanyag csomagolóanyagok gyártóitól származó adatokon alapul. A második a hulladékkezelési megközelítés, amely az adott hulladékáramban található anyagok mennyiségére és típusára vonatkozó információkon alapul. A két módszer eredményei alapján a tagállamoknak egyetlen becslést kell benyújtaniuk a keletkező hulladékról. Ez a két módszer „kiegyensúlyozása”.

<sup>10</sup> A Bizottság (EU) 2023/595 végrehajtási rendelete.

**12** A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv<sup>11</sup> előírja, hogy az újrafeldolgozott csomagolási hulladék tömege az a tömeg, amelyet akkor mérnek, amikor a hulladék bekerül az újrafeldolgozási műveletbe („számítási pont”). E követelménytől eltérve a jogszabály a válogatási műveletet követően is lehetővé teszi a mérést, feltéve, hogy a hulladékot ezt követően újrahasznosítják, és az újrafeldolgozást megelőző műveletek során eltávolított anyagok tömegét levonják. További részletekért lásd: [5. ábra](#).

### 5. ábra. Az újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék mennyiségének kiszámítása



Forrás: Európai Számvevőszék, a következők alapján: Figure A 1: *Plastics calculation point*, Commission guidance for the compilation and reporting of data on packaging and packaging waste according to Decision 2005/270/EC, 67. o, 2023. márciusi változat.

<sup>11</sup> A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv módosításáról szóló (EU) 2018/852 rendelet 6a. cikkének (2) bekezdése.

**13** Ha a tagállamok a számítási ponton végzett mérésre vonatkozó eltérést alkalmazzák, átlagos veszteségrátákat alkalmazhatnak az újrafeldolgozás előtt eltávolított anyagok tömegének becslésére. Az átlagos veszteségráták csak akkor alkalmazhatók, ha más módon nem lehet megbízható adatokhoz jutni, és ezeket a rátákat a Bizottság által felhatalmazáson alapuló jogi aktusban megállapítandó szabályok alapján kell kiszámítani. A hulladékokról szóló keretirányelv előírta, hogy a Bizottság 2019. március 31-ig felhatalmazáson alapuló jogi aktust fogadjon el az átlagos veszteségrátákra vonatkozóan<sup>12</sup>.

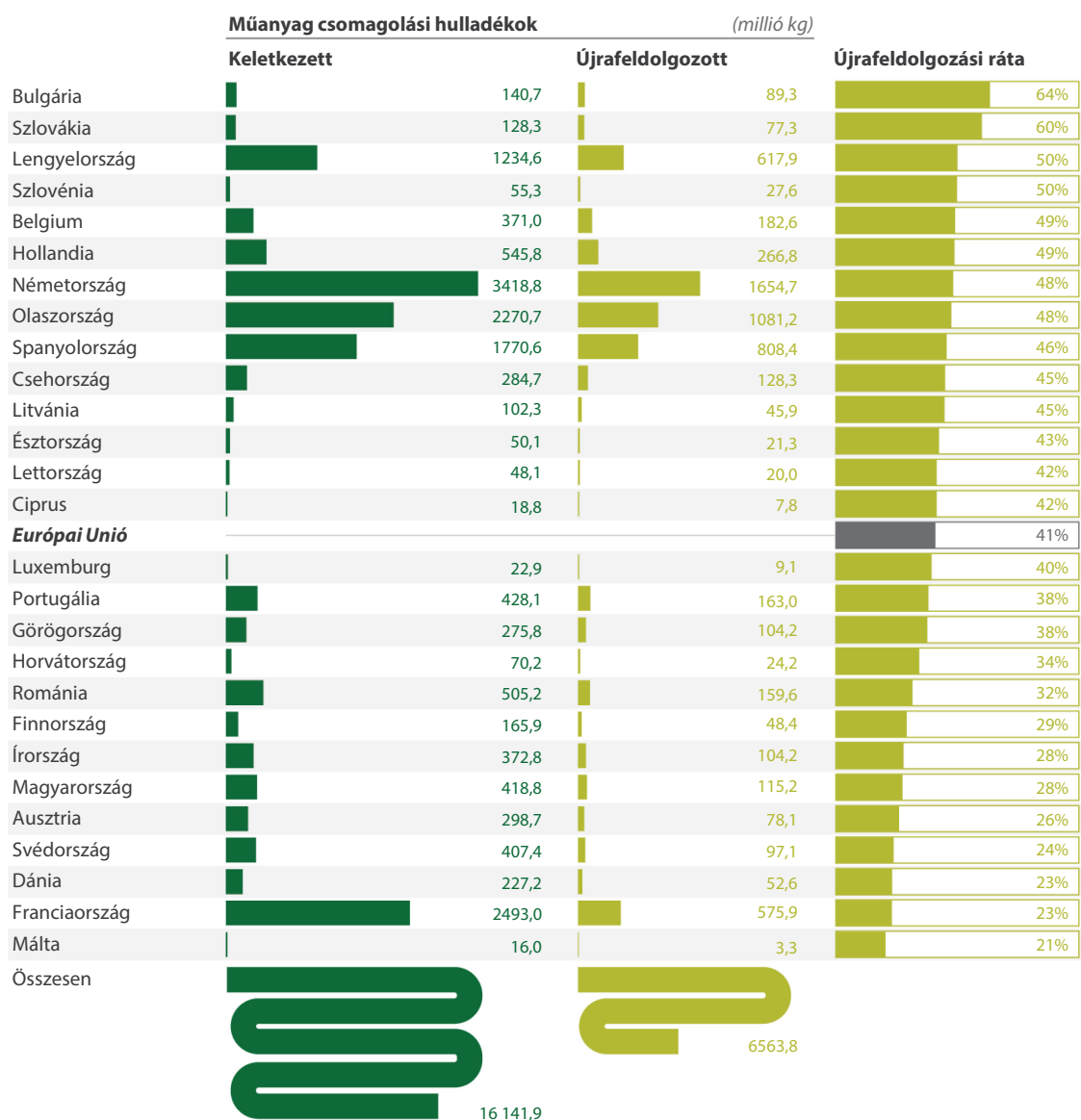
**14** A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az Unióból exportált hulladékot csak akkor számítsák be az újrafeldolgozási cél teljesítése szempontjából, ha az exportőr bizonyítja, hogy a hulladék Unión kívül történő feldolgozására az uniós környezetvédelmi jog által előírtakkal nagyjából egyenértékű feltételek mellett kerül sor<sup>13</sup>. A valamely tagállamba újrafeldolgozás céljából behozott műanyag csomagolási hulladékot le kell vonni az adott tagállam teljes újrafeldolgozott mennyiségéből. A **6. ábra** az újrafeldolgozási arányokat mutatja a tagállamok által 2023-ban a saját forrásra vonatkozóan 2021-re bejelentett adatok alapján.

---

<sup>12</sup> A hulladékokról szóló keretirányelvet módosító [\(EU\) 2018/851 irányelv](#) 11a. cikkének (10) bekezdése.

<sup>13</sup> A hulladékokról szóló irányelv módosításáról szóló [\(EU\) 2018/851 irányelv](#) 11a. cikkének (8) bekezdése, valamint a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv módosításáról szóló [\(EU\) 2018/852 irányelv](#) 6a. cikkének (8) bekezdése.

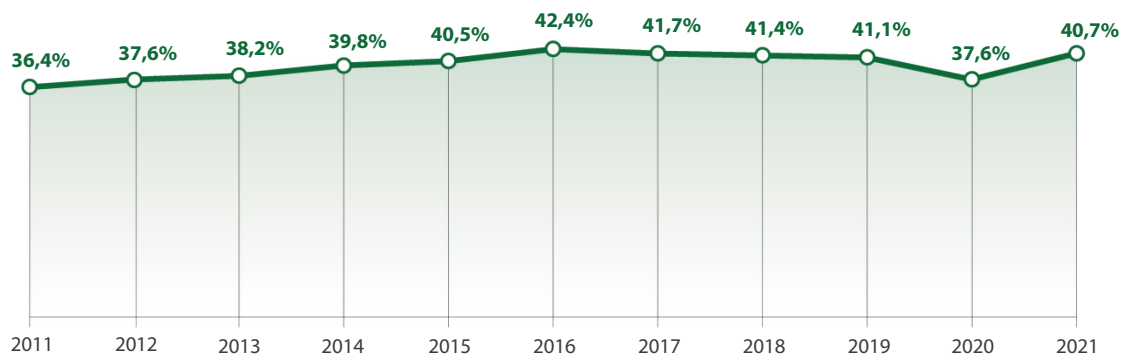
## 6. ábra. A műanyag csomagolás 2021. évre vonatkozóan bejelentett újrafeldolgozási arányai



Forrás: Európai Számvevőszék, a 2021. évre vonatkozó éves tagállami kimutatások alapján.

**15** A **7. ábra** azt mutatja, hogy az átlagos újrafeldolgozási arány az elmúlt évtizedben viszonylag stabil maradt. A műanyag hulladék problémájának kezelésére irányuló uniós fellépésről készített számvevőszéki áttekintésben azonban megjegyeztük, hogy számos szempont befolyásolhatja az adatok időbeli összehasonlíthatóságát<sup>14</sup>.

### 7. ábra. Átlagos újrafeldolgozási arány az Unióban az elmúlt évtizedben



*Forrás:* Európai Számvevőszék, az Eurostat által közzétett, a 2011–2020-as időszakra vonatkozó adatok, valamint a tagállamok 2021-re vonatkozó, 2023-ban benyújtott éves kimutatásai alapján.

## Feladat- és felelősségi körök

**16** A tagállamok felelősek a műanyag alapú saját forrás kiszámításához használt releváns statisztikai adatok összeállításáért és benyújtásáért<sup>15</sup>. A tagállamoknak a műanyag csomagolási hulladékra vonatkozó statisztikákkal (SPPW) foglalkozó szakértői csoport részeként képviselőket is ki kell jelölniük, hogy segítsék és tanácsokkal lássák el a Bizottságot az e statisztikai területtel kapcsolatos kérdésekben. Ami a környezetvédelmi jogszabályokat illeti, a tagállamoknak teljesíteniük kell az uniós jog szerinti kötelezettségeiket, ami magában foglalja a vonatkozó uniós jogszabályok nemzeti jogba való beépítését (átültetését) és alkalmazását<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> „A műanyag hulladékok problémájának leküzdésére irányuló uniós intézkedések” c., **04/2020. sz. áttekintés** „A műanyag hulladékok problémájának leküzdésére irányuló uniós intézkedések”.

<sup>15</sup> A Tanács (EU) 2021/770 rendelete.

<sup>16</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (3) bekezdése. További részletekért lásd még: További információkért lásd még: **az Európai Számvevőszék 7/2018. sz. áttekintése** – „Az uniós jog gyakorlati megvalósítása: Az Európai Bizottság az Európai Unióról szóló szerződés 17. cikkének (1) bekezdése szerinti felügyeleti feladatköre”.

**17** A Bizottságon belül az Európai Unió Statisztikai Hivatala (Eurostat), a Költségvetési Főigazgatóság (DG BUDG) és a Környezetvédelmi Főigazgatóság (DG ENV) a saját forrásért felelős főigazgatóságok. Ezek feladat-és felelősségi köreit egy egyetértési megállapodás határozza meg, amely magában foglalja a **8. ábrán** bemutatott főbb intézkedéseket.

## 8. ábra. A Bizottság feladat-és felelősségi körei



### Eurostat

- ellenőrzi a tagállamok műanyag csomagolási hulladékokra vonatkozó adatait;
- vizsgálatokat végez a tagállamokban;
- tájékoztatja a DG BUDG-ot a fenntartásokról;
- irányítja az SPPW szakértői csoport munkáját;
- intézkedéseket javasol az adatminőség biztosítása érdekében.



### DG ENV

- javaslatot tesz a hulladékkal kapcsolatos jogszabályokra;
- nyomon követi a hulladékkal kapcsolatos jogszabályok végrehajtását;
- tájékoztatja az Eurostatot és a DG BUDG-ot a jogalkotási kérdésekről, beleértve az esetleges kötelezettségzegéseket is.



### DG BUDG

- kiszámítja és beszedi a tagállami hozzájárulásokat;
- kiszámítja és beszedi a hozzájárulások kiigazításait;
- az adatminőségre vonatkozó fenntartásokat szab ki és old fel.

*Forrás:* Európai Számvevőszék, az Eurostat, a Költségvetési Főigazgatóság és a Környezetvédelmi Főigazgatóság közötti egyetértési megállapodás alapján.

## Az ellenőrzés hatóköre és módszere

**18** Ellenőrzésünk célja az volt, hogy megvizsgáljuk a Bizottság által a tagállamokkal együttműködésben e saját forrás kezelésére létrehozott keretet. Elsősorban a következőket vizsgáltuk:

- o a Bizottság és a tagállamok kellően felkészültek-e az új saját forrás bevezetésére;
- o a Bizottság és a tagállamok képesek voltak-e biztosítani az új saját forrás kiszámításához szükséges adatok összehasonlíthatóságát és megbízhatóságát.

**19** Ezen (2023 júniusa és 2024 februárja között elvégzett) ellenőrzés során emellett arra is törekedtünk, hogy korai szakaszban azonosítsuk azokat a területeket is, amelyeken a számítási folyamat javításra szorul. Az ellenőrzés következtetései várhatóan olyan tanulságokkal szolgálnak majd a Bizottság számára, amelyek relevánsak lehetnek az elkövetkező években esetlegesen bevezetendő egyéb saját források kezelése szempontjából.

**20** Ellenőrzési kritériumainkat a vonatkozó jogszabályokból, a [minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásokból](#) és a GNI-alapú saját forrásokra és a héaalapú saját forrásokra vonatkozó meglévő bizottsági gyakorlatokból merítettük, amelyek szintén statisztikai adatokon alapulnak.

**21** Megközelítésünk fő szempontjai a következők voltak:

- o a vonatkozó jogszabályokról és a Bizottság, valamint a műanyag csomagolási hulladékra vonatkozó statisztikákkal foglalkozó szakértői csoport legfontosabb aktáiról (eljárások, útmutató dokumentumok, sablonok, munkadokumentumok, a tagállamokkal tartott találkozók jegyzőkönyvei) készített dokumentumalapú ellenőrzés;
- o interjúk az Eurostattal, a Költségvetési Főigazgatósággal és a Környezetvédelmi Főigazgatósággal;
- o a 2021. évi hozzájárulások kiszámításához használt előrejelzésekhez a tagállamok által szolgáltatott adatok, a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv alapján benyújtott minőségjelentések, valamint a tagállamok által 2023-ban küldött éves kimutatások elemzése.



**22** Felmérést végeztünk az adatgyűjtésért felelős 27 nemzeti hatóság körében, hogy megismerjük véleményüket a saját forrás Bizottság általi kezeléséről. 26 választ kaptunk, amelyeket kiegészítő információforrásként használtunk fel. A felmérés során gyűjtött információk nyomon követése érdekében távoli interjúkat szerveztünk hat tagállam érintett hatóságaival.

**23** Három tagállamban tettünk látogatást: Romániában, Olaszországban és Hollandiában. Ezek az Eurostatnál rendelkezésre álló információk alapján kerültek kiválasztásra azzal a céllal, hogy olyan tagállamokban gyűjtsünk információkat, ahol az egy főre jutó műanyag mennyisége eltérő, és amelyek esetében különbözőek az újrafeldolgozási arányok és az újrafeldolgozásra exportált mennyiségek. Emellett megfigyelőként részt vettünk az Eurostat lengyelországi ellenőrző látogatásán, hogy információkat gyűjtsünk arról, hogy az Eurostat vizsgálatok révén hogyan hajtja végre ellenőrzési keretét.

**24** Ellenőrzésünk nem terjedt ki arra, hogy a műanyagalapú saját forrás bevezetése a keletkező műanyag hulladék csökkenését vagy az újrafeldolgozott mennyiség növekedését eredményezte-e. Nem végeztünk jogi elemzést arra vonatkozóan sem, hogy az uniós jog nemzeti jogba való átültetésével kapcsolatos problémáknak kötelezettség-szegési eljárás megindításához kell-e vezetniük.

## Észrevételek

### Az új saját forrás bevezetése nem volt zökkenőmentes, ami pontatlan becsléseket eredményezett

A tagállamok nem voltak kellően felkészülve, és a bizottsági támogatás releváns volt ugyan, de nem időszerű

**25** Annak biztosítása érdekében, hogy a műanyag alapú saját forrás bevezetése zökkenőmentes legyen, és hogy a számítási adatok kellőképpen összehasonlíthatók és megbízhatók legyenek, a tagállamoknak időben át kellett volna ültetniük a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv által bevezetett fogalommeghatározásokat és számítási módszereket. A [minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatások](#) azt ajánlják, hogy a Bizottság gondosan vizsgálja meg a nemzeti végrehajtási intézkedéseket a teljes megfelelés biztosítása érdekében, és adott esetben kezdeményezzen korrekciós intézkedéseket.

**26** A meg nem felelés hatással lehet a tagállami hozzájárulások kiszámítására, ezért fontos, hogy a Bizottság kellő időben elemezze az átültetéssel vagy a nemzeti jogszabályokkal kapcsolatban általa feltárt problémákat. Ezt követően elemzése alapján azonosítani kell a magas kockázatú tagállamokat és az ellenőrzések tárgyát képező adatösszeállítási területeket.

## **A legtöbb tagállam későn ültette át a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelvet, és az átültetéssel kapcsolatos kérdések Bizottság általi nyomon követése még évekbe fog telni**

**27** A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv módosítása megállapítja, hogy javítani kell az adatok összehasonlíthatóságát és megbízhatóságát<sup>17</sup>. A módosítás 2020. július 5-től új fogalommeghatározásokat és számítási szabályokat vezetett be a tagállami jogba való átültetéshez. Ezért amikor a Bizottság 2018 májusában javaslatot tett a műanyagalapú saját forrásra<sup>18</sup>, nyilvánvaló volt, hogy javítani kell az adatminőséget. A saját forrásokról szóló határozatra irányuló bizottsági javaslatról kiadott véleményünk is kiemelte ennek szükségességét<sup>19</sup>.

**28** Azonosítottuk a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv azon rendelkezéseit, amelyek relevánsak a műanyagalapú saját forrás kiszámítása szempontjából<sup>20</sup>, és elemeztük, hogy a Bizottság ellenőrizte-e, hogy a tagállamok helyesen ültették-e át ezeket a rendelkezéseket saját jogszabályaikba.

**29** Észrevételünk szerint öt tagállam tájékoztatta a Bizottságot arról, hogy a határidőn belül átültette az irányelvet. 22 tagállam vagy nem tájékoztatta a Bizottságot az irányelv átültetéséről, vagy arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy nem ültette át az irányelvet. A Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított e 22 tagállammal szemben. A tagállamok általi átültetésről szóló értesítést követően ezen eljárások közül 12-t 2021-ben, további hetet 2022-ben, kettőt pedig 2023-ban zártak le. A fennmaradó eljárás az ellenőrzés idején még folyamatban volt, mivel az érintett tagállam (Horvátország) nem tájékoztatta a Bizottságot az irányelv átültetéséről.

---

<sup>17</sup> [A hulladékokról szóló keretirányelvet módosító \(EU\) 2018/852 irányelv](#) (22) preambulumbekzdése.

<sup>18</sup> A Bizottság javaslata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatról, [COM\(2018\) 325 final](#).

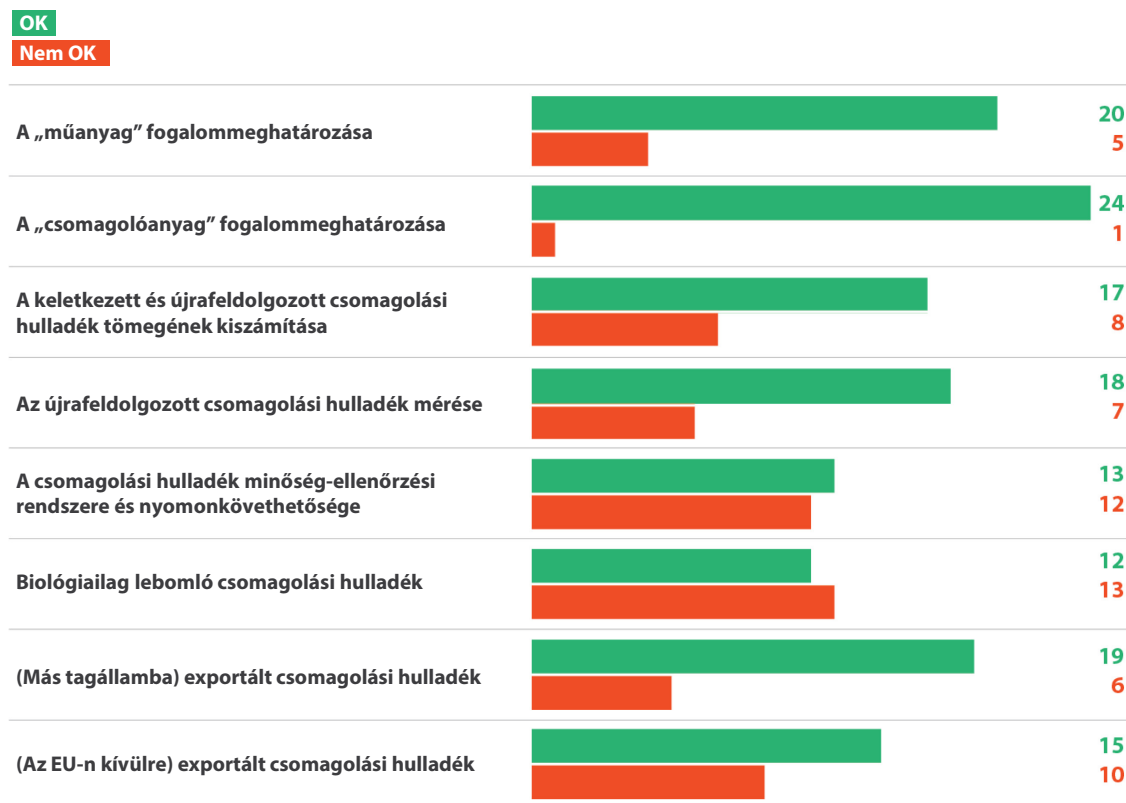
<sup>19</sup> [5/2018. sz. véleményünk](#) 40. bekezdése és 2. háttérmagyarázata.

<sup>20</sup> A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló [94/62/EK irányelv](#) 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja és 2. cikke, valamint 6a. cikkének (1)–(5), (7) és (8) bekezdése.

**30** Miután az egyes tagállamok értesítették a Bizottságot az átültetés befejezéséről, a Bizottság külső vállalkozót bízott meg a megfelelőségi ellenőrzések elvégzésével. 2022 szeptemberében a külső vállalkozó megfelelőségi tanulmányokat nyújtott be a Bizottságnak, amelyek 23 tagállam esetében mutatták be az ellenőrzések eredményeit. 2023 februárjában és márciusában a vállalkozó két további megfelelőségi tanulmányt nyújtott be a Bizottságnak. Spanyolország csak arról értesítette a Bizottságot, hogy az átültetés 2023-ban befejeződött, így a vonatkozó megfelelőségi tanulmány 2024-ben lesz véglegesítendő.

**31** Elemeztük a külső vállalkozó által készített 25 megfelelőségi tanulmány eredményeit. Ellenőriztük, hogy helyesen ültették-e át a műanyagalapú saját forrás kiszámításához szükséges adatok összeállításához kapcsolódó valamennyi kulcsfontosságú rendelkezést és meghatározást. Megállapítottuk, hogy e tagállamok közül 17 esetében legalább egy, a saját forrás kiszámítása szempontjából releváns kulcsfontosságú rendelkezést nem ültettek át megfelelően (lásd: [9. ábra](#)).

## 9. ábra. A műanyagalapú saját forrás kiszámítása szempontjából releváns rendelkezésekre vonatkozó kiszervezett megfelelőségi ellenőrzések eredményei a tagállamok száma szerint



*Megjegyzés:* Ellenőrzésünk időpontjáig a Bizottság két tagállamra vonatkozó megfelelőségi vizsgálat eredményét még nem kapta meg.

*Forrás:* Európai Számvevőszék, a külső vállalkozó megfelelőségi ellenőrzési jelentései alapján.

**32** A Bizottság helyesen járt el, amikor a tagállamok nem jelentették be, hogy az átültetés befejeződött. A Bizottság azonban nem elemezte azonnal a külső vállalkozó által azonosított, átültetéssel kapcsolatos problémák hatását a műanyagalapú saját forrás kiszámítására. Ezért a megfelelőségi ellenőrzések eredményeit nem vették figyelembe a Bizottság által a tagállami adatok összeállítása ellenőrzésének keretében végzett rangsorolás során.

**33** A Bizottság a tagállamokban végzett vizsgálatait során felhasználja a megfelelőségi ellenőrzések eredményeit. Mivel azonban ezekre az ellenőrzésekre várhatóan 2023 és 2026 között kerül majd sor, a megfelelőségi ellenőrzések során azonosított lehetséges súlyos problémák nyomon követése nem történik meg kellő időben. Az ellenőrzések során azonosított, a saját forrás kiszámítását érintő problémák fenntartást eredményeznek, amelyet a Bizottság a feltárt problémák megoldását követően felold. Az egyéb saját forrásokkal kapcsolatos tapasztalatok azt mutatják, hogy a fenntartások feloldása több évig is eltarthat, ezért a tagállamok hosszú ideig továbbra is eltérő fogalom meghatározásokat és nem megfelelő összeállítási módszereket alkalmazhatnak. Ezek a különbségek befolyásolhatják a tagállami hozzájárulások kiszámítását.

**A Bizottság lépéseket tett a tagállamok támogatására, azonban többnyire csak az új saját forrás bevezetését követően**

**34** Az új saját forrás végrehajtásával kapcsolatos lehetséges problémák kezelése érdekében a Bizottságnak végrehajtási stratégiát kell kidolgoznia<sup>21</sup>. A Bizottság végrehajtási stratégiájának kulcsfontosságú elemét kell képeznie a tagállamokkal az uniós jog végrehajtása érdekében folytatott együttműködésnek. A Bizottságnak arra is törekednie kell, hogy támogatást nyújtson a tagállamoknak. Ahhoz, hogy ez sikeres legyen, a Bizottságnak időszerű és releváns információkkal kell rendelkeznie az uniós jogszabályok tagállamok általi alkalmazásáról, és készen kell állnia arra, hogy szükség esetén korrekciós intézkedéseket hozzon.

**35** A Bizottság több módszert is alkalmazott annak értékelésére, hogy a tagállamok képesek-e végrehajtani a műanyagalapú saját forrásra vonatkozó jogszabályokat. Amint azt a **30.** bekezdésben említettük, a Bizottság figyelemmel kísérte a vonatkozó jogszabályoknak a tagállamok jogrendszerébe való átültetését. Emellett informális látogatásokat tett 17 tagállamban, hogy röviden ismertesse a műanyagalapú saját forrás végrehajtását, és információt cseréljen arról, hogy a tagállamok hogyan állítják össze az összeget. Ezekre az intézkedésekre azonban többnyire a saját forrás 2021. januári bevezetése után került sor, amikor a tagállamoknak már meg kellett valósítaniuk az új saját forrás kezelésére vonatkozó intézkedéseket és rendszereket. A Bizottság jelezte számunkra, hogy a Covid19-világjárvány miatti korlátozások akadályozták a tagállamok ezen új saját forrás végrehajtására való felkészülésének támogatására és nyomon követésére irányuló intézkedéseit.

---

<sup>21</sup> A minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatások, V. fejezet, 2. pont.

**36** A tagállamoktól kapott visszajelzések gyűjtésének másik fontos csatornája a műanyag csomagolási hulladékokkal foglalkozó szakértői csoport (lásd: **16.** bekezdés). A szakértői csoport ülésein a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy előterjessék problémáikat és a további tisztázásra szoruló kérdéseket.

**37** A műanyag csomagolási hulladékkal foglalkozó szakértői csoportot hivatalosan az (EU) 2021/770 tanácsi rendelet elfogadását követően hozták létre. A csoport ülései 2021 novemberében kezdődtek meg. Az általunk felkeresett három tagállam arról tájékoztatott bennünket, hogy a szakértői csoport ülései hasznosak voltak az adatgyűjtés minőségének és harmonizációjának javítása szempontjából. Ugyanakkor kevés idő állt rendelkezésre a műanyagalapú saját forrás 2021. januári bevezetésére való megfelelő felkészülésre.

**38** Az éves kimutatások a tagállamok által korábban befizetett összegeknek az előrejelzések alapján történő kiigazítására szolgálnak (lásd: **10.** bekezdés). Ezek a számadatok képezik a műanyag csomagolási hulladékokkal foglalkozó szakértői csoport véleményének alapját, amely megerősíti a saját forrás céljára felhasználandó adatok megfelelőségét. Az éves kimutatásokban szereplő statisztikai adatok szintén részét képezik a tagállamok összeállítási folyamataira vonatkozó bizottsági ellenőrzéseknek.

**39** Megállapítottuk, hogy Görögország nem nyújtotta be időben a 2021-re vonatkozó éves nyilatkozatát. A keletkezett műanyag csomagolási hulladék tömegére és az újrafeldolgozott mennyiségre vonatkozó statisztikai adatokat tartalmazó nyilatkozat benyújtási határideje 2023. július 31. volt<sup>22</sup> (lásd: **4. ábra**). Görögország csak 2023. november 24-én küldte meg az éves kimutatás első változatát a Bizottságnak.

**40** A Bizottság tisztában volt azzal, hogy a görög hatóságok nehézségekbe ütköztek a műanyag hulladékra vonatkozó adatok összeállítása során, mivel Görögország már 2022 júniusában sem nyújtotta be a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelvben előírt adatokat a 2020. évre vonatkozóan. Bár a Bizottság többször is figyelmeztetést küldött a görög hatóságoknak (többek között az állandó képviselőnek) a saját forrásokra vonatkozó adatok fontosságáról, Görögország nem tartotta be az éves nyilatkozat megküldésének határidejét. Ez azt mutatja, hogy a tagállam nem volt felkészülve a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékra vonatkozó adatok összeállítására.

---

<sup>22</sup> Az (EU) 2021/770 rendelet 5. cikkének (5) bekezdése.

**41** E késedelem miatt a Görögországtól származó adatok nem szerepeltek a műanyag csomagolási hulladékokkal foglalkozó szakértői csoport 2023 októberében kiadott, a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékra vonatkozó, a saját forrás céljára felhasználható adatok minőségével foglalkozó véleményében. Ezért az adatokat nem használták fel a kiigazításhoz, és ennek hatása csak a következő években fog tükröződni (lásd: [10.](#) bekezdés).

### **A „műanyag” fogalmának nem megfelelő meghatározása és a jogbizonytalanság akadályozta a saját forrás harmonizált bevezetését**

**42** Az uniós jogszabályok összehangolt alkalmazása érdekében elengedhetetlen, hogy az uniós rendelkezések világosak, következetesek<sup>23</sup> és egyértelműek legyenek. Igen fontos továbbá, hogy az alapvető jogszabályokat időben jóváhagyják, hogy a tagállamok a követelményeknek való megfelelés érdekében ki tudják igazítani jogszabályaikat és rendszereiket.

### **A „műanyag” fogalommeghatározása eltér a különböző jogi aktusokban**

**43** Ellenőriztük a saját források céljaira szolgáló adatok összeállításához használt olyan kulcsfontosságú fogalommeghatározásokat, mint például a csomagolási hulladék és az újrafeldolgozás, és megállapítottuk, hogy azok általában egyértelműek és következetesek voltak a különböző ágazati jogszabályokban. Megállapítottuk azonban, hogy a „műanyag” fogalommeghatározása eltérő volt (lásd: [10. ábra](#)).

---

<sup>23</sup> 28. eszköz, a [minőségi jogalkotási eszköztár](#) 3.2. szakasza – 2023. júliusi kiadás.



## 10. ábra. A „műanyag” fogalom meghatározása eltér a különböző jogi aktusokban



Forrás: Európai Számvevőszék, az említett jogszabályok alapján.

**44** A „műanyag” valamennyi fogalom meghatározása a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról szóló [1907/2006/EK rendeleten](#) alapult, azonban egyes jogszabályok további részletekkel is kiegészültek. A végrehajtási határozat a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelvben szereplő fogalom meghatározás használatát írja elő, amelyre a saját forrásokról szóló határozat nem hivatkozik. A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv fogalom meghatározása előírja, hogy a polimereknek alkalmasnak kell lenniük arra, hogy a hordtasakok fő szerkezeti összetevőjeként működjenek, ami szűkíti a fogalom meghatározás alkalmazási körét. Az egyszer használatos műanyagokról szóló irányelv<sup>24</sup> hatálya még szűkebb, mivel kizárja a kémiaiilag nem módosított természetes polimereket.

<sup>24</sup> Az [\(EU\) 2019/904 irányelv](#) egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről (az egyszer használatos műanyagokról szóló irányelv).

**45** A fogalommeghatározások eltérő hatóköre zavart okozott a tagállamokban. Az irányelvek átültetésével kapcsolatos megfeleléségi ellenőrzések azt mutatják, hogy három tagállam a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelvben előírt fogalommeghatározás helyett az egyszer használatos műanyagokról szóló irányelv fogalommeghatározását ültette át.

#### **A műanyag hulladék-gazdálkodás egyes alapvető jogi jellemzőit túl későn frissítették vagy nem fogadták el**

**46** Ellenőriztük, hogy az alapvető jogszabályokat időben vezették-e be ahhoz, hogy a tagállamok megfelelően végrehajthassák összeállítási eljárásaikat. Megállapítottuk, hogy a számítási pontra és a kiegyensúlyozásra vonatkozó jogi követelményeket túl későn fogadták el ahhoz, hogy a tagállamok figyelembe vehessék azokat a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékra vonatkozó 2021. évi előrejelzésük elkészítésekor, valamint a 2023-ban benyújtott éves kimutatások adatainak összeállításakor. Megállapítottuk továbbá, hogy ellenőrzésünk idején még nem fogadták el az átlagos veszteségrátákra vonatkozó szükséges jogszabályokat.

**47** Az újrafeldolgozott hulladékra vonatkozó **számítási pont** kulcsfontosságú tényező annak biztosításában, hogy a tagállamok által összeállított adatok összehasonlíthatók legyenek (lásd: **12.** bekezdés). Az új számítási pont alkalmazására vonatkozó követelményt először a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló, 2018 májusában közzétett irányelv vezette be, de az irányelv tagállamok általi alkalmazásának részleteit az (EU) 2019/665 végrehajtási határozat<sup>25</sup> határozta meg (lásd: **5. ábra**). Ezt a számítási pontot úgy határozták meg, hogy biztosítsák azt, hogy csak az újrafeldolgozási műveletbe bekerülő hulladékot vegyék figyelembe<sup>26</sup>. Ezen új követelmény elfogadása előtt a hulladék tömegét a válogatóüzemből való kilépéskor kellett mérni.

---

<sup>25</sup> A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv adatbázisrendszerére vonatkozó formátumok létrehozásáról szóló [2005/270/EK bizottsági határozat](#) 2. cikke (1) bekezdésének d) pontja.

<sup>26</sup> Az (EU) [2019/665 bizottsági végrehajtási határozat](#) (3) preambulumbekzdése.

**48** Ezt a végrehajtási határozatot azonban 2019 áprilisában tették közzé, ami nagyon kevés időt hagyott a tagállamoknak arra, hogy a 2021. évi előrejelzések elkészítése előtt bevezessék ezt a változtatást. Azáltal, hogy a 2021. és 2022. évi előrejelzések megadása során megengedi az újrafeldolgozott mennyiségek előző módszertan szerinti kiszámítását, az uniós jog<sup>27</sup> elismeri, hogy a tagállamoknak nehézséget okozna a szükséges változtatások időbeni bevezetése. Hogy ez valóban nehézséget jelent, azok a tagállamok is megerősítették, amelyekben látogatást tettünk, és azok is, amelyeket távoli eléréssel kerestünk fel. A tagállamok kifejtették, hogy az előrejelzések és a becsült végleges összegek közötti jelentős eltérések egyik oka az újrafeldolgozott mennyiségekre vonatkozó számítási pont kiigazításának elmaradása volt.

**49** A tagállamok által előállított adatok összehasonlíthatóságának és megbízhatóságának másik fontos jellemzője a keletkezett műanyag csomagolási hulladék becslésére használt két módszer közötti **egyensúly** megteremtése (lásd: **11.** bekezdés).

**50** Erre a kérdésre a 2019 áprilisában közzétett (EU) 2019/665 bizottsági végrehajtási határozat utalt (az új 6f. cikk). A keletkezett hulladék becslésére szolgáló két módszer eredményeinek kiegyensúlyozására vonatkozó jogi követelményt azonban csak 2023 márciusában vezették be, azaz túl későn ahhoz, hogy figyelembe lehessen venni a 2021. évi adatok 2023. júliusi benyújtásakor.

**51** A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv 2018 májusában közzétett módosítása előírta, hogy a Bizottság 2019. március 31-i határidővel fogadja el a műanyag csomagolási hulladéokra vonatkozó számítások egységes alkalmazásának biztosításához szükséges felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat. Az egyik ilyen jogi aktus a hulladékokról szóló keretirányelv által előírt felhatalmazáson alapuló jogi aktus volt, amely **átlagos veszteségrátákat** határoz meg. Ezek elengedhetetlenek annak biztosításához, hogy a számítási pontra vonatkozó eltérést alkalmazó tagállamok (lásd: **12.** és **13.** bekezdés) következetesen gyűjtsék statisztikai adataikat.

---

<sup>27</sup> Az (EU) 2021/770 rendelet 15. cikke.

**52** Megállapítottuk, hogy a Bizottság 2021 augusztusában felhatalmazáson alapuló jogi aktusra irányuló javaslatot nyújtott be az átlagos veszteségrátákról. Ezt azonban nem fogadták el, mivel a Tanács 2021 decemberében (a 2008/98/EK irányelv 38a. cikkének (6) bekezdésével összhangban) kifogást nyújtott be. A kifogás azzal kapcsolatos, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktus hatálya túllépte a Bizottság megbízatását, különösen az egyes hulladékkezelő létesítmények átlagos veszteségrátáira vonatkozó információk közzététele tekintetében. A Bizottság nem nyújtott be újabb javaslatot a Tanács kifogásának okaira reagálva. Ennek eredményeként a számítási pontra vonatkozó eltérést alkalmazó tagállamok nem harmonizált módszereken alapuló veszteségrátákat alkalmaznak.

**53** A két összeállítási módszer kiegyensúlyozására vonatkozó követelmény és a számítási pontra irányuló meghatározás késedelmes elfogadása, valamint az átlagos veszteségrátákra vonatkozó harmonizált szabályok hiánya hátrányosan érintette a tagállami adatok összehasonlíthatóságát és megbízhatóságát. Emiatt a műanyagalapú saját forráshoz való nemzeti hozzájárulásokat nem lehet egységes alapon kiszámítani.

### **A végrehajtás első évében 1,1 milliárd euróval alábecsülték a műanyagalapú saját forrásokra vonatkozó előrejelzést, és GNI-alapú hozzájárulásokból való kompenzációra volt szükség az uniós költségvetés kiegyensúlyozásához**

**54** A jó minőségű előrejelzések alapvető fontosságúak a különböző saját források megfelelő összegben történő beszédéséhez. Emellett csökkentik a kiigazításoknak a tagállami hozzájárulásokra gyakorolt hatását a következő években (lásd: **09.** és **10.** bekezdés). A Bizottságnak megfelelő támogatást és iránymutatást kell nyújtania ahhoz, hogy a tagállamok megbízható előrejelzéseket készíthessenek<sup>28</sup>.

**55** Elemeztük a Bizottság által létrehozott előrejelző eszközt, amely segíti a tagállamokat az előrejelzések elkészítésében. Megvizsgáltuk továbbá a tagállamok és a Bizottság által 2021-ben, a végrehajtás első évében végzett előrejelzési folyamat eredményeit is.

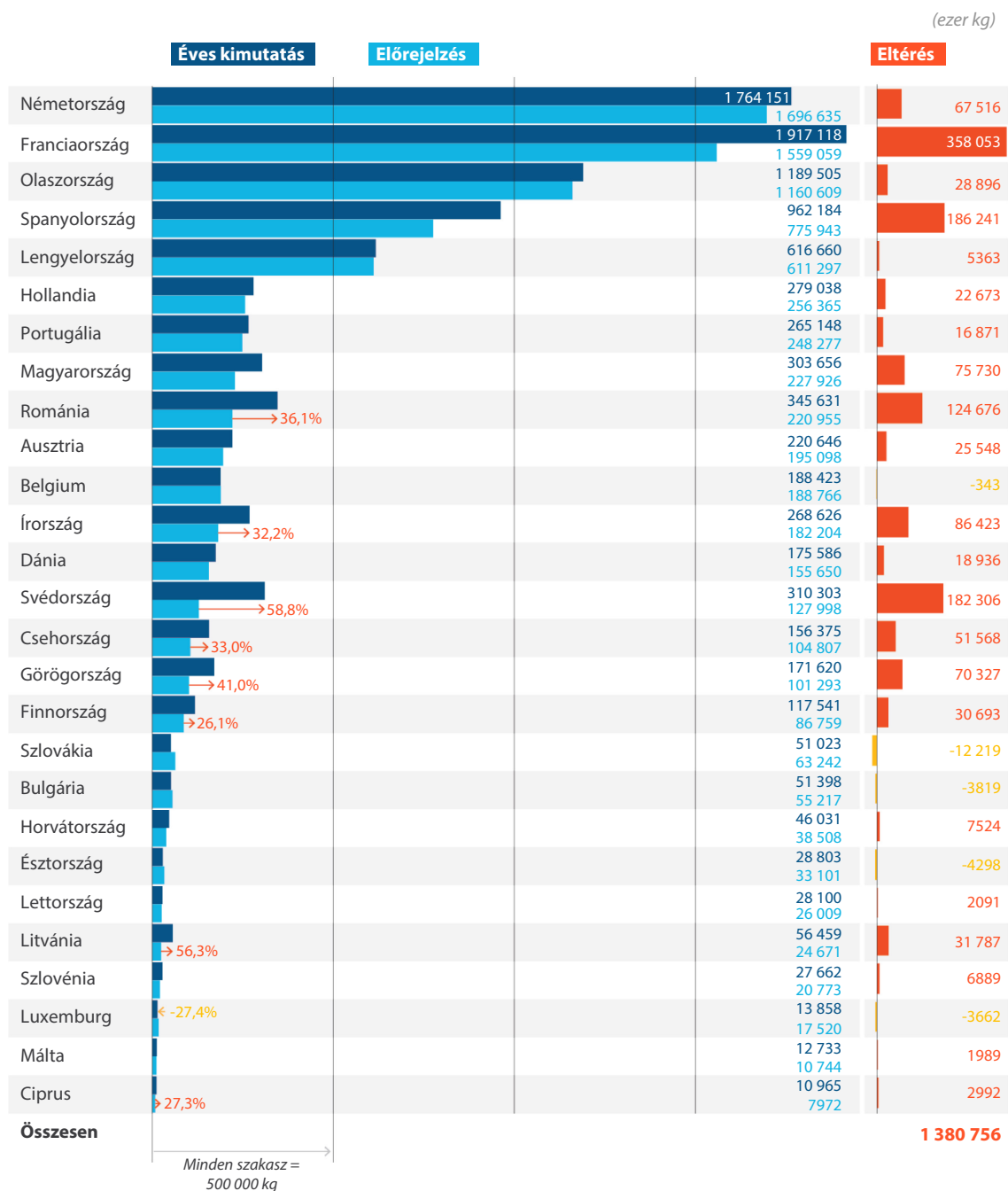
---

<sup>28</sup> A minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatások, V. fejezet, 3. pont.

**56** A Bizottság által kidolgozott előrejelző eszköz növekedési rátákat használ a keletkező műanyag csomagolási hulladék mennyiségének előrejelzésére, illetve az újrafeldolgozási célértékek lineáris alakulását az újrafeldolgozott mennyiség előrejelzésére. A legtöbb tagállam (a felmérésünkre válaszoló 26 tagállam közül 24) úgy vélte, hogy a Bizottság megfelelő támogatást nyújtott az előrejelzéshez.

**57** Elemeztük a tagállamok által 2023-ban benyújtott éves kimutatásokban bejelentett adatokat (2021-es adatok), és összehasonlítottuk azokat a 2021-re vonatkozó előrejelzéssel, valamint az adott évre vonatkozó tagállami hozzájárulások meghatározásához használt adatokkal (lásd: [11. ábra](#)).

## 11. ábra. Az előrejelzett összegek és az éves kimutatásokban szereplő végleges összegek közötti különbség



Forrás: Európai Számvevőszék, előrejelzések és éves jelentések alapján.

**58** A tagállamok többsége (22) a végleges adatok alapján kiszámítottnál alacsonyabb összeget prognosztizált. Kilenc tagállam esetében az éves kimutatásokban szereplő számadatoktól való eltérés 25% vagy annál nagyobb volt, két esetben az 50%-ot is meghaladta.

**59** A tájékozódó látogatások és a tagállamokkal való kapcsolatfelvétel során megkérdeztük, hogy miért voltak ilyen nagy különbségek. A tagállamok többek között az alábbi okok kombinációit említették:

- o a jogszabályok késői változása (különösen a számítási pontot illetően), amelyet az előrejelzésekben nem lehetett figyelembe venni (lásd: **48.** bekezdés);
- o az előrejelzések alapjául szolgáló években összeállított adatok rossz minősége;
- o a Covid19-világjárvány fogyasztási mintákra gyakorolt hatásának nehéz megbecsülhetősége.

**60** A nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék 2021. évre előrejelzett teljes mennyisége 1,4 milliárd kilogrammal kevesebb volt, mint az arra az évre 2023-ban kiszámított és bejelentett mennyiség. Ennek eredményeként a műanyagalapú saját forrás címén beszedett összeg 2021-ben 1,1 milliárd euróval kevesebb volt az éves kimutatásokban feltüntetett becsléseken alapuló összegnél. A különbség a 2021-ben beszedett 5,9 milliárd euró műanyagalapú saját forrás 19%-ának felel meg. Ez nem érintette az uniós költségvetés teljes összegét, mivel a GNI-alapú saját forrás kompenzálta a különbséget (lásd: **10.** bekezdés).

## **Az adatok összehasonlíthatóságának és megbízhatóságának problémáival még foglalkozni kell**

**A tagállamok eltérő összeállítási módszereket alkalmaznak, és nem egyensúlyozzák ki a kapott eredményeket**

**61** A tagállamoknak két különböző elsődleges összeállítási módszert kell alkalmazniuk az adott évben keletkezett műanyag csomagolási hulladék mennyiségének becslésére (lásd: **11.** és **49–53.** bekezdés): a „forgalombahozatali adatokon alapuló” és a hulladékelemzési módszert. A tagállamoknak az adatok összehasonlíthatóságának és megbízhatóságának javítása érdekében egyensúlyba kell hozniuk a két módszerrel kapott eredményeket.

**62** Előfordulhat, hogy a keletkező műanyag csomagolási hulladék becslésére használt két megközelítés nem ugyanazt az eredményt hozza. A „forgalombahozatali adatokon alapuló” megközelítés alábecsülheti a keletkező csomagolási hulladék mennyiségét, míg a hulladékelemzés általában túlbecsüli a mennyiséget. Ezért a tényleges összeg várhatóan valahol a két eredmény között lesz<sup>29</sup>.

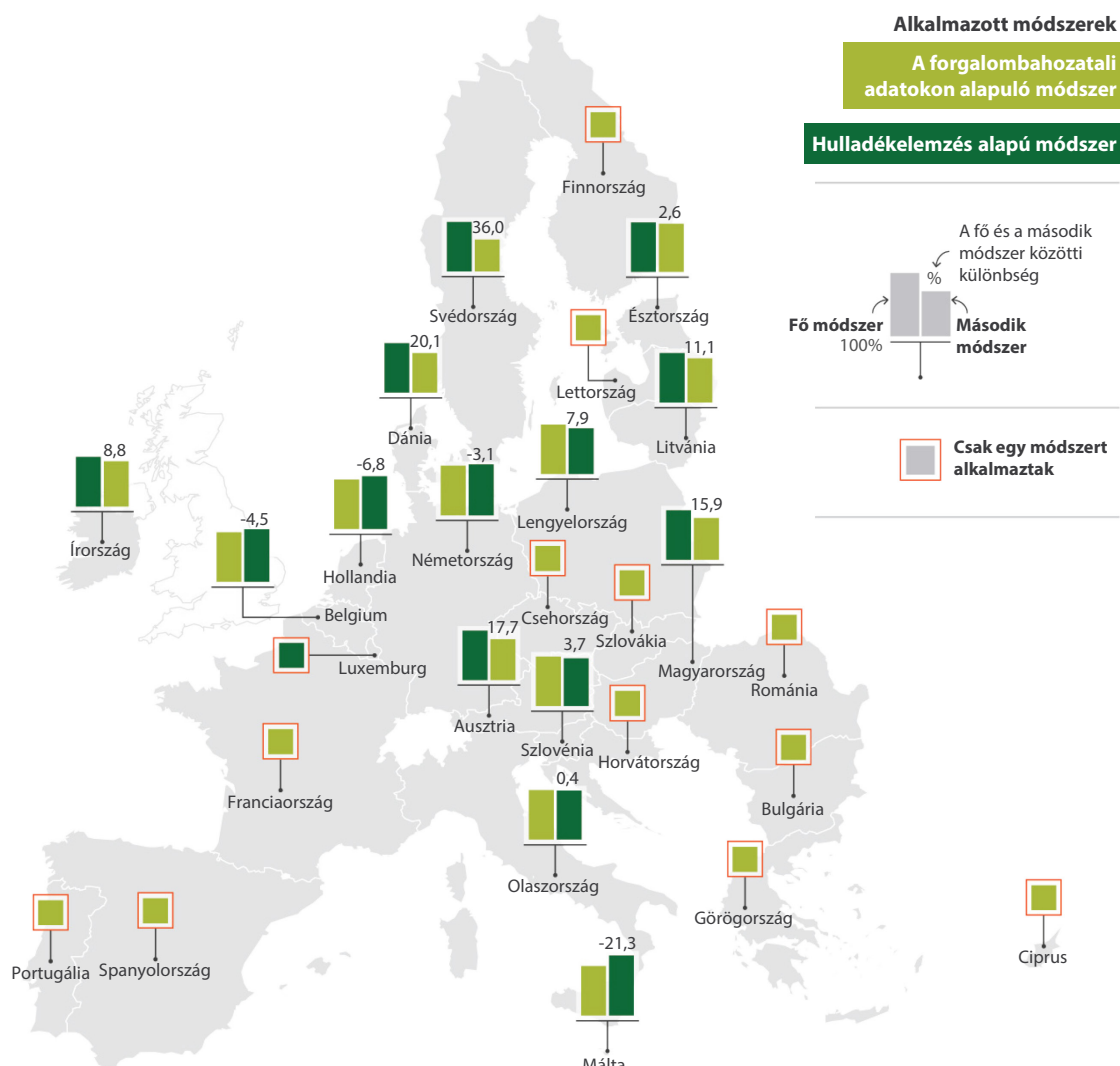
**63** Elemeztük az éves kimutatásokat, és ellenőriztük, hogy a tagállamok az előírás szerint kiegyensúlyozták-e a két módszert. A **12. ábra** áttekintést nyújt a tagállamok által alkalmazott módszerekről.

---

<sup>29</sup> A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelvről kiadott 2023. évi iránymutatás, 131. oldal.



## 12. ábra. A tagállamok által a keletkező műanyag csomagolási hulladék becsléséhez használt módszerek



*Forrás:* Európai Számvevőszék, a tagállamok által az éves kimutatásokban benyújtott adatok alapján.

**64** Amint a **12. ábra** mutatja, 19 tagállam a „forgalombahozatali adatokon alapuló” módszert alkalmazta fő összeállítási módszerként, nyolc tagállam pedig a hulladékkezelési módszert. Mindössze 14 tagállam mutatott be mindkét módszeren alapuló számadatokat. Ezek közül hat esetében több mint 10%-os különbség volt a két módszer eredménye között. Egyik tagállam sem egyensúlyozta ki a két módszert a jogszabály előírásainak megfelelően. Ehelyett valamennyi tagállam csak a fő módszer alapján nyújtotta be a hozzájárulásának kiszámításához használandó adatokat. Mivel a legtöbb tagállam (27-ből 19) a „forgalombahozatali adatokon alapuló” módszert alkalmazta, amely általában alulbecsüli a csomagolási hulladék mennyiségét, valószínű, hogy a saját forráshoz használt számadatokat is alábecsülték.

**65** Mind a kilenc tagállam, amellyel megbeszéléseket folytattunk (háromat meglátogattunk, hatot pedig távolról hallgattunk meg a felmérésünkre adott válaszaik alapján), úgy nyilatkozott, hogy több időre van szükségük a második módszer alkalmazásához és a két módszer kiegyensúlyozásához. E tagállamok közül öt megemlítette, hogy több bizottsági támogatásra és iránymutatásra van szüksége ezen a területen.

**66** A két módszer szisztematikus alkalmazásának hiánya miatt és mivel az eredmények nem kiegyensúlyozottak, ha a tagállamok a két módszert alkalmazzák, a tagállami hozzájárulások kiszámításához használt adatok nem hasonlíthatók össze teljes mértékben. A korábbi évek adatainak becslésére szolgáló összeállítási eljárásokat megismétlő tagállamoknak nem fog sikerülni azonos adatminőséget elérni.

### **Az újrafeldolgozott mennyiséget nem az újrafeldolgozási műveletbe való bekerülési ponton mérik**

**67** A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv<sup>30</sup> szerint az újrafeldolgozott csomagolási hulladékot az újrafeldolgozási folyamatba bekerülő csomagolási hulladék tömegeként kell kiszámítani. Amennyiben azonban másképpen nem lehet megbízható adatokhoz jutni, a tagállamok a válogatási műveletből való kilépéskor is mérhetik a súlyt: ebben az esetben átlagos veszteségrátákat kell alkalmazniuk (lásd: [12. bekezdés](#) és [5. ábra](#)).

**68** A válogatási műveletből való kilépés és az újrafeldolgozási műveletbe való bekerülés közötti potenciális veszteségeket értékelő tanulmányok azt mutatják, hogy ezek a mennyiségek jelentősek lehetnek, és nagymértékben változhatnak. A Bizottság számára 2019-ben készített tanulmány<sup>31</sup> például kilenc tagállamban 15 újrafeldolgozó üzemet elemzett, az Eurostatnak a csomagolási hulladék újrafeldolgozására vonatkozó célértékek teljesítése érdekében bejelentett adatok értékelése keretében. A tanulmány a teljes technológiai input 20–45%-át kitevő veszteségrátát állapított meg a nem célanyag eltávolítása és a nedvességvesztés miatt.

---

<sup>30</sup> A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló [94/62/EK irányelv](#) 6a. cikke.

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

**69** Elemeztük a tagállamok által benyújtott minőségjelentéseket, és ellenőriztük, hogy a tagállamok alkalmazzák-e a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv követelményeit. Elemzésünk azt mutatja, hogy csak hat tagállam jelentette be újrafeldolgozási adatait a jogszabályban előírt mérési ponton (az újrafeldolgozási műveletbe való bekerülési ponton) keresztül. A tagállamok többsége (19) alkalmazta a jogszabályban meghatározott eltérést, elsősorban a szelektáló létesítményből kilépő műanyag mennyiségének mérése, valamint 6% és 54% közötti átlagos veszteségráta alkalmazása révén. A fennmaradó két tagállam nem nyújtotta be ezeket az információkat.

**70** Helyszíni látogatásaink során megállapítottuk, hogy nem általános, hogy az újrafeldolgozó létesítmények rendelkezzenek a műanyag mérésére szolgáló mérlegekkel az újrafeldolgozási művelet megkezdésekor, amit a jogszabály számítási pontként határoz meg. A számítási pontnál alkalmazott skála nélkül az újrafeldolgozott mennyiséget közvetetten, a jogszabályban meghatározott eltérés alkalmazásával kell mérni.

**71** A hulladékmennyiség szelektáló létesítményből való kilépéskor történő mérésének gyakorlata, valamint az újrafeldolgozási művelet előtti átlagos veszteségrátákra vonatkozó egyértelmű uniós szabályok hiánya (lásd: [52.](#) bekezdés) miatt az újrafeldolgozott mennyiségekre vonatkozó tagállami becslések kevésbé összehasonlíthatók és kevésbé megbízhatók.

**Fennáll annak a kockázata, hogy az újrafeldolgozott mennyiségekre vonatkozó adatok megbízhatatlanok lehetnek, mivel nem ellenőrzik az újrafeldolgozók által átvett hulladék feldolgozását**

**72** A **09.** bekezdésben leírtak szerint a tagállamoknak adatokat kell gyűjteniük a keletkezett műanyag csomagolási hulladék mennyiségéről és az újrafeldolgozott mennyiségről. Az újrafeldolgozás fogalom meghatározása megköveteli, hogy a hulladékot ismét termékeké vagy anyagokká dolgozzák fel annak érdekében, hogy újrafeldolgozottnak minősüljön<sup>32</sup>.

**Nem ellenőrzik, hogy az újrafeldolgozók által átvett hulladékot ténylegesen újrahasznosítják-e**

**73** Az általunk felkeresett három tagállamban a gyártói felelősséggel foglalkozó szervezetek szolgáltatták a nemzeti hatóságoknak a saját források céljaira felhasználandó fő adatokat (azaz a keletkező és újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék mennyiségére vonatkozóakat). Ezeket a szervezeteket azért hozták létre a tagállamokban, hogy megfeleljenek a hulladékokról szóló keretirányelvben meghatározott kiterjesztett gyártói felelősségre vonatkozó nemzeti követelményeknek (lásd: **1. háttérmagyarázat**).

---

<sup>32</sup> A hulladékokról szóló **2008/98/EK keretirányelv** 3. cikkének (17) bekezdése.

## 1. háttérmagyarázat

### A gyártói felelősséggel foglalkozó szervezetek

A hulladékokról szóló keretirányelv fogalom meghatározása szerint a „kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer” (EPR-rendszer) a tagállamok által hozott olyan intézkedések együttese, amelyek célja annak biztosítása, hogy a gyártók a hulladékká válás szakaszában is viseljék a felelősséget termékük semlegesítéséért.

A kiterjesztett gyártói felelősség fogalmának alkalmazása során gyakran vesznek igénybe gyártói felelősséggel foglalkozó szervezeteket, amelyek több csomagolóeszköz-gyártó nevében járnak el a hulladékuk begyűjtésére és újrafeldolgozására szolgáló rendszerek létrehozása érdekében. A gyártói felelősséggel foglalkozó szervezetek felelősek az újrafeldolgozási célok teljesítéséért is.

A tagállamok egy vagy több gyártói felelősséggel foglalkozó szervezettel is rendelkezhetnek, amelyek műanyagokkal foglalkoznak és bejelentik a vonatkozó adatokat a hatóságoknak. Hollandiában például egy gyártói felelősséggel foglalkozó szervezet működik, Olaszországban öt (amelyek egy konzorciumon keresztül szolgáltatnak adatokat), Romániában pedig 16, amelyek mindegyike független módon számol be a nemzeti hatóságok felé.

**74** A három tagállamban tett látogatások során információkat gyűjtöttünk az annak biztosítása érdekében elvégzett ellenőrzések típusáról, hogy a felhasznált adatok kellően megbízhatóak legyenek. Megállapítottuk, hogy ezek közül néhányat a műanyag csomagolóanyagok gyártóinál is elvégeztek a szolgáltatott adatok megbízhatóságának ellenőrzése érdekében. Ezeket az ellenőrzéseket a gyártói felelősséggel foglalkozó szervezetek vagy a tagállami hatóságok hajtották végre.

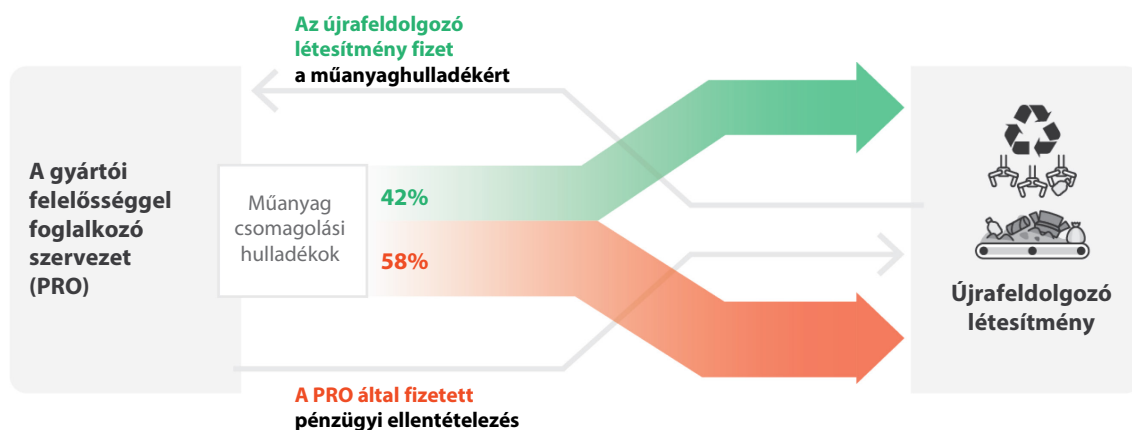
**75** Azonban sem a tagállami hatóságok, sem a Bizottság nem végzett vizsgálatokat vagy ellenőrzéseket annak értékelésére, hogy az újrafeldolgozók által kapott műanyag csomagolási hulladékot ténylegesen más termékekké dolgozták-e fel. Az Eurostat ellenőrzési eljárásai nem terjednek ki az újrafeldolgozók ellenőrzésére. Sem a környezetvédelmi jogszabályok, sem a saját forrásokra vonatkozó jogszabályok nem írják elő ilyen ellenőrzések elvégzését.

**76** Azt is megállapítottuk, hogy a következő bekezdésekben kifejtett okok miatt nagyon magas a kockázata annak, hogy az újrafeldolgozók nem dolgozzák fel a kapott műanyag csomagolási hulladékot.

**77** Az általunk felkeresett három tagállam hatóságai és újrafeldolgozói kijelentették, hogy a műanyag csomagolás számos típusa esetében az újrafeldolgozás gazdaságilag nem életképes, mivel a primer műanyag olcsóbb, mint az újrafeldolgozott műanyag. A gyártói felelősséggel foglalkozó szervezeteknek ezért a jogszabályban meghatározott újrafeldolgozási célok elérése érdekében kompenzálniuk kellett az újrafeldolgozókat azért, mert létesítményeikben műanyag csomagolási hulladékot fogadnak. Ez növeli annak kockázatát, hogy az újrafeldolgozók nem kapnak ösztönzést arra, hogy további forrásokat fektessenek be a beérkező hulladék feldolgozásába.

**78** Az általunk felkeresett tagállamok egyikében a legnagyobb (a piac mintegy 84%-át lefedő) műanyag csomagolásokra vonatkozó gyártói felelősséggel foglalkozó szervezet tájékoztatást nyújtott a műanyag csomagolások újrafeldolgozásának gazdasági életképességéről. A **13. ábra** a műanyag csomagolás azon mennyiségét mutatja, amely után az újrafeldolgozóktól kifizetésben részesültek, valamint azt az összeget, amely után 2022-ben hozzájárulást fizettek az újrafeldolgozóknak. Az újrafeldolgozóknak küldött műanyag nagy része esetében nem volt életképes felvevőpiac. Ez azt jelenti, hogy nem volt gazdasági ösztönző az újrahasznosításra.

### 13. ábra. A műanyag csomagolási hulladék újrafeldolgozásának alacsony gazdasági életképessége (példa egy tagállamban)



*Forrás:* Európai Számvevőszék, egy tagállamban gyűjtött információk alapján.

**79** Emellett, mivel a tagállamok többsége alkalmazza a számítási pontra vonatkozó eltérést (lásd: **69.** bekezdés), a hulladékot nem az újrafeldolgozási művelet megkezdésekor, hanem csak a válogatási műveletből való kilépéskor mérik. Ezért csak korlátozottan állnak rendelkezésre garanciák arra vonatkozóan, hogy az újrafeldolgozók által bejelentett hulladékot ténylegesen feldolgozzák-e.

**80** Ha az újrafeldolgozók által átvett műanyag hulladékot nem a hulladékokról szóló keretirányelvben előírtaknak megfelelően dolgozzák fel, hanem illegálisan elszállítják vagy ártalmatlanítják, az környezeti bűncselekménynek minősül. Az Europolnak a súlyos és szervezett bűnözés általi fenyegetettségre vonatkozó, elmúlt évekből származó értékelései<sup>33</sup> azt mutatják, hogy az ilyen típusú bűncselekmények jelentős fenyegetést jelentenek, és az Europol munkájának középpontjában állnak.

**81** A műanyag hulladékok problémájának leküzdésére irányuló uniós fellépésről szóló számvevőszéki áttekintés<sup>34</sup> részletesebben ismerteti a műanyag csomagolási hulladék tiltott kereskedelmével kapcsolatos mechanizmusokat. Hangsúlyozza, hogy az illegális hulladékártalmatlanítás a szervezett bűnözéshez és a pénzmosáshoz kapcsolódik. Az áttekintés azt is megállapítja, hogy a büntetőeljárások alacsony kockázata és az alacsony bírságok miatt ez az egyik legjövődélmezőbb illegális tevékenység a világon.

**82** Az e területen hozott végrehajtási intézkedésekért a tagállamok felelősek. A környezet büntetőjog általi védelméről szóló 2008. évi uniós irányelv<sup>35</sup> meghatározza a tagállamok által elfogadandó büntetőjogi minimumkövetelményeket. Egy bizottsági értékelés azonban 2020-ban arra a következtetésre jutott, hogy az irányelv a gyakorlatban nem fejtett ki jelentős hatást<sup>36</sup>.

**83** A **2. háttérmagyarozat** három tagállam bűnüldöző hatóságai által a közelmúltban feltárt két valós eseten keresztül példákat mutat be arra vonatkozóan, hogy az illegális tevékenységek hogyan befolyásolhatják az újrafeldolgozottként bejelentett mennyiségek megbízhatóságát.

---

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

<sup>34</sup> 04/2020. sz. áttekintés: „A műanyag hulladékok problémájának leküzdésére irányuló uniós intézkedések”.

<sup>35</sup> A 2008/99/EK irányelv.

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

## 2. háttérmagyarázat

### Példák a műanyag csomagolási hulladékkal kapcsolatos illegális tevékenységekre

#### Illegális hulladékkereskedelem Franciaország és Spanyolország között

A spanyol és a francia nemzeti hatóságok közös művelete 2022-ben felfedezett egy hálózatot, amely Franciaországból származó hulladékot csempészett át Spanyolországba, ahol azt illegálisan egy hulladéklerakóban ártalmatlanította<sup>37</sup>.

A műanyag-, papír- és kartonkeveréket újrafeldolgozásra küldöttnek nyilvánították. 2020 közepe óta több mint 30 000 tonna ilyen hulladékot szállítottak illegálisan Spanyolországba, ami több milliós nyereséget eredményezett a hálózat számára.

#### Újrahasznosított mennyiségek meghamisítására szakosodott bűnszervezet Romániában

2023-ban a román hatóságok azonosítottak egy szervezett bűnözői csoportot, amely az elmúlt tíz évben a hulladékgazdálkodásban működött<sup>38</sup>. Célja az volt, hogy jogosulatlan pénzügyi előnyre tegyen szert azáltal, hogy a lehető legnagyobb mennyiségű fiktív hulladékot újrafeldolgozottként jelentett be. A csoport hamis számlákat nyújtott be annak igazolására, hogy a hulladékot különböző újrafeldolgozóknak/gyűjtőknek értékesítették vagy leszállították.

---

<sup>37</sup> A spanyol rendőrség sajtóközleménye, 2022.7.23.

<sup>38</sup> A romániai Szervezett Bűnözés és Terrorizmus Elleni Nyomozó Igazgatóság sajtóközleménye, 2023.03.21.



**84** Az ellenőrzések hiánya és a **77–83.** bekezdésben leírt tényezők miatt jelentős a kockázata annak, hogy az újrafeldolgozók által átvett műanyag csomagolási hulladék egy része végül nem kerül újrafeldolgozásra. Az illegális hulladékártalmatlanítás – amelynek során az újrafeldolgozottként bejelentett műanyag csomagolási hulladékot ténylegesen elégetik, a természeti környezetbe juttatják vagy hulladéklerakóba szállítják – a saját forrásért fizetendő összegek csökkenéséhez vezet. A tagállamok által újrafeldolgozottként bejelentett teljes összeg 2021-ben 6,6 milliárd kilogramm (az összes termelt hulladék 41%-a) volt, ami a tagállami hozzájárulások 5,3 milliárd euróval történő csökkentését jelenti.

**A tagállamok nem tudják biztosítani, hogy az Unión kívülre exportált műanyag csomagolási hulladék újrafeldolgozásának feltételei nagyjából egyenértékűek legyenek az uniós újrafeldolgozási eljárásokkal**

**85** A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv szerint ha a hulladékot újrafeldolgozás céljából az Unión kívülre exportálják, a tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy a feltételek nagyjából egyenértékűek a vonatkozó uniós környezetvédelmi jogszabályok követelményeivel (lásd: **14.** bekezdés).

**86** Amint azt a **73–84.** bekezdés ismerteti, kevés a garancia arra vonatkozóan, hogy az újrafeldolgozók által az Unióban átvett hulladékot ezt követően valóban újrahasznosítják. Ugyanez vonatkozik az újrafeldolgozás céljából az Unión kívülre exportált műanyag hulladéokra is. Bár a hulladékszállítási rendelet korlátozásokat ír elő azon országok számára, amelyekbe az Unióból műanyag hulladékot küldhetnek, a tagállamok jelenleg nincsenek abban a helyzetben, hogy ellenőrizzék, hogy az Unión kívülre exportált hulladékot az uniós követelményekkel nagyjából egyenértékű feltételek mellett hasznosítják-e újra.

**87** Az általunk felkeresett tagállamok és a felmérésünkre adott válaszaikat követően távoli interjú keretében megkérdezett tagállamok kijelentették, hogy az Unión kívüli export esetében nagyon nehéz a számítási pont alapján információt szerezni az újrafeldolgozott mennyiségekről. Ezért nincs biztosíték arra, hogy ezt a hulladékot ténylegesen újrahasznosítják. Ez kockázatot jelent a saját források céljára felhasznált adatok megbízhatóságára nézve.

**88** A tagállamok által 2023 júliusában benyújtott (a 2021-es évre vonatkozó) éves nyilatkozatokban az Unión kívül újrafeldolgozottként bejelentett műanyag csomagolási hulladék mennyisége 268 millió kilogramm volt (a teljes újrafeldolgozott mennyiség 4,1%-a). Ez a tagállami hozzájárulások 214 millió euróval történő csökkentését jelenti.

## A Bizottság ellenőrzései jól bevált eljárásokat követnek, de nem elegendők az adatok összeállításával kapcsolatos legnagyobb kockázatok kezelésére

**89** Az Eurostat helyszíni és dokumentumalapú ellenőrzéseket magában foglaló ellenőrzési folyamatának megfelelő módon ki kell terjednie a műanyag csomagolási hulladékra vonatkozó adatok összeállításával kapcsolatos kockázatokra, és javítania kell az adatok összehasonlíthatóságát, megbízhatóságát és teljességét<sup>39</sup>.

**90** Az Eurostat többéves eljárást alkalmaz a tagállami adatok ellenőrzésére. Az első ellenőrzési folyamat 2023 szeptemberében kezdődött (miután a tagállamok benyújtották 2021-re vonatkozó adataikat), és 2026-ban fejeződik be. Az ellenőrzések az éves kimutatásokon, a minőségjelentéseken, valamint a vonatkozó statisztikai adatok összeállításához használt források és módszerek jegyzékén alapulnak (a részletekért lásd: [3. háttérmagyarázat](#)). Az ellenőrzések keretében ellenőrző látogatásokat is tesznek a tagállamokban. Ellenőrzései eredményeként és az uniós költségvetés védelme érdekében a Költségvetési Főigazgatóság szükség esetén fenntartásokat fogalmaz meg a tagállamok összeállítási eljárásaival kapcsolatban. Ezeket fel lehet oldani, amint sor kerül az összeállítási eljárások szükséges javítására. A többi saját forráshoz hasonlóan azonban a fenntartások feloldása a gyakorlatban több évig is eltarthat.

---

<sup>39</sup> Az (EU) 595/2023 végrehajtási rendelet (3) preambulumbekzdése.

### 3. háttérmagyarázat

#### A tagállamok által készített legfontosabb dokumentumok



##### Éves kimutatás

Statistikai adatokat szolgáltat a tagállamban keletkezett, illetve újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék tömegéről, beleértve a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapuló saját forrás kiszámítását is.



##### Minőségjelentés

A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelv értelmében az éves adatgyűjtés részeként készített dokumentum. Tartalmazza a csomagolási hulladék keletkezésére és újrafeldolgozására vonatkozó adatok összeállítási folyamatának rövid leírását is.



##### A források és módszerek jegyzéke

Az éves kimutatásokhoz szükséges adatok előállításához használt források, módszerek és összeállítási folyamatok részletes leírása.

*Forrás:* Európai Számvevőszék, az (EU) 2023/595 bizottsági végrehajtási rendelet, a 2005/270/EK bizottsági határozat és az SPPW/2021 1/07 bizottsági dokumentum alapján.

**91** Megvizsgáltuk az Eurostat kockázatelemzési modelljét és azt, hogy azt hogyan alkalmazták a tagállamoknak az ellenőrző látogatások során történő rangsorolására. Elemeztük továbbá az Eurostat tagállami ellenőrzési eljárásait is. Felmérésünk során megkérdeztük a tagállamokat, hogy az Eurostat ellenőrzési megközelítése lefedte-e a saját forrást érintő fő kockázatokat. Megállapítottuk, hogy az Eurostat ellenőrzési keretrendszere hasonló folyamatokat és módszereket követett, mint amelyeket a Bizottság az egyéb saját források, például a GNI- és héaalapú saját források ellenőrzésére alkalmaz.

**92** Az Eurostat ellenőrző látogatásai során elvégezheti az egyes tagállamokban a magasabb kockázatú területekre vonatkozó adatok közvetlen ellenőrzését. Ennek során az adatgyűjtés egy vagy több szempontját ellenőrzik azzal a céllal, hogy ellenőrzési nyomvonalat hozzanak létre a műanyag csomagolási hulladék egyes összetevőitől a forrásadatokig. Ellenőrzésünk idejéig az Eurostat nem dolgozott ki kritériumokat annak felmérésére, hogy szükség van-e közvetlen ellenőrzésekre a tagállamokban. A harmonizált kritériumok hiánya azzal a kockázattal jár, hogy a szakreferensek esetleg nem alkalmaznak következetes megközelítést a különböző tagállamokban végzett közvetlen ellenőrzésekre. 2024 februárjáig az Eurostat az általa ellenőrzött öt tagállam egyikében sem végezte el az adatgyűjtési eljárások közvetlen ellenőrzését.

**93** A felmérés eredményei azt mutatják, hogy a legtöbb tagállam (a felmérésünkre válaszolók 81%-a) úgy vélte, hogy az Eurostat által javasolt ellenőrzési folyamat teljes mértékben vagy részben lefedte a fő kockázatokat. A tagállamok mintegy fele azonban nem gondolta úgy, hogy az ellenőrzési folyamat megfelelően kezeli a „forgalombahozatali adatokon alapuló” és hulladékkezelési módszerekkel, a kiegyensúlyozással, az újrafeldolgozott mennyiségekre vonatkozó adatok független ellenőrzésének hiányával és a veszteségrátákra vonatkozó megbízható becslések hiányával kapcsolatos kockázatokat.

**94** Mivel számos módszertani problémát még nem orvosoltak, nehéz lesz biztosítani, hogy a tagállami adatok minőségével kapcsolatos fő kockázatokat a jelenlegi ellenőrzési ciklus során megfelelően kezeljék. Egyes problémák uniós szintű iránymutatás vagy jogszabály elfogadását teszik szükségessé, például az átlagos veszteségrátákra vonatkozóan (lásd: [51–52.](#) bekezdés), ezért nem kezelhetők kizárólag az Eurostat ellenőrzései és az azt követő fenntartások révén. Egyes más problémák, például az újrafeldolgozók által átvett hulladék feldolgozására vonatkozó ellenőrzések hiánya, nem tartoznak az Eurostat által végzett ellenőrzések hatókörébe (lásd: [75.](#) bekezdés).

## Következtetések és ajánlások

**95** Megállapítottuk, hogy a tagállamok nem voltak kellően felkészülve a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapuló saját forrás végrehajtására, valamint hogy bár a végrehajtás nyomon követésére és támogatására irányuló bizottsági intézkedések hasznosak voltak az adatminőség javítása szempontjából, azok nem voltak időszerűek. Megállapítjuk továbbá, hogy a saját források céljaira felhasznált adatok nem voltak kellően összehasonlíthatóak és megbízhatóak. Ez a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelvben meghatározott újrafeldolgozási célok eléréséről való beszámolóhoz használt adatokat is érinti.

**96** Megállapítottuk, hogy az új saját forrás bevezetése nem volt zökkenőmentes. A tagállamok későn ültették át a legfontosabb jogi szempontokat, és a Bizottság nem követte időben nyomon az átültetéssel kapcsolatos, a saját forrás kiszámítását érintő kérdéseket (lásd: **27–33.** bekezdés). Bár azt részben a Covid19-világjárvány miatti korlátozások is befolyásolták, megállapítottuk, hogy a Bizottság által a tagállamoknak nyújtott támogatás a végrehajtás korai szakaszaiban hasznos volt ugyan, de nem volt időszerű (lásd: **34–41.** bekezdés). Az alapvető jogszabályi előírások késedelmes elfogadása megakadályozta a saját forrás harmonizált bevezetését (lásd: **44–53.** bekezdés). Ezek a problémák hatással voltak a műanyagalapú saját forrás végrehajtásának első évére, így a tagállami előrejelzések alapján beszédett összeg 1,1 milliárd euróval volt kevesebb az éves kimutatásokban feltüntetett becsléseken alapuló összegnél; mivel ezt a különbséget a GNI-alapú saját forrásból ellensúlyozni kellett, ezért az nem érintette az uniós költségvetést (lásd: **54–60.** bekezdés). A következő években várhatóan további saját források kerülnek bevezetésre (lásd: **02.** bekezdés).

## 1. ajánlás. A műanyagalapú saját forrás bevezetéséből levont tanulságok alkalmazása

---

A jövőbeli saját források előkészítése során a Bizottság:

- a) azonosítsa a szükséges jogszabályi változtatásokat, és készítse el a javaslat becsült ütemtervét;
- b) amennyiben az új saját források a tagállamok által bejelentett adatokon alapulnak, azonosítsa az adatok minőségét befolyásoló fő kockázatokat, és az új saját források bevezetése előtt ossza meg ezeket az információkat a tagállamokkal;
- c) alakítson ki hatékony eljárást a nemzeti jogba való átültetés során esetlegesen feltárt jelentős szabálytalanságok, illetve az adatminőséget érintő problémák nyomon követésére.

### **Megvalósítási határidő: a 2024 után javasolt új saját források esetében**

**97** A tagállamok nem alkalmazták az alapvető adat-összeállítási eljárásokat, például a keletkező hulladék két összeállítási módszerét és az eredmények kiegyensúlyozását (lásd: **61–66.** bekezdés), az újrafeldolgozott mennyiségek kiszámításához a jogszabályban meghatározott mérési pont használatát, illetve harmonizált szabályokon alapuló átlagos veszteségráták felhasználását (lásd: **67–71.** bekezdés). Megállapítottuk továbbá, hogy a „műanyag” fogalommeghatározása az uniós jogi dokumentumokban eltérő volt (lásd: **43–45.** bekezdés), és hogy nem minden tagállam ültette át a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló irányelvben előírt összeállítási szabályokat (lásd: **30.** és **31.** bekezdés).

## 2. ajánlás. Az adatok összehasonlíthatóságának és megbízhatóságának javítása

---

A Bizottság:

- a) a tagállamokkal együtt dolgozzon ki ütemtervet azon nehézségek kezelésére, amelyek akadályozzák az egyes országokat abban, hogy a két módszer alkalmazásával megbecsüljék a keletkező hulladék mennyiségét és kiegyensúlyozzák az eredményeket;
- b) a tagállamokkal együtt határozza meg, milyen nehézségek akadályozzák őket abban, hogy az újrafeldolgozási folyamatba való bekerüléskor alkalmazandó számítási pontot használják az újrafeldolgozottként bejelentett összegek megállapításához, és tegyen lépéseket e nehézségek elhárítása érdekében;
- c) nyújtson be felülvizsgált, felhatalmazáson alapuló jogi aktusra irányuló javaslatot az átlagos veszteségráták megállapítása érdekében;
- d) javasolja a „műanyag” fogalom meghatározásának összehangolását a műanyagalapú sajtó forráshoz használt valamennyi szövegben.

**Megvalósítási határidő: 2026**

**98** A jogi keret nem rendelkezik az újrafeldolgozási folyamatok ellenőrzéséről. Ezért fennáll annak a kockázata, hogy az újrafeldolgozottként bejelentett műanyag csomagolási hulladékot nem minden esetben hasznosítják újra ténylegesen (lásd: [72–84.](#) bekezdés). Megállapítottuk továbbá, hogy a tagállamok nem voltak abban a helyzetben, hogy biztosítsák, hogy az Unión kívülre exportált műanyag csomagolási hulladék újrafeldolgozásának feltételei nagyjából egyenértékűek legyenek az uniós újrafeldolgozási folyamatokkal (lásd: [85–88.](#) bekezdés). A Bizottság ellenőrzései jól bevált eljárásokat követtek, de nem kezelték megfelelően az adatok összeállításával kapcsolatos legnagyobb kockázatokat (lásd: [89–94.](#) bekezdés).

### 3. ajánlás. Azon kockázat mérséklése, hogy az újrafeldolgozó vállalatoknak küldött hulladék később nem kerül újrafeldolgozásra

---

A Bizottság értékelje annak kockázatát, hogy az Unión belüli és kívüli újrafeldolgozóknak küldött műanyag csomagolási hulladékot a későbbiekben mégsem hasznosítják, azonosítsa a megfelelő intézkedéseket e kockázat csökkentésére, és vitassa meg azokat a tagállamokkal a végrehajtás szempontjából.

**Megvalósítási határidő: 2027**

A jelentést 2024. július 9-i luxembourgi ülésén fogadta el a Jan Gregor számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara.

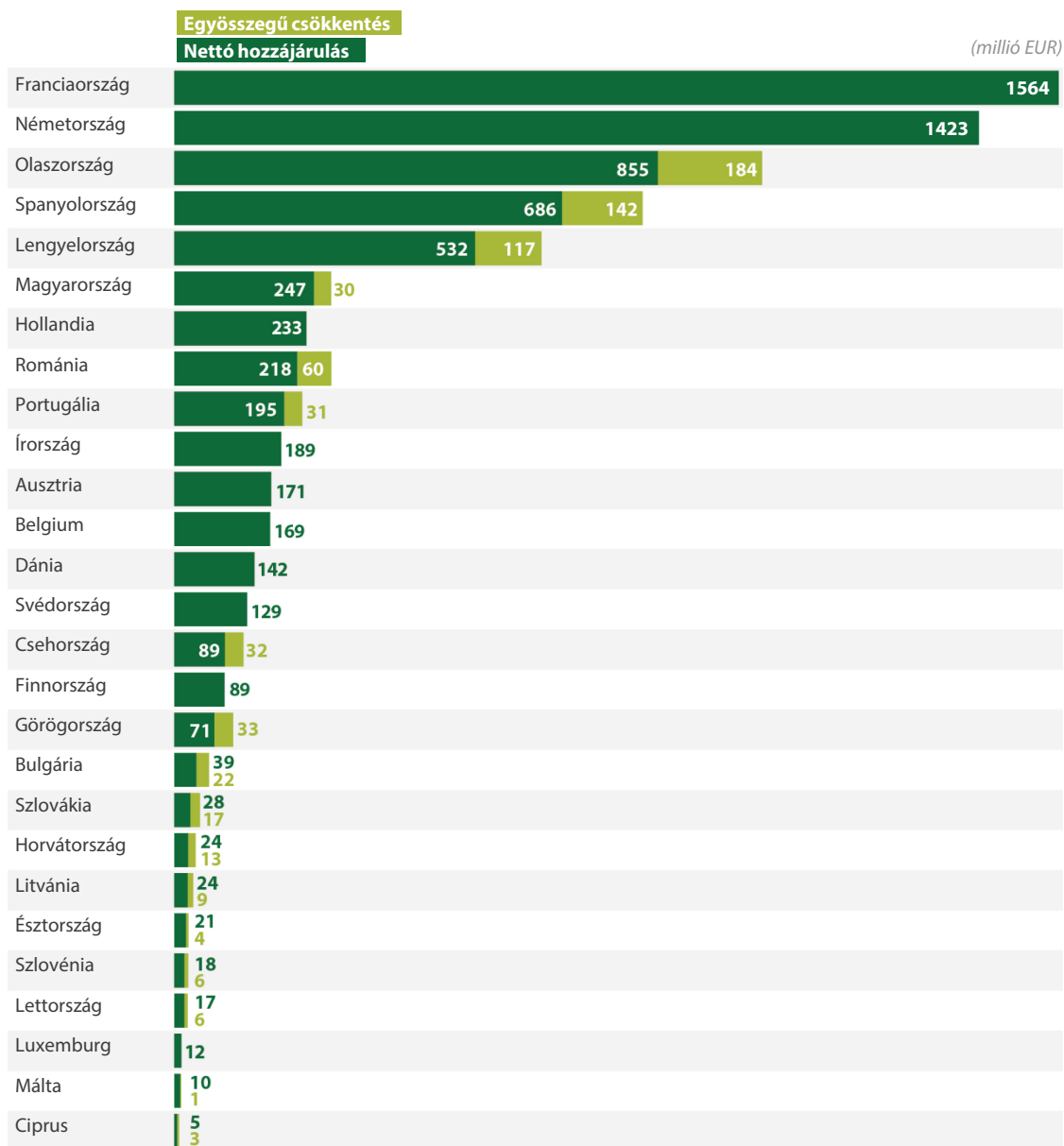
*a Számvevőszék nevében*

Tony Murphy  
*elnök*



# Melléletek

## I. melléklet. A műanyagalapú saját forráshoz való tagállami nettó hozzájárulások 2023-ban és a vonatkozó csökkentések



*Forrás:* Európai Számvevőszék, a 2023. évi pénzügyi évre vonatkozó 4. sz. uniós költségvetés-módosítás 3. táblázata alapján.

# Rövidítések

**DG BUDG:** Költségvetési Főigazgatóság

**DG ENV:** Környezetvédelmi Főigazgatóság

**EPR:** kiterjesztett gyártói felelősség

**Eurostat:** az Unió statisztikai hivatala

**GNI:** bruttó nemzeti jövedelem

**GNP:** bruttó nemzeti termék

**HÉA:** hozzáadottérték-adó

**PRO:** a gyártói felelősséggel foglalkozó szervezet

**SPPW:** a műanyag csomagolási hulladékra vonatkozó statisztikák

# Glosszárium

**Forgalombahozatali adatokon alapuló módszer:** A műanyag csomagolási hulladék becslésének módszere abban az időpontban, amikor a terméket forgalmazásra, fogyasztásra vagy felhasználásra szállítják, főként a műanyag csomagolóanyagok gyártóitól származó adatok alapján.

**Gyártói felelősséggel foglalkozó szervezet:** Gyártók által a termékeik környezeti hatásával kapcsolatos kötelezettségeik teljesítése céljából létrehozott szervezet.

**Kiterjesztett gyártói felelősség:** Olyan megközelítés, amely a termék életciklusának fogyasztás utáni szakaszát – többek között az újrafeldolgozást és az ártalmatlanítást is – hozzákapcsolja a gyártó környezeti felelősségéhez.

## A Bizottság válaszai

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

## Időrendi áttekintés

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

## Ellenőrző csoport

A Európai Számvevőszék különjelentései ismertetik az uniós szakpolitikákra és programokra, illetve az egyes költségvetési területek irányításával kapcsolatos témákra vonatkozó ellenőrzéseinek eredményeit. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék figyelembe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politikai jelentőséget és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést az uniós finanszírozásra és igazgatásra szakosodott, Jan Gregor számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara végezte. Az ellenőrzést Lefteris Christoforou számvevőszéki tag vezette Theodosia Tsiolas kabinetfőnök, Panagiota Liapi kabinetasszisztens, Alberto Gasperoni ügyvezető, José Parente feladatfelelős, Diana Voinea helyettes feladatfelelős, valamint Tadhg Ó Caoimh, Eda Caliskan és Marco Fians számvevők közreműködésével. Grafikai támogatás: Giuliana Lucchese.



*Balról jobbra:* Panagiota Liapi, Alberto Gasperoni, José Parente, Diana Voinea, Lefteris Christoforou, Tadhg Ó Caoimh, Eda Caliskan, Marco Fians és Theodosia Tsiolas.

# SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2024

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6-2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

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

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

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

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

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

## **Az Európai Számvevőszék logójának használata**

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

HTML	ISBN 978-92-849-2863-7	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/211612	QJ-AB-24-018-HU-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2850-7	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/168892	QJ-AB-24-018-HU-N

2021 januárjában az Unió bevezetett egy új saját forrást, amely a tagállamok által termelt, nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapul. 2023-ban ez a forrás 7,2 milliárd eurót tett ki, ami az Unió teljes bevételének 4,0%-a. Értékeljük ennek az új saját forrásnak a bevezetését.

Következtetésünk szerint a tagállamok nem voltak kellően felkészülve erre, a felhasznált adatok pedig nem voltak kellően összehasonlíthatóak és megbízhatóak. Bár a bizottsági intézkedések nyomán javult az adatminőség, azok nem voltak időszerűek. Javasoljuk, hogy a Bizottság alkalmazza az ezen új saját forrás bevezetéséből levont tanulságokat, javítsa az adatok összehasonlíthatóságát és megbízhatóságát, továbbá enyhítse annak kockázatát, hogy az újrafeldolgozókhöz elküldött hulladék nem kerül ténylegesen újrahasznosításra.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió  
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: [eca.europa.eu/hu/contact](https://eca.europa.eu/hu/contact)

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

Twitter: @EUAuditors