



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo Sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami

Številka: 320-2/2017/25

Ljubljana, 24. oktobra 2017

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo *revizijo učinkovitosti sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami* v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2017. Revidiranca sta bila Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: ministrstvo) in Finančna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS).

Računsko sodišče meni, da sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami vključno s preprečevanjem odpadnih nagrobnih sveč oziroma zmanjševanjem porabe nagrobnih sveč v obdobju, na katero se nanaša revizija, *ni bil dovolj učinkovit*.

Ravnanje z odpadnimi nagrobnimi svečami urejajo pravila, določena v več uredbah in drugih aktih, v katerih se za odpadne nagrobne sveče uporabljajo različni pojmi s področja odpadkov. To povzroča nepreglednost in po mnenju računskega sodišča tudi ne daje dobre podlage za učinkovito seznanjanje s sistemom in za delovanje sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami. Nepreglednost pa se še dodatno povečuje, ker odpadne nagrobne sveče v strateških dokumentih praviloma niso omenjene oziroma jih ti ne obravnavajo kot samostojen odpadki. Ministrstvo v operativnih programih v skladu s strateškimi usmeritvami evropskih politik sicer določa cilje na področju ravnanja z odpadki, vendar pa cilji posebej za odpadne nagrobne sveče kot vrsto odpadka niso določeni.

Ministrstvo ni posebej določilo ciljev preprečevanja odpadnih nagrobnih sveč oziroma zmanjševanja porabe nagrobnih sveč in zato tudi ne spremlja preprečevanja oziroma zmanjševanja porabe nagrobnih sveč. Ministrstvo je leta 2011 izvedlo medijsko kampanjo *Bi prižgali letos svečo manj?*, ki je bila usmerjena k najširši javnosti ravno z namenom zmanjševanja porabe nagrobnih sveč. To kampanjo ministrstvo letno pred praznikom dneva spomina na mrtve obudi s sporočili za javnosti, ki so spodbudila še nekaj iniciativ na družabnih omrežjih. Ministrstvo se strinja z mnenjem računskega sodišča, da je treba vsaj pred 1. novembrom, ko se prižge največ nagrobnih sveč, ozaveščati javnosti o posledicah pretiranega prižiganja nagrobnih sveč in vplivih na okolje.

Sistem ravnanja z odpadki omogoča, da se reciklira v povprečju 97,8 odstotka predhodno obdelanih odpadnih nagrobnih sveč oziroma 95,8 odstotka zbranih (prevzetih) odpadnih nagrobnih sveč, vendar pa pri tem računsko sodišče opozarja, da teh rezultatov ni mogoče v celoti preveriti in da obstajajo razhajanja med evidencami in podatki. Slab nadzor ministrstva nad evidencami in podatki po oceni računskega sodišča dodatno zmanjšuje učinkovitost sistema.

Sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, inšpekcijsko nadzorovan, čeprav manj kot v prejšnjih letih. Postopki, povezani z obračunavanjem, plačevanjem in nadzorom nad okoljsko dajatvijo za nagrobne sveče, ki so v pristojnosti FURS, potekajo *učinkovito*.

Glede na skromen znesek pobrane okoljske dajatve, ki povprečno znaša le 24.780 evrov za 6.418.509 kg nagrobnih sveč v letih 2015 in 2016, pa računsko sodišče ocenjuje, da okoljska dajatev za nagrobne sveče ni ekonomski oziroma finančni instrument, s katerim bi se lahko pospeševalo in spodbujalo doseganje ciljev na področju varstva okolja.

Računsko sodišče je ministrstvu naložilo izvedbo *popravljalnega ukrepa* in podalo nekaj *priporočil*, ki naj ministrstvo spodbudijo, da prouči primernost in izboljšave obstoječe ureditve sistema.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	9
1.2.1 Ministrstvo za okolje in prostor	9
1.2.2 Finančna uprava Republike Slovenije.....	10
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	11
1.3.1 Pravne podlage ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami.....	12
1.3.2 Strateške ureditve ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami	13
1.3.3 Stroški ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami.....	14
1.3.4 Hierarhija ravnanja z odpadki.....	15
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	16
2. UČINKOVITOST SISTEMA RAVNANJA Z ODPADNIMI NAGROBNIMI SVEČAMI	17
2.1 PREPREČEVANJE ODPADKOV	18
2.1.1 Cilji preprečevanja odpadnih nagrobnih sveč	18
2.1.2 Doseganje ciljev preprečevanja odpadnih nagrobnih sveč	19
2.2 RAVNANJE Z ODPADNIMI NAGROBNIMI SVEČAMI	23
2.2.1 Shema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami.....	24
2.2.1.1 Pravila ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami.....	25
2.2.1.2 Zagotavljanje ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami	27
2.2.1.3 Vodenje evidence o zbiranju odpadnih nagrobnih sveč.....	33
2.2.1.4 Poročilo o ravnanju z odpadnimi nagrobnimi svečami.....	34
2.2.2 Rezultati recikliranja	35
2.2.3 Nadzor nad ravnanjem z odpadnimi nagrobnimi svečami	38
2.3 OKOLJSKA DAJATEV	41
2.3.1 Okoljska dajatev za nagrobne sveče kot spodbuda doseganja ciljev varstva okolja	41
2.3.2 Nadzor nad okoljskimi dajatvami	43
2.3.2.1 Naknadni nadzori	43
2.3.2.2 Nadzori mobilnih oddelkov	44
3. MNENJE	45

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	47
5. PRIPOROČILA	48

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 2. 2. 2017, sprememba sklepa o izvedbi revizije⁵ pa 11. 7. 2017.

Naša pristojnost je, da na podlagi revizije izrečemo mnenje o učinkovitosti Ministrstva za okolje in prostor in Finančne uprave Republike Slovenije v delu, ki se nanaša na sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2017. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bila učinkovitost sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami.

V izreku mnenja smo upoštevali obdobje od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2017 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija). Zaradi bolj celovitega prikaza ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami pa v revizijskem poročilu navajamo tudi podatke, ki presegajo obdobje revizije, vendar to ni vplivalo na izrek mnenja.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja ministrstva in FURS v delu, ki se nanaša na sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, *ali je sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami učinkovit*.

Oceno učinkovitosti sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami smo presojali na podlagi odgovorov na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali ministrstvo izvaja aktivnosti za preprečevanje odpadnih nagrobnih sveč;
- ali sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami omogoča, da so zbrane odpadne nagrobne sveče dovolj hitro in v največjem možnem obsegu reciklirane;
- ali okoljska dajatev za nagrobne sveče upravičuje svoj namen.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-2/2017/2.

⁵ Št. 320-2/2017/5.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Ministrstvo za okolje in prostor

Zakon o državni upravi⁶ (v nadaljevanju: ZDU-1) v 38. a členu določa, da ministrstvo opravlja naloge na področjih varovanja okolja, ohranjanja narave, upravljanja voda, podnebnih sprememb, ravnanja z odpadki in učinkovite rabe virov, celovite presoje vplivov na okolje, ravnanja z gensko spremenjenimi organizmi, systemskega urejanja gospodarskih javnih služb, javnih služb varstva okolja, javnih služb ohranjanja narave, javnih služb urejanja voda, jedrske varnosti, varstva pred ionizirajočimi sevanji, opozarjanja in odprave posledic naravnih nesreč in investicij v okoljsko ter vodno infrastrukturo in naloge na področju prostorskega in urbanega razvoja, spremljanja stanja in trendov v prostoru, razvoja, spodbujanja in promocije urejanja prostora, zemljiške politike, državnega, regionalnega in občinskega prostorskega načrtovanja, graditve objektov ter stanovanjske politike.

Med naloge, ki jih opravlja ministrstvo v skladu z ZDU-1, sodijo torej tudi naloge, povezane z ravnanjem z odpadnimi nagrobnimi svečami.

Ministrstvo je ustanovljeno za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih, pri čemer upravne naloge ministrstva zajemajo sodelovanje pri oblikovanju politik, izvršilne in nadzorne naloge, spremljanje stanja, razvojne naloge in zagotavljanje javnih služb.

Na ministrstvu naloge, povezane s sistemom ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, opravlja predvsem Direktorat za okolje, eden od treh direktorats ministrstva.

Med petimi organi v sestavi ministrstva pa opravljata naloge, povezane z odpadnimi nagrobnimi svečami, dva izmed njih, in sicer Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO) in Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (v nadaljevanju: inšpektorat). Organi v sestavi ministrstva so ustanovljeni za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora ter nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma če je zaradi narave nalog ali delovnega področja treba zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog.

Ministrstvo je na ARSO preneslo večino nalog, ki jih kot naloge ministrstva v okviru ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami določa Uredba o ravnanju z odpadnimi nagrobnimi svečami⁷ (v nadaljevanju: uredba), razen določil, ki obravnavajo način določanja višine predpisanih stroškov, ki jih mora zbiralec plačati izvajalcu javne službe, in določitev deležev prevzemanja odpadnih nagrobnih sveč od izvajalca javne službe.

Nadzor nad izvajanjem uredbe in s tem nad ravnanjem z odpadnimi nagrobnimi svečami opravljajo inšpektorji, pristojni za varstvo okolja, oziroma Inšpekcija za okolje in naravo (v nadaljevanju: inšpekcija), ki deluje v okviru inšpektorata, ki je organ v sestavi ministrstva.

⁶ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16.

⁷ Uradni list RS, št. 78/08.

Ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi. Minister lahko zahteva poročila, podatke in druge dokumente v zvezi z opravljanjem dela organa v sestavi. Predstojnik organa v sestavi mora ministru redno in na njegovo posebno zahtevo poročati o delu organa v sestavi in o vseh pomembnejših vprašanjih s področij dela organa v sestavi. Minister tudi predstavlja organ v sestavi pred Državnim zborom Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) in Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada).

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bila odgovorna oseba ministrstva Irena Majcen, ministrica od 18. 9. 2014.

1.2.2 Finančna uprava Republike Slovenije

Načela delovanja, organizacijo, naloge in pooblastila FURS, pravice ter posebnosti delovno-pravnih razmerij javnih uslužbencev in druga vprašanja, povezana z delovanjem, določa Zakon o finančni upravi⁸.

FURS je organ v sestavi Ministrstva za finance. Nastal je 1. 8. 2014 z združitvijo Carinske uprave Republike Slovenije in Davčne uprave Republike Slovenije. FURS je med drugim pristojna za izvajanje uredb o okoljskih dajatvah, ki jih je vlada sprejela na podlagi Zakona o varstvu okolja⁹ (v nadaljevanju: ZVO-1). Med zavezanca za plačilo okoljske dajatve pa sodijo tudi proizvajalci¹⁰, pridobitelji¹¹ in uvozniki¹² nagrobnih sveč (v nadaljevanju: zavezanci).

Pristojni finančni urad za območje Republike Slovenije za prijavo dejavnosti, predložitev obračunov in zahtevkov za vračilo okoljske dajatve zaradi uporabe odpadne embalaže, kamor po Uredbi o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže¹³ (v nadaljevanju: uredba o okoljski dajatvi) sodijo tudi odpadne nagrobne sveče, je Finančni urad Kranj, Oddelek za trošarine in okoljske dajatve Jesenice.

FURS je pristojna tudi za nadzor nad izvajanjem uredb o okoljskih dajatvah, ki jih je vlada sprejela na podlagi ZVO-1, torej tudi nad izvajanjem uredbe o okoljski dajatvi.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bila odgovorna oseba FURS Jana Ahčin, generalna direktorica od 27. 11. 2014.

⁸ Uradni list RS, št. 25/14.

⁹ Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/09, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16.

¹⁰ Proizvajalec je oseba, ki za dajanje v promet kot dejavnost proizvaja, embalira ali pakira nagrobne sveče v skladu s predpisi pod svojo blagovno znamko ali jih samo pakira v embalažo, na kateri je oznaka blagovne znamke te osebe. Če embalira ali pakira nagrobne sveče z blagovno znamko druge osebe, za proizvajalca velja imetnik blagovne znamke. Če pridobitelj oziroma uvoznik vnaša na ozemlje Republike Slovenije blago z blagovno znamko pravne osebe, registrirane v Republiki Sloveniji za dajanje blaga v promet, za proizvajalca velja imetnik blagovne znamke.

¹¹ Pridobitelj je oseba, ki zaradi izvajanja dejavnosti trgovine nagrobne sveče pridobi v drugi državi članici Evropske unije (v nadaljevanju: EU) in jo vnese na ozemlje Republike Slovenije z namenom dajanja v promet.

¹² Uvoznik je oseba, ki zaradi izvajanja trgovinske dejavnosti uvozi nagrobne sveče iz tretjih držav v Republiko Slovenijo zaradi dajanja v promet.

¹³ Uradni list RS, št. 32/06, 65/06, 78/08, 19/10.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

V reviziji smo obravnavali sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, ki to postanejo po uporabi nagrobnih sveč. Po neuradnih podatkih¹⁴ naj bi bila Republika Slovenija ena od treh držav članic EU¹⁵, ki porabijo največ nagrobnih sveč. V Republiki Sloveniji naj bi dve tretjini nagrobnih sveč porabili 1. novembra, ob dnevu spomina na mrtve.

Poznamo več vrst nagrobnih sveč, in sicer voščene in elektronske, ohišja nagrobnih sveč pa so lahko izdelana iz različnih materialov (PVC¹⁶, polietilen, steklo). Uredba ne ločuje odpadnih nagrobnih sveč glede na vrsto ali glede na materiale in velja tudi za odpadne nagrobne sveče, ki se razvrščajo med odpadno električno in elektronsko opremo, če jih obiskovalci pokopališč odlagajo v zabojnike, namenjene odpadnim nagrobnim svečam.

Tradicionalne voščene nagrobne sveče, za katere ocenjujemo, da jih v Republiki Sloveniji še vedno porabimo največ, svetijo s pomočjo ognja, za gorivo pa se najpogosteje uporablja parafin, redkeje stearin ali druge oblike naravnih ali umetnih voskov.

V povprečju smo v Republiki Sloveniji v letih 2015 in 2016 porabili 6.418.509 kg oziroma 16.046.270 nagrobnih sveč, kar je nekaj manj kot osem nagrobnih sveč na prebivalca na leto¹⁷. Prostornina, ki bi jo zasedale te nagrobne sveče, predstavlja okoli 5.500 standardnih kontejnerjev za komunalne odpadke¹⁸.

Slika 1: Povprečna letna poraba nagrobnih sveč v Republiki Sloveniji v letih 2015 in 2016



Vir: podatki FURS in Statističnega urada Republike Slovenije.

¹⁴ Podatki iz različnih medijev, ki jih ministrstvo navaja, nima pa uradnega vira.

¹⁵ Poleg Slovenije še Poljska in Hrvaška. Nekateri mediji namesto Poljske navajajo Avstrijo, nekateri pa kot eno največjih porabnic nagrobnih sveč navajajo tudi Portugalsko.

¹⁶ Polivinil klorid.

¹⁷ Pri izračunu smo privzeli, da nagrobna sveča v povprečju tehta 400 g.

¹⁸ Pri izračunu smo privzeli, da nagrobna sveča v povprečju meri 10 cm krat 10 cm krat 24 cm in da je prostornina standardnega kontejnerja za komunalne odpadke ali sekundarne surovine 7 m³.

1.3.1 Pravne podlage ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami

Odpadne nagrobne sveče so odpadki¹⁹ oziroma komunalni odpadki²⁰ oziroma odpadna embalaža za namen razvrščanja teh odpadkov v seznam odpadkov in za obračunavanje okoljske dajatve embalaža.

Slika 2: Prikaz ene od delitev na posamezne vrste odpadkov

Nevarni odpadki	Odpadna zdravila in odpadki v zdravstvu	Izrabljene gume	Odpadna embalaža
Odpadna električna in elektronska oprema	Gradbeni odpadki	 ODPADNE NAGROBNE SVEČE	Biološki odpadki
Odpadne baterije in akumulatorji	Izrabljena motorna vozila	Odpadne plenice	Nenevarni odpadki

Vir: ministrstvo.

Uredba določa pravila ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, zato da se zagotovi njihovo ločeno zbiranje od drugih komunalnih odpadkov, vključno z ločeno zbranimi frakcijami komunalnih odpadkov ter recikliranja in druge načine predelave.

Glede vprašanj v zvezi z zbiranjem, predelavo in odstranjevanjem odpadnih nagrobnih sveč ter v zvezi s splošnimi pogoji ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, ki niso posebej urejena z uredbo, se uporablja Uredba o odpadkih.

Od sprejema Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo²¹ v letu 2007, so bili do marca 2014 med embalažo oziroma odpadno embalažo uvrščeni tudi sestavni deli nagrobnih sveč, ki so izdelani iz kovin in plastike ali stekla.

Od uveljavitve Uredbe o spremembah Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo²² (v nadaljevanju: sprememba uredbe o ravnanju z embalažo 2014) v marcu 2014, pa so bile nagrobne sveče izvzete iz embalaže in se torej že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, po tej uredbi ne uvrščajo med embalažo.

Ravnanje z odpadnimi nagrobnimi svečami ureja tudi uredba o okoljski dajatvi, ki se uporablja tudi za obračunavanje okoljske dajatve ob dajanju nagrobnih sveč v promet. Za namene uporabe te uredbe k embalaži sodijo tudi sestavni deli nagrobnih sveč, ki so izdelani iz kovin, plastike ali stekla, nagrobna sveča pa se šteje za embalirano blago.

¹⁹ Odpadek je snov ali predmet, ki ga imetnik zavrže, namerava zavreči ali mora zavreči.

²⁰ Odpadne nagrobne sveče so komunalni odpadki in se uvrščajo med odpadno embalažo s številko 15 01 06 iz klasifikacijskega seznama odpadkov v skladu s predpisom, ki ureja ravnanje z odpadki. (Uredba o odpadkih – Priloga 4: Klasifikacijski seznam odpadkov; Uradni list RS, št. 103/11. Ta uredba je nehala veljati z uveljavitvijo istoimenske uredbe v letu 2015 (Uradni list RS, št. 37/15, 69/15).

²¹ Uradni list RS, št. 110/07.

²² Uradni list RS, št. 18/14.

Kljub temu da se Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni uporabljala za nagrobne sveče in odpadne nagrobne sveče (leta 2014 pa so bile s spremembo uredbe o ravnanju z embalažo 2014 nagrobne sveče tudi dodane na seznam ponazoritvenih primerov med predmete, ki niso embalaža), so odpadne nagrobne sveče v uredbi opredeljene kot odpadna embalaža, v uredbi o okoljski dajatvi pa kot embalaža.

1.3.2 Strateške ureditve ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami

Poleg pravnih podlag, ki določajo ravnanje z odpadnimi nagrobnimi svečami, to ravnanje določajo tudi drugi dokumenti, ki jih praviloma predpisuje ZVO-1 in v katerih naj bi bile opredeljene predvsem strateške ureditve oziroma usmeritve s cilji in tudi spremljanje izvajanja zastavljenih ciljev. Gre predvsem za dva dokumenta, resolucijo o nacionalnem programu varstva okolja ter operativni program varstva okolja na področju odpadkov.

Nacionalni program varstva okolja, ki vsebuje dolgoročne cilje, usmeritve in naloge na področju varstva okolja, pripravi in vladi predlaga ministrstvo, resolucijo pa sprejme državni zbor. Državni zbor je sprejel Resolucijo o nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012²³, ki je s svojimi usmeritvami in področnimi okoljskimi cilji zajemala obdobje sedmih let, to je do vključno leta 2012. Novejšega nacionalnega programa varstva okolja ministrstvo še ni pripravilo²⁴.

Operativni program varstva okolja se pripravi za izvedbo nacionalnega programa varstva okolja ali za izvrševanje obveznosti iz ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, strategij, programov in predpisov EU, ki se nanašajo na oblikovanje programov na področju varstva okolja. Operativni program varstva okolja pripravi ministrstvo, sprejme pa ga vlada. V operativnem programu se praviloma za obdobje štirih let razčlenijo cilji, usmeritve in naloge, ki izhajajo iz naštetih aktov.

Ministrstvo je v letu 2016 pripravilo Program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov (v nadaljevanju: skupni operativni program²⁵) kot operativni program varstva okolja, ki obravnava vse odpadke (komunalne in nekomunalne) in ki ga je junija 2016 sprejela vlada. Pred tem sta komunalne odpadke obravnavala dva operativna programa. Skupni operativni program je nadomestil Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki²⁶ (v nadaljevanju: program ravnanja s komunalnimi odpadki) in Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov²⁷.

Program ravnanja s komunalnimi odpadki je omenjal odpadne nagrobne sveče v delu, ki se je nanašal na sisteme za ravnanje z odpadki na podlagi razširjene odgovornosti proizvajalcev²⁸, kjer ravnanje z

²³ Uradni list RS, št. 2/06.

²⁴ Nacionalni program varstva okolja do leta 2030 je v pripravi;

[URL: http://www.mop.gov.si/si/priprava_nacionalnega_programa_varstva_okolja_2030/priprava_nacionalnega_programa_varstva_okolja/], september 2017.

²⁵ Kadar pa gre za posamezen del skupnega operativnega programa, v nadaljevanju uporabljamo: program ravnanja z odpadki oziroma program preprečevanja odpadkov.

²⁶ Sklep vlade št. 35402-2/2013/7 z dne 13. 3. 2013.

²⁷ Sklep vlade št. 35402-1/2008/5 z dne 27. 3. 2008.

²⁸ Točka 5.2. programa ravnanja s komunalnimi odpadki.

odpadnimi nagrobnimi svečami obravnava, ko navaja značilnosti teh sistemov za ravnanje z odpadki. Program ravnanja s komunalnimi odpadki navaja značilnost ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, da je "v sisteme vključeno okoli 6.000 ton nagrobnih sveč na leto, iz katerih nastane okoli 3.000 ton odpadnih nagrobnih sveč na leto".

Skupni operativni program je bil pripravljen na podlagi Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv²⁹ (v nadaljevanju: direktiva o odpadkih), ki določa obveznost priprave načrtov ravnanja z odpadki ter programov preprečevanja nastajanja odpadkov, njihov obvezen pregled in oceno vsaj vsakih šest let.

1.3.3 Stroški ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami

Sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami povzroča stroške pristojnim državnim organom (na primer ministrstvo, ARSO ter FURS), zavezancem (proizvajalci, pridobitelji in uvozniki nagrobnih sveč), upravljavcem pokopališč, osebam, ki ravnaajo z odpadki (izvajalci javne službe, zbiralci, izvajalci predelave), in posredno izvirnim povzročiteljem odpadkov. V reviziji smo se osredotočili predvsem na stroške zavezancev.

Za ravnanje z odpadnimi nagrobnimi svečami sta z vidika stroškov izvirnih povzročiteljev odpadkov pomembni predvsem dve načeli ZVO-1. Gre za načelo odgovornosti povzročitelja in načelo plačila za obremenjevanje, v skladu s katerima je povzročitelj obremenitve odgovoren za odpravo čezmerne obremenjevanja okolja in njegovih posledic, kriti pa mora tudi vse stroške predpisanih ukrepov za preprečevanje in zmanjševanje onesnaževanja ter tveganja za okolje, rabo okolja in odpravo posledic obremenjevanja okolja. V primeru odpadkov je povzročitelj obremenitve lahko imetnik odpadkov ali prejšnji imetniki odpadkov ali proizvajalci proizvodov, od katerih odpadki izvirajo. V primeru proizvajalcev govorimo o razširjeni odgovornosti proizvajalcev, v skladu s katero proizvajalci proizvodov, od katerih odpadki izvirajo, zagotovijo nadaljnje ravnanje s temi odpadki ter delno ali v celoti krijejo stroške ravnanja z njimi. Razširjena odgovornost proizvajalcev pa lahko zajema tudi druge ukrepe, kot so sprejemanje vrnjenih proizvodov, ki nastanejo po končani uporabi, zagotavljanje javno dostopnih informacij o tem, v kakšni meri je proizvod mogoče ponovno uporabiti in reciklirati, spodbujanje zasnove proizvodov, ki bi zmanjšali njihove vplive na okolje in nastajanje odpadkov med proizvodnjo in njihovo poznejšo uporabo. Gre torej za odgovornost v celotnem življenjskem ciklu proizvoda, vključno z ravnanjem po izteku njegove življenjske dobe. V primeru ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami to pomeni, da večji del stroškov, povezanih z ravnanjem z odpadnimi nagrobnimi svečami, plačajo zavezanci.

Razširjeno odgovornost proizvajalcev ureja ZVO-1. V skladu z ZVO-1 uredba določa, da so za organizacijo zbiranja odpadnih nagrobnih sveč od izvajalcev javne službe in upravljavcev pokopališč, za njihovo predelavo ter financiranje teh dejavnosti odgovorni proizvajalci proizvodov oziroma zavezanci. Delno pa stroške ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami nosijo tudi upravljavci pokopališč in izvajalci javne službe.

Republika Slovenija je sledila strateškim usmeritvam evropskih politik, predvsem hierarhiji ravnanja z odpadki, ki ob poudarjanju preprečevanja odpadkov daje prednost pripravi odpadkov za ponovno uporabo in njihovemu recikliranju pred energetsko predelavo odpadkov, predelavi odpadkov pa prednost

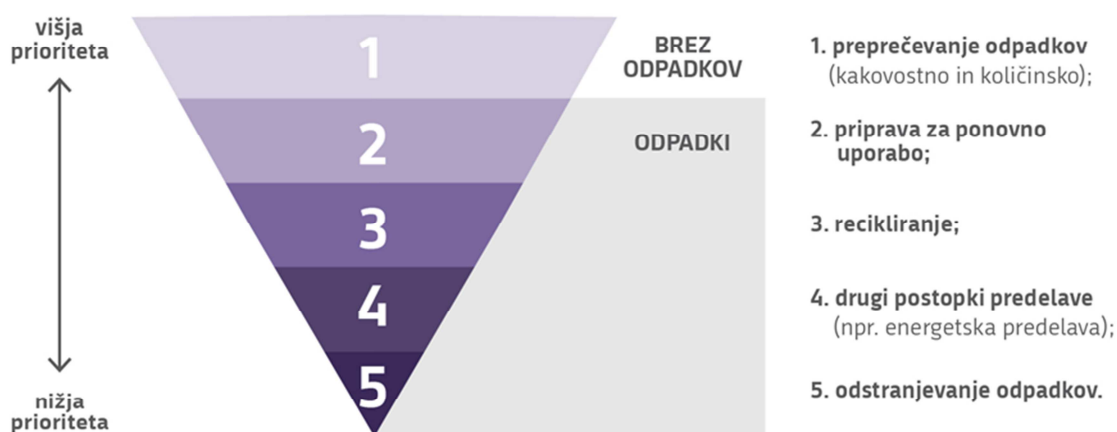
²⁹ UL L, št. 312/3 z dne 22. 11. 2008.

pred njihovim odstranjevanjem, če in kjer to predstavlja najboljšo možnost z vidika varstva okolja, ob upoštevanju tehnične izvedljivosti in ekonomske smiselnosti.

1.3.4 Hierarhija ravnanja z odpadki

Direktiva o odpadkih je uveljavila nov pristop k obravnavi odpadkov. Odpadki so obravnavani kot vir, zato morajo države članice sprejeti ukrepe, da se ti v čim večji meri pripravijo za ponovno uporabo. Direktiva o odpadkih določa petstopenjsko hierarhijo ravnanja z odpadki, ki se upošteva kot prednostni vrstni red pri načrtovanju politike in pripravi zakonodaje na področju odpadkov, torej tudi na področju odpadnih nagrobnih sveč.

Slika 3: Hierarhija ravnanja z odpadki



Vir: skupni operativni program³⁰.

Dosledno upoštevanje in izvajanje hierarhije ravnanja z odpadki je eden od pogojev za doseganje predpisanih ciljev priprave za ponovno uporabo in recikliranja komunalnih odpadkov iz gospodinjstev in njim podobnih odpadkov iz drugih virov³¹.

Hierarhijo ravnanja z odpadki kot prednostni vrstni red pri nastajanju odpadkov in ravnanju z njimi določa tudi uredba o odpadkih. Določa, da morajo biti načrtovanje, proizvodnja, distribucija, potrošnja in uporaba proizvodov taki, da pripomorejo k preprečevanju nastajanja odpadkov ter povečanju možnosti za pripravo za ponovno uporabo in recikliranje odpadkov, ki nastanejo iz teh proizvodov.

³⁰ [URL: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/medijsko_sredisce/2016/06_Junij/30_Program_odpadki/16_06_30_Program_odpadki_ravnanje_preprecevanje_cistopis.pdf], september 2017.

³¹ Skupni operativni program.

1.4 Revizijski pristop

Sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami pomeni sistem, kot ga določa uredba. To pomeni, da sistem zajema tudi ravnanja po uredbi o odpadkih. Uredba namreč določa, da se za vprašanja v zvezi z zbiranjem, predelavo in odstranjevanjem odpadnih nagrobnih sveč ter v zvezi s splošnimi pogoji ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, ki niso posebej urejena z uredbo, uporablja uredba o odpadkih.

Temeljno sodilo, na podlagi katerega smo ocenili učinkovitost sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, je bila presoja, ali ministrstvo in FURS opravljata prave stvari (ki so načrtovane v strateških in drugih dokumentih in določene v pravnih podlagah) na pravi način (kot je to določeno v pravnih in drugih podlagah oziroma dokumentih).

Za oceno učinkovitosti sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami in za izrek mnenja o poslovanju ministrstva in FURS v delu, ki se nanaša na ravnanje z odpadnimi nagrobnimi svečami, je *učinkovitost sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami* pomenila, da je sistem urejen tako, da imajo odpadne nagrobne sveče čim manjši vpliv na okolje. To tudi pomeni, da je sistem urejen tako, da se odpadne nagrobne sveče čim prej reciklirajo; da so po izvedeni predobdelavi odpadni materiali v čim večjem deležu dejansko reciklirani, da je dodana vrednost recikliranih materialov čim večja in da je delež ostankov, ki jih je treba odstraniti, čim manjši. Ob upoštevanju hierarhije ravnanja z odpadki pa smo kot sodilo učinkovitosti sistema upoštevali tudi ukrepe za preprečevanje odpadnih nagrobnih sveč.

Pri izvedbi revizije smo uporabili predvsem naslednje metode:

- proučevanje pravnih in drugih podlag ter dokumentacije področja revizije,
- analize podatkov,
- intervjuje ter
- druge kvantitativne in kvalitativne metode in tehnike revidiranja.

2. UČINKOVITOST SISTEMA RAVNANJA Z ODPADNIMI NAGROBNIMI SVEČAMI

Za dosego cilja revizije, ki je izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja ministrstva in FURS v delu, ki se nanaša na ravnanje z odpadnimi nagrobnimi svečami, smo si za glavno vprašanje revizije zastavili vprašanje, *ali je sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami učinkovit*. Odgovor na glavno vprašanje smo dobili tako, da smo odgovorili na naslednja podvprašanja:

- ali ministrstvo izvaja aktivnosti za preprečevanje odpadnih nagrobnih sveč;
- ali sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami omogoča, da so zbrane odpadne nagrobne sveče dovolj hitro in v največjem možnem obsegu reciklirane;
- ali okoljska dajatev za nagrobne sveče upravičuje svoj namen.

Odgovore na glavno vprašanje in podvprašanja revizije, ki smo si jih zastavili, da bi ocenili sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, opisujemo skupaj z ugotovitvami in ocenami ter mnenjem v nadaljevanju tega poročila.

Kot je navedeno že v točki 1.3.1 tega poročila, so odpadne nagrobne sveče komunalni odpadki, ki se v seznamu odpadkov razvrščajo med odpadno embalažo, za namen obračunavanja okoljske dajatve pa se nagrobne sveče štejejo za embalažo.

V letu 2014 so bile odpadne nagrobne sveče s spremembo uredbe o ravnanju z embalažo 2014 izvzete iz embalaže in se torej že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, po tej uredbi niso več uvrščale med embalažo.

Nagrobne sveče ureja tudi uredba o okoljski dajatvi, ki se uporablja za obračunavanje okoljske dajatve ob dajanju nagrobnih sveč v promet. Za namene uporabe te uredbe k embalaži sodijo tudi sestavni deli nagrobnih sveč, ki so izdelani iz kovin, plastike ali stekla, nagrobna sveča pa se šteje za embalirano blago.

Kljub temu, da odpadne nagrobne sveče po uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso več odpadna embalaža, jih uredba še vedno opredeljuje kot odpadno embalažo, prav tako pa uredba o okoljski dajatvi nagrobne sveče uvršča med embalažo.

Pri spoznavanju področja ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami lahko različno poimenovanje in razdrobljenost ureditve v različnih pravnih podlagah za udeležence sistema, predstavlja problem oziroma netransparentnost predstavitve sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami. Dodaten problem se pojavi pri uvrstitvi odpadnih nagrobnih sveč v druge dokumente ministrstva, ki jih tudi obravnavamo v poročilu.

2.1 Preprečevanje odpadkov

Pri večini odpadkov se pri načrtovanju politike in pripravi zakonodaje na področju odpadkov, kot prednostni vrstni red upošteva hierarhija ravnanja z odpadki, pri kateri je na prvem mestu preprečevanje odpadkov.

Preprečevanje odpadkov so ukrepi, ki se sprejmejo, preden snov, material ali proizvod postane odpadek, in s katerimi se zmanjša:

- količina odpadkov, vključno s ponovno uporabo proizvodov ali podaljšanjem njihove življenjske dobe,
- škodljivi vplivi nastalih odpadkov na okolje in človekovo zdravje ali
- vsebnost nevarnih snovi v materialih in proizvodih.

Primeri ukrepov za preprečevanje odpadkov so navedeni v prilogi uredbe o odpadkih³², in sicer:

- ukrepi, ki lahko vplivajo na okvirne pogoje, povezane z nastajanjem odpadkov,
- ukrepi, ki lahko vplivajo na faze zasnov, proizvodnje in distribucije, ter
- ukrepi, ki lahko vplivajo na fazo potrošnje in uporabe.

Pojasnilo ministrstva

Navedeni ukrepi iz priloge štiri uredbe o odpadkih so namenjeni zakonodajalcu pri pripravi strateških dokumentov na področju preprečevanja odpadkov, ne pa urejanju teh vsebin v posameznih predpisih.

V povezavi s preprečevanjem odpadkov nas je zanimalo, ali ministrstvo izvaja aktivnosti s ciljem preprečevanja odpadnih nagrobnih sveč. V ta namen smo preverili cilje ministrstva pri preprečevanju odpadnih nagrobnih sveč ter ukrepe ministrstva za zmanjševanje vplivov odpadnih nagrobnih sveč na okolje.

2.1.1 Cilji preprečevanja odpadnih nagrobnih sveč

Glavni cilj programa preprečevanja odpadkov je, da se količine nastalih odpadkov zmanjšajo in da imajo odpadki čim manjši negativni vpliv na okolje in človekovo zdravje.

V letu 2016 je ministrstvo v skladu z zahtevami direktive o odpadkih prvič pripravilo skupni operativni program, ki kot operativni program varstva okolja obravnava vse odpadke, poseben del tega skupnega operativnega programa pa je program preprečevanja odpadkov. V programu preprečevanja odpadkov je ministrstvo določilo tudi aktivnosti za zmanjševanje odpadkov iz gospodinjstev, kamor se lahko po pojasnilu ministrstva uvrščajo tudi odpadne nagrobne sveče. Ministrstvo namreč v programu preprečevanja odpadkov posebej ne omenja odpadnih nagrobnih sveč.

V programu preprečevanja odpadkov je ministrstvo na področju preprečevanja odpadkov iz gospodinjstev dalo poudarek zmanjšanju potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk, kar izhaja iz obveznosti Direktive 2015/720/EU glede zmanjšanja potrošnje lahkih plastičnih nosilnih vrečk³³, preprečevanja odpadne hrane, tekstila in oblačil ter kosovnih odpadkov s ciljem zajeti najbolj razširjene potrošne dobrine.

³² Priloga 4 Uredbe o odpadkih.

³³ UL L, št. 115 z dne 6. 5. 2015.

Ugotovili smo, da ministrstvo nima določenih specifičnih ciljev preprečevanja oziroma zmanjševanja odpadnih nagrobnih sveč.

Priprava programa preprečevanja odpadkov mora temeljiti na upoštevanju hierarhije ravnanja z odpadki kot prednostnega vrstnega reda pri nastajanju odpadkov in ravnanju z njimi ter na pravilih ravnanja in drugih dejavnikih za preprečevanje ali zmanjševanje škodljivih vplivov nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi ter za zmanjševanje celotnega vpliva uporabe naravnih virov in izboljšanje učinkovitosti njihove uporabe.

Pri tem mora program preprečevanja odpadkov vsebovati naslednje elemente:

- določitev ciljev preprečevanja odpadkov;
- opis in oceno obstoječih ukrepov za preprečevanje odpadkov z vidika doseganja ciljev preprečevanja odpadkov;
- določitev in oceno potrebnih dodatnih ukrepov za doseganje ciljev preprečevanja odpadkov tako, da se glede na primernost izberejo ukrepi iz priloge 4 Uredbe o odpadkih ali določijo drugi ukrepi, primerni za doseganje teh ciljev;
- določitev ukrepov za spodbujanje ponovne uporabe proizvodov;
- določitev kvalitativnih in kvantitativnih referenčnih meril, ciljev in kazalnikov spremljanja izvajanja ukrepov in ocenjevanja napredka pri preprečevanju odpadkov.

Ukrepi programa preprečevanja odpadkov izhajajo iz ocen o scenarijih razvoja pomembnejših tokov odpadkov iz programa ravnanja z odpadki in cilji recikliranja. Program preprečevanja odpadkov obravnava preprečevanje odpadkov v podjetjih, gospodinjstvih in javnem sektorju ter naslednje tokove odpadkov: gradbeni odpadki, odpadne lahke nosilne plastične vrečke, kosovni odpadki, odpadna hrana, odpadni tekstil in oblačila.

Program preprečevanja odpadkov vsebuje 8 dolgoročnih ciljev in 34 ukrepov za 5 izbranih tokov odpadkov, med njimi ni odpadnih nagrobnih sveč. Program preprečevanja odpadkov neposredno ne določa toka odpadnih nagrobnih sveč kot toka pomembnejših odpadkov.

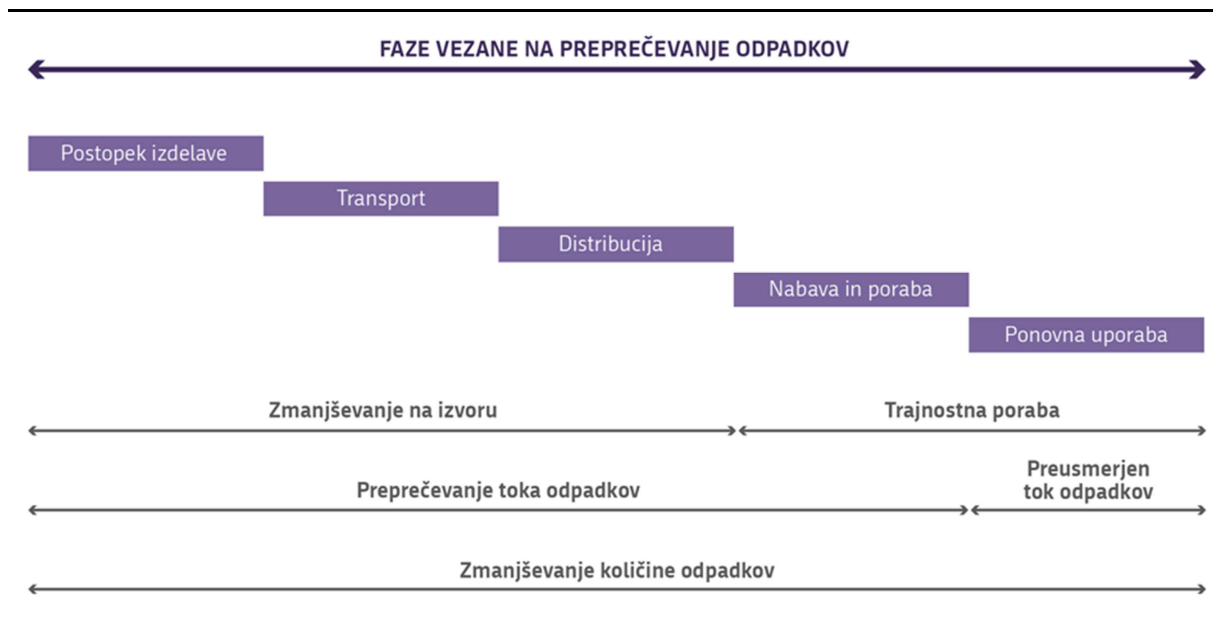
Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo specifičnih ciljev preprečevanja toka odpadnih nagrobnih sveč nima in jih tudi ne spremlja, ker niso predpisani, saj ni mogoče določiti števila cilja preprečevanja, ki ne bi bil vezan na zmanjševanje potrošnje. Namesto tega so predpisani drugi ukrepi, katerih izvajanje se posredno odraža tudi na preprečevanju odpadnih nagrobnih sveč; to so ločeno zbiranje odpadnih nagrobnih sveč, prednostno recikliranje in omejevanje njihove termične obdelave in sežiganja ter prepoved njihovega odlaganja in omejevanje odlaganja ostankov predelave odpadnih nagrobnih sveč. Ministrstvo pa spremlja doseganje ciljev recikliranja komunalnih odpadkov, kamor so vključene tudi količine recikliranih odpadnih nagrobnih sveč.

2.1.2 Doseganje ciljev preprečevanja odpadnih nagrobnih sveč

Glavni cilj programa preprečevanja odpadkov je, da se količine nastalih odpadkov zmanjšajo in da imajo odpadki čim manjši negativen vpliv na okolje. Eden od ukrepov za preprečevanje odpadkov, navedenih v prilogi Uredbe o odpadkih, pa so tudi ukrepi, ki lahko vplivajo na fazo potrošnje in uporabe.

Slika 4: Preprečevanje odpadkov v okviru proizvodnje in potrošnje



Vir: skupni operativni program.

V programu za komunalne odpadke ki je veljal do sprejetja skupnega operativnega programa, je posebno poglavje namenjeno ozaveščanju javnosti, v katerem imajo za doseganje ciljev tega programa poseben pomen kampanje za osveščanje in obveščanje širše javnosti.

Preverili smo, kaj je ministrstvo v preteklosti (predvsem pa v obdobju, na katero se nanaša revizija) storilo za preprečevanje odpadnih nagrobnih sveč oziroma zmanjševanje porabe nagrobnih sveč in za zmanjšanje količin odpadnih nagrobnih sveč ter posredno za zmanjšanje negativnih vplivov na okolje.

Ministrstvo³⁴ je v oktobru in novembru leta 2011 izvedlo obširno spletno akcijo Bi prižgali letos svečo manj?

³⁴ Takrat Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.

Slika 5: Plakat akcije Bi prižgali letos svečo manj?



Vira: podatki ministrstva in Poročilo o delu službe za odnose z javnostmi v letu 2011.

Ministrstvo je akcijo označilo kot ozaveščevalno akcijo s področja odpadkov, pod skupnim naslovom Zeleni odtis. Akcija je potekala pod sloganom Za čistejše okolje!, s katerim je nagovarjalo prebivalce in jih želelo spodbuditi k razmišljanju o odpadkih kot posledicah njihovega ravnanja, da odpadki nastajajo pri vsakem početju in da na količino nastalih odpadkov lahko posamezniki vplivajo sami s svojim ravnanjem.

Akcijo je ministrstvo izvedlo v času pred 1. novembrom, zanjo pa so se odločili, ker naj bi se v Republiki Sloveniji v primerjavi z drugimi državami na pokopališčih prižigalo največ nagrobnih sveč. Po pojasnilu ministrstva so bili letaki razposlani na približno 1.000 naslovov, med drugim tudi občinam in komunalnim podjetjem. Zaradi aktualne vsebine so informacijo o akciji povzeli skoraj vsi domači mediji, in sicer v dnevnem časopisu, na televiziji in radiu in tudi v tujini so temu posvetili pozornost. Posneto je bilo veliko tonskih izjav za lokalne radijske postaje po vsej Sloveniji. Akcija se je izvajala tudi na družabnih medijih, Twitterju in Facebooku³⁵, kjer se je opozarjalo javnosti o pomenu zmanjšanja količine odpadkov od nagrobnih sveč.

Ministrstvo³⁶ je vzpostavilo tudi posebno spletno stran s podatki o nagrobnih svečah z virtualno oziroma e-svečko, ki jo je mogoče simbolično prižgati namesto prave nagrobne sveče. V obdobju od začetka akcije konec leta 2011 do septembra 2017 je bilo skupaj prižganih nekaj več kot 28.000 e-svečk³⁷.

³⁵ [URL: <https://www.facebook.com/SvecaManj>], september 2017.

³⁶ Ob vzpostavitvi spletne strani je področje okolja sodilo pod Ministrstvo za kmetijstvo in okolje.

³⁷ [URL: http://svecamanj.si/stran/prizgi_sveco], september 2017.

Po navedbah ministrstva kampanja še vedno odmeva tudi v medijih, ministrstvo pa še vedno pred 1. novembrom objavi sporočilo za javnosti. Tako je 27. 10. 2015 na spletnih straneh objavilo sporočilo za javnosti z naslovom Noben odpadki ni dober odpadki – prižgite svečo manj³⁸ ter 26. 10. 2016 z naslovom Odpadne nagrobne sveče – prižgite svečo manj³⁹.

Drugih posebnih akcij preprečevanja odpadnih nagrobnih sveč oziroma zmanjševanja porabe nagrobnih sveč, razen sporočil za javnosti, ministrstvo ne načrtuje. Poleg tega ministrstvo ni spremljalo ali ocenilo učinkov akcije na morebitno zmanjšanje porabe nagrobnih sveč in s tem na zmanjševanje količine odpadkov. V letih 2015 in 2016 tudi ni izvajalo drugih aktivnosti s ciljem preprečevanja odpadnih nagrobnih sveč oziroma porabe nagrobnih sveč.

Ministrstvo nima določenih ciljev preprečevanja odpadnih nagrobnih sveč oziroma zmanjševanja porabe nagrobnih sveč ter niti ne spremlja preprečevanja odpadnih nagrobnih sveč oziroma zmanjševanja porabe nagrobnih sveč. V skupnem operativnem programu, in sicer v delu, ki se nanaša na preprečevanje odpadkov, odpadne nagrobne sveče niti niso posebej omenjene.

Če ministrstvo še vedno ocenjuje, da je posebna obravnava oziroma shema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami smiselna, bi moralo po naši oceni spremljati izvajanje sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami in glede na ocene spremljanja tudi določiti specifične cilje preprečevanja odpadnih nagrobnih sveč oziroma zmanjševanja porabe nagrobnih sveč in aktivnosti za doseg teh ciljev.

Kljub temu da za področje ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami posebni cilji niso določeni, je ministrstvo od leta 2011 izvajalo medijsko kampanjo, ki je bila usmerjena v zmanjševanje porabe nagrobnih sveč in s tem k zmanjšanju količine odpadnih nagrobnih sveč. Učinkov kampanje ni spremljalo niti jih ni ocenjevalo. Glede na to, da odpadne nagrobne sveče niso opredeljene kot pomemben tok odpadkov in posebni cilji zanje niso določeni kot tudi niso določene aktivnosti za njihovo doseganje, pa doseganja ciljev niti ni mogoče spremljati. Spremljali bi lahko le doseganje ciljev v okviru komunalnih odpadkov na splošno. Glede na značilnosti njihove porabe, ki je krajevno vezana pretežno na pokopališča, časovno pa na čas ob dnevu spomina na mrtve ter količinsko dosega povprečno osem nagrobnih sveč na prebivalca, menimo, da bi bilo smiselno odpadne nagrobne sveče opredeliti kot pomembnejši tok odpadkov, posebej zanje določiti cilje glede zmanjševanja, aktivnosti in način spremljanja teh aktivnosti.

Pojasnilo ministrstva

Posebna pravila ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami niso bila določena zaradi preprečevanja potrošnje nagrobnih sveč ali zaradi preprečevanja odpadnih nagrobnih sveč, ampak zaradi preusmeritve toka teh odpadkov od odlagališč in postopkov termične obdelave v predelavo, prednostno recikliranje. Na ministrstvu zato ne razmišljamo o ukinitvi sistema ločenega zbiranja odpadnih nagrobnih sveč, razmišljamo pa o spremembi zakonodaje v smislu drugačne uveljavitve načela da plača povzročitelj obremenitve.

Ministrstvo ne bo določilo posebnih ciljev preprečevanja odpadnih nagrobnih sveč v smislu njihove manjše potrošnje ali določanja tehničnih pravil za proizvodnjo nagrobnih sveč. Tako kot do sedaj bo ministrstvo pred 1. novembrom, ko se prižge

³⁸ [URL: http://www.mop.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/archive/2015/10/select/sporocilo_za_javnost/artic le/12447/6405/], september 2017.

³⁹ [URL: http://www.mop.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/archive/2016/10/select/sporocilo_za_javnost/artic le/12447/7166/], september 2017.

največ nagrobnih sveč, ozaveščalo javnost z obvestilom na svojih spletnih straneh o (ne)smiselnosti pretiranega prižiganja nagrobnih sveč in vplivih le-tega na okolje (ne samo z vidika odpadkov). Bolj intenzivnih akcij pa ministrstvo ne načrtuje, ker z njimi ne bi doprinesli k doseganju ciljev predpisa (preusmeritev odpadnih nagrobnih sveč od toka mešanih komunalnih odpadkov), take akcije pa so omejene tudi s finančnimi in kadrovskimi viri.

2.2 Ravnanje z odpadnimi nagrobnimi svečami

Eden od ciljev EU je, da bi postala družba recikliranja, ki se poskuša izogibati nastajanju odpadkov in uporablja odpadke kot vir. Zato so potrebni določeni ukrepi za zagotavljanje ločevanja odpadkov pri izvoru ter zbiranja in recikliranja določenih tokov odpadkov. V skladu s tem ciljem in zaradi poenostavitve predelave ali za izboljšanje možnosti za predelavo je treba odpadke pred oddajo v predelavo zbirati ločeno, če je to tehnično in okoljsko izvedljivo in ne povzroča prevelikih stroškov⁴⁰.

Direktiva o odpadkih v zvezi z ravnanjem s komunalnimi odpadki določa več ciljev varstva okolja, med drugimi tudi, da je do leta 2020 treba ponovno uporabo ter recikliranje odpadnih materialov (kot so na primer papir, kovine, plastika in steklo) povečati na najmanj 50 odstotkov skupne mase. Ti cilji so povzeti tudi v programu.

Ministrstvo nima določenih ciljev recikliranja posebej za odpadne nagrobne sveče. So pa ti cilji določeni v okviru komunalnih odpadkov. Recikliranje odpadkov je postopek predelave odpadkov, v katerem se odpadne snovi ponovno predelajo v proizvode, materiale ali snovi za prvotni ali drug namen. V primeru odpadnih nagrobnih sveč uredba opredeljuje njihovo recikliranje kot ponovno uporabo za prvotni namen ali za druge namene plastičnih in kovinskih materialov ter parafina iz odpadnih nagrobnih sveč. Ministrstvo pojasnjuje, da je splošno načelo politike ravnanja z odpadki hierarhija ravnanja z odpadki, zato naj ne bi bilo treba za vse tokove odpadkov predpisati ciljev recikliranja. Ker so odpadne nagrobne sveče komunalni odpadki, so količine odpadnih nagrobnih sveč, ki so reciklirane, po pojasnilu ministrstva vključene med cilje recikliranja komunalnih odpadkov. Cilji recikliranja in predelave, ki so določeni za posamezni tok ali vrsto odpadka, so predpisani le za tiste tokove ali vrste odpadkov, ki predstavljajo znaten del vseh nastalih odpadkov, kot spodbuda za recikliranje, saj recikliranje z okoljskega vidika predstavlja pomemben del predelave s posebnim namenom zmanjšati porabo energije in primarnih surovin ter dokončno odstranjevanje odpadkov⁴¹, ali pa odpadki vsebujejo nevarne snovi ali kritične materiale, kamor pa odpadne nagrobne sveče ne sodijo.

Opadne nagrobne sveče nastanejo po uporabi nagrobnih sveč (običajnih in elektronskih) in se uvrščajo med komunalne odpadke. Odpadne nagrobne sveče so sestavljene iz ohišja, ki je običajno iz plastike (PVC ali PP⁴²) ali stekla, kovinskega pokrovčka, ostankov voska in v primeru odpadnih elektronskih nagrobnih sveč tudi iz elektronske komponente. Obiskovalci pokopališč, kjer nastane največ odpadnih nagrobnih sveč, jih odlagajo v posebne zabojnike na pokopališču ali ob njem, kjer jih v večini primerov prevzame izvajalec obvezne občinske gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov.

⁴⁰ [URL: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/odpadki/splosno/], september 2017.

⁴¹ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži (UL L, št. 365 z dne 31. 12. 1994), spremenjena z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2005/20/ES z dne 9. marca 2005 o spremembi Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži (UL L, št. 70/17 z dne 16. 3. 2005).

⁴² Polipropilen.

V okviru ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, katerega cilj je njihovo recikliranje, nas je zanimalo, ali sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami omogoča dovolj hitro recikliranje in v največjem možnem obsegu. V ta namen smo preverili predvsem, ali posamezne faze ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, ob upoštevanju tehnične ter okoljske izvedljivosti in gospodarnosti postopkov, potekajo v skladu z določbami uredbe in cilji, ki jih je ministrstvo določilo v drugih dokumentih, ali ima ministrstvo določene cilje recikliranja odpadnih nagrobnih sveč, v kakšnem odstotku se reciklirajo odpadne nagrobne sveče oziroma njihovi sestavni deli (PVC del, kovinski del, elektronski del, vosek).

2.2.1 Shema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami

Pravila ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami ureja uredba, ki določa:

- obveznosti proizvajalca, pridobitelja in uvoznika nagrobnih sveč (zavezanci);
- obveznosti nosilca izvajanja načrta ali skupnega načrta ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami;
- obveznosti upravljavca pokopališča za vzpostavitev ločenega zbiranja odpadnih nagrobnih sveč na ali ob pokopališču in oddajo odpadnih nagrobnih sveč;
- obveznosti izvajalca javne službe za ločeno zbiranje odpadnih nagrobnih sveč (povezava s točko 2.2.1.1 tega poročila) ter
- obveznosti zbiralca.

Obveznosti izvajalcev obdelave odpadnih nagrobnih sveč z uredbo niso posebej določene, ker jih ureja Uredba o odpadkih. Uredba določa le, da je treba ločeno zbrane odpadne nagrobne sveče predelati.

Obveznosti deležnikov⁴³, vključenih v ravnanje z odpadnimi nagrobnimi svečami, so določene v posameznih poglavjih uredbe, in sicer:

- pravila ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami;
- zagotavljanje ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami;
- vodenje evidence o zbiranju odpadnih nagrobnih sveč ter
- poročilo o ravnanju z odpadnimi nagrobnimi svečami.

V januarju 2017 je bilo v sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami vključenih najmanj 178 deležnikov, pri čemer niso upoštevani upravljavci pokopališč.

⁴³ Zavezanci, upravljavci pokopališč, izvajalci javne službe in zbiralci.

Slika 6: Deležniki, vključeni v sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami



2.2.1.1 Pravila ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami

Nagrobne sveče postanejo odpadne nagrobne sveče večinoma na pokopališčih. Po spletnih podatkih⁴⁴ je bilo v Republiki Sloveniji 1.199 pokopališč v 212 občinah.

Poleg odpadnih nagrobnih sveč se na pokopališčih ločeno zbirajo v posebnih kontejnerjih tudi drugi odpadki, za katere pa ne velja razširjena odgovornost proizvajalca, pridobitelja in uvoznika, ampak stroške ravnanja s temi odpadki nosijo izvirni povzročitelji odpadkov⁴⁵, v primeru pokopališč najemniki grobov.

Pokopališča morajo imeti *upravljalca pokopališča*, ki mu je v skladu s predpisi lokalne skupnosti dano pooblastilo za upravljanje pokopališča. Upravljavec pokopališča mora zagotoviti, da se odpadne nagrobne sveče:

- zbirajo in začasno skladiščijo na pokopališču kot posebna frakcija odpadkov s pokopališč, ločeno od drugih odpadkov s pokopališč ali drugih komunalnih odpadkov, v posodah ali zabojnikih, na katerih je vidna oznaka z napisom "samo za odpadne nagrobne sveče", ki so namenjeni prepuščanju odpadnih nagrobnih sveč za nadaljnjo predelavo;
- ne mešajo z drugimi odpadki;
- oddajajo izvajalcu občinske javne službe ločeno od drugih odpadkov s pokopališč.

Upravljavec pokopališča mora zagotoviti tudi:

- da so obiskovalci pokopališč obveščeni o možnosti in obveznosti ločenega zbiranja odpadnih nagrobnih sveč;
- da so zmogljivosti za začasno skladiščenje zbranih odpadnih nagrobnih sveč v zabojnikih za najmanj 3 m³ odpadnih nagrobnih sveč na vsak hektar površine pokopališča.

⁴⁴ [URL: http://www.drustvo-s33.org/BIOtransferi/BT/BT_150722_ASG_pokopališča_slo_1.del.pdf] in [URL: http://www.drustvo-s33.org/BIOtransferi/BT/BT_150722_ASG_pokopališča_slo_2.del.pdf], september 2017.

⁴⁵ Uredba o odpadkih določa, da je izvirni povzročitelj odpadkov oseba, katere delovanje ali dejavnost povzroča nastajanje odpadkov.

V primeru, da pokopališče presega površino 15 hektarov, pa lahko upravljavec pokopališča odda odpadne nagrobne sveče neposredno zbiralcu, če z njim sklene pogodbo o prevzemu odpadnih nagrobnih sveč, iz katere mora biti razvidno, da gre za odpadne nagrobne sveče, predvidena letna količina oddanih odpadnih nagrobnih sveč, naslov oddanih odpadnih nagrobnih sveč in podatki o osebi upravljavca pokopališča, odgovorni za ravnanje z odpadnimi nagrobnimi svečami. Upravljavec pokopališča mora o neposrednem oddajanju odpadnih nagrobnih sveč zbiralcu voditi evidenco v obliki zbirke evidenčnih listov. Neposredna oddaja odpadnih nagrobnih sveč zbiralcu je brezplačna, upravljavec pokopališča pa ne sme zahtevati plačila od zbiralca za prevzem odpadnih nagrobnih sveč.

Iz letnih poročil nosilcev skupnih načrtov je razvidno, da dve pokopališči v Republiki Sloveniji oddajata odpadne nagrobne sveče neposredno, kar je v letu 2015 predstavljalo 4,5 odstotka, v letu 2016 pa 3,5 odstotka vseh oddanih oziroma prevzetih odpadnih nagrobnih sveč⁴⁶.

Na posameznem pokopališču se lahko odpadne nagrobne sveče odlagajo skupaj z drugimi odpadki, če upravljavec pokopališča zagotovi njihovo izločanje z razvrščanjem odpadkov. Za izločanje je treba pridobiti okoljevarstveno dovoljenje za predobdelavo odpadkov v skladu z Uredbo o odpadkih. Pri tem pa morajo biti obiskovalci pokopališč obveščeni, da je namesto ločenega zbiranja odpadnih nagrobnih sveč zagotovljeno njihovo izločanje z razvrščanjem odpadkov. Po podatkih ministrstva se to ne izvaja na nobenem pokopališču.

Upravljavec pokopališča mora imeti načrt gospodarjenja z odpadnimi nagrobnimi svečami (v nadaljevanju: načrt gospodarjenja). Načrt gospodarjenja mora biti pripravljen v skladu z uredbo o odpadkih. V primeru, da upravljavec pokopališča oddaja odpadne nagrobne sveče:

- izvajalcu občinske javne službe, mora načrt gospodarjenja poleg predpisanih podatkov v Uredbi o odpadkih vsebovati tudi podatke o izvajalcu občinske javne službe, ki prevzema odpadne nagrobne sveče;
- neposredno zbiralcu, pa mora načrt gospodarjenja vsebovati tudi vse podatke o terminih oddaje odpadnih nagrobnih sveč in o pooblaščenih osebah za ravnanje z odpadnimi nagrobnimi svečami do njihove oddaje zbiralcu.

Če upravljavec pokopališča zagotavlja izločanje odpadnih nagrobnih sveč z razvrščanjem, mora načrt gospodarjenja vsebovati tudi podatke o nazivu in naslovu objekta, kjer se izvaja razvrščanje, podatke o upravljavcu objekta in zbiralcu, ki po razvrščanju prevzema odpadne nagrobne sveče.

Načrt gospodarjenja pa lahko pripravi tudi izvajalec občinske javne službe, ki opravlja storitve občinske javne službe na območju, kjer je pokopališče, če ga upravljavec pokopališča za to pooblasti.

Izvajalec javne službe je izvajalec občinske gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov. Izvajalec javne službe ločeno zbranih odpadnih nagrobnih sveč ne sme odlagati ali jih oddati v odlaganje. Če nagrobne sveče vsebujejo plastiko iz polimerov iz PVC ali drugih halogeniranih olefinov, mora zagotoviti, da se odpadne nagrobne sveče ali komunalni odpadki, ki vsebujejo takšne odpadne nagrobne sveče, ne oddajo za energetsko predelavo.

⁴⁶ Povezava s točko 2.2.1.4 tega poročila.

Izvajalec javne službe mora zagotoviti, da se:

- odpadne nagrobne sveče prevzemajo na prevzemnih mestih ob pokopališčih ločeno od mešanih komunalnih odpadkov in ločeno od drugih odpadkov s pokopališč;
- odpadne nagrobne sveče, ki nastajajo na javnih površinah ob spomenikih ali na spomenikih, prevzemajo ločeno od drugih odpadkov z javnih površin;
- odpadne nagrobne sveče izločajo z razvrščanjem pri obdelavi mešanih komunalnih odpadkov in drugih odpadkov s pokopališč;
- odpadne nagrobne sveče izločajo pri obdelavi ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov;
- ob oddaji vsake pošiljke odpadnih nagrobnih sveč zbiralcu izpolni evidenčni list in da se vodi evidenca teh evidenčnih listov v obliki zbirke evidenčnih listov;
- pred oddajo zbiralcu odpadne nagrobne sveče ne onesnažijo ali mešajo z drugimi odpadki, lahko pa se drobijo in stiskajo.

Poleg tega mora izvajalec javne službe zagotoviti zmogljivosti za predhodno skladiščenje zbranih odpadnih nagrobnih sveč v enem ali več zbirnih centrih ravnanja s komunalnimi odpadki, ki jih upravlja, pri tem pa mora biti zmogljivost predhodnega skladiščenja odpadnih nagrobnih sveč v zabojnikih najmanj za 14-dnevno predhodno skladiščenje količine odpadnih nagrobnih sveč. Upravljavec pokopališča mora zagotoviti zmogljivosti za začasno skladiščenje zbranih odpadnih nagrobnih sveč v zabojnikih za najmanj 3 m³ odpadnih nagrobnih sveč na vsak hektar površine pokopališča ne glede na letno obdobje.

Konec junija 2017 je bilo v Sloveniji vpisanih v evidenco izvajalcev obvezne gospodarske javne službe zbiranja določenih vrst odpadkov⁴⁷ 58 izvajalcev obvezne gospodarske javne službe zbiranja določenih vrst odpadkov, ki zbirajo te odpadke v najmanj eni in največ 17 občinah.

Uredba posebej določa izpolnjevanje obveznosti prevzema in oddaje odpadnih nagrobnih sveč, in sicer:

- izpolnjevanje obveznosti izvajalca javne službe in upravljavca pokopališča glede oddaje odpadnih nagrobnih sveč ter zbiralca glede prevzema odpadnih nagrobnih sveč se ugotavlja na podlagi pregleda podatkov iz poročil nosilcev skupnih načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami in na podlagi pregleda podatkov iz evidenčnih listov, ki morajo spremljati vsako pošiljko odpadnih nagrobnih sveč, ki jo izvajalec javne službe ali upravljavec pokopališča odda zbiralcu;
- evidenčne liste o pošiljkah odpadnih nagrobnih sveč morajo izvajalec javne službe, upravljavec pokopališča in zbiralec dostaviti ministrstvu ali pristojnemu inšpektorju na njegovo zahtevo.

2.2.1.2 Zagotavljanje ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami

Proizvajalec, pridobitelj in uvoznik (zavezanec) morajo za nagrobne sveče, ki jih dajejo v promet, na svoje stroške zagotoviti zbiranje odpadnih nagrobnih sveč od izvajalcev javne službe in upravljavcev pokopališč in za zbrane odpadne nagrobne sveče na svoje stroške zagotoviti predelavo. Gre za ravnanje po načelu razširjene odgovornosti proizvajalca, ki pomeni odgovornost za proizvod v njegovem celotnem življenjskem ciklu vključno z ravnanjem z odpadki, ki nastanejo po izteku življenjske dobe tega proizvoda⁴⁸. Z opredelitvijo odgovornosti proizvajalcev za odpadke, ki nastanejo iz njihovih proizvodov,

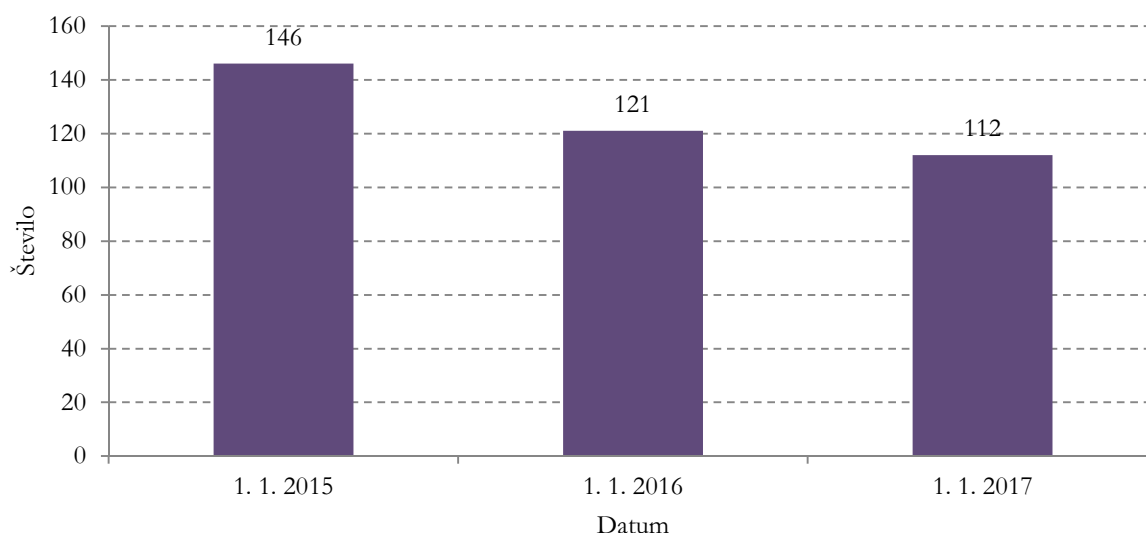
⁴⁷ [URL: <http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/odpadki/podatki/Evidenca%20veljavnih%20potrdil%20IJS-28062017.pdf>], september 2017.

⁴⁸ Povezava s točko 1.3.3 tega poročila.

so postavljene tudi osnovne zahteve po zmanjševanju nastajanja odpadkov, zmanjševanju porabe naravnih virov ter povečanju recikliranja.

Zavezanci morajo biti vpisani v evidenco proizvajalcev, pridobiteljev in uvoznikov (v nadaljevanju: evidenca zavezancev), ki jo vodi ARSO. Januarja 2017 je bilo v evidenco zavezancev vpisanih 112 zavezancev. Iz podatkov o gibanju števila zavezancev po letih, prikazanih na sliki 4, je razvidno, da se je skupno število zavezancev v obdobju od leta 2015 do leta 2017 zmanjšalo za 34 odstotkov oziroma za 23,3 odstotka.

Slika 7: Število proizvajalcev, pridobiteljev in uvoznikov nagrobnih sveč



Vira: evidenca zavezancev, podatki ARSO.

ARSO vpiše zavezanca v evidenco zavezancev po uradni dolžnosti, če:

- ugotovi, da je vpisan v evidenco embalerjev, v skladu z uredbo o okoljski dajatvi;
- z odločbo potrdi skladnost njegovega načrta ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami z zahtevami uredbe in programa in
- ugotovi, da zbiralci, ki so navedeni v načrtu ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, izpolnjujejo pogoje za vpis v evidenco zbiralcev odpadkov.

Podatke o vpisu zavezancev v evidenco embalerjev smo pridobili od FURS, ki je pristojna za vzpostavitev in vodenje posebne evidence embalerjev, pridobiteljev embaliranega blaga in proizvajalcev oziroma pridobiteljev embalaže, ki ni namenjena embaliranju blaga. Tudi ARSO pridobiva podatke o zavezancih od FURS, in sicer na podlagi Dogovora o izmenjavi podatkov na podlagi predpisov s področja varstva okolja⁴⁹ (v nadaljevanju: dogovor).

⁴⁹ Na FURS št. 4231-49/2013-8, na ARSO št. 35400-327/2013-5 z dne 4. 4. 2014.

Podatki za leto 2015 in leto 2016 o številu zavezancev, pridobljeni na ARSO in FURS, se razlikujejo (v letu 2015 za 9 zavezancev, v letu 2016 pa za 7 zavezancev), vendar na podlagi ugotovljenih razlik ne moremo trditi, da ARSO in FURS medsebojno ne izmenjujeta in ne usklajujeta podatkov. Poleg tega pa se evidence dnevno spreminjajo⁵⁰.

Zavezanec mora biti vpisan v evidenco proizvajalcev, pridobiteljev in uvoznikov na podlagi njegovega načrta ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami ali na podlagi skupnega načrta ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami. To pomeni, da lahko zavezanec obveznosti izpolnjuje individualno ali v okviru skupnega načrta.

Predlog načrta ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami mora vsebovati podatke:

- o predvidenem načinu in obsegu prevzemanja odpadnih nagrobnih sveč od izvajalcev javne službe in upravljavcev pokopališč;
- o imenu in sedežu zbiralcev, ki bodo prevzemali odpadne nagrobne sveče;
- o vrsti in zmogljivosti sredstev in opreme za predhodno skladiščenje odpadnih nagrobnih sveč pri izvajalcih javne službe v zbirnih centrih komunalnih odpadkov;
- o vrsti in zmogljivosti sredstev in opreme, s katero razpolagajo zbiralci, za prevzemanje odpadnih nagrobnih sveč ter za njihovo oddajo in predhodno skladiščenje v zbirnih centrih in njihovo oddajo v predelavo;
- o predvideni letni količini prevzetih odpadnih nagrobnih sveč in ocenjeni letni količini nagrobnih sveč, ki jih dajo v promet osebe, za katere je načrt ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami izdelan, in
- o predvidenih izvajalcih predelave odpadnih nagrobnih sveč.

V evidenci zavezancev se vodijo podatki o:

- firmi in sedežu proizvajalca, pridobitelja ali uvoznika;
- letni količini nagrobnih sveč, izraženi v kilogramih, ki se daje v promet;
- številki načrta ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami iz evidence načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami;
- firmi in sedežu osebe, ki je nosilec izvajanja načrta ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, če je to skupni načrt ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, in
- datumu vpisa v evidenco.

Več zavezancev lahko pripravi skupni načrt ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami in pristopi k njegovemu izvajanju. Nosilec izvajanja skupnega načrta mora v imenu vseh zavezancev, ki so pristopili k izvajanju načrta, k vlogi za potrditev načrta priložiti tudi predlog tega skupnega načrta in priloge:

- izjavo zbiralcev, da bodo v skladu z načrtom ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami zbirali odpadne nagrobne sveče in zagotavljali njihovo recikliranje;
- seznam vseh proizvajalcev, pridobiteljev in uvoznikov, ki pristopajo k skupnemu načrtu, in
- dogovor o pristopu k skupnemu načrtu ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, iz katerega so razvidna pooblastila nosilca izvajanja skupnega načrta.

⁵⁰ Povezava s točko 2.3 tega poročila.

Ministrstvo vpiše zavezance, ki so pristopili k potrjenemu načrtu ali skupnemu načrtu ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami ali k njegovim spremembam, v evidenco zavezancev.

Po podatkih ARSO so v letih 2015 in 2016 zavezanci izpolnjevali svoje obveznosti v enem od štirih skupnih načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami. Isti nosilci skupnih načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami so tudi v letu 2017 vpisani v evidenco načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami⁵¹. Po podatkih ARSO v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo zavezancev, ki bi pripravili samostojen načrt ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami. Iz te evidence so tudi razvidni zbiralci v okviru posameznega skupnega načrta in predelovalci odpadnih nagrobnih sveč (povezava s točkama 2.2.1.2 in 2.3 tega poročila).

ARSO v evidenci načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami vodi načrte in skupne načrte ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami; vodijo se podatki o naslovu in zaporedni številki načrta ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami ter podatki o firmi in sedežu nosilca izvajanja načrta, če gre za skupni načrt ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami. Zavezanci morajo prijaviti vsako spremembo načrta ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, ki vpliva na izpolnjevanje njihovih obveznosti; če gre za skupni načrt, pa mora spremembo prijaviti nosilec skupnega načrta. Spremenjeni načrt se lahko izvaja, če ga potrdi ministrstvo z odločbo. Nosilec skupnega načrta ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami mora voditi evidenco zavezancev, ki so pristopili k izvajanju skupnega načrta ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, in jo poslati ministrstvu oziroma ARSO ali pristojnemu inšpektorju na njegovo zahtevo.

ARSO izbriše zavezanca iz evidence zavezancev in o tem izda odločbo, če ugotovi, da:

- ni vpisan v evidenco embalerjev;
- ne izpolnjuje zahtev v zvezi z načrtom ali skupnim načrtom ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami;
- ne poroča o ravnanju s prevzetimi odpadnimi nagrobnimi svečami ali
- je iz podatkov, ki jih je ministrstvu poslal nosilec izvajanja skupnega načrta ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, razvidno, da je odstopil od izvajanja skupnega načrta ali da nima podpisanega veljavnega dogovora o pristopu k skupnemu načrtu ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami.

Če zavezanec ne izpolnjuje zahtev v zvezi z načrtom, se izbris iz evidence zavezancev lahko opravi na podlagi pravnomočne odločbe pristojnega inšpekcijskega organa.

Zbiralec odpadnih nagrobnih sveč je oseba, ki v skladu z uredbo kot dejavnost opravlja zbiranje odpadnih nagrobnih sveč. Pri tem zbiranje pomeni prevzemanje odpadnih nagrobnih sveč neposredno od izvajalcev javne službe ter njihovo predhodno skladiščenje in razvrščanje pred oddajo v predelavo.

Zbiralec lahko začne zbirati odpadne nagrobne sveče, ko pridobi potrdilo ministrstva o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov v skladu z Uredbo o odpadkih. K vlogi za vpis v evidenco zbiralcev odpadkov mora biti po Uredbi o odpadkih poleg načrta zbiranja odpadnih nagrobnih sveč priložena tudi številka načrta ali skupnega načrta ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami iz evidence načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami.

⁵¹ [URL: http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/odpadki/podatki/Evidenca_načrti%20ravnanja%20z%20ONS%2015052017.pdf], september 2017.

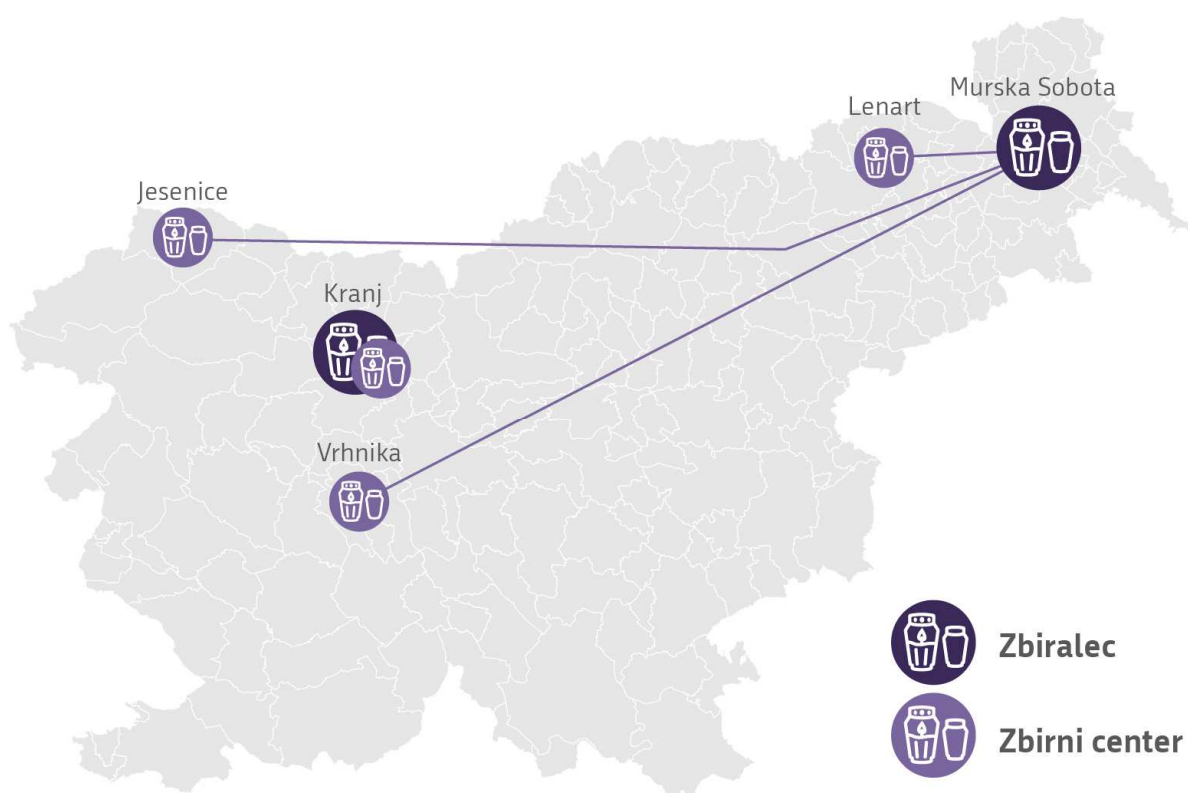
Zbiralec lahko zbira odpadne nagrobne sveče in zagotavlja njihovo predelavo samo v obsegu in na način, ki je zanj določen v načrtu ali v skupnem načrtu. Prevezmati mora odpadne nagrobne sveče od izvajalcev javne službe in od upravljavcev pokopališč brez zahteve po plačilu zaradi morebitnih stroškov, ki nastanejo pri zbiranju in predelavi prevzetih odpadnih nagrobnih sveč. Za tiste odpadne nagrobne sveče, ki jih zbere v posameznem koledarskem letu, mora zbiralec zagotoviti predelavo do konca naslednjega koledarskega leta.

Za zbiranje, razvrščanje in predhodno skladiščenje prevzetih odpadnih nagrobnih sveč mora zbiralec urediti enega ali več zbirnih centrov. Pri tem mora upoštevati:

- gostoto poseljenosti in obseg nastajanja odpadnih nagrobnih sveč,
- porazdelitev zbirnih centrov komunalnih odpadkov in količine prevzetih odpadnih nagrobnih sveč ter
- prostorsko razmestitev oziroma oddaljenost do objektov, v katerih se zbrane odpadne nagrobne sveče odstranjujejo.

Za obdobje, na katero se nanaša revizija, smo podatke o zbiralcih odpadnih nagrobnih sveč iz evidence zbiralcev odpadkov primerjali s podatki iz evidence načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami in ugotovili, da sta bila v Republiki Sloveniji dva zbiralca, eden s tremi in eden z enim zbirnim centrom, to je objektom ali delom objekta, ki je urejen za predhodno skladiščenje in razvrščanje odpadnih nagrobnih sveč pred oddajo v predelavo.

Slika 8: Zbiralca odpadnih nagrobnih sveč s svojimi zbirnimi centri



Ob prevzemu odpadnih nagrobnih sveč od izvajalca javne službe morata zbiralec in izvajalec javne službe pri določanju medsebojnega priznavanja stroškov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami upoštevati merila za ugotavljanje stroškov, in sicer:

- stroški izvajalca javne službe so stroški postavitve in vzdrževanja posebnega prostora ali objekta oziroma dela objekta za predhodno skladiščenje odpadnih nagrobnih sveč v zbirnem centru komunalnih odpadkov;
- stroški zbiralca pa so:
 - stroški skladiščenja odpadnih nagrobnih sveč v zbirnih centrih komunalnih odpadkov za čas skladiščenja, ki presega sedem dni;
 - stroški prevzemanja odpadkov iz prejšnje alineje, in to za nakladanje in tehtanje prevzetih odpadkov ter podobna opravila;
 - vsi drugi stroški, za katere se zaradi prevzema odpadnih nagrobnih sveč dogovorita izvajalec javne službe in zbiralec.

Način določanja višine stroškov, ki jih mora plačati zbiralec izvajalcu javne službe, določi minister, pristojen za varstvo okolja.

V primeru, da prevzema odpadne nagrobne sveče od posameznega izvajalca javne službe več zbiralec, objavi deleže prevzemanja odpadnih nagrobnih sveč za posameznega zbiralca in druge informacije v zvezi s prevzemanjem odpadnih nagrobnih sveč ministrstvo na svojih spletnih straneh. Pri določitvi deležev prevzemanja odpadnih nagrobnih sveč mora ministrstvo upoštevati izračun, kot ga določa uredba.

Ministrstvo ni določilo deležev prevzemanja odpadnih nagrobnih sveč za posameznega zbiralca.

Po navedbah ministrstva v obdobju od leta 2010 deleži niso bili določeni, ker je bilo iz evidence načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, ki jo vodi ARSO, razvidno, da odpadne nagrobne sveče od obeh nosilcev skupnih načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami prevzema le en zbiralec. Ker uredba določa objavo deležev na spletni strani ministrstva v primeru, če prevzema odpadne nagrobne sveče od posameznega izvajalca javne službe več zbiralec, določitev deležev po mnenju ministrstva glede na pravno podlago ni bila potrebna. Kasneje, ko sta bila vzpostavljena še dva skupna načrta ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, odpadne nagrobne sveče pa je začel zbirati še en zbiralec, pa ministrstvo deležev ni določilo.

Pojasnilo ministrstva

Deležev prevzemanja odpadnih nagrobnih sveč ministrstvo ni določilo zaradi negativnih izkušenj na področju odpadne embalaže. Deleži za odpadno embalažo se določajo od leta 2009 dalje, kljub temu pa to ni imelo vpliva na bolj redno prevzemanje odpadne embalaže od izvajalcev javne službe. Zaradi napak zavezancev pri sporočanju podatkov, ki so podlaga za določitev deležev, so posamezni akterji vložili več upravnih in odškodninskih tožb proti državi.

Po mnenju ministrstva glavno oviro za uspešno delovanje sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami predstavlja način izračunavanja stroškov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, na kar pa država nima vpliva. Ministrstvo bo preučilo možnosti za spremembo zakonodaje v smislu drugačne uveljavitve načela, da plača povzročitelj obremenitve.

Zbiralec mora zagotoviti, da predelavo odpadnih nagrobnih sveč izvajajo le osebe, ki imajo okoljevarstveno dovoljenje v skladu z uredbo o odpadkih.

2.2.1.3 Vodenje evidence o zbiranju odpadnih nagrobnih sveč

Zbiralec mora v evidenci o zbiranju odpadnih nagrobnih sveč poleg podatkov, določenih za to evidenco po Uredbi o odpadkih, voditi tudi podatke o:

- proizvajalcih, pridobiteljih in uvozniki, za katere zbira odpadne nagrobne sveče in zagotavlja njihovo predelavo;
- upravljavcih pokopališč, za katere prevzema odpadne nagrobne sveče na podlagi pogodbe o neposrednem prevzemu in zagotavlja njihovo predelavo;
- celotni masi zbranih odpadnih nagrobnih sveč ločeno po zbirnih centrih, ki jih upravlja, in o izvajalcih javne službe, od katerih prevzema odpadne nagrobne sveče, in
- stroških skladiščenja in prevzema odpadnih nagrobnih sveč, ki jih je plačal izvajalcem javne službe.

Zbiralec mora o zbiranju odpadnih nagrobnih sveč poročati v skladu z Uredbo o odpadkih, ki določa, da mora zbiralec najpozneje do 31. 3. tekočega leta ministrstvu predložiti poročilo o zbiranju odpadkov za preteklo koledarsko leto. Pri tem zbiralec uporabi informacijski sistem o ravnanju z odpadki, ki zagotavlja uporabnikom elektronsko podporo pri izpolnjevanju in potrjevanju evidenčnih listov ter za poročanje o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi, zbiranju odpadkov in o obdelavi odpadkov.

Poročilo o zbiranju odpadkov mora vsebovati naslednje podatke:

- ime in naslov oziroma firmo in sedež, dejavnost in matično številko zbiralca;
- kraj predhodnega skladiščenja odpadkov na statistično regijo natančno in
- količine po številkah odpadkov, in sicer:
 - predhodno skladiščenih odpadkov na začetku poročevalskega obdobja;
 - zbranih odpadkov, prevzetih od izvirnih povzročiteljev odpadkov v Republiki Sloveniji, ločeno za odpadke, ki so bili zbiralcu prepuščeni, in za odpadke, ki so mu bili oddani, ter, če je zbiralec izvajalec obvezne občinske gospodarske javne službe, tudi ločeno za odpadke iz gospodinjstev in iz dejavnosti ter po občini izvora prepuščenih odpadkov;
 - zbranih odpadkov, prevzetih od drugih zbiralcev in izvajalcev obdelave v Republiki Sloveniji, ločeno po teh imetnikih odpadkov;
 - predhodno skladiščenih odpadkov ob koncu poročevalskega obdobja;
 - odpadkov, oddanih v nadaljnje ravnanje drugim zbiralcem ali izvajalcem obdelave v Republiki Sloveniji, ločeno po prevzemnikih ter
 - odpadkov, poslanih v obdelavo v druge države članice EU in v tretje države, po izvajalcih obdelave ter z navedbo postopka obdelave in kraja obdelave.

Zbiralec, ki zbrane odpadke predhodno skladišči na različnih krajih, mora podatke iz prejšnjega odstavka v poročilu o zbiranju odpadkov navesti ločeno po statističnih regijah. ARSO od zbiralca zahteva dopolnitev poročila o zbiranju odpadkov, če ugotovi, da ni izdelano v skladu z naštetimi določili ali če iz njega ni razvidno izpolnjevanje zahtev iz uredbe o odpadkih. Če zbiralec zahtevane dopolnitve poročila ne predloži v roku, ki ga ministrstvo določi v zahtevi, se šteje, da poročila ni predložil. O tem ARSO obvesti inšpektorat.

Od ARSO smo pridobili evidenčne liste iz informacijskega sistema o ravnanju z odpadnimi nagrobnimi svečami za leti 2015 in 2016, in sicer za odpadke *15 01 06 mešana embalaža*, pod katerega spadajo tudi odpadne nagrobne sveče. ARSO je pojasnila, da navedena številka odpadka vključuje odpadke za vso mešano embalažo in ne samo odpadnih nagrobnih sveč, kar pomeni, da so podatki za odpadne nagrobne sveče vsebovani v celotni količini mešane embalaže.

Skušali smo izločiti podatke, ki se nanašajo le na odpadne nagrobne sveče. Ker pa se količine zbranih odpadnih nagrobnih sveč ne ujemajo s podatki iz poročil skupnih načrtov nosilcev ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami o ravnanju z odpadnimi nagrobnimi svečami, ki jih obravnavamo v nadaljevanju revizijskega poročila (povezava s točko 2.2.1.4 tega poročila), podrobnejše analize evidenčnih listov nismo mogli izvesti.

2.2.1.4 Poročilo o ravnanju z odpadnimi nagrobnimi svečami

Zavezanci ali nosilci skupnih načrtov morajo najpozneje do 31. 3. tekočega leta v elektronski obliki posredovati ministrstvu poročilo o ravnanju z odpadnimi nagrobnimi svečami za preteklo koledarsko leto. Poročilo se pripravi na obrazcu, dostopnem na spletni strani ARSO⁵², vsebovati pa mora najmanj podatke o:

- celotni količini odpadnih nagrobnih sveč, izraženi v kilogramih in prevzeti od upravljavcev pokopališč in izvajalcev javne službe;
- količini, izraženi v kilogramih, in deležu odpadnih nagrobnih sveč, ki so bile reciklirane;
- količini, izraženi v kilogramih, in deležu odpadnih nagrobnih sveč, ki so bile energetsko predelane;
- količini in deležu materialov odpadnih nagrobnih sveč, ki so bili odstranjeni, ločeno po postopkih odstranjevanja in obsegu predhodne predelave.

Pregledali in analizirali smo poročila vseh štirih nosilcev skupnih načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami za leto 2015 in leto 2016. Po navedbah ministrstva so bili vsi zavezanci vključeni v enega od skupnih načrtov. Kljub temu da so bila vsa poročila pripravljena na obrazcu Poročilo o ravnanju z odpadnimi nagrobnimi svečami, podrobnih analiz ni bilo mogoče izvesti, saj so poročila neprimerljiva in vedno ne vsebujejo vseh predvidenih podatkov. Zato v nadaljevanju navajamo le tiste rezultate analiz podatkov, ki so jih vpisali vsi nosilci na način, kot zahteva obrazec. Razlike med poročili so velike. Ugotovili smo, da je na primer en nosilec načrta priložil tudi izpise svojih evidenc, na katerih temeljijo podatki, vpisani v obrazec, medtem ko drugi nosilec načrta ni vpisal niti števila izvajalcev javnih služb.

Tabela 1: Količina in delež prevzetih odpadnih nagrobnih sveč v letih 2015 in 2016

Prevzeto od	Leto 2015		Leto 2016	
	Količina v kg	Delež v odstotkih	Količina v kg	Delež v odstotkih
upravljavcev pokopališč	109.360	4,5	86.480	3,5
izvajalcev javnih služb	2.312.060	95,5	2.379.590	96,5
	2.421.420	100,0	2.466.070	100,0

Vir: poročila nosilcev skupnih načrtov za leti 2015 in 2016.

V letu 2015 so nosilci skupnih načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami poročali, da so skupaj prevzeli od upravljavcev pokopališč in izvajalcev javnih služb 2.421.420 kg odpadnih nagrobnih sveč. V letu 2016 je bila skupna količina prevzetih odpadnih nagrobnih sveč nekoliko večja, prevzetih je bilo 2.466.070 kg odpadnih nagrobnih sveč. V obeh letih so veliko večino odpadnih nagrobnih sveč, več kot 95,5 odstotka, prevzeli od izvajalcev javnih služb.

⁵² [URL: <http://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/odpadki/obrazci/>], september 2017.

Eden od nosilcev skupnih načrtov je za obe leti poročal, da je imel na dan 31. 12. 2014 pri enem od zbiralcev odpadnih nagrobnih sveč 432.258 kg, na dan 31. 12. 2015 pa 526.988 kg zaloga odpadnih nagrobnih sveč, kar je predstavljalo približno polovico količine odpadnih nagrobnih sveč, ki jih je zbral v enem letu.

Na podlagi ostalih podatkov, o katerih morajo poročati nosilci skupnih načrtov, smo lahko še ugotovili:

- da je količina predhodno obdelanih⁵³ odpadnih nagrobnih sveč v letu 2015 znašala 2.409.422 kg, v letu 2016 pa 2.430.811 kg;
- da je količina odpadnih nagrobnih sveč, ki so bile reciklirane v letu 2015, znašala 2.224.123 kg, v letu 2016 pa 2.521.666 kg;
- da v letu 2015 ni bilo energetske obdelane odpadnih nagrobnih sveč, v letu 2016 pa je bilo energetske obdelano 10.733 kg odpadnih nagrobnih sveč; o tem je poročal le eden od nosilcev skupnih načrtov.

Tabela 2: Odpadne nagrobne sveče v letih 2015 in 2016

Leto	Odpadne nagrobne sveče v kg		
	Zbrane/prevzete	Predobdelava	Reciklaža
2015	2.421.420	2.409.422	2.224.123
2016	2.466.070	2.430.811	2.521.666

Vir: poročila nosilcev skupnih načrtov za leti 2015 in 2016.

Podatki iz tabele 2, ki so pridobljeni iz poročil nosilcev skupnih načrtov, se razlikujejo od podatkov, ki smo jih od ARSO pridobili kot skupne podatke za leto 2015 in leto 2016 za zbrane oziroma prevzete, predobdelane in reciklirane odpadne nagrobne sveče. Razlika je pri podatkih o predobdelanih in recikliranih odpadnih nagrobnih svečah. Po podatkih iz poročil nosilcev skupnih načrtov je bilo v letu 2015 predobdelanih 51.661 kg ali 2,1 odstotka in recikliranih 61.443 kg ali 2,8 odstotka odpadnih nagrobnih sveč več, kot to izhaja iz podatkov ARSO⁵⁴.

Iz pregleda in analize poročil nosilcev skupnih načrtov za leti 2015 in 2016 je razvidno, da ta niso zanesljiva in tudi ne primerljiva. Ker se istovrstne napake pojavljajo tako v poročilih za leto 2015 kot za leto 2016, lahko sklepamo, da poročil za leto 2015 ARSO bodisi ni pregledala ali pa pri pregledu napak ni ugotovila in nanje tudi ni opozorila nosilcev skupnih načrtov. Slab nadzor nad poročili nosilcev skupnih načrtov po naši oceni zmanjšuje učinkovitost sistema in vpliva na kakovost podatkov.

2.2.2 Rezultati recikliranja

Recikliranje odpadnih nagrobnih sveč je ponovna uporaba za prvotni namen ali za druge namene plastičnih in kovinskih materialov ter parafina iz odpadnih nagrobnih sveč. Do leta 2020 se morata pripraviti za ponovno uporabo in recikliranje odpadnih materialov, kot so najmanj papir, kovine, plastika in

⁵³ Gre za predhodno sortiranje odpadkov pred prevozom na obdelavo odpadkov.

⁵⁴ Povezava s tabelo 3.

steklo iz gospodinjestev ter po možnosti iz drugih virov, če so ti tokovi odpadkov podobni odpadkom iz gospodinjestev, ki so komunalni odpadki, povečati na najmanj 50 odstotkov skupne mase. Ministrstvo uvršča odpadne nagrobne sveče med komunalne odpadke.

Namen ločenega zbiranja odpadnih nagrobnih sveč in posebna ureditev v predpisih je bil, da se odpadne nagrobne sveče že na samem izvoru (na pokopališčih) izločijo iz mešanih komunalnih odpadkov. Odpadne nagrobne sveče imajo visoko kalorično vrednost, zato mešani komunalni odpadki, ki vsebujejo tudi odpadne nagrobne sveče, ne izpolnjujejo predpisanih zahtev za odlaganje. Ker v Republiki Sloveniji do leta 2015 ni bila vzpostavljena infrastruktura za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov, je bilo veliko napora vloženega v sistem ločenega zbiranja posameznih frakcij komunalnih odpadkov.

Obvezna mehansko-biološka obdelava⁵⁵ mešanih komunalnih odpadkov pred njihovim odlaganjem je bila uvedena šele leta 2015. Odpadki, izločeni iz mešanih komunalnih odpadkov, so navadno manj čisti in zato bolj kot za recikliranje primerni za termično predelavo, kar pa je v nasprotju s hierarhijo ravnanja z odpadki. Poleg tega se v proizvodnji večine nagrobnih sveč, katerih ohišje je plastično, pogosto uporablja PVC, ki pa je zaradi klora manj primeren za termično predelavo.

Ministrstvo ne spremlja ciljev recikliranja toka odpadnih nagrobnih sveč, ker ni predpisan, temveč spremlja doseganje ciljev recikliranja in priprave za ponovno uporabo komunalnih odpadkov.

Po uredbi mora poročilo nosilcev skupnih načrtov o ravnanju z odpadnimi nagrobnimi svečami za preteklo leto vsebovati tudi podatke o deležu odpadnih nagrobnih sveč, ki so bile reciklirane, ki so bile energetsko predelane, o deležu odpadnih materialov, ki so bili odstranjeni, ločeni po postopkih odstranjevanja in obsegu predhodne predelave.

Iz podatkov, ki smo jih za odpadne nagrobne sveče pridobili od ARSO za leto 2015 in leto 2016, je razvidno, da je bilo v letih 2015 in 2016 v povprečju recikliranih 97,8 odstotka predhodno obdelanih odpadnih nagrobnih sveč oziroma 95,8 odstotka zbranih (prevzetih) odpadnih nagrobnih sveč.

Tabela 3: Odpadne nagrobne sveče v letih 2015 in 2016

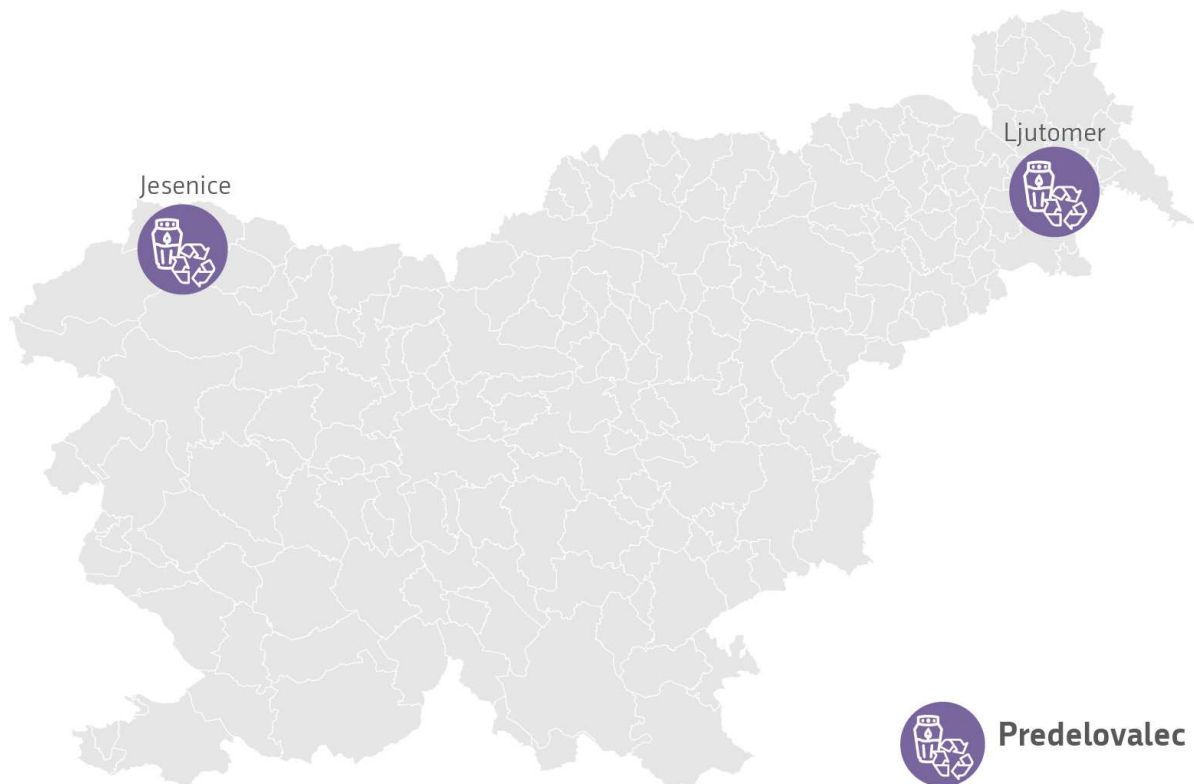
Leto	Odpadne nagrobne sveče v kg		
	Zbrane/prevzete	Predobdelava	Reciklaža
2015	2.421.420	2.357.761	2.162.680
2016	2.466.070	2.430.811	2.521.666

Vir: podatki ARSO za leto 2015, za leto 2016 pa poročila nosilcev skupnih načrtov.

⁵⁵ Obdelava mešanih komunalnih odpadkov je njihova mehansko-biološka obdelava, s katero se zagotovijo izločanje odpadkov, primernih za recikliranje, in aerobna ali anaerobna obdelava mešanih komunalnih odpadkov (ali kombinacija obeh) in predhodno ali poznejše izločanje odpadkov, primernih za energetsko predelavo ali predelavo v trdno gorivo; 11. točka 3. člena Uredbe o odlagališčih odpadkov, Uradni list RS, št. 10/14, 54/15, 36/16.

Maja 2017 so bili v Republiki Sloveniji trije predelovalci odpadnih nagrobnih sveč, aktivna pa sta bila le dva.

Slika 9: Predelovalca odpadnih nagrobnih sveč



Iz letnih poročil predelovalcev odpadnih nagrobnih sveč za leti 2015 in 2016 je razvidno, da oba poročata o predelavi odpadkov s številko 15 01 06 *mešana embalaža*. Ta številka se v skladu z uredbo uporablja tudi za odpadne nagrobne sveče. Iz poročil ni razvidno, kateri odpadki so uvrščeni med mešano embalažo s številko 15 01 06 *mešana embalaža*, zato tudi iz poročil za leto 2015 niso razvidni podatki o količini predelanih odpadnih nagrobnih sveč in o načinih predelave ter za leto 2016 podatki o skladiščenju, količini prevzetih odpadnih nagrobnih sveč ter obdelavi prevzetih odpadnih nagrobnih sveč.⁵⁶ Iz okoljevarstvenih dovoljenj je razvidno, da imata oba predelovalca dovoljenje le za odpadne nagrobne sveče.

Ministrstvo spremlja doseganje ciljev recikliranja in priprave za ponovno uporabo komunalnih odpadkov in o tem vsako leto poroča Evropski komisiji.

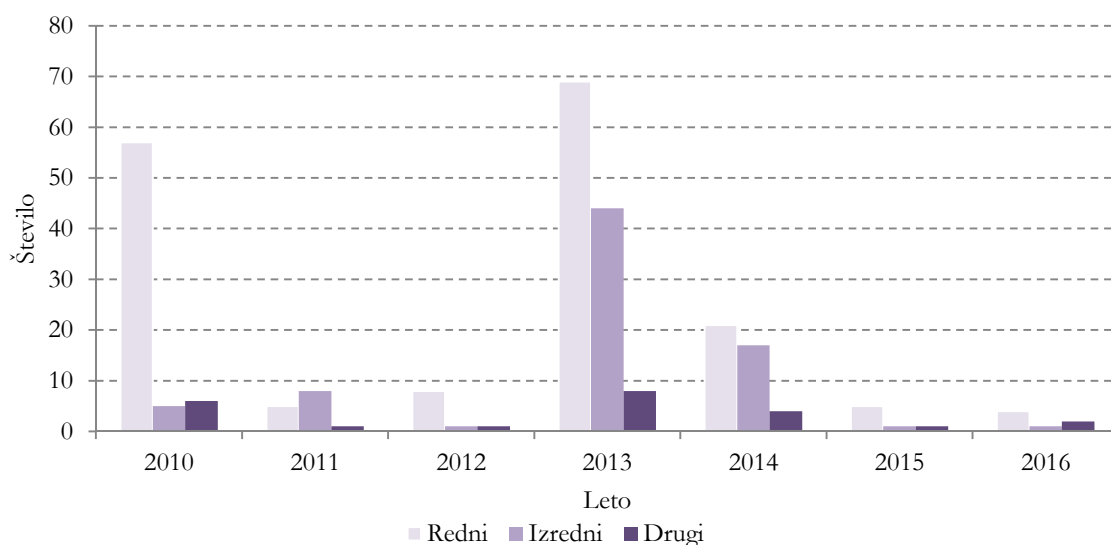
Sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami, kot ga določata uredba in Uredba o odpadkih, je določen zelo podrobno in netransparentno, kar lahko že v fazi seznanjanja z njim za udeležence predstavlja problem.

⁵⁶ Obrazec za leto 2016 se je spremenil zaradi spremembe Uredbe o odpadkih, zato je različna vsebina.

2.2.3 Nadzor nad ravnanjem z odpadnimi nagrobnimi svečami

Nadzor nad izvajanjem uredbe in s tem nad ravnanjem z odpadnimi nagrobnimi svečami opravlja inšpekcija. Ta opravlja različne vrste nadzorov, in sicer redne in izredne nadzore ter druge inšpekcijske nadzore. V letu 2015 je inšpekcija opravila sedem nadzorov (štiri redne, enega izrednega in dva druga) nad ravnanjem z odpadnimi nagrobnimi svečami, prav tako sedem (štiri redne, enega izrednega in dva druga) v letu 2016. Iz podatkov o številu inšpekcijskih nadzorov v obdobju od leta 2010 do leta 2016 (slika 10) je razvidno, da je število inšpekcijskih nadzorov v letih 2015 in 2016 najmanjše v zadnjih sedmih letih.

Slika 10: Število inšpekcijskih nadzorov nad ravnanjem z odpadnimi nagrobnimi svečami



Vir: podatki inšpektorata.

Za zagotavljanje izvajanja nalog inšpekcijskega nadzora inšpektorat (od leta 2015) vsako leto sprejme najprej strateške usmeritve⁵⁷, sledijo kriteriji za določanje prioritetnih inšpekcijskih nadzorov⁵⁸, ki jih v skladu s sklepom vlade⁵⁹ inšpektorat objavi na svojih spletnih straneh⁶⁰ in ki upoštevajo oceno tveganja na posameznem področju dela inšpektorata, ter letni program dela, v katerem določi vsebino in obseg izvajanja inšpekcijskega nadzora. Letne načrte dela inšpektorat objavlja na svojih spletnih straneh⁶¹, kjer vsako leto objavi tudi svoje letno poročilo o delu

⁵⁷ [URL: http://www.iop.gov.si/si/o_inspektoratu/strateske_usmeritve/], september 2017.

⁵⁸ [URL: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Strateske_usmeritve/Kriteriji_za_dolocanje_prioritetnih_insp.nadzorov_10.1.2017.pdf], september 2017.

⁵⁹ Druga točka sklepa št. 06100-4/2015/15 z dne 2. 4. 2015.

⁶⁰ [URL: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Strateske_usmeritve/Kriteriji_za_dolocanje_prioritetnih_insp.nadzorov_10.1.2017.pdf], september 2017.

⁶¹ [URL: http://www.iop.gov.si/si/o_inspektoratu/porocila_o_delu_in_letni_nacrti_dela/], september 2017.

Povzetek primera opravljanja inšpekcijskih nadzorov

Inšpekcija je v obdobju od leta 2012 do leta 2017 opravila v EKO PLASTKOM d.o.o. Ljutomer (v nadaljevanju: EKO PLASTKOM) pet rednih nadzorov, zadnjega 9. 11. 2016. Poleg tega je inšpekcija 2. 6. 2017 opravila izredni nadzor. Inšpektorat ni poročal o morebitnih ugotovljenih nepravilnostih.

Po požaru v EKO PLASTKOM 8. 6. 2017 je inšpektorat 12. 6. 2017 po zaključeni intervenciji opravil inšpekcijski pregled na lokaciji dejavnosti. Ob pregledu je bila na zapisnik izdana ustna odločba, da mora EKO PLASTKOM do 16. 6. 2017 parafin, ki je po intervenciji ostal na dovozni cesti, na suh način počistiti in ga skladiščiti ter oddati kot odpadek.

Vir: podatki inšpektorata.

V letnem poročilu o delu za leto 2009⁶², to je letu po sprejemu uredbe, je inšpekcija opozorila na povečan obseg dela zaradi novih predpisov, ki so določili pravila ravnanja na področjih dela, ki jih do tedaj ni urejal noben drug predpis, med njimi o ravnanju z odpadnimi nagrobnimi svečami.

Že v letu 2010⁶³ pa je inšpekcija opravila nadzor oziroma izvedla akcijo z namenom preveriti, ali upravljavci pokopališč izpolnjujejo svoje obveznosti. Kot preventivni ukrep je upravljavce pokopališč najprej s pisnim obvestilom seznanila z zakonodajno ureditvijo področja in njihovimi obveznostmi, nato pa so inšpektorji na pokopališčih preverjali dejansko stanje in ugotovili, da:

- upravljavci pokopališč v večini primerov izpolnjujejo obveznosti iz uredbe;
- so bile na nekaj pokopališčih odpadne nagrobne sveče pomešane z drugimi odpadki in
- predvsem na manjših pokopališčih upravljavci še niso zagotovili zabojnikov za ločeno zbiranje odpadnih nagrobnih sveč; v teh primerih so inšpektorji proti upravljavcem pokopališč uvedli inšpekcijske postopke.

V oktobru 2013 so inšpektorji izvedli nadzor, namenjen preprečevanju sive ekonomije. V povezavi z nadzorom prodaje nagrobnih sveč je inšpekcija opravila tudi inšpekcijski nadzor s poudarkom na odkrivanju proizvajalcev in uvoznikov nagrobnih sveč, ki na podlagi uredbe niso vpisani v evidenco in ki niso pristopili k nobenemu od štirih skupnih načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami. Inšpekcija je opravila nadzor na 35 večjih pokopališčih, na 54 prodajnih mestih, na katerih so bile v prodaji nagrobne sveče 122 proizvajalcev, in ugotovila:

- na 13 prodajnih mestih za štiri proizvajalce nagrobnih sveč niso bili znani podatki;
- na devetih prodajnih mestih je bilo ugotovljenih šest proizvajalcev nagrobnih sveč, ki niso bili vpisani v evidenco proizvajalcev in niso pristopili k nobenemu od skupnih načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami.

⁶² Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2009, [URL: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Arhiv_porocila/Porocilo_IRSOP_2009.pdf], september 2017.

⁶³ Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2010, [URL: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/5_O_INSPEKTORATU/Porocila_in_nacrti_dela/Arhiv_porocila/Porocilo_IRSOP_2010.pdf], september 2017.

Inšpektorji so ugotavljali tudi, ali trgovci nagrobnih sveč izdajajo račune. Kršitev ni bilo ugotovljenih.

Tudi v letu 2014 je inšpekcija opravila enak inšpekcijski nadzor kot v letu 2013, in sicer na 35 večjih pokopališčih, na 54 prodajnih mestih, na katerih so prodajali nagrobne sveče 38 proizvajalcev. Ugotovila je, da pet proizvajalcev nagrobnih sveč ni bilo vpisanih v evidenco proizvajalcev in niso pristopili k nobenemu od skupnih načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami. Pri preverjanju prodajalcev glede izdajanja računov kršitve niso bile ugotovljene.

Pri sedmih nadzorih, ki jih je inšpekcija opravila v letu 2015, in tudi sedmih, ki jih je opravila v letu 2016, nepravilnosti niso bile ugotovljene.

V začetku leta 2017 je inšpekcija izvedla nadzor⁶⁴ glede ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami v delu, ki se po uredbi nanaša na odgovornost za organizacijo sheme zbiranja odpadnih nagrobnih sveč proizvajalcev, pridobiteljev in uvoznikov nagrobnih sveč. Proizvajalec, pridobitelj in uvoznik morajo za nagrobne sveče, ki jih dajejo v promet, na svoje stroške zagotoviti zbiranje odpadnih nagrobnih sveč od izvajalcev javne službe in upravljavcev pokopališč in za zbrane odpadne nagrobne sveče na svoje stroške zagotoviti predelavo.

Inšpekcija je nadzor usmerila v nadzor štirih nosilcev skupnih načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami in dveh zbiralcev, ki zanje izvajata zbiranje odpadnih nagrobnih sveč. Iz evidenc ARSO je bilo namreč razvidno, da so vsi proizvajalci, pridobitelji in uvozniki nagrobnih sveč, ki jih dajejo v promet na območju Republike Slovenije, vključeni v te skupne načrte ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami.

Inšpekcija je ugotovila, da vsi štirje nosilci skupnih načrtov ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami skrbijo, da se izvaja zbiranje odpadnih nagrobnih sveč pri izvajalcih javne službe in upravljavcih pokopališč in da se za zbrane odpadne nagrobne sveče zagotovi predelava. Vendar je bilo iz zbranih podatkov razbrati, da se v okviru različnih shem prevzema odgovornost za različen delež odpadnih nagrobnih sveč glede na količino nagrobnih sveč, dano na trg. V uredbi namreč ni opredeljena metodologija, za kakšen delež oziroma količino odpadnih nagrobnih sveč mora biti poskrbljeno zbiranje odpadnih nagrobnih sveč pri izvajalcih javne službe in upravljavcih pokopališč ter njihova predelava s strani določene sheme. Prav tako niso opredeljeni deleži prevzemanja odpadnih nagrobnih sveč za posameznega zbiralca in druge informacije v zvezi s prevzemanjem odpadnih nagrobnih sveč⁶⁵. Inšpekcija meni, da je to glavni razlog, da se odpadne nagrobne sveče kopičijo pri izvajalcih javnih služb, inšpekcija pa nima podlage za ukrepanje.

Inšpektorat je ministrstvu predlagal, da naj čim prej določi deleže, ki jih določa uredba za primer, če več zbiralcev prevzema odpadne nagrobne sveče od posameznega izvajalca javne službe. V tem primeru bi moralo ministrstvo na svojih spletnih straneh objaviti deleže prevzemanja odpadnih nagrobnih sveč za posameznega zbiralca in druge informacije v zvezi s prevzemanjem odpadnih nagrobnih sveč.

Ugotovimo lahko, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, inšpektorat opravljal nadzor nad izvajanjem uredbe, torej nadzor nad ravnanjem z odpadnimi nagrobnimi svečami. V prvih letih po uveljavitvi uredbe je inšpekcija opravila tudi nekaj celovitih akcij nadzorov. V letih 2015 in 2016 je

⁶⁴ Št. 0618-35/2017-232 z dne 11. 5. 2017.

⁶⁵ Ministrstvo bi jih moralo objaviti na svojih spletnih straneh, kot je to opredeljeno v 3. odstavku 19. člena uredbe.

inšpekcija izvedla po sedem rednih oziroma izrednih nadzorov na področju sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami.

2.3 Okoljska dajatev

Okoljska dajatev se plačuje zaradi onesnaževanja okolja zaradi uporabe embalaže in embalažnega blaga ter posledično nastajanja odpadne embalaže, kamor po uredbi o okoljski dajatvi sodijo tudi nagrobne sveče. Plačilo okoljske dajatve je tudi v skladu s temeljnimi načeli ZVO-1, načelom plačila za obremenjevanje, da se "z namenom zmanjševanja obremenjevanja okolja lahko predpiše okoljsko dajatev zaradi onesnaževanja ali zaradi vsebnosti okolju škodljivih snovi v surovini, polizdelku ali izdelku".

Okoljske dajatve sodijo med ekonomske in finančne instrumente varstva okolja⁶⁶, s katerimi država pospešuje in spodbuja doseganje ciljev varstva okolja. Okoljska dajatev za uporabo nagrobnih sveč je prihodek državnega proračuna.

Na dan 31. 12. 2015 je bilo v Republiki Sloveniji 4.766 zavezancev za okoljske dajatve, od tega 128 zavezancev ali 2,7 odstotka zavezancev za plačilo okoljske dajatve za nagrobne sveče. Na dan 31. 12. 2016 pa je bilo vseh zavezancev skupaj 4.867, od tega 116 zavezancev ali 2,4 odstotka zavezancev za plačilo okoljske dajatve za nagrobne sveče.

Obveznost plačevanja okoljske dajatve zaradi uporabe nagrobnih sveč določa uredba o okoljski dajatvi. Plaćniki okoljske dajatve za nagrobne sveče so proizvajalci, pridobitelji in uvozniki sveč oziroma zavezanci; so pravne osebe ali samostojni podjetniki posamezniki s sedežem v Republiki Sloveniji, ki dajejo nagrobne sveče prvič v promet v Republiki Sloveniji.

Zanimalo nas je, ali okoljska dajatev za nagrobne sveče upravičuje svoj namen. Zato smo preverili, ali ministrstvo z okoljskimi dajatvami pospešuje in spodbuja doseganje ciljev varstva okolja in ali je plačilo okoljske dajatve proporcionalno vplivu, ki ga imajo odpadne nagrobne sveče na okolje. Na FURS pa smo preverili izvajanje predpisov s področja okoljske dajatve oziroma pobiranja okoljske dajatve in izvajanje nadzora, ki ga FURS izvaja v okviru te pristojnosti.

2.3.1 Okoljska dajatev za nagrobne sveče kot spodbuda doseganja ciljev varstva okolja

Okoljska dajatev za nagrobne sveče se obračunava in plačuje od celotne mase nagrobnih sveč.

Po podatkih FURS je bilo v letu 2015 dano v promet 6.364.730 kg nagrobnih sveč, za katere je 128 zavezancev (proizvajalcev, prodajalcev in uvoznikov) skupaj plačalo okoljsko dajatev v znesku 24.751 evrov. V letu 2016 pa je za 6.472.287 kg nagrobnih sveč, danih v promet, 116 zavezancev plačalo okoljsko dajatev v znesku 24.809 evrov. Zavezanci so v povprečju za plačilo okoljske dajatve za nagrobne sveče v letu 2015 plačali 193 evrov, v letu 2016 pa 214 evrov, pri tem je najmanjše plačilo v letu 2015 znašalo 3,5 evra, v letu 2016 pa 1,4 evra. Največje plačilo je v letu 2015 znašalo 3.552 evrov, v letu 2016 pa 3.410 evrov.

⁶⁶ ZVO-1, poglavje VI. Ekonomski in finančni instrumenti varstva okolja.

32.092.542 € 
24.780 € 

Ob upoštevanju predpostavk, da povprečna nagrobna sveča tehta 400 g in stane 2 evra⁶⁷, smo ocenili, da je v povprečju v letih 2015 in 2016 okoljska dajatev za nagrobne sveče, dane na trg, predstavljala le 0,08 odstotka vrednosti vseh prodanih nagrobnih sveč skupaj.

Podatki o številu zavezancev se med ARSO in FURS razlikujejo (povezava s točko 2.2.1.2 tega poročila) kljub dogovoru, katerega namen je izmenjava podatkov, s katerimi razpolagata oba organa na podlagi predpisov s področja varstva okolja pri vodenju evidenc. FURS in ARSO sta se v tem dogovoru sporazumeli o namenu, vsebini, obsegu, obliki, načinu, rokih, tehnični izvedbi in drugih pogojih medsebojnega sodelovanja pri izvajanju dogovora. Predmet dogovora so tudi podatki s področja nagrobnih sveč. V letu 2015 je okoljsko dajatev plačalo devet zavezancev več, v letu 2016 pa sedem zavezancev več, kot jih je bilo v evidencah ARSO.

Ministrstvo tudi ne razpolaga z analizo glede vpliva odpadnih nagrobnih sveč na okolje, niti ni razvidno, da bi z njo razpolagalo ob določitvi okoljske dajatve. Ministrstvo tudi ne spremlja učinkov okoljske dajatve, niti njenega potencialnega vpliva za zmanjšanje porabe nagrobnih sveč. Opaznega vpliva glede na znesek dajatve, ki po naši oceni niti ne predstavlja pomembnega deleža njene cene, tudi ni pričakovati.

Okoljska dajatev za nagrobne sveče se obračunava v skladu z uredbo o okoljski dajatvi. Podrobnosti obračunavanja okoljske dajatve pa je FURS opisala v Smernici za izvajanje uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže⁶⁸, kjer so podrobneje določeni pristojni organi za obračun in vračilo okoljske dajatve, predmet obdavčitve, trenutek nastanka obveznosti za obračun okoljske dajatve, zavezanci za plačilo okoljske dajatve, prijava dejavnosti, osnova za obračun okoljske dajatve, oprostitve in vračilo okoljske dajatve, izpolnjevanje posameznih polj v obrazcih za prijavo dejavnosti, obračun in vračilo okoljske dajatve.

Podlagi za obračunavanje okoljske dajatve sta:

- letno nadomestilo zaradi vodenja evidenc zavezancev za plačilo okoljske dajatve (v nadaljevanju: nadomestilo), ki znaša 33,38 evra na zavezanca, in
- enota obremenitve okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže; enota obremenitve je sorazmerna obremenitvi okolja, ki jo povzroča 1 kg embalaže iz navadnega neobdelanega lesa po njeni uporabi in znaša 0,0017 evra; število enot obremenitve za embalažo nagrobnih sveč je 2⁶⁹, kar pomeni, da znaša znesek okoljske dajatve od enote obremenitve 0,0034 evra na kg nagrobnih sveč.

Plačniki okoljskih dajatev morajo voditi evidence o vrsti in količini izdelkov, za katere morajo plačevati okoljske dajatve; v primeru nagrobnih sveč so to proizvajalci, pridobitelji in uvozniki oziroma zavezanci. Ti morajo voditi evidenco o pridobitvi nagrobnih sveč iz drugih držav članic EU, o uvozu, količini nagrobnih sveč, danih na trg, in podobno. Na podlagi evidenc plačnik na obrazcu Okoljske dajatve za odpadno embalažo sestavi obračun za vsako predpisano davčno obdobje in ga predloži FURS, kjer je tudi pred tem že prijavil svojo dejavnost. Za nagrobne sveče velja trimesečno obračunsko obdobje.

⁶⁷ V letih 2015 in 2016 je bilo v povprečju prodanih 6.418.509 kg sveč na leto.

⁶⁸ Št. 9/2015 z dne 23. 11. 2015.

⁶⁹ Priloga 1 k uredbi o okoljski dajatvi za embalažo, C. Enote obremenitve za embalažo nagrobnih sveč.

Nadomestilo plačajo vsi zavezanci v štirih obrokih letno na koncu vsakega trimesečnega obdobja obračuna okoljske dajatve, ne glede na to, ali je v davčnem obdobju nastala obveznost plačila okoljske dajatve od seštevka enot obremenitve ali ne.

Višino zneska okoljske dajatve za nadomestilo in za enoto obremenitve določi vlada s sklepom.

Za leto 2015 in leto 2016 smo preverili zavezance in njihova plačila okoljske dajatve za nagrobne sveče in ugotovili, da 17 zavezancev iz leta 2015 niso bili več zavezanci v letu 2016, v letu 2016 pa je bilo pet novih zavezancev.

Za vse primere je FURS podala obrazložitve, iz katerih smo lahko ugotovili, da so bili razlogi za odjavo 17 zavezancev, zaradi katerih so bile podane vloge za prenehanje dejavnosti oziroma opravljeni izbrisi po uradni dolžnost, naslednji:

- osem zavezancev se je izbrisalo iz evidence AJPES zaradi prenehanja opravljanja dejavnosti,
- trije zavezanci so prenesli dejavnost na d. o. o.,
- trije zavezanci so kot razlog za izbris navedli prenehanje opravljanja dejavnosti,
- en zavezanec je bil registriran kot fizična oseba, kar ni bilo skladno z določbami uredbe o okoljski dajatvi, zato je organ opravil izbris po uradni dolžnosti; ta je kasneje pri AJPES registriral dejavnost in se ponovno kot s. p. registriral oziroma prijavil opravljanje dejavnosti,
- en zavezanec je še vedno registriran v registru, vendar ne oddaja obračunov; zavezanec je bil večkrat pisno pozvan k predložitvi obračunov, vendar ni odziven; FURS je podala predlog za prekršek,
- en zavezanec je podal odjavo dejavnosti, ker je ugotovil, da ni zavezanec; nagrobne sveče kupuje v Republiki Sloveniji.

Na podlagi pregledanih 5 prijav dejavnosti za nagrobne sveče v letu 2016 pa je bilo ugotovljeno, da sta dva nova zavezanca opravila prenos dejavnosti iz s. p. na d. o. o. oziroma na s. p. En zavezanec je prijavil dejavnost, ker ga je FURS predhodno po uradni dolžnosti izbrisala iz evidence zavezancev, ker ni izpolnjeval pogojev za opravljanje dejavnosti. Dva zavezanca sta svojo dejavnosti prijavila na novo.

2.3.2 Nadzor nad okoljskimi dajatvami

Za nadzor nad izvajanjem uredb o okoljskih dajatvah, ki jih je sprejela vlada na podlagi ZVO-1, je pristojna FURS. Nadzor s področja okoljskih dajatev, ki zajema predvsem nadzor nad ustreznostjo vodenja evidenc, vlaganja obračunov ter nadzor nad ustrezno registracijo zavezancev za plačilo okoljskih dajatev na podlagi uredb o okoljskih dajatvah.

Nadzor nad pobiranjem okoljske dajatve izvaja FURS na podlagi uredbe o okoljski dajatvi. V okviru nadzora izvaja naknadne nadzore in nadzore mobilnih oddelkov.

2.3.2.1 Naknadni nadzori

FURS na področju okoljskih dajatev izvaja poleg sprotih kontrol v fazi sprejema obračunov tudi naknadne nadzore, po prejemu obračunov, in sicer v okviru inšpekcijskega nadzora in naknadnih kontrol. V letih 2013 in 2014 je bilo s področja okoljskih dajatev zaradi onesnaževanja okolja z nagrobnimi svečami izvedenih 14 inšpekcijskih nadzorov.

Nadzori so bili izvedeni pri največjih proizvajalcih nagrobnih sveč, in sicer zaradi suma, da ne plačujejo okoljske dajatve za vso proizvedeno količino nagrobnih sveč. Nadzor je obsegal večletno obdobje, v nadzoru pa so bile ugotovljene premalo plačane okoljske dajatve v znesku 3.320 evrov.

Zaradi že izvedenih obsežnejših nadzorov proizvajalcev nagrobnih sveč v letih 2013 in 2014, nizke stopnje zneska okoljskih dajatev in ker na tem področju FURS ni več zaznala povečanih tveganj, nadzora okoljskih dajatev na področju nagrobnih sveč v nadaljnjih letih ni načrtovala. Nadzori so bili v skladu s strategijo načrtovanja FURS v letih 2015 in 2016 in tudi zaradi pomanjkanja števila inšpektorjev usmerjeni predvsem v prioritete nadzore s področja davkov, carin, trošarin, sive ekonomije in davčnih blagajn.

2.3.2.2 Nadzori mobilnih oddelkov

V skladu s prioriteta FURS so mobilni oddelki v letu 2015 izvedli 63 nadzorov, v letu 2016 pa 36 nadzorov prodajalcev nagrobnih sveč. V okviru ciljnih nadzorov so mobilni oddelki pozornost usmerili v nadzor:

- dela in zaposlovanja na črno po Zakonu o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno⁷⁰,
- izdajanja ter potrjevanja računov in
- izvajanja uredb s področja okoljskih dajatev.

Skupaj je bilo v nadzorih v letih 2015 in 2016 odkritih 6 kršitev, in sicer dve kršitvi Zakona o davčnem potrjevanju računov⁷¹ in štiri kršitve Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno.

Postopki, povezani z obračunavanjem, plačevanjem in nadzorom nad okoljsko dajatvijo za nagrobne sveče, ki so v pristojnosti FURS, po naši oceni potekajo zadovoljivo. Ocenjujemo, da okoljska dajatev za nagrobne sveče ne more dosegati namena, zaradi katerega je bila uvedena, saj so zbrana sredstva prihodek državnega proračuna in se ne porabljajo neposredno namensko za zmanjševanje obremenjevanja okolja ali za odpravo posledic zaradi vsebnosti okolju škodljivih snovi, katerih vzrok so tudi odpadne nagrobne sveče, kar naj bi bil temeljni namen načela plačila za obremenjevanje⁷². Ministrstvo tudi ne razpolaga z analizo glede vpliva odpadnih nagrobnih sveč na okolje, niti ni razvidno, da bi z njo razpolagalo ob določitvi okoljske dajatve. Ministrstvo tudi ne spremlja učinkov okoljske dajatve, niti njenega potencialnega vpliva na zmanjšanje porabe nagrobnih sveč. Opaznega vpliva glede na znesek dajatve, ki po naši oceni niti ne predstavlja pomembnega deleža njene cene, tudi ni pričakovati.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je izpostavilo, da brez nadzora nad denarnim tokom, proizvodni, sivo ekonomijo in preprečevanjem dela na črno vprašanj, povezanih s sistemom odpadnih nagrobnih sveč, ne bo mogoče učinkovito rešiti.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 32/14.

⁷¹ Uradni list RS, št. 57/15.

⁷² Drugi odstavek 10. člena ZVO-1. Načelo plačila za obremenjevanje.

3. MNENJE

Revizijo smo izvedli, da bi izrekli mnenje o učinkovitosti sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2017.

Sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami smo preverili na *Ministrstvu za okolje in prostor*, ki je pristojno za opravljanje nalog, povezanih z ravnanjem z odpadnimi nagrobnimi svečami, ter na *Finančni upravi Republike Slovenije*, ki je pristojna za izvajanje določil uredb o okoljskih dajatvah.

Menimo, da sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami vključno s preprečevanjem odpadnih nagrobnih sveč oziroma zmanjševanjem porabe nagrobnih sveč, v obdobju, na katero se nanaša revizija, *ni bil dovolj učinkovit*.

Menimo, da različno poimenovanje ravnanja z nagrobnimi svečami in odpadnimi nagrobnimi svečami v pravnih podlagah ne daje dobre podlage za učinkovito delovanje sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami.

Odpadne nagrobne sveče se v strateških dokumentih, kot je na primer operativni program varstva okolja, praviloma ne omenjajo kot samostojna vrsta odpadka. Ministrstvo v operativnih programih v skladu s strateškimi usmeritvami evropskih politik določa cilje na področju ravnanja z odpadki, pri tem pa cilji posebej za odpadne nagrobne sveče kot vrsto odpadka niso določeni.

Ministrstvo nima določenih ciljev preprečevanja oziroma zmanjševanja porabe nagrobnih sveč, zato tudi ne spremlja preprečevanja odpadkov oziroma zmanjševanja porabe nagrobnih sveč. V Programu ravnanja z odpadki in programu preprečevanja odpadkov v delu, ki se nanaša na preprečevanje odpadkov, odpadne nagrobne sveče niso posebej omenjene.

Ministrstvo je leta 2011 izvedlo medijsko kampanjo, ki je bila usmerjena k uporabnikom nagrobnih sveč. To kampanjo ministrstvo letno pred praznikom dneva spomina na mrtve obudi s sporočili za javnosti. Učinkov kampanje ministrstvo ni spremljalo niti ocenjevalo.

Sistem ravnanja z odpadki omogoča, da se reciklira v povprečju 97,8 odstotka predhodno obdelanih odpadnih nagrobnih sveč oziroma 95,8 odstotka zbranih (prevzetih) odpadnih nagrobnih sveč, vendar pa pri tem računsko sodišče opozarja, da tega ni mogoče v celoti preveriti in da obstajajo razhajanja med evidencami in podatki, zbranimi v sistemu ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami. Iz pregleda in analize evidenc in podatkov za leti 2015 in 2016 je razvidno tudi, da poročila nosilcev skupnih načrtov niso zanesljiva in tudi ne primerljiva z evidencami. Slab nadzor nad poročili nosilcev skupnih načrtov po naši oceni zmanjšuje učinkovitost sistema in vpliva na kakovost podatkov in s tem učinkovitost sistema.

Sistem ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, inšpekcijsko nadzorovan, čeprav manj kot v prejšnjih letih.

Postopki, povezani z obračunavanjem, plačevanjem in nadzorom nad okoljsko dajatvijo za nagrobne sveče, ki so v pristojnosti Finančne uprave Republike Slovenije, potekajo *učinkovito*. Okoljska dajatev za nagrobne sveče ne more dosegati namena, zaradi katerega je bila uvedena, saj so zbrana sredstva prihodek državnega proračuna in se ne porabljajo neposredno namensko za zmanjševanje obremenjevanja okolja ali za odpravo posledic zaradi vsebnosti okolju škodljivih snovi, kar naj bi bil temeljni namen načela plačila tovrstnih dajatev.

Ministrstvo tudi ne spremlja učinkov okoljske dajatve, niti njenega potencialnega vpliva na zmanjšanje porabe nagrobnih sveč. Glede na skromen znesek pobrane okoljske dajatve, ki povprečno znaša 24.780 evrov za 6.418.509 kg nagrobnih sveč v letih 2015 in 2016, pa ocenjujemo, da okoljska dajatev za nagrobne sveče v takšnem znesku tudi ni ekonomski oziroma finančni instrument, s katerim bi se lahko pospeševalo in spodbujalo doseganje ciljev na področju varstva okolja.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za okolje in prostor mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Ministrstvo za okolje in prostor mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- pripravilo načrt aktivnosti z odgovornimi nosilci in roki za izvedbo aktivnosti za izboljšanje sistema notranjih kontrol za preverjanje evidenc in podatkov v sistemu ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami – točki 2.2.1.3 in 2.2.1.4.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁷³. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za okolje in prostor krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁷³ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- ob spremembi okoljske zakonodaje:
 - na podlagi izkušenj oceni primernost obstoječe ureditve prevzemanja odpadnih nagrobnih sveč;
 - pretehta morebitne spremembe glede preglednosti pravnih podlag sistema ravnanja z odpadnimi nagrobnimi svečami in uporabe pojmov;
- preveri smisel okoljske dajatve za nagrobne sveče predvsem glede na višino in namen porabe pobranih sredstev;
- javnosti osvešča o posledicah prižiganja velikega števila nagrobnih sveč na okolje in o materialih, ki se uporabljajo pri njihovi izdelavi, ter o vplivih, ki jih imajo na okolje.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno s povratnico;
2. Finančni upravi Republike Slovenije, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si