



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Uspešnost doseganja ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov



2021



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

Uspešnost doseganja ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov

Številka: 320-10/2019/38

Ljubljana, 16. junija 2021

Povzetek

Računsko sodišče je s ciljem, izreka mnenja o uspešnosti Republike Slovenije pri doseganju ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov, izvedlo revizijo **Vlade Republike Slovenije** (v nadaljevanju: vlada), **Ministrstva za okolje in prostor** (v nadaljevanju: MOP), **Ministrstva za infrastrukturo** (v nadaljevanju: MZI) in **Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano** (v nadaljevanju: MKGP) **v obdobju od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2019**. Po mnenju računskega sodišča je bila Republika Slovenija **delno uspešna** pri doseganju ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov.

Z razvojem industrializacije je človek s svojim ravnanjem močno povečal koncentracijo toplogrednih plinov in s tem prispeval k podnebnim spremembam. Za povečanje izpustov toplogrednih plinov sta odgovorna predvsem potrošniški način življenja in strmenje po večjem udobju. Države s pripravo in sprejemom pravnih podlag, strateških ter drugih dokumentov lahko vplivajo na izpuste toplogrednih plinov, vendar pa je za zmanjšanje izpustov zelo pomembno tudi ravnanje vsakega posameznika. Najbolj učinkovit način zmanjševanja koncentracij toplogrednih plinov v ozračju so zaenkrat naravni ponori toplogrednih plinov. V Republiki Sloveniji so gozdovi še v letu 2013 predstavljali najpomembnejši ponor, po tem letu pa so zaradi naravnih ujm (žledolom in vetrolom), posledične namnožitve podlubnikov in s tem povezane sanitarne sečnje postali celo vir izpustov.

Za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov je Republika Slovenija pristopila k več mednarodnim sporazumom, med drugim h Kjotskemu protokolu in njegovi spremembi iz Dohe ter Pariškemu sporazumu. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili sektorji, ki povzročajo izpuste toplogrednih plinov, razvrščeni na:

- sektorje, vključene v sistem za trgovanje z izpusti toplogrednih plinov (v nadaljevanju: EU ETS), kar pomeni, da morajo podjetja za izpuste toplogrednih plinov plačati; v EU ETS so vključene energetska in kovinska dejavnost, nekovinska industrija, druge dejavnosti ter od leta 2012 letalstvo;
- sektorje, ki niso bili vključeni v sistem trgovanja z izpusti toplogrednih plinov (v nadaljevanju: EU ESD), to so promet, široka raba (raba energije v gospodinjstvih, storitvah in kmetijstvu), kmetijstvo, ravnanje z odpadki in v manjši meri industrija ter energetika.

Sistem EU ETS v veliki meri temelji na pravnih podlagah Evropske unije in se v skladu z njimi tudi izvaja v Republiki Sloveniji. Cilj Evropske unije glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov v EU ETS je skupen za vse države članice, in sicer je cilj znižanje izpustov v EU ETS za 21 %

do leta 2020 in za 43 % do leta 2030 glede na leto 2005. Republika Slovenija za obdobje do leta 2020 ni prevzela aktivne vloge in ni določila dodatnih ciljev glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov v sektorjih, zajetih v EU ETS. Prav tako Republika Slovenija za obdobje do leta 2020 ni določila nobenih ukrepov, s katerimi bi se izpusti toplogrednih plinov lahko zmanjšali. Največ izpustov toplogrednih plinov v EU ETS prispeva proizvodnja električne energije in toplote (71 % v letu 2018), ki je v večini v lastništvu Republike Slovenije, emisijski kuponi pa vsaj posredno predstavljajo strošek Republike Slovenije, saj stroški, povezani z emisijskimi kuponi, zmanjšujejo dobiček podjetij, ki so v njeni lasti.

Izpusti toplogrednih plinov v EU ETS so se v letu 2019 zmanjšali za 28,3 % glede na leto 2005, kar pomeni, da bo Republika Slovenija več kot sorazmerno prispevala k doseganju skupnega cilja Evropske unije glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov do leta 2020 v EU ETS. Po mnenju računskega sodišča je to predvsem posledica prenehanja delovanja nekaterih velikih naprav, vključenih v EU ETS (blok 3 in blok 4 TERMOELEKTRARNE ŠOŠTANJ d.o.o., HSE–Energetska družba Trbovlje d.o.o., Lafarge Cement d.o.o.), in zgolj v manjši meri posledica zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov naprav, vključenih v EU ETS, zaradi izboljšanja učinkovitosti.

Cilj Republike Slovenije v skladu s pravno zavezujočimi cilji Evropske unije je, da se izpusti toplogrednih plinov do leta 2020 v EU ESD ne bodo povečali za več kot 4 %, do leta 2030 pa se morajo zmanjšati za 15 % glede na leto 2005. Računsko sodišče meni, da s strani Evropske unije določen cilj Republike Slovenije glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov do leta 2020 ni preveč ambiciozen, saj predvideva celo povečanje izpustov toplogrednih plinov. Za doseganje ciljev EU ESD do leta 2020 je vlada decembra 2014 sprejela Operativni program ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020 (v nadaljevanju: operativni program), ki določa bolj ambiciozen, sicer neobvezujoč indikativen cilj glede skupnega zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov, v skladu s katerim se morajo izpusti v EU ESD zmanjšati za 9 % do leta 2020 glede na leto 2005.

Skupni javnofinančni stroški izvajanja operativnega programa v obdobju 2014–2020 so bili ocenjeni na 1,020 milijarde EUR, zagotavljali pa naj bi se iz različnih virov. Računsko sodišče je ugotovilo, da so se sredstva za izvedbo operativnega programa res zagotavljala iz vseh predvidenih virov, vendar pa zaradi določitve revidirancev in zajema podatkov ni uspelo preveriti, ali so bila finančna sredstva res zagotovljena v obsegu, ki je bil predviden z operativnim programom. Opozorilo je na precejšnji obseg okolju škodljivih subvencij, ki so izpuste povečevale in so v obdobju 2013–2018 znašale 0,733 milijarde EUR, kar predstavlja 65 % sredstev, predvidenih za izvajanje vseh ukrepov operativnega programa. Čeprav je operativni program predvideval postopno znižanje okolju škodljivih subvencij, pa konkretnih ciljev ni določil. Stanje na tem področju se je v primerjavi z obdobjem pred sprejemom operativnega programa celo poslabšalo. Za koordinacijo izvajanja in letno poročanje o izvajanju operativnega programa je bilo pristojno MOP, ki pa za izvajanje te naloge ni dobilo dodatnih pristojnosti, zaradi česar so bile možnosti vplivanja MOP na izvajanje operativnega programa s strani drugih ministrstev zelo omejene. Računsko sodišče ocenjuje, da bi morala vlada aktivneje spremljati in usmerjati aktivnosti za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov v EU ESD oziroma to prenesti na ministrstvo ali drug organ in mu za ta namen podeliti potrebne pristojnosti ter orodja za koordinacijo politik.

V okviru operativnega programa so bili za obdobje 2014–2020 za vsak posamezni sektor določeni ukrepi, ki bi jih pristojni morali izvesti za doseg ciljev operativnega programa, vendar pa ti ukrepi večinoma niso bili določeni na način, da bi bilo mogoče oceniti, v kolikšni meri je bil posamezni ukrep izveden. Ugotovljeno je bilo, da se večina ukrepov izvaja, vendar pa v nobenem sektorju med izvajanjem revizije še niso bili izvedeni vsi predvideni ukrepi.

Izpusti toplogrednih plinov v EU ESD so se v obdobju od leta 2005 do leta 2018 zmanjšali za 5,9 %. Navedeno pomeni, da bo Republika Slovenija cilj, določen na ravni Evropske unije glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov do leta 2020 v EU ESD, skoraj gotovo dosegla. Glede na trend gibanja izpustov toplogrednih plinov v EU ESD pa obstaja tveganje glede doseganja bolj ambicioznega, sicer indikativnega nacionalnega cilja, določenega v operativnem programu (zmanjšanje za 9 %), vendar se to tveganje, predvsem kot posledica zmanjšanja obsega prometa zaradi epidemije nalezljive bolezni covid-19, verjetno ne bo realiziralo. Glede sektorskega doseganja ciljev v zvezi z izpusti toplogrednih plinov je bilo v reviziji ugotovljeno, da so bili v letu 2018 doseženi v 4 sektorjih (kmetijstvo, široka raba, energetika in odpadki), v 2 sektorjih (promet in industrija) pa ne. Izmed vseh sektorjev je bil najbolj problematičen promet, ki je v letu 2018 prispeval polovico izpustov toplogrednih plinov v EU ESD. Promet je tudi edini sektor, v katerem so se izpusti v obdobju od leta 2005 do leta 2018 povečali, vendar pa je zmanjšanje izpustov v preostalih sektorjih EU ESD v tem obdobju preseglo povečanje izpustov v prometu.

Kljub temu da je bila Republika Slovenija v obdobju, na katero se nanaša revizija, delno uspešna pri doseganju ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov, pa računsko sodišče opozarja, da so mednarodno in nacionalno določeni cilji do leta 2030 zastavljeni še veliko bolj ambiciozno in bodo s sedanjo strukturo in dinamiko izvajanja ukrepov le težka dosegljivi.

Računsko sodišče je vladi, MOP, MZI in MKGP podalo več **priporočil**, ni pa zahtevalo predložitve odzivnega poročila.

Kazalo

1. Uvod	9
1.1 Cilj revizije	9
1.2 Predstavitev revidirancev	10
1.2.1 Vlada Republike Slovenije	10
1.2.2 Ministrstvo za okolje in prostor	11
1.2.3 Ministrstvo za infrastrukturo	12
1.2.4 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	13
1.3 Revizijski pristop	14
1.4 Predmet revizije	14
2. Sistem za trgovanje s pravicami do izpustov toplogrednih plinov	23
2.1 Cilji sistema	23
2.2 Izvajanje sistema	28
2.3 Izvajanje nadzorov	33
2.4 Trgovanje z emisijskimi kuponi	34
2.5 Podnebni sklad	36
2.6 Male naprave	39
3. Sektorji, ki niso vključeni v sistem trgovanja s pravicami do izpustov toplogrednih plinov	40
3.1 Cilji sektorjev	40
3.2 Financiranje	46
3.3 Koordinacija in poročanje	49
3.4 Izvajanje ukrepov	52
3.4.1 Promet	54
3.4.2 Kmetijstvo	61
3.4.3 Široka raba	68
3.4.4 Industrija	75
3.4.5 Energetika	78
3.4.6 Ravnanje z odpadki	80

4. Mnenje	86
5. Priporočila	89

1. Uvod

Revidirali smo Vlado Republike Slovenije, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za infrastrukturo in Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, da bi preverili uspešnost Republike Slovenije pri doseganju ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov.

Revizijo smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ 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 10. 10. 2019, Sklep o spremembi sklepa o izvedbi revizije⁵ pa 5. 3. 2020.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o uspešnosti Republike Slovenije pri doseganju ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Revizija je obsegala obdobje od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2019.

1.1 Cilj revizije

Cilj revizije je izrek mnenja o uspešnosti Republike Slovenije pri doseganju ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali je bila Republika Slovenija uspešna pri doseganju ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov**. Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednji podvprašnji:

- ali je bila Republika Slovenija uspešna pri doseganju ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov v sektorjih, kjer se trguje z emisijskimi kuponi;
- ali je bila Republika Slovenija uspešna pri doseganju ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov v sektorjih, za katere so bili sprejeti pravno obvezujoči cilji držav za zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov.

V reviziji smo mnenje o uspešnosti revidirancev pri doseganju ciljev na področju toplogrednih plinov oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil, ki so predstavljena v nadaljevanju tega poročila.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-10/2019/3.

⁵ Št. 320-10/2019/8.

1.2 Predstavitev revidirancev

Revidirance smo določili glede na njihovo vlogo in pristojnosti pri doseganju ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov.

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

Vlada, ki je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije, v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti Državnega zbora Republike Slovenije določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.⁶

Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister. Vlada usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

Vlada je na področju toplogrednih plinov sprejela operativni program⁷, poleg tega je odgovorna tudi za izpolnjevanje mednarodnih obveznosti Republike Slovenije s področja revizije.

Osebe, odgovorne za poslovanje vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so navedene v tabeli 1.

Tabela 1 Odgovorne osebe vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Janez Janša	do 20. 3. 2013
mag. Alenka Bratušek ⁸	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
dr. Miroslav Cerar ⁹	od 18. 9. 2014 do 13. 9. 2018
Marjan Šarec ¹⁰	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
Janez Janša	od 13. 3. 2020

⁶ 1. in 2. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS; Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17).

⁷ Sklep vlade št. 35405-1/2014/8 z dne 17. 12. 2014 in [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Podnebne-spremembe/optgp2020.pdf>], 9. 4. 2021.

⁸ Mag. Alenka Bratušek je po odstopu s funkcije predsednice vlade na dan 8. 5. 2014 v skladu s 115. členom Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava; Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a) do izvolitve novega predsednika vlade opravljala tekoče posle.

⁹ Dr. Miroslav Cerar je po odstopu s funkcije predsednika vlade na dan 20. 3. 2018 v skladu s 115. členom ustave do izvolitve novega predsednika vlade opravljal tekoče posle.

¹⁰ Marjan Šarec je po odstopu s funkcije predsednika vlade na dan 29. 1. 2020 v skladu s 115. členom ustave do izvolitve novega predsednika vlade opravljal tekoče posle.

1.2.2 Ministrstvo za okolje in prostor

MOP opravlja naloge na področju 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.¹¹

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je ministrstvo, ki opravlja naloge s področja okolja, preoblikovalo. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹² (v nadaljevanju: ZVRS-F) se je leta 2012 preoblikovalo v Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, leta 2014 pa se je z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije¹³ (v nadaljevanju: ZVRS-H) ponovno preoblikovalo v Ministrstvo za okolje in prostor.

MOP je odgovorno za pripravo in spremljanje osnovnih strateških dokumentov in strateških usmeritev s področja blaženja podnebnih sprememb ter prilagajanja nanje, zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov in drugih onesnaževal zraka.¹⁴ V skladu z Zakonom o ratifikaciji Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja¹⁵ MOP skrbi za izvajanje Kjotskega protokola. V skladu z operativnim programom mora MOP letno poročati vladi o njegovem izvajanju. Poleg tega je MOP odgovorno tudi za izvajanje večine ukrepov operativnega programa za sektor odpadki.

Za uspešnost doseganja ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov je odgovoren minister za okolje in prostor v skladu s svojimi pristojnostmi.

Osebe, odgovorne za poslovanje MOP v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so navedene v tabeli 2.

¹¹ 38.a člen Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16 in 36/21).

¹² Uradni list RS, št. 8/12.

¹³ Uradni list RS, št. 65/14.

¹⁴ [URL: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-okolje-in-prostor/o-ministrstvu-za-okolje-in-prostor/direktorat-za-okolje/sektor-za-okolje-in-podnebne-spremembe/>], 9. 4. 2021.

¹⁵ Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/02.

Tabela 2 Odgovorne osebe MOP v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje	do 20. 3. 2013
mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor	od 18. 9. 2014 do 13. 9. 2018
Jure Leben, minister za okolje in prostor	od 13. 9. 2018 do 27. 3. 2019 ¹⁶
Simon Zajc, minister za okolje in prostor	od 27. 3. 2019 do 13. 3. 2020
mag. Andrej Vizjak, minister za okolje in prostor	od 13. 3. 2020

1.2.3 Ministrstvo za infrastrukturo

MZI opravlja naloge na področju železniškega, zračnega, pomorskega prometa, plovbe po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, naloge na področju prometne infrastrukture in žičniških naprav, naloge na področju energetike, rudarstva ter naloge na področju učinkovite rabe energije (v nadaljevanju: URE) in obnovljivih virov energije (v nadaljevanju: OVE).

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je ministrstvo, ki opravlja naloge s področja infrastrukture, preoblikovalo. Z ZVRS-F se je leta 2012 preoblikovalo v Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, leta 2014 pa se je z ZVRS-H ponovno preoblikovalo v Ministrstvo za infrastrukturo.

MZI je na področju izpustov toplogrednih plinov pristojno za sektorja, ki prispevata največ izpustov toplogrednih plinov, to sta sektor promet in sektor energetika. MZI na področju prometa skrbi za pripravo strateških dokumentov, strokovnih podlag, predpisov in ukrepov s področja prometne, trajnostne mobilnosti in javnega potniškega prometa ter mednarodnih zadev s področja prometa. Poleg tega tudi sodeluje pri usklajevanju ukrepov na področju okolja in klimatskih sprememb, ki se nanašajo na področje prometa.¹⁷ MZI na področju energetike pripravlja nacionalne programe in predpise na področju politike URE in OVE ter izvaja, koordinira in sodeluje pri spodbujevalnih programih teh politik.¹⁸ MZI je odgovorno za izvajanje večine ukrepov operativnega programa v sektorjih stavbe, industrija, energetika in promet.

Za uspešnost doseganja ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov je odgovoren minister za infrastrukturo v skladu s svojimi pristojnostmi.

Osebe, odgovorne za poslovanje MZI v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so navedene v tabeli 3.

¹⁶ Od 20. 3. 2019 je Jure Leben opravljal le tekoče posle.

¹⁷ [URL: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-infrastrukturo/o-ministrstvu/direktorat/>], 9. 4. 2021.

¹⁸ [URL: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-infrastrukturo/o-ministrstvu/direktorat-za-energijo/>], 9. 4. 2021.

Tabela 3 Odgovorne osebe MZI v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Zvonko Černač, minister za infrastrukturo in prostor	do 20. 3. 2013
Igor Maher, minister za infrastrukturo in prostor	od 20. 3. do 2. 4. 2013
Samo Omerzel, minister za infrastrukturo in prostor	od 2. 4. 2013 do 18. 9. 2014
dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo	od 18. 9. 2014 do 13. 9. 2018
mag. Alenka Bratušek, ministrica za infrastrukturo	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
Jernej Vrtovec, minister za infrastrukturo	od 13. 3. 2020

1.2.4 Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

MKGP opravlja naloge na področju kmetijstva, razvoja podeželja, prehrane, varstva rastlin, veterinarstva in zootehnik, gozdarstva, lovstva, ribištva, varnosti ter kakovosti krme in hrane oziroma živil, uporabe materialov, ki prihajajo v stik z živali v postopkih pridelave, predelave in distribucije živil, ter varnosti in kakovosti živil oziroma hrane v gostinski dejavnosti, institucionalnih obratih prehrane in obratih za prehrano na delu.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je ministrstvo, ki opravlja naloge s področja kmetijstva, gozdarstva in prehrane, preoblikovalo. Z ZVRS-F se je leta 2012 preoblikovalo v Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, leta 2014 pa se je z ZVRS-H ponovno preoblikovalo v Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Gozdovi predstavljajo najpomembnejše ponore toplogrednih plinov v Republiki Sloveniji. MKGP je kot pristojni organ odgovorno za spremljanje in urejanje področja gozdarstva ter je odgovorno predvsem za pripravo in sprejemanje predpisov in strateških aktov. MKGP sodeluje tudi pri usmerjanju gospodarjenja z gozdovi tako, da sprejema ali sodeluje pri sprejemanju načrtov za gospodarjenje z gozdovi. MKGP je odgovorno za izvajanje vseh ukrepov operativnega programa za sektor kmetijstvo.

Za uspešnost doseganja ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov je odgovoren minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano v skladu s svojimi pristojnostmi.

Osebe, odgovorne za poslovanje MKGP v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so navedene v tabeli 4.

Tabela 4 Odgovorne osebe MKGP v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Franc Bogovič, minister za kmetijstvo in okolje	do 20. 3. 2013
mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	od 18. 9. 2014 do 13. 9. 2018
dr. Aleksandra Pivec, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	od 13. 9. 2018 do 15. 10. 2020 ¹⁹
dr. Jože Podgoršek, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	od 15. 10. 2020

1.3 Revizijski pristop

Odgovore na revizijska vprašanja smo pridobili pri vladi, MOP, MZI in MKGP. Pri izvajanju revizije smo uporabili različne kvalitativne in kvantitativne metode in tehnike revidiranja.

V reviziji smo proučili pravne, strateške in druge podlage, ki urejajo obravnavano področje revizije ter javno dostopne podatke s področja revizije. Opravili smo intervjuje s predstavniki revidirancev in pregledali dokumentacijo, povezano z izvajanjem ukrepov na področju revizije.

1.4 Predmet revizije

Toplogredni plini²⁰ so v ozračju prisotni tudi brez človekove dejavnosti. Vendar pa je v zadnjih desetletjih predvsem človeška dejavnost močno povečala njihovo koncentracijo v atmosferi in s tem prispevala k podnebnim spremembam. Predvideva se, da bo nadaljnje kopičenje toplogrednih plinov v ozračju povzročilo dodatno povečanje povprečne temperature in druge, po pričakovanju večinoma neugodne učinke.

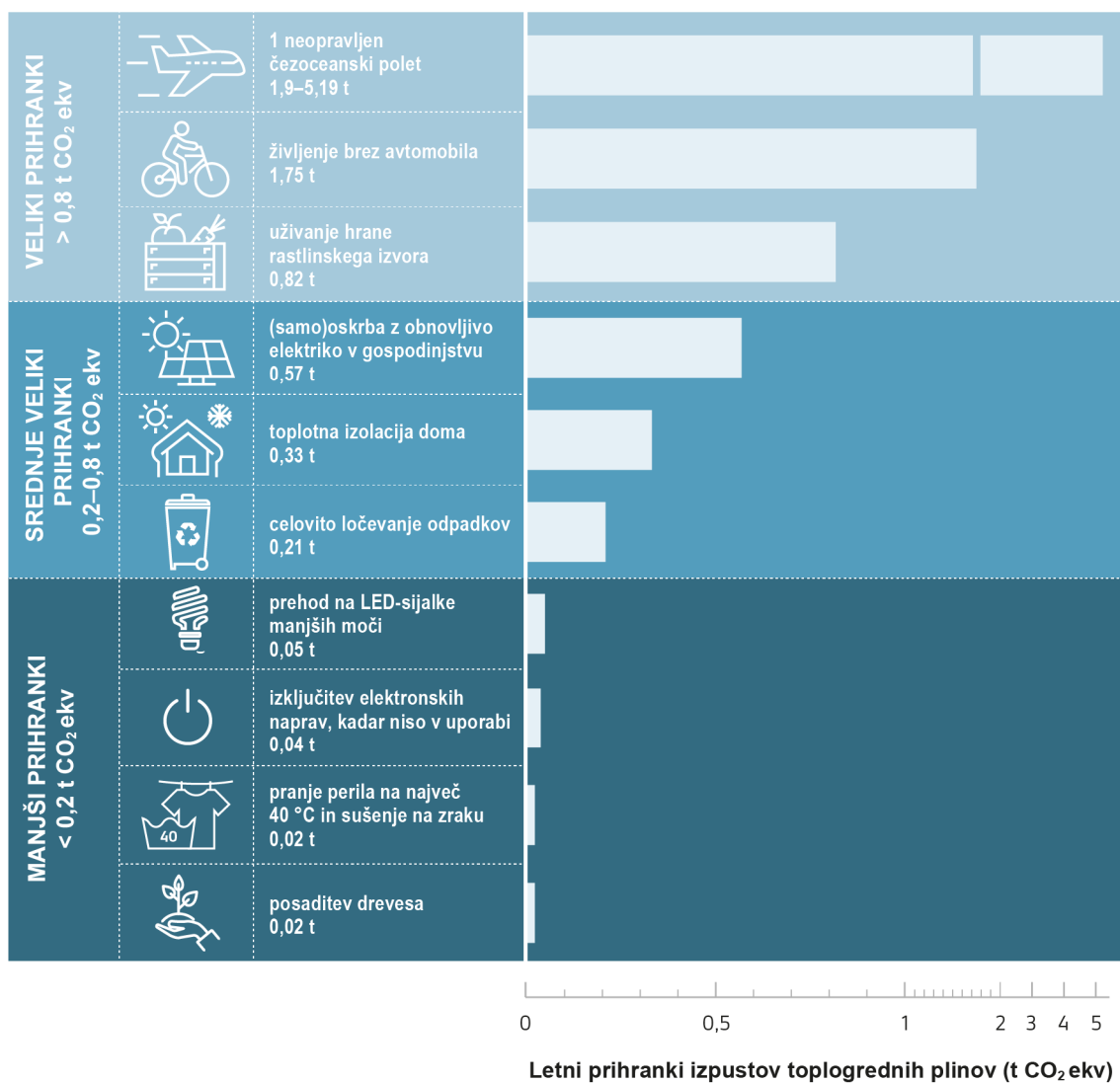
Industrijsko dobo poleg razvoja znanosti in industrializacije zaznamuje tudi hitra rast števila svetovnega prebivalstva. Začel se je vzpon tehnologij, temelječih na energijskih sistemih na fosilna goriva, ki so v največji meri odgovorne za povečanje izpustov toplogrednih plinov. Povečevanje uporabe sistemov na fosilna goriva v največji meri povzročajo predvsem potrošniški način življenja, gospodarski sistem, odvisen od neprekinjene rasti, ter razvoj do sedaj še manj razvitih držav, pri tem pa se niso zgodili pomembnejši tehnološki preboji, s katerimi bi se tej trendi lahko zaustavili. Potrošniški način življenja in stremenje po čim večjem udobju se odražata predvsem v pretiranem nakupovanju dobrin, spremenjenih potovalnih navadah s povečano uporabo osebnega avtomobila in letalskega prometa, v stremjenju k ustvarjanju bolj udobnih bivalnih razmer (pretirano ogrevanje ali hlajenje bivalnih prostorov) ter spremenjenih prehranskih navadah. Vse to povzroča izrabo virov planeta ter izpuste toplogrednih plinov.

¹⁹ Od 5. 10. 2020 je opravljala le tekoče posle.

²⁰ To so plini, ki absorbirajo dolgovalovno sevanje, s čimer vplivajo na sevalno (toplotno) bilanco Zemlje, [URL: http://okolje.arso.gov.si/onesnazevanje_zraka/vsebine/toplogredni-plini], 9. 4. 2021.

Države lahko prek priprave in sprejema pravnih podlag, strateških ter drugih dokumentov na področju davčne, energetske, prometne politike in drugih politik vplivajo na izpuste toplogrednih plinov. Kljub temu pa je za zmanjšanje izpustov zelo pomembno tudi ravnanje vsakega posameznika. Nekateri načini, kako lahko vsak posameznik vpliva na izpuste toplogrednih plinov, so predstavljeni na sliki 1.

Slika 1 Vpliv posameznika na zmanjševanje toplogrednih plinov



Vir: povzeto po Umanotera²¹.

²¹ Ustanova Umanotera – Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, [URL: <https://www.umanotera.org/wp-content/uploads/2018/10/Kaj-lahko-storim-za-blaženje-podnebnih-sprememb.pdf>], 9. 4. 2021.

Naravni ponori toplogrednih plinov so zaenkrat najbolj učinkovit način zmanjševanja koncentracij toplogrednih plinov v ozračju. Gre predvsem za rastlinstvo, ki prek procesa fotosinteze zmanjšuje prisotnost toplogrednih plinov v ozračju. Pomemben vir ponorov toplogrednih plinov so gozdovi²², ki so v letu 2019 prekrivali 58 %²³ površine Slovenije. Skupaj s polji, travniki, mokrišči, naselji, ostalimi zemljišči in lesnimi izdelki tvorijo sektor raba tal, sprememba rabe tal in gozdarstvo (v nadaljevanju: LULUCF). Kot izhaja iz tabele 5, so gozdovi še v letu 2013 predstavljali pomemben ponor toplogrednih plinov, po tem letu pa so zaradi višje stopnje mortalitete gozdov²⁴, ki je posledica naravnih motenj, iz ponora postali največji vir izpustov v sektorju LULUCF. Zmanjšanje obsega ponora je zlasti posledica naravnih ujm (žledolom in vetrolom), posledične namnožitve podlubnikov in s tem povezane sanitarne sečnje²⁵, kar smo obravnavali že v reviziji o preprečevanju škode v gozdovih zaradi podlubnikov²⁶.

Tabela 5 Ponori in izpusti v sektorju LULUCF

	v kt CO ₂ ekv					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gozdni prostor	-6.976,35	483,19	457,60	587,14	245,09	714,61
Kmetijska zemljišča	-173,00	-161,44	-155,15	-151,22	-144,98	-139,11
Travišča	-458,55	-454,34	-440,78	-427,09	-402,62	-396,99
Mokrišča	2,28	2,47	2,65	2,56	2,46	2,36
Naselja	290,74	267,51	244,06	222,28	200,29	178,30
Druga zemljišča	6,82	6,26	5,70	5,52	5,34	5,16
Lesni proizvodi	-25,38	-112,83	-129,04	-101,84	-85,75	-125,92
Skupni izpusti/ponori	-7.333,44	30,82	-14,96	137,35	-180,17	238,41

Opomba: MOP med skupnimi izpusti/ponori prikazuje od 4,7 do 6,1 kt CO₂ ekv višje izpuste na račun indirektnih izpustov didušikovega oksida (N₂O) iz tal.²⁷

Vir: podatki MOP.

²² Gozdovi prispevajo k ponoru toplogrednih plinov z akumulacijo ogljikovega dioksida (v nadaljevanju: CO₂) v organski snovi, z uporabo lesa v energetske namene ter rabo lesa kot materiala; Resolucija o nacionalnem gozdnem programu (Uradni list RS, št. 111/07).

²³ V letu 2013 so gozdovi pokrivali 58,4 % površine Slovenije.

²⁴ Stopnja odmiranja gozda ali njegovega sestoja se nanaša na stopnjo odmiranja dreves in se meri v kubičnih metrih na hektar.

²⁵ Podnebno ogledalo 2020; Ostali sektorji, [URL: https://www.podnebnapot2050.si/wp-content/uploads/2020/06/Podnebno_Ogledalo_2020_Zvezek5_Ostali_sektorji_Koncen_2020-06-15.pdf], 9. 4. 2021. Podnebno ogledalo je letni dokument o izvajanju operativnega programa, namenjen strokovni in splošni javnosti, pripravljen v okviru projekta LIFE Podnebna pot 2050 (v nadaljevanju: Podnebna pot 2050) od leta 2018. V njem so letno spremljani ukrepi in kriteriji iz operativnega programa, spremljano pa je tudi izvajanje ugotovitev in priporočil preteklih Podnebnih ogledal. Projekt, pri katerem sodeluje 7 partnerjev, se financira iz finančnega mehanizma LIFE in podnebnega sklada (do konca leta 2019 je bilo iz podnebnega sklada izplačano 120.174 EUR), [URL: <https://www.podnebnapot2050.si/rezultati-slovenije/letno-podnebno-ogledalo/>], 9. 4. 2021.

²⁶ [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/preprecevanje-skode-v-gozdovih-zaradi-podlubnikov-1294/>], 9. 4. 2021.

²⁷ Slovenia's National Inventory Report 2020 [URL: <https://unfccc.int/documents/226320>], 9. 4. 2021.

V obdobju od leta 2008 do vključno 2012 je Republika Slovenija za doseganje ciljev Kjotskega protokola lahko uveljavljala ponore v višini 1.720 kt CO₂ ekv in si tako zmanjševala izpuste toplogrednih plinov. V obdobju od leta 2013 do vključno 2020 ponori niso bili upoštevani za zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov. Od leta 2021 dalje se bodo pri doseganju ciljev glede zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov upoštevali tudi izpusti in ponori sektorja LULUCF. Za izračun izpustov in ponorov v sektorju se bodo upoštevala posebna pravila obračunavanja, med drugim tudi referenčna vrednost za gospodarjenje z gozdovi²⁸, ki določa, kolikšne ponore morajo zagotavljati gozdovi, da se še štejejo kot ponor in ne kot vir toplogrednih plinov²⁹. Za določitev referenčne vrednosti in posledično za obračunavanje izpustov in ponorov v gozdovih se bo upoštevalo za Republiko Slovenijo neugodno obdobje med letoma 2000 in 2009, v katerem se gozdovi niso izkoriščali v takšni meri, kot bi se lahko, zaradi česar je bil obseg ponorov velik. Kljub temu pa naj bi po mnenju MKGP referenčno vrednost za gospodarjenje z gozdovi po letu 2020 predvidoma dosegali.

Koncentracije toplogrednih plinov v ozračju je mogoče zmanjševati tudi z zajemom in shranjevanjem ogljika. V obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajanje tovrstnih aktivnosti ni bilo predvideno, zato jih v tem poročilu nismo obravnavali. Poleg tega je v skladu z veljavno zakonodajo v Republiki Sloveniji in njenem epikontinentalnem pasu geološko shranjevanje CO₂ prepovedano.³⁰

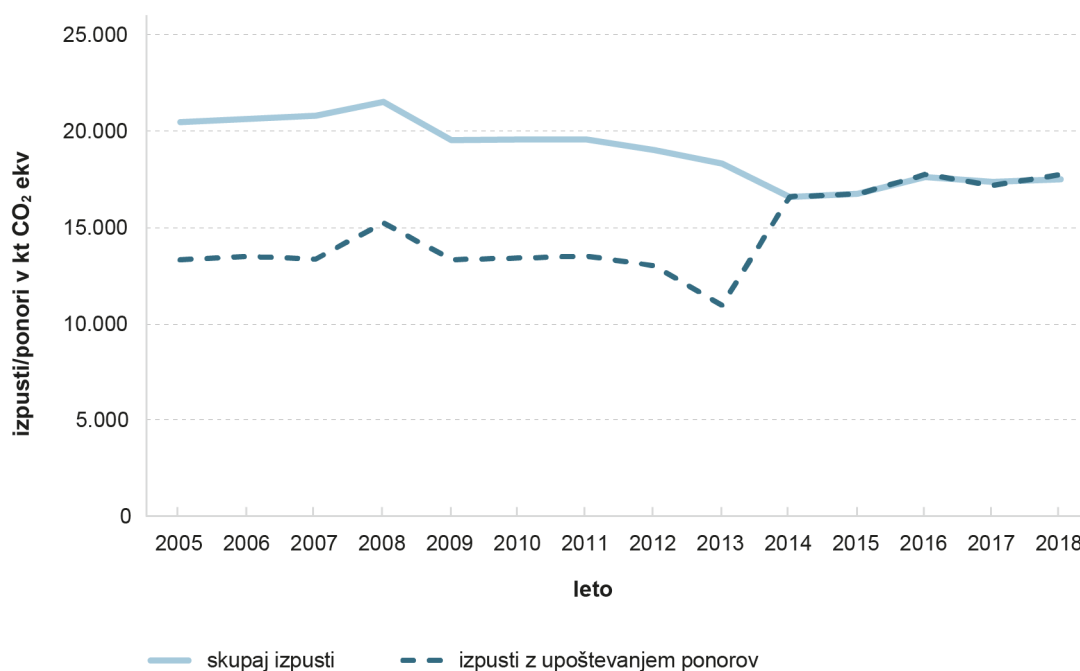
Skupni izpusti toplogrednih plinov brez upoštevanja ponorov so se v obdobju od leta 2005 do vključno 2018 zmanjšali za 14,4 %, zaradi velikega zmanjšanja ponorov pa so se neto izpusti v tem obdobju povečali kar za 33,1 %. Izpuste toplogrednih plinov z in brez upoštevanja ponorov predstavljamo na sliki 2.

²⁸ Uredba (EU) 2018/841 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o vključitvi emisij toplogrednih plinov in odvzemov zaradi rabe zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva v okvir podnebne in energetske politike do leta 2030 ter spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013 in Sklepa št. 529/2013/EU (UL L št. 156 z dne 19. 6. 2018, str. 1).

²⁹ Med izvajanjem revizije je bila predlagana vrednost -3.270,2 kt CO₂ ekv, [URL: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/forests/lulucf/docs/frl_proposed_by_ms_en.pdf], 9. 4. 2021.

³⁰ 166.a člen Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO-1; Uradni list RS, št. 39/06 – uradno prečiščeno besedilo, 49/06 – ZMetD, 66/06 – odl. US, 33/07 – ZPNačrt, 57/08 – ZFO-1A, 70/08, 108/09, 108/09 – ZPNačrt-A, 48/12, 57/12, 92/13, 56/15, 102/15, 30/16, 61/17 – GZ, 21/18 – ZNOrg, 84/18 – ZIURKOE in 158/20).

Slika 2 Izpusti toplogrednih plinov z in brez upoštevanja ponorov



Vir: podatki Agencije Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO) in EIONET.³¹

Prvi mednarodno zavezujoč dokument, ki se sooča s posledicami globalnega segrevanja, je bil sprejet 9. 5. 1992 v New Yorku in nato na voljo za podpis v Riu de Janeiru med Konferenco Združenih narodov o okolju in razvoju z naslovom Okvirna konvencija Združenih narodov o spremembi podnebja.³² Konvencija naj bi poskušala doseči ustalitev koncentracije toplogrednih plinov v ozračju na takšni ravni, ki bo preprečila nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem. Leta 1997 so države podpisnice v Kjotskem protokolu k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja³³, ki je začel veljati leta 2005, tudi določile najvišje zgornje meje dovoljenih izpustov toplogrednih plinov ter zmanjšanje njihovih izpustov za vsaj 5 % glede na izhodiščno leto do konca leta 2012.³⁴

Plini, ki naj bi se jih spremljalo v okviru prvotnega Kjotskega protokola, so: CO₂, metan (CH₄), didušikov oksid (N₂O) ter fluorirani plini (v nadaljevanju: F-plini), ki obsegajo fluorirane ogljikovodike (HFC), perfluorirane ogljikovodike (PFC) in žveplov heksafluorid (SF₆). Enota za spremljanje izpustov toplogrednih plinov je 1 t CO₂ ekv. Da se lahko izračunajo skupni izpusti toplogrednih plinov, se posamezni plini pretvorijo v ekvivalent CO₂ tako, da se izpusti pomnožijo

³¹ [URL: <http://kazalci.arso.gov.si/sl/content/izpusti-toplogrednih-plinov-7>] in [URL: http://cdr.eionet.europa.eu/si/eu/mmr/art07_inventory/ghg_inventory/envxmtzyw/], 9. 4. 2021.

³² Konvencija je bila ratificirana z Zakonom o ratifikaciji Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/95).

³³ Zakon o ratifikaciji Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja.

³⁴ [URL: https://unfccc.int/kyoto_protocol], 9. 4. 2021 in [URL: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>], 9. 4. 2021.

z njihovim toplogrednim potencialom, ki se izraža v razmerju glede na toplogredni učinek CO₂, ki je po dogovoru 1. Toplotni potencial metana je 25, didušikovega oksida 298, F-plinov pa od 124 do 22.800.³⁵ V Republiki Sloveniji je za spremljanje izpustov toplogrednih plinov pristojna ARSO.³⁶

V letu 2012 je bila na konferenci o podnebnih spremembah sprejeta sprememba Kjotskega protokola³⁷. Določeno je bilo, da se bodo izpusti toplogrednih plinov, med katere je bil dodan tudi dušikov trifluorid (NF₃), v obdobju 2013–2020 zmanjšali za najmanj 18 % glede na ravni v letu 1990. Države Evropske unije (v nadaljevanju: EU) in Islandija so se dogovorile, da bodo skupaj dosegle 20-odstotno ciljno zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov glede na ravni v letu 1990.³⁸

V letu 2015 je bil sprejet Pariški sporazum³⁹, ki bo po letu 2020 nadomestil Kjotski protokol in katerega cilj je, da se s primernimi ukrepi zmanjšajo izpusti toplogrednih plinov in odvisnost od fosilnih goriv in da se s tem rast globalne temperature do leta 2100 omeji na manj kot 2 °C glede na predindustrijsko raven.⁴⁰

Za doseganje ciljev glede zmanjševanja toplogrednih plinov Kjotski protokol predlaga 2 skupini ukrepov, in sicer:

- poostreitev ali uvedba nacionalnih politik za zmanjšanje izpustov (izboljšanje energetske učinkovitosti, spodbujanje trajnostnih oblik kmetijstva, razvoj OVE in podobno);
- sodelovanje z drugimi državami pogodbenicami (izmenjava izkušenj ali informacij, koordinacija nacionalnih politik s pomočjo emisijskih dovoljenj, skupno izvajanje, mehanizem čistega razvoja).

EU uresničuje cilje glede zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov prek obeh skupin ukrepov, in sicer s sistemom za trgovanje z izpusti toplogrednih plinov oziroma EU ETS⁴¹ ter s sprejemom pravno obvezujočih ciljev držav za zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov, ki se nanašajo na sektorje, ki niso vključeni v sistem trgovanja z izpusti toplogrednih plinov, oziroma EU ESD⁴². V oba ukrepa sta vključena tudi skupno izvajanje projektov⁴³ in mehanizem čistega razvoja⁴⁴. EU si je že v prejšnjem desetletju zadala ambiciozne podnebne in energetske cilje do leta 2020, in sicer zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov za vsaj 20 % glede na leto 1990, 20-odstotni delež OVE v končni rabi energije ter

³⁵ [URL: http://okolje.arso.gov.si/onesnazevanje_zraka/vsebine/toplogredni-plini], 9. 4. 2021.

³⁶ 14. člen Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19, 64/19 in 64/21).

³⁷ Republika Slovenija je spremembe Kjotskega protokola iz Dohe ratificirala z Zakonom o ratifikaciji Spremembe iz Dohe Kjotskega protokola (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 5/15).

³⁸ [URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/kyoto_2_en], 9. 4. 2021.

³⁹ Republika Slovenija je Pariški sporazum ratificirala z Zakonom o ratifikaciji Pariškega sporazuma (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 16/16 in 6/17 – popr.).

⁴⁰ [URL: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>], 9. 4. 2021.

⁴¹ Angl.: *EU Emissions Trading System*.

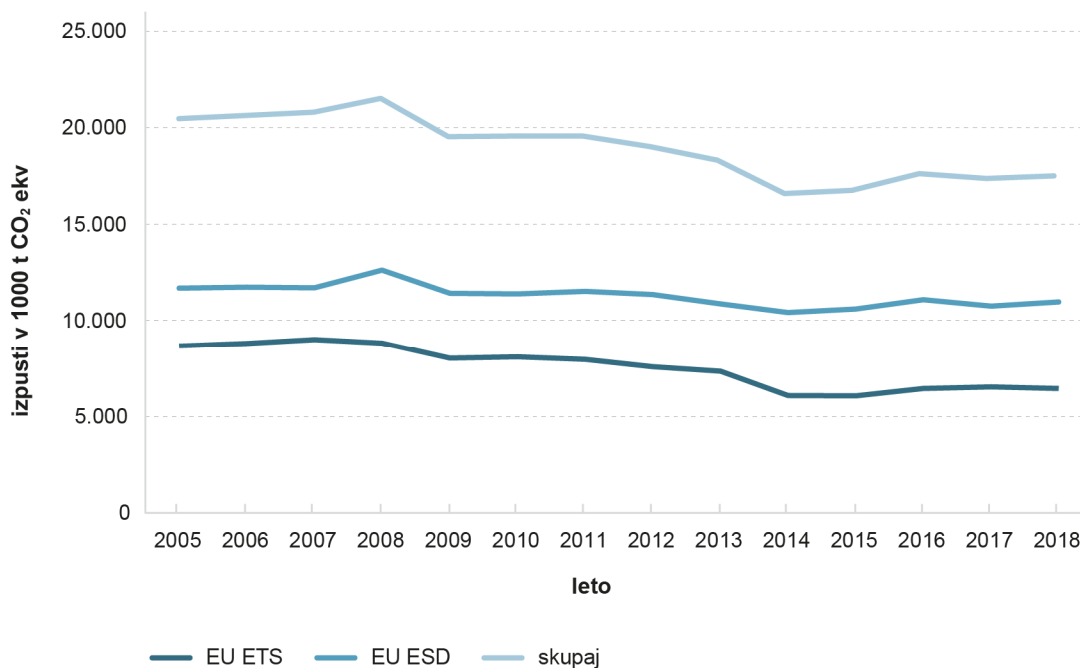
⁴² Angl.: *EU Effort Sharing Decision*.

⁴³ Gre za enote zmanjšanja izpustov (angl.: *Emission Reduction Unit*; v nadaljevanju: ERU) v okviru projekta skupnega izvajanja.

⁴⁴ Gre za enote potrjenega zmanjšanja izpustov (angl.: *Certified Emission Reductions*; v nadaljevanju: CER) v okviru projekta mehanizma čistega razvoja.

zmanjšanje rabe primarne energije za 20 % z izboljšanjem energetske učinkovitosti.⁴⁵ Podatki o izpustih toplogrednih plinov v EU ETS in EU ESD v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2005 do vključno 2018 so predstavljeni na sliki 3.

Slika 3 Izpusti toplogrednih plinov v EU ETS in EU ESD v Republiki Sloveniji



Vir: podatki ARSO.⁴⁶

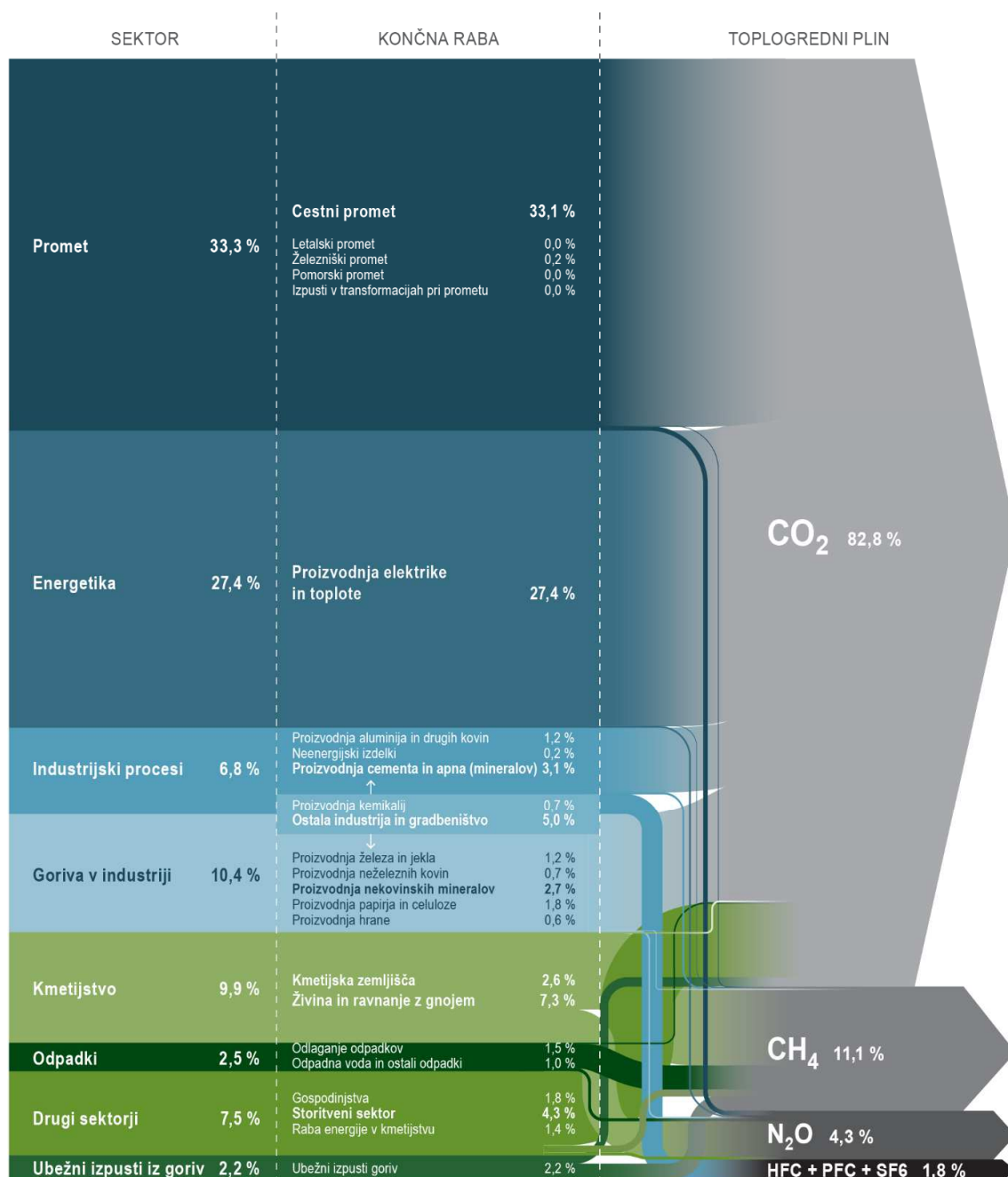
V skladu s Kjotskim protokolom se je Republika Slovenija zavezala, da bo do leta 2012 zmanjšala izpuste toplogrednih plinov za 8 % glede na izhodiščno leto. Republika Slovenija je za izhodiščno leto izbrala leto 1986, ko so bili izpusti precej višji kot leta 1990. Za F-pline pa je Republika Slovenija za izhodiščno leto izbrala leto 1995. Izpusti v izhodiščnem letu 1986 so znašali 20.354 kt CO₂ ekv, kar je pomenilo, da povprečni letni izpusti toplogrednih plinov v tem obdobju ne bi smeli biti višji od 18.726 kt CO₂ ekv brez ponorov oziroma višji kot 20.046 kt CO₂ ekv z upoštevanjem 1.320 kt CO₂ ekv ponorov. Republika Slovenija je cilj Kjotskega protokola, deloma tudi zaradi gospodarske krize, dosegla.⁴⁷

V Republiki Sloveniji je v letu 2018 največ izpustov toplogrednih plinov prispeval sektor promet, in sicer 33,3 %, sledi sektor energetika s 27,4 %, ostali sektorji imajo manjše deleže in so tudi prikazani na sliki 4.

⁴⁵ [URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_en#tab-0-0], 9. 4. 2021.

⁴⁶ [URL: <http://kazalci.arso.gov.si/sl/content/izpusti-toplogrednih-plinov-7>], 9. 4. 2021.

⁴⁷ Priloge k operativnemu programu, [URL: <https://e-uprava.gov.si/.download/edemokracija/datotekaVsebinska/157062>], 9. 4. 2021.

Slika 4 Izpustih toplogrednih plinov po sektorjih, končni rabi ter strukturi toplogrednih plinov v letu 2018

Vir: podatki ARSO.⁴⁸

Republika Slovenija mora vsako leto poročati o evidencah toplogrednih plinov Evropski komisiji in sekretariatu Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja. V imenu Republike

⁴⁸ Tako kot opomba 46 in Slovenia's National Inventory Report 2020, [URL: http://cdr.eionet.europa.eu/si/eu/mmr/art07_inventory/ghg_inventory/envxpbwna/], 9. 4. 2021.

Slovenije pripravi ARSO poročilo za predpreteklo leto do 31. 3. tekočega leta. EU in sekretariat vsako leto preverita poročilo z revizijo. Metodologija izračuna izpustov toplogrednih plinov se občasno tudi spreminja, zato mora ARSO po spremembi metodologije vedno preračunati tudi podatke za pretekla leta. Tako so se spremenile tudi izhodiščne in ciljne vrednosti glede izpustov toplogrednih plinov iz operativnega programa.

Pričakovati je, da se bodo izpusti toplogrednih plinov v letu 2020 precej zmanjšali zaradi vplivov epidemije covida-19 in različnih omejevalnih ukrepov, ki so bili zaradi tega sprejeti, predvsem pa zaradi manjšega obsega potovanj⁴⁹, ustavitve letalskega prometa, upada blagovne menjave s tujino⁵⁰, omejevanja gibanja in zbiranja ljudi, zaprtja nakupovalnih centrov, pričakovati je tudi poudarek na oskrbi z lokalno hrano. Navedeno bo pozitivno vplivalo tudi na obveznosti Republike Slovenije glede zmanjševanja toplogrednih plinov. Bodo pa po naši oceni pozitivne posledice le kratkotrajne, saj zaradi ekonomskih razlogov ni mogoče pričakovati dolgotrajnega vpliva tako strogih omejevalnih ukrepov. Poleg tega ocenjujemo, da lahko ugodni rezultat glede izpustov toplogrednih plinov celo predstavlja nevarnost za dolgoročno doseganje ciljev, saj bi se lahko napori za zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov zaradi ugodnih rezultatov zmanjšali.

⁴⁹ V drugem četrtletju 2020 je bilo opravljenih okoli 410.000 zasebnih potovanj, kar je za skoraj dve tretjini manj kot v istem obdobju leta 2019, [URL: <https://www.stat.si/statweb/News/Index/9000>], 9. 4. 2021.

⁵⁰ [URL: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9086>], 9. 4. 2021.

2. Sistem za trgovanje s pravicami do izpustov toplogrednih plinov

Uspešnost revidirancev oziroma Republike Slovenije pri **doseganju ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov v sektorjih, kjer se trguje z emisijskimi kuponi**, smo presojali glede na naslednja sodila:

- ali so revidiranci (vlada, MOP, MZI) prevzeli aktivno vlogo in določili posebne cilje Republike Slovenije na področju zmanjševanja toplogrednih plinov v sektorjih, vključenih v EU ETS;
- ali MOP izvaja sistem EU ETS v skladu s pravnimi podlagami;
- ali so revidiranci (MOP, MZI) načrtovali in izvajajo ukrepe, prek katerih upravljavce naprav, vključenih v EU ETS, v Republiki Sloveniji spodbujajo, da zmanjšujejo izpuste toplogrednih plinov v skladu z dinamiko, kot je predvidena glede na pravne podlage EU.

2.1 Cilji sistema

EU je leta 2003⁵¹ sprejela podlago za vzpostavitev sistema EU ETS kot prvega mednarodnega sistema za trgovanje z izpusti toplogrednih plinov na svetu. Sistem EU ETS je začel delovati v letu 2005, pri čemer je bilo prvo trgovalno obdobje izvedeno med letoma 2005 in 2007, drugo trgovalno obdobje med letoma 2008 in 2012, tretje trgovalno obdobje pa poteka od leta 2013 do leta 2020.⁵² Po letu 2020 bo trgovanje z izpusti potekalo v četrtem trgovalnem obdobju, ki bo trajalo do leta 2030.

V EU ETS so vključene države EU ter Norveška, Islandija in Lihtenštajn. V sistem EU ETS je skupaj vključenih več kot 11.000 podjetij, ki prispevajo okoli 45 % izpustov toplogrednih plinov v teh državah.⁵³ Osnovna enota trgovanja z emisijskimi kuponi je emisijska pravica, ki predstavlja pravico do izpusta 1 t CO₂ ekv.

V EU ETS niso vključene vse dejavnosti, ki prispevajo k izpustom toplogrednih plinov, ampak zgolj energetska dejavnost, kovinska dejavnost (proizvodnja in predelava železa, jekla, aluminija in barvnih kovin), nekovinska industrija (proizvodnja cementa, apna, stekla, keramičnih izdelkov, izolacijskega materiala in mavca), druge dejavnosti⁵⁴ ter od leta 2012 letalstvo (leti znotraj EU).

Trgovanje s pravicami do izpustov toplogrednih plinov je pomemben temelj strategije EU pri zmanjševanju izpustov toplogrednih plinov. Sistem EU ETS je bil vzpostavljen kot alternativa davčnim mehanizmom z namenom, da se obveznost zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov doseže

⁵¹ Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (v nadaljevanju: direktiva 2003/87/ES; UL L št. 275 z dne 25. 10. 2003, str. 32).

⁵² [URL: <https://www.gov.si/teme/trgovanje-s-pravicami-do-emisije/>], 9. 4. 2021.

⁵³ [URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en], 9. 4. 2021.

⁵⁴ Proizvodnja papirne kaše, papirja in kartona, industrijskega oglja, dušikove kisline, adipinske kisline, glioksala, glioksalne kisline, amonijaka, voluminoznih organskih kemikalij, vodika, natrijevega karbonata in natrijevega bikarbonata, zajemanje, prenos in geološko shranjevanje toplogrednih plinov.

na stroškovno učinkovit način. Navedeno pomeni, da se izpusti zmanjšujejo v dejavnostih, kjer se to tudi najbolj izplača, zaradi česar cilji EU tudi niso določeni na ravni posamezne države. Sistem EU ETS določa, da morajo podjetja, ki prispevajo izpuste toplogrednih plinov, za to plačati. Tista podjetja, ki zastavljene cilje glede zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov presegajo, pa so za to lahko prek prodaje emisijskih kuponov na trgu denarno nagrajena.

Namen prvega trgovalnega obdobja je bil predvsem vzpostaviti brezplačno trgovanje z emisijskimi kuponi in razviti potrebno infrastrukturo trga EU ETS, emisijski kuponi so bili zato podeljeni brezplačno. Drugo trgovalno obdobje je bilo prvo ciljno obdobje, saj so morale do leta 2012 države zmanjšati izpuste toplogrednih plinov v skladu s Kjotskim sporazumom. Tudi v tem obdobju je bila večina kuponov podeljena brezplačno, o količini razdeljenih emisijskih kuponov pa je odločala vsaka država samostojno.

Evropska komisija se je v tretjem trgovalnem obdobju zaradi presežka ponudbe emisijskih kuponov in posledično relativno nizke cene emisijskih kuponov v prvih dveh trgovalnih obdobjih odločila za precejšnje spremembe in dopolnitve EU ETS⁵⁵, da bi lahko dejansko izpolnila svoje ambiciozne cilje zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov. Skupno število izdanih emisijskih kuponov je Evropska komisija, za razliko od prejšnjih trgovalnih obdobj, določila enotno na ravni EU kot celote. Količina dodeljenih emisijskih kuponov v letu 2013 je znašala 2.039,2 milijona t.⁵⁶ Količina se vsako leto zniža za 1,74 % letnega povprečja vseh dodeljenih emisijskih kuponov v obdobju 2008–2012, kar znaša okrog 37,5 milijona t letno. To pomeni, da se je do leta 2020 število emisijskih kuponov predvidoma znižalo na 1.777,2 milijona t. Leta 2021 se bo v okviru četrtega trgovalnega obdobja letni faktor zmanjšanja povečal na 2,2 %.⁵⁷

Cilj EU glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov v EU ETS je skupen za vse države, in sicer je povezan s faktorjem zmanjševanja števila izdanih emisijskih kuponov ter z drugimi ukrepi⁵⁸, s katerimi EU vpliva na ponudbo oziroma količino emisijskih kuponov, ki se prodajo na dražbi. Navedeno pomeni, da je skupen cilj EU za vse države znižanje izpustov toplogrednih plinov v EU ETS za 21 % do leta 2020 glede na leto 2005 in 43 % do leta 2030 glede na leto 2005.

Republika Slovenija za obdobje do leta 2020 ni prevzela aktivne vloge in ni določila dodatnih ciljev glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov v sektorjih, zajetih v EU ETS, niti ni določila nobenih ukrepov, z izvajanjem katerih bi se izpusti toplogrednih plinov v sektorjih, zajetih v EU ETS, zmanjšali.

Pojasnilo MOP

Republika Slovenija ni določila nacionalnih ciljev in ukrepov v EU ETS, saj bi s tem ravnala v nasprotju z namenom EU ETS.

⁵⁵ Direktiva 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spremembi Direktive 2003/87/ES z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (UL L št. 140 z dne 5. 6. 2009, str. 63).

⁵⁶ [URL: https://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2010102201_en], 9. 4. 2021.

⁵⁷ Direktiva EU 2018/410 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2018 o spremembi Direktive 2003/87/ES za krepitev stroškovno učinkovitega zmanjšanja emisij in nizkoogljičnih naložb ter Sklepa (EU) 2015/1814 (UL L št. 76 z dne 19. 3. 2018, str. 3).

⁵⁸ Na primer oblikovanje posebnega rezervnega sklada (angl.: Market Stability Reserve), [URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform_en], 9. 4. 2021.

Ocenjujemo, da bi morali revidiranci bolj aktivno pristopiti k zmanjševanju izpustov toplogrednih plinov tudi v EU ETS, saj največ izpustov toplogrednih plinov v EU ETS prispeva proizvodnja električne energije in toplote, ki je v večini v lastništvu Republike Slovenije. Emisijski kuponi namreč vsaj posredno predstavljajo strošek Republike Slovenije, saj stroški, povezani z emisijskimi kuponi, zmanjšujejo dobiček podjetij, ki so v njeni lasti.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj več pozornosti in aktivnosti nameni tudi zmanjševanju izpustov toplogrednih plinov v EU ETS glede na to, da večji del izpustov v EU ETS prispevajo naprave podjetij v lasti Republike Slovenije.

MZI priporočamo, naj tudi na področju EU ETS načrtuje in izvaja aktivnosti, s katerimi bi lahko vplivalo na izpuste toplogrednih plinov predvsem v sektorju proizvodnja električne energije in toplote, ki je v večini v lasti Republike Slovenije oziroma občin.

Proizvodnja električne energije in toplote je v letu 2018 prispevala kar 71 % vseh izpustov toplogrednih plinov v EU ETS.⁵⁹ V skladu s 13. in 124. členom Energetskega zakona⁶⁰ bi moral biti sprejet nacionalni energetski program, ki naj bi določal dolgoročne razvojne cilje in usmeritve energetskih sistemov in oskrbe z energijo, upošteva okoljske in tehnološke kriterije, razvoj javne infrastrukture in infrastrukture državnega pomena ter vzpodbude in mehanizme za spodbujanje uporabe OVE in izvajanje ukrepov za učinkovito rabo energije. V letu 2004 je bila tako sprejeta Resolucija o Nacionalnem energetskem programu.⁶¹ Resolucija se ni izvajala, kar je bil tudi eden od razlogov za pripravo osnutka novega nacionalnega energetskega programa.⁶²

Pojasnilo MZI

Osnutek Nacionalnega energetskega programa za obdobje 2010 do 2030⁶³ je bil pripravljen junija 2011, vendar pa dokument ni bil potrjen s strani vlade.

Od leta 2015 v skladu z Energetskim zakonom⁶⁴ (v nadaljevanju: EZ-1) iz leta 2014 poteka postopek priprave Energetskega koncepta Slovenije, ki je osnovni razvojni dokument in predstavlja nacionalni

⁵⁹ Podnebno ogledalo 2020, Emisije TGP in sektor EU-ETS, [URL: <https://www.podnebnapot2050.si/rezultati-slovenije/letno-podnebno-ogledalo/>], 9. 4. 2021.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 27/07 – uradno prečiščeno besedilo, 70/08, 22/10, 10/12, 94/12 – ZDoh-2L in 17/14 – EZ-1.

⁶¹ Uradni list RS št. 57/04.

⁶² Osnutek predloga Nacionalnega energetskega programa Republike Slovenije za obdobje do leta 2030: "aktivno ravnanje z energijo", [URL: https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nep/nep_2030_jun_2011.pdf], 9. 4. 2021.

⁶³ Kot cilj je določal 9,5-odstotno zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov do leta 2020 in 18-odstotno zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov do leta 2030, [URL: https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/nep/nep_2030_jun_2011.pdf], 9. 4. 2021.

⁶⁴ Uradni list RS, št. 60/19 – uradno prečiščeno besedilo, 65/20 in 158/20 – ZURE.

energetski program. Do septembra 2020 Resolucija o Energetskem konceptu Slovenije še ni bila sprejeta v Državnem zboru Republike Slovenije.⁶⁵

Ukrep vlade

V februarju 2020 je bil v skladu z EZ-1 sprejet Celoviti nacionalni energetski in podnebni načrt Republike Slovenije⁶⁶ (v nadaljevanju: NEPN), ki je strateški dokument, v katerem so za obdobje do leta 2030 (s pogledom na leto 2040) določeni cilji, politike in ukrepi za področje razogljičenja, področje energetske učinkovitosti, področje energetske varnosti, področje notranjega trga energije ter področje raziskav, inovacij in konkurenčnosti.

Ukrep MOP

V skladu s Pariškim sporazumom mora Republika Slovenija do leta 2050 doseči neto ničelne izpuste toplogrednih plinov. Za namene doseganja tega cilja je MOP pripravilo in v januarju 2021 v medresorsko usklajevanje posredovalo Osnutek Resolucije o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do 2050.⁶⁷ Osnutek Resolucije o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do 2050 predvideva zmanjšanje celotnih izpustov toplogrednih plinov za 80 % do 90 % do leta 2050 glede na leto 2005 in povečanje ponorov na vsaj 2.500 kt CO₂ ekv letno do leta 2050, s čimer naj bi skupno dosegli neto ničelne izpuste toplogrednih plinov.

Pomemben del gospodarstva v Sloveniji predstavlja industrija. Za obdobje od leta 2014 do leta 2020 je vlada februarja 2013 sprejela strateški dokument Slovenska industrijska politika, v katerem je kot eno izmed ključnih težav industrije navedla previsoko energetske intenzivnosti s prevelikimi izpusti toplogrednih plinov. Konkretnejših ciljev glede obsega zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov v industriji (ki je v večjem delu zajeta v EU ETS) pa Slovenska industrijska politika ni vsebovala.

Republika Slovenija tudi za obdobje do leta 2030 ni določila posebnih ciljev glede zmanjšanja toplogrednih plinov v EU ETS. So pa ti v NEPN določeni posredno, saj je v NEPN določeno zmanjšanje celotnih izpustov toplogrednih plinov in zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov v EU ESD.⁶⁸ Tako naj bi v skladu z NEPN Republika Slovenija predvidoma zmanjšala izpuste toplogrednih plinov v EU ETS do leta 2030 glede na leto 2005 za kar 51 %.⁶⁹ Poleg tega sta v NEPN določena tudi 2 ukrepa, s katerima naj bi se zmanjšali izpusti v EU ETS. V NEPN so prav tako razdelani različni scenariji

⁶⁵ Krovna cilja dokumenta bosta zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov, vezanih na rabo energije, za vsaj 40 % do leta 2030 oziroma za vsaj 80 % do leta 2050 glede na raven iz leta 1990, [URL: <https://www.energetika-portal.si/dokumenti/strateski-razvojni-dokumenti/energetski-koncept-slovenije/>], 9. 4. 2021.

⁶⁶ Sklep vlade št. 35400-18/2019/22 z dne 28. 2. 2020. NEPN je bil sprejet izven obdobja, na katero se nanaša revizija, zato ni bil predmet presoje v tej reviziji.

⁶⁷ Št. 007-104/2021/1 z dne 22. 1. 2021.

⁶⁸ V okviru EU ESD naj bi se do leta 2030 zmanjšali izpusti toplogrednih plinov za vsaj 20 % v primerjavi z letom 2005, skupaj pa za 36 %.

⁶⁹ Za ta scenarij je v NEPN predvideno, da se bodo izpusti v EU ESD zmanjšali za 25 %, izpusti v EU ETS pa za 51 % glede na leto 2005, po scenariju z 20-odstotnim zmanjšanjem izpustov v EU ESD bi se morali izpusti v EU ETS zmanjšati za 57,5 %.

domačih virov za proizvodnjo električne energije, od katerih so tudi odvisni izpusti toplogrednih plinov v EU ETS.

Izpusti toplogrednih plinov v EU ETS so se v Republiki Sloveniji letu 2019 zmanjšali za 28,3 % glede na leto 2005, glede na leto 2013 pa za 15,4 %. Navedeno pomeni, da bo Republika Slovenija več kot sorazmerno prispevala k doseganju skupnega cilja EU glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov do leta 2020 v EU ETS. Navedeno je po naši oceni predvsem posledica prenehanja delovanja nekaterih velikih naprav, vključenih v EU ETS⁷⁰, in zgoj v manjši meri posledica zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov naprav, vključenih v EU ETS, zaradi izboljšanja učinkovitosti. Zaradi navedenega ocenjujemo, da bi Republika Slovenija lahko imela težave pri nadaljnjem doseganju ciljev glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov v EU ETS za leto 2030, kar bi lahko predstavljalo težave predvsem zaradi vse višje cene emisijskih kuponov.

Pojasnilo MZI in MOP

Zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov v EU ETS v takšnem obsegu bo mogoče ob upoštevanju scenarija NEPN, v skladu s katerim bo prenehalo delovanje bloka 5 v Termoelektrarni Šoštanj, poleg tega pa bi se pri proizvodnji električne energije in toplote v JAVNEM PODJETJU ENERGETIKA LJUBLJANA d.o.o. tudi zamenjal premog z zemeljskim plinom in biomaso. Zaradi razžveplanja se bodo zmanjšali tudi ubežni izpusti CO₂ bloka 6 v Termoelektrarni Šoštanj. Prav tako se bodo zmanjšali izpusti v industriji.

Ukrep MZI

MZI je v marcu 2021 v javno obravnavo posredovalo osnutek Nacionalne strategije za izstop iz premoga in prestrukturiranje premogovnih regij v skladu z načeli pravičnega prehoda. Ta predvideva izstop iz premoga, torej prenehanje obratovanja bloka 6 Termoelektrarne Šoštanj in pridobivanja lignita v Savinjsko-Šaleški regiji najpozneje v letu 2033.

Ukrep vlade

Vlada je s HOLDINGOM SLOVENSKE ELEKTRARNE d.o.o. podpisala koncesijsko pogodbo za rabo vode za proizvodnjo električne energije na delih vodnega telesa reke Save od Ježice do Suhadola.⁷¹ Točno število in lokacije hidroelektrarn, s katerimi bo koncesionar izkoriščal energetske potencial srednje Save v okviru koncesijske pogodbe, bo določeno z aneksom h koncesijski pogodbi.

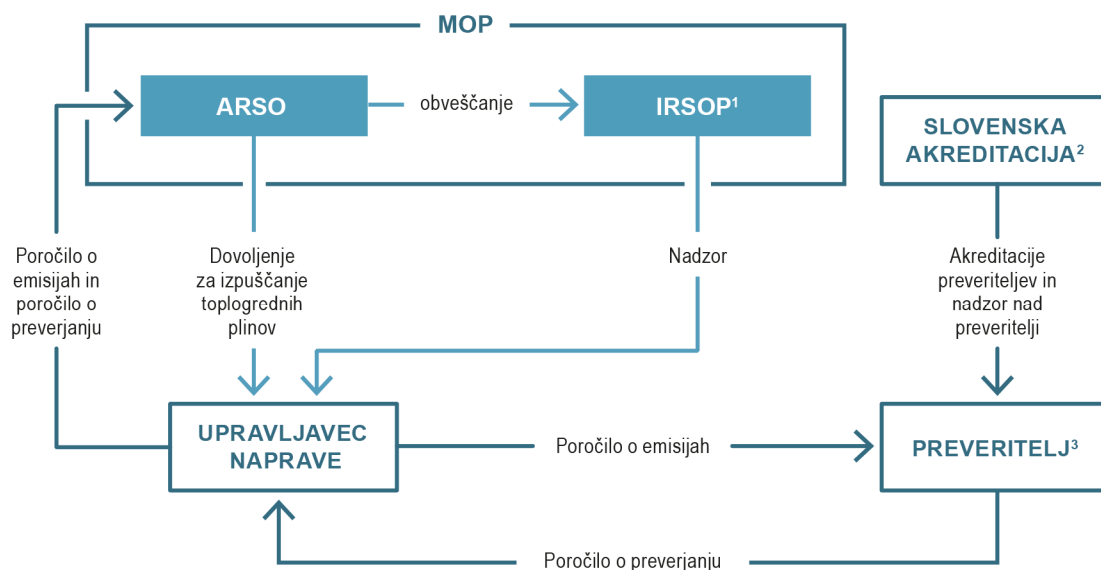
⁷⁰ Največja med temi podjetji so TERMOELEKTRARNA ŠOŠTANJ d.o.o. (blok 3 in blok 4), HSE Energetska družba Trbovlje d.o.o., Lafarge Cement d.o.o., ki so prispevali 73,8 % vsega zmanjšanja glede na leto 2005 in kar 114 % glede na leto 2013.

⁷¹ Št. 014-12/2018 z dne 2. 10. 2020.

2.2 Izvajanje sistema

Upravljalci naprav, ki so v Republiki Sloveniji vključeni v EU ETS, morajo pridobiti dovoljenje za izpuščanje toplogrednih plinov. ARSO izda dovoljenje za izpuščanje toplogrednih plinov za napravo ali njen del, če ugotovi, da je njen upravljavec sposoben zagotavljati monitoring in poročati o izpustih toplogrednih plinov v skladu z ZVO-1. Sistem EU ETS, kot je vzpostavljen v Republiki Sloveniji, je prikazan na sliki 5.

Slika 5 Sistem EU ETS v Republiki Sloveniji



Opombe: ¹⁾ Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (v nadaljevanju: IRSOP).

²⁾ SLOVENSKA AKREDITACIJA je javni zavod, ki opravlja naloge nacionalne akreditacijske službe.

³⁾ V skladu s 134. členom ZVO-1 mora poročilo o emisijah preveriti oseba, ki je pridobila akreditacijsko listino, to je akreditiran preveritelj (v nadaljevanju: preveritelj).

Vir: podatki ARSO.

V prvem trgovalnem obdobju je MOP v sodelovanju z ARSO in z INSTITUTOM JOŽEF STEFAN pripravilo prvi državni načrt razdelitve emisijskih kuponov za obdobje 2005–2007.⁷² Skupno število emisijskih kuponov, ki naj bi bili razdeljeni v tem obdobju, je znašalo 26.275.969 t CO₂. V državni načrt je bilo vključenih 94 naprav. V državni načrt so bile tako vključene vse naprave skladno z direktivo 2003/87/ES ter dodatno naprave iz dejavnosti energetike z vhodno toplotno močjo med 15 in 20 MW. Celotna količina emisijskih kuponov je bila upravljavcem razdeljena brezplačno.

⁷² Odlok o državnem načrtu razdelitve emisijskih kuponov za obdobje 2005 do 2007 (Uradni list RS, št. 112/04, 131/04 in 53/05).

V drugem trgovalnem obdobju je bilo v državni načrt razdelitve emisijskih kuponov za obdobje 2008–2012⁷³ vključenih 96 naprav. Celotna količina emisijskih kuponov, ki naj bi bili dodeljeni upravljavcem v tem obdobju, je znašala 41.494.687 t CO₂. Za določitev skupne količine emisijskih kuponov, ki so bili podeljeni posameznemu sektorju in nato znotraj sektorja posameznim upravljavcem naprav, je bila uporabljena kombinacija metode podedovanih izpustov in metode primerjanja. Celotna količina emisijskih kuponov je bila razdeljena brezplačno.

V tretjem trgovalnem obdobju je bilo v državni načrt razdelitve emisijskih kuponov za obdobje 2013–2020⁷⁴ vključenih 49 upravljavcev naprav, ki so upravičeni do brezplačne razdelitve emisijskih kuponov ter upravljajo s 143 podnapravami.⁷⁵ V tem obdobju je bilo predvideno, da se bo upravljavcem naprav brezplačno razdelilo 19.200.142 t CO₂ emisijskih kuponov, ostale pa naj bi morali pridobiti z nakupi.

Upravljalci naprav za proizvodnjo električne energije, zajem ali prenos ali za shranjevanje CO₂ morajo od leta 2013 vse emisijske kupone kupiti.

Za ostale upravljavce naprav se je količina brezplačno podeljenih emisijskih kuponov določila na podlagi obsega pretekle proizvodnje⁷⁶ te naprave in na podlagi na ravni EU določene referenčne vrednosti. Referenčne vrednosti je za tretje trgovalno obdobje in za 118 vrst proizvodov določila Evropska komisija glede na izpuste toplogrednih plinov 10 % najučinkovitejših naprav v letih 2007 in 2008 na ravni EU.⁷⁷ Na ta način izračunana dodeljena količina emisijskih kuponov spodbuja upravljavce manj učinkovitih naprav k njihovi posodobitvi, saj so sicer primorani v nakup večje količine emisijskih kuponov v primerjavi z bolj učinkovito konkurenco, kar poveča njihove proizvodne stroške. MOP ne razpolaga s podatki o učinkovitosti naprav v Republiki Sloveniji, vključenih v EU ETS.

Upravljalci naprav, vključenih v EU ETS, so v letu 2013 brezplačno prejeli do 80 % izračunane količine emisijskih kuponov, ki bi jih potrebovali glede na svoj obseg proizvodnje. Število brezplačno podeljenih emisijskih kuponov se je nato vsako leto zmanjšalo in naj bi leta 2020 doseglo 30 % izračunane količine emisijskih kuponov. Upravljavcem naprav iz sektorjev ali delov sektorjev, izpostavljenih visokemu tveganju premestitve izpustov CO₂⁷⁸, se razdeli brez obveznosti plačila 100 % količine emisijskih kuponov. Podatek o številu in deležu brezplačno podeljenih emisijskih kuponov glede na preverjene izpuste prikazuje slika 6.

⁷³ Odlok o državnem načrtu razdelitve emisijskih kuponov za obdobje od 2008 do 2012 (Uradni list RS, št. 42/07 in 70/07).

⁷⁴ Odlok o seznamu upravljavcev naprav, ki izpuščajo toplogredne pline, za obdobje od 2013 do 2020 (Uradni list RS, št. 21/14 in 158/20 – ZVO-1J). V skupno število upravljavcev naprav (49) nista zajeti 2 napravi za proizvodnjo električne energije, ki morata od leta 2013 dalje vse emisijske kupone kupiti.

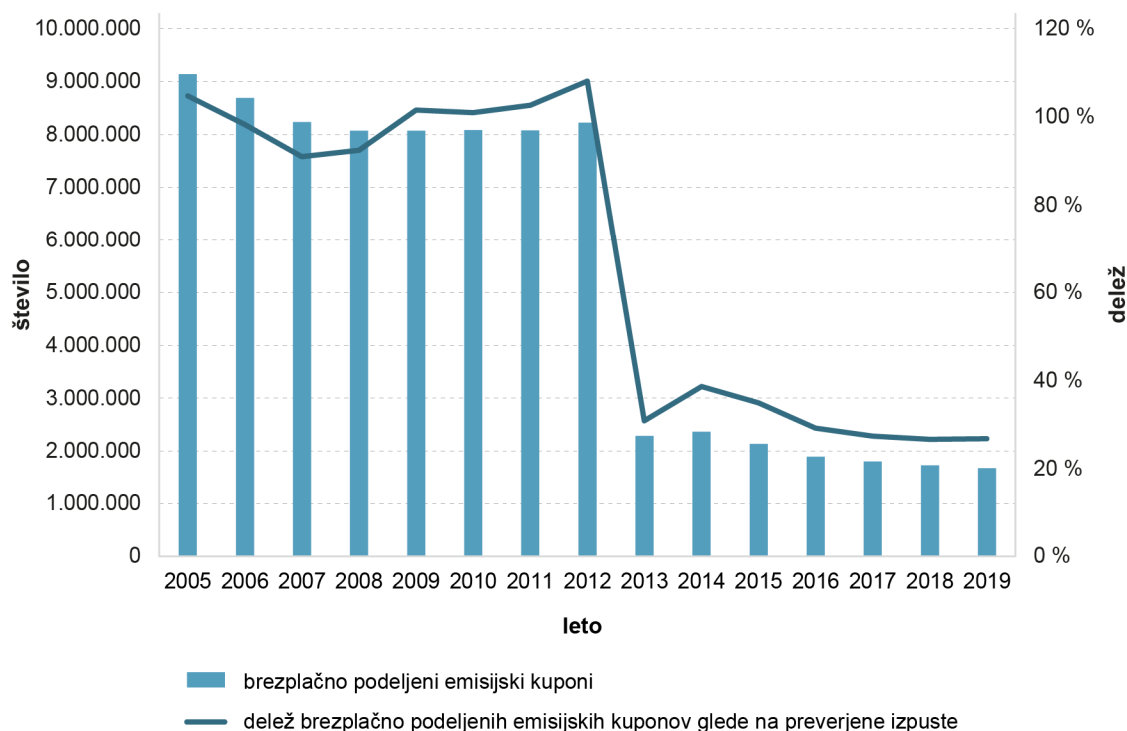
⁷⁵ Vsaka naprava, vključena v EU ETS, je lahko sestavljena iz več podnaprav, pri katerih se merijo izpusti toplogrednih plinov.

⁷⁶ Glede obstoječih naprav države članice za vsako obstoječo napravo določijo pretekle ravni dejavnosti za uvodno obdobje od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2008 ali, kjer so te višje, za uvodno obdobje od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2010; 9. člen Sklepa komisije z dne 27. aprila 2011 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (v nadaljevanju: sklep 278/2011/EU; UL L št. 130 z dne 17. 5. 2015, str. 1).

⁷⁷ V skladu s točko (a) drugega odstavka 10. člena sklepa 278/2011/EU.

⁷⁸ V tretjem trgovalnem obdobju je bilo podnaprav, ki so izpostavljene visokemu tveganju premestitve izpustov CO₂, 100 od skupaj 143 podnaprav, torej 69,9 %.

Slika 6 Število brezplačno podeljenih emisijskih kuponov in delež brezplačno podeljenih emisijskih kuponov glede na preverjene izpuste po letih



Vir: podatki MOP.

Ugotovimo lahko, da sta se z letom 2013 močno zmanjšala tako število kot tudi delež brezplačno podeljenih emisijskih kuponov, kar je predvsem posledica tega, da morajo upravljavci naprav za proizvodnjo električne energije, zajem ali prenos ali za shranjevanje CO₂ od leta 2013 vse emisijske kupone kupiti. Tudi v obdobju od leta 2013 do leta 2019 se delež brezplačno podeljenih emisijskih kuponov glede na preverjene izpuste počasi znižuje, kar je posledica zmanjševanja deleža brezplačno podeljenih emisijskih kuponov upravljavcem naprav, ki niso uvrščeni v sektorje ali dele sektorjev, izpostavljeni visokemu tveganju premestitve izpustov CO₂.⁷⁹

Upravljavec naprave mora najpozneje do 31. 12. tekočega leta ARSO obvestiti o bistveni spremembi naprave ali delnem prenehanju opravljanja dejavnosti. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo poročano o 0 novih napravah, vključenih v EU ETS, o 2 primerih povečanja zmogljivosti naprav, o 5 primerih zmanjšanja zmogljivosti naprav, o 3 primerih prenehanja opravljanja dejavnosti naprav in o 28 primerih delnega prenehanja opravljanja dejavnosti naprav. Glede na obvestilo ali na podlagi ugotovitev nadzora lahko ARSO z odločbo prilagodi dodeljeno količino emisijskih kuponov upravljavcu naprave. Če pride do sprememb zmogljivosti⁸⁰, ravni dejavnosti ali obratovanja, ki vplivajo na dodelitev pravic posamezni napravi, morajo države članice Evropski komisiji predložiti vse pomembne podatke v zvezi z zadevno napravo, vključno z revidiranim skupnim letnim zneskom

⁷⁹ Med drugim na primer proizvodnja aluminija, cementa, surovega železa, jekla, jeklenih cevi in litje železa.

⁸⁰ Nova naprava, vključena v EU ETS, povečanje zmogljivosti naprave, zmanjšanje zmogljivosti naprave, prenehanje opravljanja dejavnosti naprave ali delno prenehanje opravljanja dejavnosti naprave.

brezplačno dodeljenih pravic do emisij, nato pa se dodeli končni letni znesek brezplačno dodeljenih pravic do emisij. Evropska komisija lahko revidirani predhodni skupni letni znesek brezplačno dodeljenih pravic do emisij za zadevno napravo zavrne.

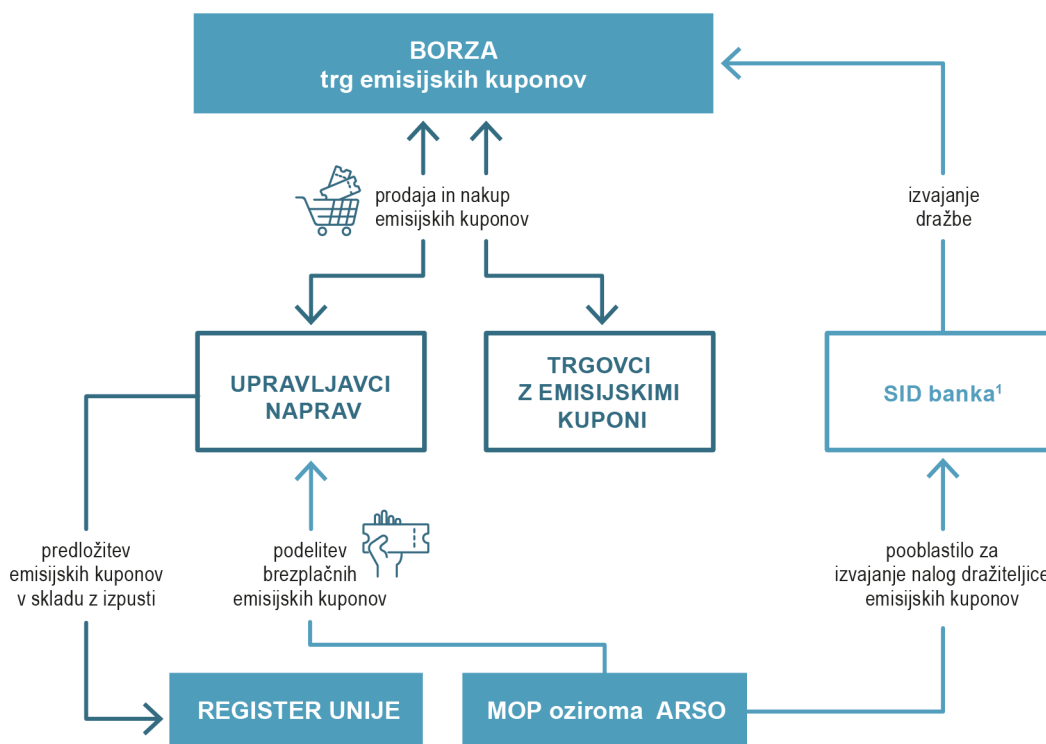
Nekateri upravljavci naprav, vključenih v EU ETS, so v obdobju, na katero se nanaša revizija, za posamezno leto brezplačno pridobili celo več emisijskih kuponov, kot so jih glede na svoje izpuste toplogrednih plinov morali predložiti, kar je posledica na ravni EU določenih pravil za določanje števila brezplačno podeljenih emisijskih kuponov. Ta pravila lahko nekateri upravljavci naprav, vključenih v EU ETS, izkoriščajo, na primer z zmanjšanjem obsega proizvodnje le za toliko, da to ne vpliva na število brezplačno podeljenih kuponov.

Upravljevec naprave mora zagotavljati izvajanje načrta monitoringa emisij toplogrednih plinov in vsako leto pripraviti poročilo o emisijah toplogrednih plinov. Poročilo o emisijah toplogrednih plinov mora preveriti preveritelj, ki upravljavcu naprave izda poročilo o preverjanju. Preverjeno poročilo o emisijah toplogrednih plinov za preteklo leto mora upravljevec naprave posredovati ARSO do 31. 3. tekočega leta. ARSO v primeru, da upravljevec ne pošlje poročila o emisijah toplogrednih plinov, izdela poročilo o emisijah toplogrednih plinov na podlagi dostopnih podatkov in izda upravljavcu naprave ali operatorju zrakoplova odločbo, v kateri ugotovi količino toplogrednih plinov, ki jo je naprava ali letalska dejavnost v preteklem letu izpustila v zrak in za katero mora upravljevec naprave predložiti emisijske kupone do 30. 4. tekočega leta za preteklo leto.

Upravljalci naprav morajo vsako leto do 30. 4. predložiti emisijske kupone, ki so skladni z njihovimi izpusti toplogrednih plinov v preteklem letu. Manjkajoče emisijske kupone morajo pridobiti z nakupi na trgu emisijskih kuponov oziroma lahko celo predložijo emisijske kupone, do katerih so upravičeni v tekočem letu. Če ne predložijo zadostne količine emisijskih kuponov, morajo plačati denarno kazen, poleg tega pa morajo predložiti tudi manjkajoče emisijske kupone. Kazen za nepredložitev zadostnega števila emisijskih kuponov je v prvem trgovalnem obdobju znašala 40 EUR na manjkajoči emisijski kupon, v drugem trgovalnem obdobju 100 EUR na manjkajoči emisijski kupon, v tretjem trgovalnem obdobju pa kazen znaša 100 EUR in se povečuje v skladu z evropskim indeksom cen življenjskih potrebščin. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je v Republiki Sloveniji 2-krat prišlo do primera, ko upravljavci naprav niso predložili ustreznega števila emisijskih kuponov, in sicer v letih 2017 in 2019. V obeh primerih do izpolnitve obveznosti ni prišlo zaradi stečaja operatorja zrakoplova.⁸¹ Poenostavljen prikaz sistema poslovanja z emisijskimi kuponi je predstavljen na sliki 7.

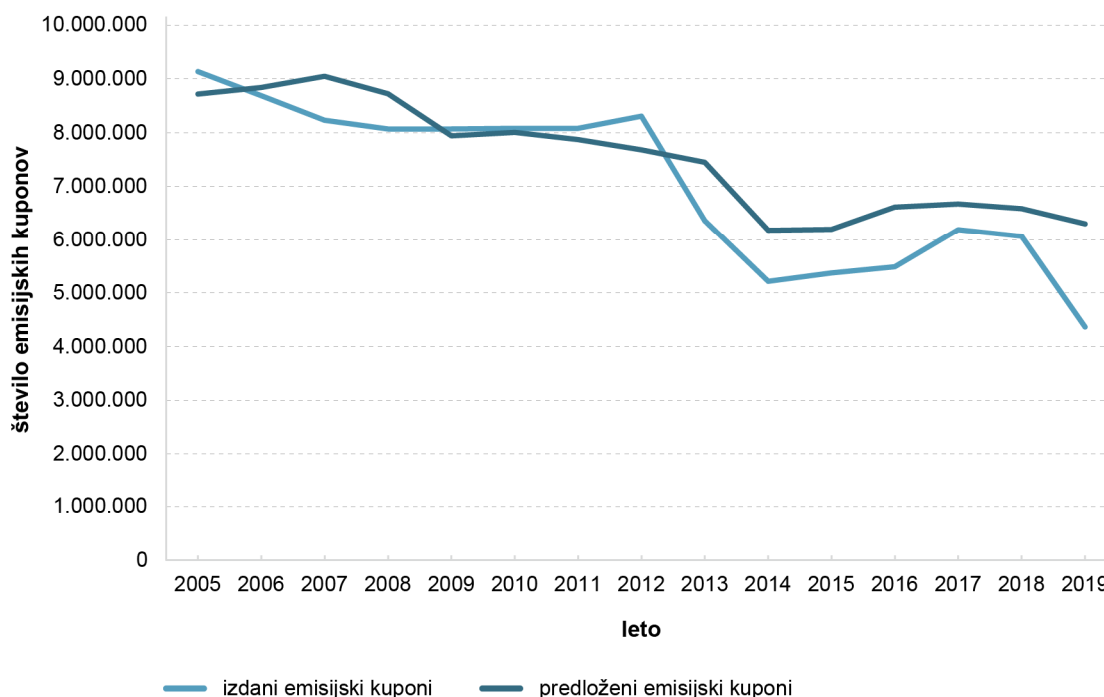
⁸¹ Operatorji zrakoplovov v stečaju niso predložili 58.360 t CO₂ emisijskih kuponov.

Slika 7 Poenostavljen prikaz sistema poslovanja z emisijskimi kuponi



Opomba: ¹⁾ SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Ljubljana (v nadaljevanju: SID banka) je uradna dražiteljka, ki prodaja emisijske kupone v imenu in za račun Republike Slovenije.

Podatki o izdanih in predloženih emisijskih kuponih v Republiki Sloveniji so prikazani na sliki 8. Izdani emisijski kuponi so kuponi, ki jih je Republika Slovenija brezplačno podelila upravljavcem naprav v Sloveniji, ter emisijski kuponi, ki jih je prodala na mednarodni dražbi. Predloženi emisijski kuponi so emisijski kuponi, ki so jih porabili upravljavci naprav v Sloveniji ter poleg brezplačno podeljenih kuponov vključujejo še emisijske kupone, ki so jih upravljavci naprav v Sloveniji odplačno pridobili na dražbi.

Slika 8 Izdani in predloženi emisijski kuponi v Republiki Sloveniji

Vir: podatki MOP.

Glede na podatke, predstavljene na sliki 8, iz katerih je razviden trend zmanjševanja števila predloženih emisijskih kuponov, lahko zaključimo, da so upravljavci naprav v Republiki Sloveniji med letoma 2005 in 2018 zmanjšali izpuste toplogrednih plinov. Prav tako pa lahko ugotovimo, da predvsem v tretjem trgovalnem obdobju število predloženih emisijskih kuponov presega število izdanih, kar pomeni, da morajo upravljavci naprav v Republiki Sloveniji kupiti več emisijskih kuponov, kot jih lahko Republika Slovenija brezplačno preda ali proda na dražbi, kar pomeni, da smo neto uvozniki emisijskih kuponov in se finančna sredstva prelivajo v tujino. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da sistem trgovanja z emisijskimi kuponi vsem upravljavcem naprav v Republiki Sloveniji ne predstavlja zadostne motivacije za uvedbo ukrepov za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov.

Emisijski kuponi in druge z njimi enakovredne pravice do izpustov toplogrednih plinov se vodijo v standardizirani in informatizirani osrednji zbirki, to je registru Unije. Vlada je določila ARSO kot nacionalnega administratorja registra Unije, ki v imenu države upravlja z računi Republike Slovenije v registru Unije.

2.3 Izvajanje nadzorov

IRSOP v okviru rednih integriranih inšpekcijskih pregledov naprav večjega obsega preverja tudi dovoljenje za izpuste toplogrednih plinov, monitoring in poročanje. IRSOP je v obdobju od leta 2013 do vključno 2019 izvedel skupaj 144 integriranih inšpekcijskih pregledov naprav, vključenih v EU ETS. V obdobju, na katero se nanaša revizija, IRSOP v inšpekcijskih pregledih ni ugotovil nobene nepravilnosti v delu, ki se nanaša na izpuste toplogrednih plinov, in zato ni izrekel nobene sankcije.

Nadzor nad pravilnostjo poročanja zavezancev oziroma nad točnostjo poročenih podatkov v okviru EU ETS izvaja ARSO. Količina izpustov toplogrednih plinov se izračuna na podlagi podatkov o porabi goriv v napravi na letni ravni. Za ta namen ima ARSO na spletni strani objavljeno spletno aplikacijo, prek katere upravljavec vnese količine goriv, emisijske faktorje in neto kalorične vrednosti. Na podlagi prednastavljenih izračunov upravljavec pridobi poročilo o višini emisij, ki predstavlja tudi izhodišče za preveritelja. Preveritelj izvede pregled in izda posebno poročilo o preverjanju. Obe poročili upravljavec posreduje ARSO in sta podlaga za pregled glede popolnosti, pravilne uporabe emisijskih faktorjev in neto kalorične vrednosti. ARSO tudi primerja podatke s preteklimi leti.

Preverjanje ARSO izvede za vse količine goriv iz vseh poročil o emisijah toplogrednih plinov. Pri tem ARSO sodeluje s Finančno upravo Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS), ki ji vsako leto posreduje podatke o količini goriv, poročenih s strani upravljavcev na podlagi vodenja evidence o oprostitvi plačila okoljske dajatve zaradi zgorevanja goriva v napravi.⁸² FURS podatke ARSO primerja s podatki iz svojih evidenc ter v primeru odstopanja obvesti ARSO. V obdobju, na katero se nanaša revizija, ARSO ni ugotovil nepravilnosti.

Poročila o emisijah toplogrednih plinov in načini izračunov posameznih izpustov se na ARSO pregledajo tudi v okviru priprave nacionalnih emisijskih evidenc.

2.4 Trgovanje z emisijskimi kuponi

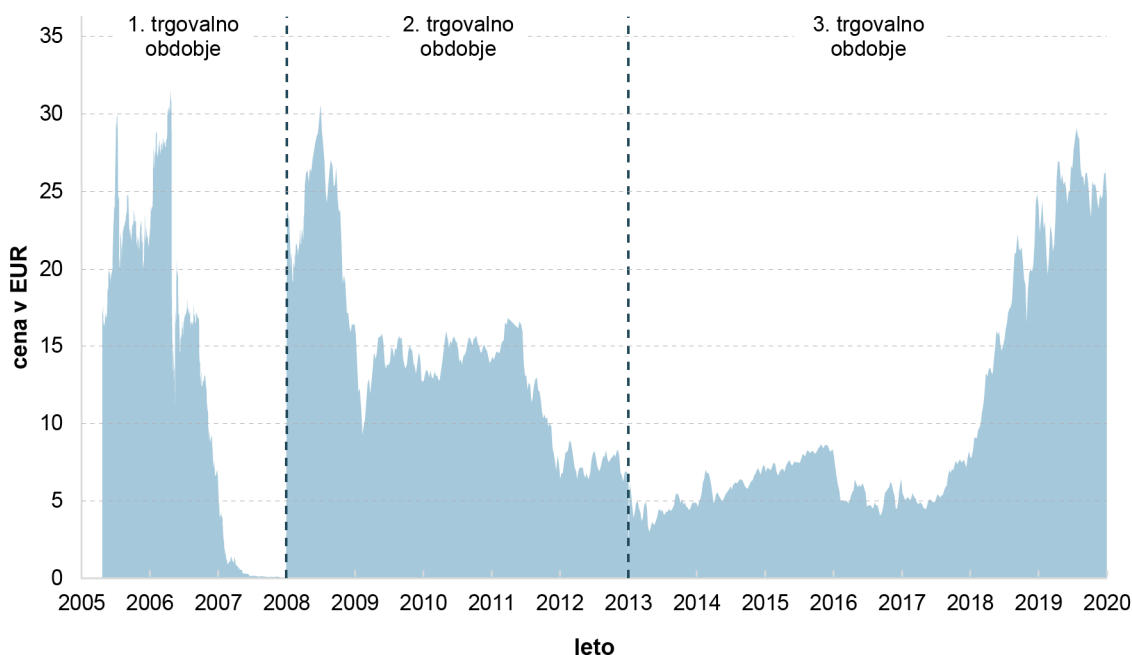
Trgovanje z emisijskimi kuponi poteka na sekundarnih trgih. EU je trg emisijskih kuponov odprla tudi za tiste, ki niso vključeni v EU ETS, da bi zagotovila čim večjo likvidnost trga emisijskih kuponov. V letu 2020 je bilo v registru Unije za Republiko Slovenijo⁸³ registriranih 106 računov upravljavcev naprav in operatorjev zrakoplovov ter 47 računov⁸⁴ tistih, ki z emisijskimi kuponi trgujejo, niso pa upravljavci naprav.

Vrednost emisijskega kupona se oblikuje na podlagi ponudbe in povpraševanja na trgu emisijskih kuponov. Gibanje vrednosti emisijskega kupona od njegove uveljavitve je predstavljeno na sliki 9. Konec prvega in konec drugega trgovalnega obdobja je na sliki označen s pokončno črtkano črto.

⁸² Skladno z Uredbo o okoljski dajatvi za onesnaževanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida (Uradni list RS, št. 48/18 in 168/20).

⁸³ [URL: <https://ec.europa.eu/clima/ets/account.do?languageCode=en>], 9. 4. 2021.

⁸⁴ V to število so vključeni imetniki Person Holding Account, imetniki Person Account in imetniki National Registry in Trading Account.

Slika 9 Vrednost emisijskega kupona v EU ETS

Vir: podatki Evropske agencija za okolje⁸⁵ in Sandbag carbon price viewer⁸⁶.

Ugotovimo lahko, da vrednost emisijskih kuponov zelo niha, ob koncu prvega in drugega trgovalnega obdobja je tudi zelo padla zaradi presežka emisijskih kuponov na trgu. V tretjem trgovalnem obdobju cena emisijskih kuponov od leta 2017 narašča.

Ker je trg emisijskih kuponov odprt za vse zainteresirane, so se v preteklosti v povezavi s trgovanjem z emisijskimi kuponi pojavile težave glede plačila davka, predvsem DDV, in glede pranja denarja. Zato je bil uveden mehanizem obrnjene davčne obveznosti pri obračunu DDV pri poslih z emisijskimi kuponi⁸⁷, emisijski kuponi pa so bili opredeljeni kot finančni instrument⁸⁸. Tudi tisti, ki z emisijskimi kuponi trgujejo, niso pa upravljalci naprav, lahko s svojimi nakupi in prodajami emisijskih kuponov pomembno vplivajo na ceno emisijskega kupona.

Emisijski kuponi, ki na podlagi državnega načrta razdelitve emisijskih kuponov niso bili podeljeni brezplačno, se prodajo na dražbi. Republika Slovenija je s še 24 drugimi državami članicami vključena

⁸⁵ [URL: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/eu-ets-future-contract-prices-200520132009>], 9. 4. 2021.

⁸⁶ [URL: <https://sandbag.org.uk/carbon-price-viewer/>], 9. 4. 2021.

⁸⁷ 1. člen Direktive Sveta 2010/23/EU z dne 16. marca 2010 o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi z neobvezno in začasno uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za opravljanje nekaterih storitev, dovzetnih za goljufije (UL L št. 72 z dne 20. 3. 2010, str. 1) in 76.a člen Zakona o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15, 77/18, 59/19 in 72/19).

⁸⁸ 7. člen Zakona o trgu finančnih instrumentov (Uradni list RS, 77/18, 17/19 – popr. in 66/19).

v skupni dražbeni sistem, ki ga izvaja borza EEX iz Leipziga v Nemčiji⁸⁹. Ceno emisijskih kuponov na dražbah določa trg. SID banka je uradna dražiteljka, ki prodaja emisijske kupone v imenu in za račun Republike Slovenije. MOP in SID banka sta novembra 2012 sklenila pogodbo, s katero sta podrobneje uredila opravljanje nalog uradne dražiteljke, plačilo za opravljanje nalog in poročanje MOP.

Skupna količina emisijskih pravic, ki jo bo posamezna država članica v obdobju od leta 2013 do leta 2020 lahko prodala na dražbi, je bila določena na način, da se je:

- 88 % skupne količine pravic namenjenih prodaji na dražbi, porazdelilo med države članice v deležih, ki so identični deležu preverjenih izpustov v okviru sistema EU ETS zadevne države članice za leto 2005 ali povprečje obdobja 2005–2007; uporabi se najvišja vsota;
- 10 % skupne količine pravic, namenjenih prodaji na dražbi, porazdelilo med določene države članice za namene solidarnosti in rasti, s čimer se je povečala količina pravic, ki jih navedene države članice prodajo na dražbi, in
- 2 % skupne količine pravic, namenjenih prodaji na dražbi, razdelilo med države članice, katerih izpusti toplogrednih plinov leta 2005 so bili vsaj 20 % nižji od njihovih izpustov v izhodiščnem letu, ki se za njih uporablja v skladu s Kjotskim protokolom.

Podatke o številu prodanih emisijskih kuponov s strani Republike Slovenije na dražbi in obsegu prihodkov od prodaje emisijskih kuponov prikazujemo v tabeli 6.

Tabela 6 Podatki o številu prodanih emisijskih kuponov na dražbi in obsegu prihodkov od prodaje

Leto	Število emisijskih kuponov	Prihodki od prodaje v EUR	Povprečna cena emisijskih kuponov v EUR
2013	4.039.500	17.738.695	4,39
2014	2.815.000	16.641.905	5,91
2015	3.200.500	24.417.175	7,63
2016	3.561.000	18.735.810	5,26
2017	4.357.000	25.093.215	5,76
2018	4.296.000	66.313.350	15,44
2019	2.654.500	65.304.275	24,60

Vir: podatki MOP.

2.5 Podnebni sklad

Prihodki, ustvarjeni s prodajo emisijskih kuponov na dražbi, so vir financiranja Sklada za podnebne spremembe (v nadaljevanju: podnebni sklad), ki je ustanovljen v okviru državnega proračuna kot proračunski sklad. Namen podnebnega sklada je sofinanciranje ukrepov za blaženje in prilagajanje posledicam podnebnih sprememb. Za upravljanje s skladom je pristojno MOP, in sicer upravlja z njim

⁸⁹ Nekatere države imajo ali uvajajo svoje dražbene platforme, [URL: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/auctioning_en], 9. 4. 2021.

na podlagi programa, ki ga sprejme vlada. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je vlada sprejela 5 programov porabe sredstev podnebne sklada. Programi določajo merila upravičenih namenov porabe sredstev, ki so določena predvsem na podlagi prioritet operativnega programa.

Med letoma 2013 in 2019 je bilo skupaj porabljenih 106.782.195 EUR iz podnebne sklada, od tega največ 54,1 % sredstev prek Eko sklada, Slovenskega okoljskega javnega sklada (v nadaljevanju: Eko sklad), in sicer za spodbujanje URE, OVE, za zmanjševanje emisij v prometu ter podporo nevladnim organizacijam. 22,6 % sredstev je bilo porabljenih za izvedbo objektov vodne in energetske infrastrukture na območju hidroelektrarne Brežice⁹⁰, 11,8 % sredstev pa je bilo porabljenih za prilagajanje podnebnim spremembam na področju ohranjanja biotske raznovrstnosti in odprave posledic naravnih nesreč. Preostala sredstva (11,5 %) so bila namenjena tehnični pomoči, ki vključuje ozaveščanje, promocijo, izobraževanje in usposabljanje, pripravo strokovnih podlag, zmanjševanje emisij v prometu⁹¹, ter mednarodni podnebni razvojni pomoči, spodbujanju trajnostne mobilnosti območij ohranjanja narave, sofinanciranju projektov LIFE⁹², podpori nevladnim organizacijam ter administrativnim stroškom⁹³.

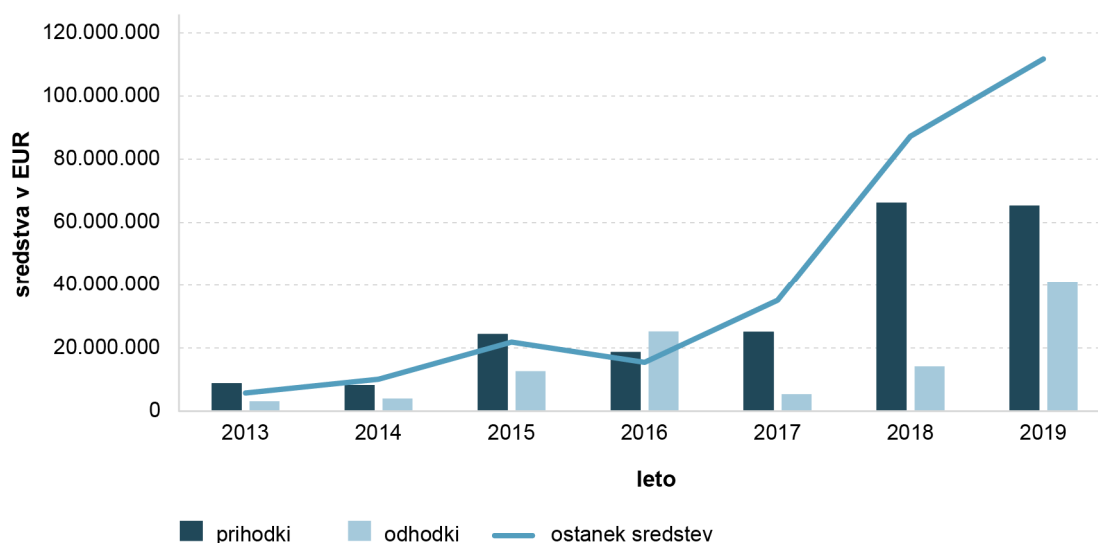
Na sliki 10 prikazujemo obseg prihodkov in odhodkov sredstev iz podnebne sklada ter obseg neporabljenih sredstev v obdobju, na katero se nanaša revizija.

⁹⁰ Zakon o pogojih koncesije za izkoriščanje energetskega potenciala Spodnje Save (Uradni list RS, št. 87/11, 25/14 – ZSDH-1, 50/14, 90/15, 67/17 in 65/20).

⁹¹ Sanacija Zgornje Mežiške doline, spodbujanje razvoja trga alternativnih goriv v prometu, spodbujanje trajnostne mobilnosti na območjih narave in ureditev ter izgradnja kolesarske infrastrukture.

⁹² Gre za projekte LIFE IP CARE4CLIMATE (v nadaljevanju: CARE4CLIMATE), LIFE ClimatePath2050 in LIFE ViVaCCAdapt.

⁹³ Izvajanje nalog uradnega dražitelja pravic do izpustov toplogrednih plinov ter prenova in posodobitev informacijskega sistema Slovenske akreditacije.

Slika 10 Prihodki in odhodki podnebnega sklada ter neporabljena sredstva v obdobju 2013–2019

Vir: podatki MOP.

Ugotovimo lahko, da so, z izjemo leta 2016, prihodki vsako leto presegli odhodke podnebnega sklada, kar je poleg povišanja na dražbi dosežene cene emisijskih kuponov vodilo v povečanje obsega neporabljenih sredstev. Ta so ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, znašala že 111.732.830 EUR.

Pojasnilo MOP

Zamude pri porabi sredstev povzročajo predvsem porast vlog ter dinamika priprave javnih pozivov na Eko skladu. Od sprejema programa porabe sredstev podnebnega sklada do objave prvih javnih pozivov lahko zaradi postopkovnih razlogov (sklenitev pogodbe z Eko skladom, priprava in medresorsko usklajevanje javnih pozivov) traja tudi več kot pol leta. Na izplačila sredstev pa vpliva čas, ki ga upravičenci porabijo za pripravo in prijavo na poziv ter izvedbo naložbe. Dodaten zamik pri izplačilih sredstev povzročajo tudi zamude pri obravnavi vlog, ki jih zaradi povečanega obsega vlog in omejitev kadrovskega načrta Eko sklad ne more dovolj hitro obdelati.

MOP tudi samo pripravlja vrsto javnih razpisov, pozivov in javnih naročil. Tudi MOP se sooča s kadrovskimi omejitvami ter omejitvami s področja zakonodaje (na primer državnih pomoči). V letu 2019 je bila zato omogočena zaposlitev izven omejitev kadrovskega načrta, in sicer zaposlitev 10 oseb za delo na nalogah, vezanih na podnebni sklad, za določen čas.

MOP je pripravilo⁹⁴ večletni program porabe sredstev podnebnega sklada, v skladu s katerim se bodo obveznosti prevzemale v okviru prenosa sredstev iz preteklega leta ter utemeljeno pričakovanih prihodkov podnebnega sklada. Izplačila pa se bodo lahko izvrševala do višine razpoložljivih sredstev. To pomeni, da bo Eko sklad lahko razpisal ukrepe, katerih izvedba in s tem realizacija se pričakujeta šele leta 2022 in 2023, saj bo imel v programu zagotovljena sredstva za vsa leta. Ob tem pa se večji del sredstev namenja

⁹⁴ Odlok o Programu porabe sredstev Sklada za podnebne spremembe v obdobju 2020–2023 (Uradni list RS, št. 14/20).

tudi prek drugih institucij, ki izvajajo ukrepe s področja blaženja podnebnih sprememb in prilagajanja nanje. MOP zato pričakuje porabo vseh sredstev podnebnega sklada v naslednjih letih.

2.6 Male naprave

V tretjem trgovalnem obdobju je bilo na podlagi mnenja MOP in novega dovoljenja za izpuščanje toplogrednih plinov iz sistema EU ETS izločenih 25 malih naprav. Izpusti toplogrednih plinov teh naprav so v letu 2012 predstavljali manj kot 2,9 % vseh izpustov v sistemu EU ETS v Republiki Sloveniji.

Upravljalci malih naprav so dolžni izvajati enakovredne ukrepe za zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov, ki obsegajo izvajanje monitoringa in poročanje⁹⁵ ter obveznost plačila okoljske dajatve za onesnaževanje okolja z izpusti CO₂. Pri tem pa lahko upravljalci malih naprav za izpuste toplogrednih plinov bodisi predložijo emisijske kupone, ERU ali CER registru Unije ali pa plačajo okoljsko dajatev⁹⁶, pri čemer lahko izberejo način plačila, ki je zanje ugodnejši.

Višina okoljske dajatve je do januarja 2015 znašala 14,4 EUR na tono CO₂ ter se nato povišala na 17,3 EUR na tono CO₂ in ostala nespremenjena do konca obdobja, na katero se nanaša revizija. V primerjavi s ceno emisijskega kupona je bil znesek okoljske dajatve na tono CO₂ višji vse do avgusta 2018, ko je vrednost emisijskega kupona prvič presegla znesek okoljske dajatve. Če povprečna cena emisijskih kuponov na trgu ogljika presega okoljsko dajatev za več kot 30 %, je upravljavec male naprave, ki se odloči, da bo svojo obveznost poravnal z okoljsko dajatvijo, to dolžan storiti v višini povprečne letne cene emisijskih kuponov. Do takšnega primera je prišlo le v letu 2019.

Okoljska dajatev je prihodek proračuna države. Sredstva pa se, za razliko od prihodkov prodaje emisijskih kuponov, ne porabijo v okviru podnebnega sklada, temveč se stečejo v integralni proračun Republike Slovenije. Med letoma 2013 in 2019 so upravljalci malih naprav plačali skupaj 342.081 EUR okoljske dajatve za onesnaževanje okolja z izpusti CO₂.

Upravljavec male naprave je oproščen plačila okoljske dajatve za izpuste do dodeljene količine oziroma izpuste, za katere bi naprava brezplačno pridobila emisijske kupone, če bi bila vključena v sistem EU ETS.⁹⁷ Oprostitev plačila okoljske dajatve se šteje kot državna pomoč. Obveznost plačila okoljske dajatve pa velja le za izpuste, ki presegajo dodeljene količine. MOP dodeljeno količino, do višine katere je upravljavec upravičen do oprostitve plačila okoljske dajatve, spremeni v primeru spremembe naprave ali delnega prenehanja opravljanja dejavnosti male naprave. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je zaradi spremembe naprave ali delnega prenehanja opravljanja dejavnosti prišlo do 11 prilagoditev dodeljene količine v primeru 6 malih naprav.

⁹⁵ Upravljalci malih naprav na podlagi monitoringa poročajo MOP o izpustih toplogrednih plinov. Ker poročila ne preveri preveritelj, izločitev malih naprav iz sistema EU ETS vodi v znižanje administrativnih stroškov. Točnost poročanih podatkov preverjata ARSO in FURS.

⁹⁶ Enakovredne ukrepe za izključitev malih naprav iz sistema EU ETS določa Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje zraka z emisijo ogljikovega dioksida. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo sprejetih več uredb (Uradni list RS, št. 47/13, Uradni list RS, št. 22/16 in Uradni list RS, št. 48/18 in 168/20).

⁹⁷ Če do 30. 4. tekočega leta za preteklo leto ne poravnava svojih obveznosti, plača okoljsko dajatev za celotno količino izpustov toplogrednih plinov, ugotovljeno v poročilu o emisijah toplogrednih plinov.

3. Sektorji, ki niso vključeni v sistem trgovanja s pravicami do izpustov toplogrednih plinov

Uspešnost revidirancev oziroma Republike Slovenije pri **doseganju ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov EU ESD oziroma v sektorjih, za katere so bili sprejeti pravno obvezujoči cilji za zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov**, smo presojali glede na naslednja sodila:

- ali so revidiranci (vlada, MOP, MZI, MKGP) prevzeli aktivno vlogo in določili posebne cilje Republike Slovenije na področju zmanjševanja toplogrednih plinov v sektorjih, ki niso vključeni v EU ETS in ki so določeni v skladu s pravno obvezujočimi cilji;
- ali so načrtovani ukrepi revidirancev (vlada, MOP, MZI, MKGP) zadostni za doseganje ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov v EU ESD;
- ali se načrtovani ukrepi revidirancev (MOP, MZI, MKGP) na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov v EU ESD izvajajo v takšni meri, kot je bilo predvideno;
- ali revidiranci (MOP, MZI, MKGP) v zadostni meri spremljajo izvajanje ukrepov in njihov vpliv na zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov v EU ESD.

3.1 Cilji sektorjev

EU je pravno zavezujoče cilje glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov na področjih, ki so vključena v EU ESD, sprejela v letu 2009.⁹⁸ Glede na določene cilje naj bi se skupni izpusti toplogrednih plinov v sektorjih EU ESD do leta 2020 zmanjšali za 10 % glede na leto 2005.⁹⁹ Prizadevanje držav članic za zmanjšanje izpustov temelji na načelu solidarnosti med državami članicami in potrebi po trajnostni gospodarski rasti v EU ob upoštevanju relativnega BDP na prebivalca v državah EU. Cilj Republike Slovenije do leta 2020, kot izhaja iz odločbe 406/2009/ES, je, da se izpusti toplogrednih plinov ne bodo povečali za več kot 4 % glede na leto 2005. Te pravice so v določeni meri prenosljive med državami. Posamezna država lahko za izvajanje svojih obveznosti uporablja dobropise na podlagi CER in ERU, ki pa za posamezno državo ne smejo presegati 3 % izpustov toplogrednih plinov te države. Ugotovimo lahko, da s strani EU določen cilj Republike Slovenije glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov ni preveč ambiciozen, saj predvideva celo povečanje izpustov toplogrednih plinov.

Z namenom, da bi se zagotovilo ukrepanje za doseganje ciljev glede izpustov toplogrednih plinov v sektorjih EU ESD do leta 2020, je vlada 17. 12. 2014 sprejela operativni program, ki naj bi

⁹⁸ Odločba št. 406/2009/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o prizadevanju držav članic za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da do leta 2020 izpolnijo zavezo Skupnosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (v nadaljevanju: odločba 406/2009/ES; UL L št. 140 z dne 5. 6. 2009, str. 136).

⁹⁹ [URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_2499], 9. 4. 2021.

zagotavljal stabilen okvir za izvajanje aktivnosti in gradil na že sprejetih programih in uveljavljenih instrumentih in ukrepih, jih krepil in nadgrajeval ter dopolnjeval z novimi in dodatnimi ukrepi. Ti programi, ki jih je vlada do decembra 2014 že sprejela, so bili:

- Akcijski načrt za obnovljive vire energije za obdobje 2010–2020;¹⁰⁰
- Akcijska načrta za energetska učinkovitost za obdobje 2008–2016 ter 2017–2020;¹⁰¹
- Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki.¹⁰²

Operativni program sledi cilju glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov iz odločbe 406/2009/ES, ki je tudi pravno obvezujoči cilj Republike Slovenije do leta 2020. Kljub temu pa je operativni program zaradi doseganja dolgoročnih ciljev glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov do leta 2030 določil tudi bolj ambiciozne indikativne cilje, ki so predvidevali skupno zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov v EU ESD za 9 % do leta 2020 glede na leto 2005. V tabeli 7 predstavljamo v operativnem programu določene indikativne sektorske cilje sprememb izpustov toplogrednih plinov v sektorjih EU ESD do leta 2020 in 2030 glede na leto 2005. Kljub temu da gre za neobvezujoče, indikativne cilje, pa jih v reviziji upoštevamo kot merilo uspešnosti Republike Slovenije na področju zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov. Po naši oceni so v operativnem programu določeni cilji specifični, merljivi, dosegljivi, relevantni in časovno določeni.¹⁰³

Tabela 7 Sektorski cilji sprememb izpustov toplogrednih plinov v sektorjih EU ESD do leta 2020 in 2030 ter dolgoročna vizija do leta 2050 glede na leto 2005

	Indikativni cilji spremembe v % glede na leto 2005		
	v letu 2020	v letu 2030	v letu 2050
Promet	27	18	–90
Široka raba ¹⁰⁴	–53	–66	brezogljična raba energije
Kmetijstvo	5	6	–42 do –49
Ravnanje z odpadki	–44	–57	–90
Industrija	–42	–32	–90
Energetika	6	–16	brezogljična oskrba z energijo

Vir: operativni program.

¹⁰⁰ [URL: <https://www.energetika-portal.si/dokumenti/strateski-razvojni-dokumenti/akcijski-nacrt-za-obnovljivo-energijo/>], 9. 4. 2021.

¹⁰¹ [URL: <https://www.energetika-portal.si/dokumenti/strateski-razvojni-dokumenti/akcijski-nacrt-za-energetsko-ucinkovitost/>], 9. 4. 2021.

¹⁰² Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki, [URL: <https://e-uprava.gov.si/download/edemokracija/datotekaVsebine/117926>], je veljal do leta 2016, ko sta bila sprejeta Program ravnanja z odpadki in Program preprečevanja odpadkov Republike Slovenije (v nadaljevanju: PRzO), [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Operativni-programi/op_odpadki.pdf], 9. 4. 2021.

¹⁰³ Angl.: *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound* (SMART).

¹⁰⁴ Raba energije v gospodinjstvih, storitvah in kmetijstvu (vir: operativni program).

Pojasnilo MOP

Operativni program določa indikativne sektorske cilje le za leto 2020, ne pa tudi letnih sektorskih ciljev. Za lažje spremljanje izpustov toplogrednih plinov se uporablja indikativna trajektorija, v kateri se s pomočjo linearne interpolacije določijo vrednosti za posamezno leto v obdobju 2013–2020.

V nadaljevanju tega poročila za vrednosti, določene na opisani način za posamezno leto, uporabljamo izraz letni sektorski cilji.

V okviru priprave operativnega programa je bila izvedena tudi ocena izvajanja Operativnega programa zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012¹⁰⁵ (v nadaljevanju: ocena izvajanja operativnega programa do leta 2012), ki je poleg EU ESD vseboval tudi EU ETS. V obdobju 2008–2012 je Slovenija dosegla zastavljeni cilj iz Kjotskega protokola, ki je bil zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov za 8 %. Kljub temu pa je ocena izvajanja 24 ukrepov operativnega programa do leta 2012 pokazala na neučinkovito izvajanje ukrepov. Izvajanje le 3 ukrepov je bilo ocenjeno kot zadovoljivo, 17 kot delno zadovoljivo, izvajanje 4 ukrepov pa kot nezadovoljivo. Za izvajanje ukrepov je bilo skupaj porabljenih 15,5 % več sredstev ter dosežen za 20,8 % manjši učinek, kot je bilo načrtovano.¹⁰⁶ Kot nezadovoljivo je bilo ocenjeno izvajanje po 2 ukrepov s področja industrije in prometa.¹⁰⁷ Ukrepi so se izvajali bistveno počasneje od načrta. Sočasno s subvencioniranjem ukrepov za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov so bili subvencionirani tudi ukrepi, ki so izpuste povečevali. Slednji so bili subvencionirani celo v večji meri kot ukrepi, ki naj bi izpuste toplogrednih plinov zmanjševali; v obdobju 2008–2011 so subvencije za fosilna goriva obsegale 425,7 milijona EUR, hkrati pa je bilo v obdobju 2008–2012 izplačanih 369 milijonov EUR subvencij za zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov.

Tudi v okviru operativnega programa so bili za obdobje 2014–2020 za vsak posamezni sektor določeni ukrepi, ki bi jih pristojni morali izvesti za doseg ciljev operativnega programa, vendar pa ti večinoma niso bili določeni na način, da bi bilo mogoče oceniti, v kolikšni meri je bil posamezni ukrep izveden. Poleg tega tudi v letnih poročilih MOP o izvajanju operativnega programa in Podnebnih ogledalih ni bila ocenjena učinkovitost izvajanja posameznih ukrepov, podan je bil le opis aktivnosti, ki so bile v okviru posameznega ukrepa izvedene.

So pa bili v okviru operativnega programa za oceno doseganja ciljev in učinkov posameznih ukrepov po posameznih sektorjih določeni kazalci izvajanja operativnega programa. Kazalci so bili zastavljeni tako, da se prek nekaterih lahko spremlja doseganje ciljev glede skupnih izpustov toplogrednih plinov v EU ESD ter indikativnih sektorskih ciljev, drugi kazalci pa so namenjeni spremljanju učinkov posameznih ukrepov.

Gibanje kazalcev se spremlja glede na njihove začetne vrednosti in določene ciljne vrednosti za leto 2020. Ciljne vrednosti nekaterih kazalcev v operativnem programu niso bile določene in so se

¹⁰⁵ [URL: <https://e-uprava.gov.si/.download/edemokracija/datotekaVsebinske/157062>], 9. 4. 2021.

¹⁰⁶ Skupni javnofinančni stroški za izvajanje operativnega programa do leta 2012 v obdobju 2008–2012 so bili ocenjeni na 670 milijonov EUR, kar je za 90 milijonov EUR več od predvidenega. Učinki ukrepov so bili ocenjeni na 2.783 kt CO₂ ekv, kar je za 731 kt CO₂ ekv manj od načrtovanega.

¹⁰⁷ Na področju prometa sta to spodbujanje javnega potniškega prometa in emisije toplogrednih plinov iz tranzitnega prometa, na področju industrije pa ukrepi v industriji in okoljska dajatev za onesnaževanje zraka z emisijo CO₂.

določile šele naknadno, ciljne vrednosti nekaj kazalcev pa so se zaradi metodoloških sprememb naknadno spremenile. Ocenjujemo, da doseganje ciljnih vrednosti posameznih kazalcev pozitivno vpliva tudi na sektorsko doseganje ciljev in s tem ciljev operativnega programa. Vendar pa tudi doseganje ciljnih vrednosti vseh kazalcev ne bi predstavljalo zagotovila, da bodo doseženi tudi sektorski cilji in cilji operativnega programa. Zato smo lahko uspešnost izvajanja operativnega programa večinoma presojali predvsem na podlagi dejanskih in ciljnih izpustov toplogrednih plinov skupaj in za posamezni sektor.

Pojasnilo MOP

Ni nujno, da se bo tudi doseganje ciljnih vrednosti za vse kazalce odražalo v doseženih ciljih za sektorske in skupne izpuste, ker na to vplivajo tudi zunanji dejavniki, med njimi na primer gospodarska rast, obseg prometa ter drugi. Zato se poleg kazalcev spremljajo tudi izpusti toplogrednih plinov po posameznih sektorjih in skupni izpusti toplogrednih plinov v EU ESD.

Operativni program je predvideval postopno znižanje okolju škodljivih subvencij.¹⁰⁸ Postopno zmanjšanje subvencij naj bi izvedla pristojna ministrstva, pri čemer pa konkretnjših ciljev operativni program ni določil.¹⁰⁹ Glede na podatke o okolju škodljivih subvencijah¹¹⁰, ki so bile pripravljene v okviru projekta Podnebna pot 2050, je obseg škodljivih subvencij v letu 2018 znašal 124,3 milijona EUR ter se je v primerjavi z letom 2013 povečal za 7,9 %. Skupen znesek okolju škodljivih subvencij v obdobju 2013–2018 je znašal 733,4 milijona EUR, kar predstavlja 65 % sredstev, ki jih je za izvajanje vseh ukrepov predvidel operativni program. Stanje na področju okolju škodljivih subvencij se je v primerjavi z obdobjem pred sprejemom operativnega programa glede povprečnega letnega zneska okolju škodljivih subvencij celo poslabšalo.¹¹¹ Navedeno po naši oceni ni v skladu z operativnim programom in ne prispeva k zmanjševanju izpustov toplogrednih plinov.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj prek pristojnih ministrstev okrepi aktivnosti glede postopnega zmanjševanja okolju škodljivih subvencij, pri tem pa naj upošteva uravnoteženost med ekonomskimi in okoljskimi vplivi teh subvencij.

¹⁰⁸ Vlada je s sklepom št. 35400-2/2017/9 z dne 24. 5. 2018 potrdila Zaključno poročilo o izvedbi vladnega strateškega razvojnega projekta Zelena proračunska reforma. V projektu je bila opravljena analiza stanja spodbud glede na vpliv na okolje ter podana nekatera priporočila. Pripravljena je bila tudi definicija okolju škodljivih in prijaznih spodbud in ravnanj, [URL: <https://www.gov.si/assets/Uploads/eb81ce3474/Zelena-proracunska-reforma-Okoljski-in-javnofinancni-vidik-spodbud-v-Sloveniji.pdf>], 9. 4. 2021. Kljub temu pa iz Podnebnega ogledala 2020, Večsektorski ukrepi izhaja, da ni enotne definicije okolju škodljivih subvencij – metodologija spodbud, ki so v nasprotju s cilji zmanjševanja izpustov, in da v Sloveniji še ni uveljavljena ter je tudi mednarodno še v razvoju.

¹⁰⁹ Kazalec št. 18, to je kazalec zmanjšanje subvencij, ki so v nasprotju s cilji operativnega programa, določa, da naj bi se subvencije do leta 2020 zmanjšale za 100 % glede na leto 2011, pri tem pa vrednost okolju škodljivih subvencij v letu 2011 ni prikazana oziroma je navedena kot 0.

¹¹⁰ [PO24] Spodbude, ki so v nasprotju s cilji zmanjševanja izpustov TGP, [URL: <http://kazalci.arso.gov.si/sl/content/spodbude-ki-so-v-nasprotju-s-cilji-zmanjsevanja-izpustov-tgp>], 9. 4. 2021.

¹¹¹ Kot izhaja iz podatkov, pripravljenih v okviru projekta Podnebna pot 2050, je v obdobju 2013–2018 znesek škodljivih subvencij znašal 122,23 milijona EUR na leto. Po podatkih ocene izvajanja operativnega programa do leta 2012 pa so subvencije za fosilna goriva znašale 106,4 milijona EUR na leto.

Izpusti toplogrednih plinov v EU ESD so se do leta 2018 zmanjšali za 5,9 % glede na leto 2005.¹¹² Prve ocene za leto 2019 kažejo, da se bodo izpusti toplogrednih plinov v EU ESD zmanjšali za 3,4 % v primerjavi z letom 2018. Prve ocene prav tako kažejo, da se bodo izpusti zmanjšali tudi v letu 2020, kar naj bi bilo predvsem posledica zmanjšanja obsega prometa zaradi epidemije covid-19, po izhodu iz epidemije pa MOP pričakuje ponovno rast izpustov toplogrednih plinov.¹¹³ Navedeno pomeni, da bo Republika Slovenija cilj, določen na ravni EU glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov do leta 2020 v EU ESD, skoraj gotovo dosegla. Glede na trend gibanja dejanskih izpustov toplogrednih plinov v EU ESD do leta 2018 in napovedi MOP za gibanja dejanskih izpustov v letih 2019 in 2020 pa je doseganje bolj ambicioznega nacionalnega cilja, določenega v operativnem programu, negotovo, saj so dejanski izpusti v letu 2018 presegali skupni cilj za to leto (tabela 8).

Tabela 8 Letni skupni cilji in dejanski izpusti v EU ESD

	v kt CO ₂ ekv						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cilj 2020
Letni skupni cilji	11.325	11.225	11.125	11.025	10.925	10.825	10.625
Dejanski izpusti	10.916	10.458	10.639	11.127	10.795	11.008	

Vir: podatki MOP.

V okviru projekta Podnebna pot 2050 od leta 2017 poteka spremljanje napredka pri zmanjševanju izpustov toplogrednih plinov v sektorjih EU ESD. Glavne ugotovitve so predstavljene v letnem Podnebnem ogledalu, ki je bilo pripravljeno v letih 2018, 2019 in 2020. V Podnebnem ogledalu 2020 je bila predstavljena ocena doseganja skupnega in sektorskih ciljev glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov. Pri tem pa je bil v analizi kot skupni cilj za leto 2020 upoštevan cilj iz odločbe 406/2009/ES in ne iz operativnega programa. Ocene so bile določene za doseganje ciljev v letu 2018 ter dolgoročno doseganje ciljev do leta 2020 in naprej, prikazujemo jih v tabeli 9.

¹¹² Podnebno ogledalo 2020, Ocena doseganja ciljev.

¹¹³ Četrto poročilo o izvajanju Operativnega programa ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020, julij 2020.

Tabela 9 Doseganje ciljev v letu 2018 in ocena doseganja ciljev v letu 2020 in naprej

	2018	2020 in naprej
Skupni mednarodno določeni cilj	dosežen letni cilj	doseganje cilja v letu 2020 in naprej bi lahko bilo ogroženo
Promet	letni cilj ni bil dosežen zaradi sprememb v metodologiji	doseganje cilja v letu 2020 in naprej bi lahko bilo ogroženo
Kmetijstvo	dosežen letni cilj	doseganje cilja v letu 2020 in dobri obeti za naprej
Široka raba	dosežen letni cilj	doseganje cilja v letu 2020 in naprej bi lahko bilo ogroženo
Industrija	letni cilj ni bil dosežen	doseganje cilja v letu 2020 in naprej zelo ogroženo
Energetika	dosežen letni cilj	doseganje cilja v letu 2020 in naprej bi lahko bilo ogroženo
Ravnanje z odpadki	dosežen letni cilj	doseganje cilja v letu 2020 in naprej bi lahko bilo ogroženo

Vir: Podnebno ogledalo 2020.

Pojasnilo MOP

Doseganje skupnega cilja po odločbi 406/2009/ES v letu 2020 zaradi shranjenih enot dodeljenih letnih emisij iz prejšnjih let (razvidno iz Uredbe o izvajanju Odločbe (EU) o prizadevanju držav članic za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da do leta 2020 izpolnijo zavezo Skupnosti za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov¹¹⁴) ter pandemije covid-19 po vsej verjetnosti ni ogroženo. Doseganje letnih ciljev po letu 2020 pa bi lahko bilo ogroženo.

Vzrok za nedoseganje letnega cilja za sektor promet v letu 2018 je predvsem v neizvajanju ukrepov in ne v spremembi metodologije.

Podnebno ogledalo 2020 je predstavilo tudi pregled doseganja ciljnih vrednosti 42 kazalcev za spremljanje izvajanja operativnega programa v letu 2018 ter oceno doseganja ciljev teh kazalcev za leto 2020 (in naprej). Gre za kazalce za spremljanje izvajanja ukrepov po posameznih sektorjih iz tabele 9 (več o izvajanju teh ukrepov v točki 3.4 tega poročila) ter poleg tega še za kazalce, ki se nanašajo na zeleno rast gospodarstva, LULUCF, OVE in URE.

Glede na podatke iz Podnebnega ogledala 2020 je bila v letu 2018 dosežena letna ciljna vrednost pri 18 % oziroma 42,9 % kazalcih. Pri 24 kazalcih v letu 2018 cilj ni bil dosežen, od tega pri 7 kazalcih cilj ni bil dosežen zaradi sprememb metodologije.

Avtorji Podnebnega ogledala 2020 ocenjujejo, da bomo pri dolgoročnem doseganju ciljnih vrednosti teh kazalcev bistveno manj uspešni kot v letu 2018. Ciljne vrednosti naj bi namreč bile dosežene le pri 5 % oziroma 11,9 % kazalcih. Pri 25 kazalcih obstaja tveganje, da dolgoročni cilj ne bo dosežen, pri 11 kazalcih je dolgoročno doseganje cilja zelo ogroženo, za 1 kazalec pa ocena ni bila podana. Navedeno po naši oceni nakazuje na potrebo po intenzivnejšem izvajanju ukrepov na področju EU ESD.

Evropski svet je v sklepih z dne 23. in 24. 10. 2014 o okviru podnebne in energetske politike do leta 2030 podprl zavezujoč cilj 30-odstotnega zmanjšanja v sektorjih EU ESD do leta 2030 v primerjavi

¹¹⁴ Uradni list RS, št. 15/17, 55/17, 23/18, 25/19, 22/20 in 16/21.

z letom 2005. V letu 2018 je bila na ravni EU sprejeta nova uredba¹¹⁵, ki določa, da mora Republika Slovenija do leta 2030 v sektorjih EU ESD doseči zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov v višini 15 % glede na leto 2005, kar pomeni, da bodo cilji do leta 2030 bistveno ambicioznejši kot cilji do leta 2020.

Republika Slovenija si je določila še ambicioznejši cilj glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov v EU ESD, in sicer 20-odstotno zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov do leta 2030 glede na leto 2005.¹¹⁶

3.2 Financiranje

Skupni javnofinančni stroški izvajanja operativnega programa v obdobju 2014–2020 so bili ocenjeni na 1,020 milijarde EUR. Ključni viri nepovratnih sredstev za izvajanje ukrepov naj bi bili:

- prispevek za energetska učinkovitost,
- sredstva podnebne sklada,
- sredstva strukturnih in investicijskih skladov EU za izvajanje kohezijske in kmetijske politike v finančni perspektivi 2014–2020,
- proračunska sredstva za zagotavljanje slovenske udeležbe pri izvajanju kohezijske in kmetijske politike,
- sredstva drugih programov EU v finančni perspektivi 2014–2020.

Prehod na nizkoogljično gospodarstvo ter krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij sta med tematskimi cilji evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020, kar je pomembno za izvajanje ukrepov operativnega programa, zato naj bi bili predvideni ukrepi v velikem deležu financirani iz sredstev evropskih investicijskih in strukturnih skladov. Predvidena nepovratna sredstva za izvedbo operativnega programa po ministrstvih so predstavljena v tabeli 10.

Tabela 10 Predvidena nepovratna sredstva za izvedbo operativnega programa po ministrstvih

v milijon EUR							
Ministrstvo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 Skupaj
MZI	73	81	82	83	83	83	84 569
MOP	1	1	1	1	2	2	2 10
MKGP	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4 58,8
MGRT ¹⁾	52	53	53	55	55	57	57 382
Skupaj	134,4	143,4	144,4	147,4	148,4	150,4	151,4 1.019,8

Opomba: ¹⁾ Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

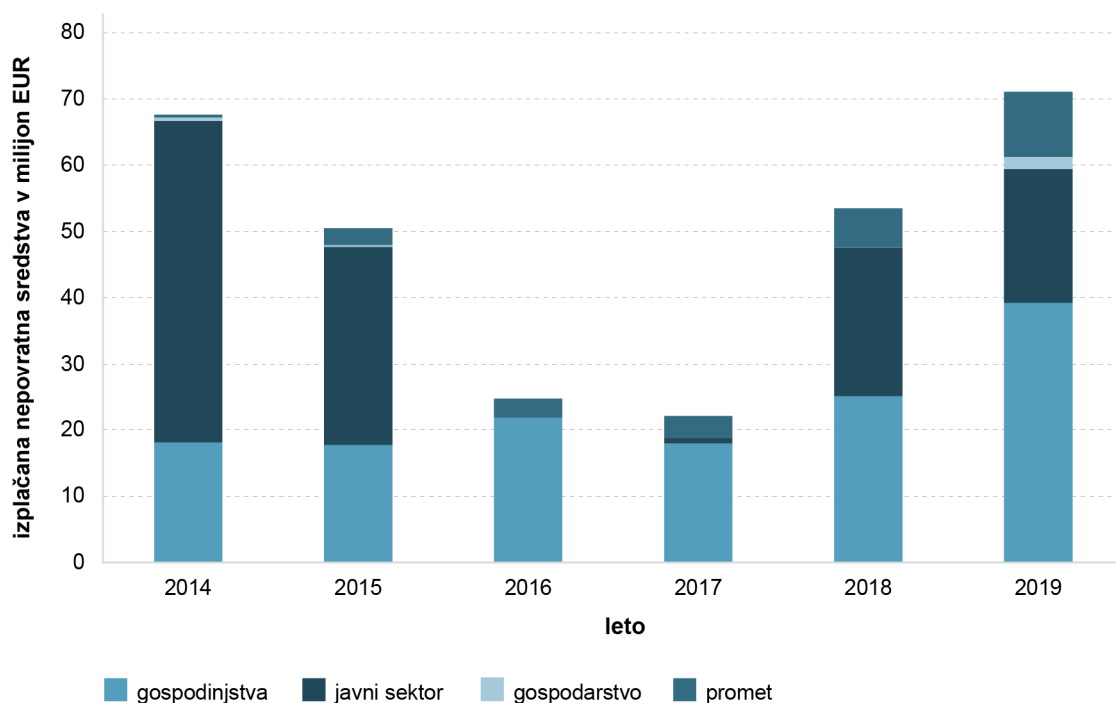
Vir: operativni program.

¹¹⁵ Uredba (EU) 2018/842 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o zavezujočem letnem zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za države članice v obdobju od 2021 do 2030 kot prispevku k podnebnim ukrepom za izpolnitev zavez iz Pariškega sporazuma ter o spremembi Uredbe (EU) št. 525/2013 (UL L št. 156 z dne 19. 6. 2018, str. 26).

¹¹⁶ NEPN v projekcijah pri zmanjševanju celotnih izpustov predvideva celo 25-odstotno zmanjšanje izpustov v EU ESD do leta 2030.

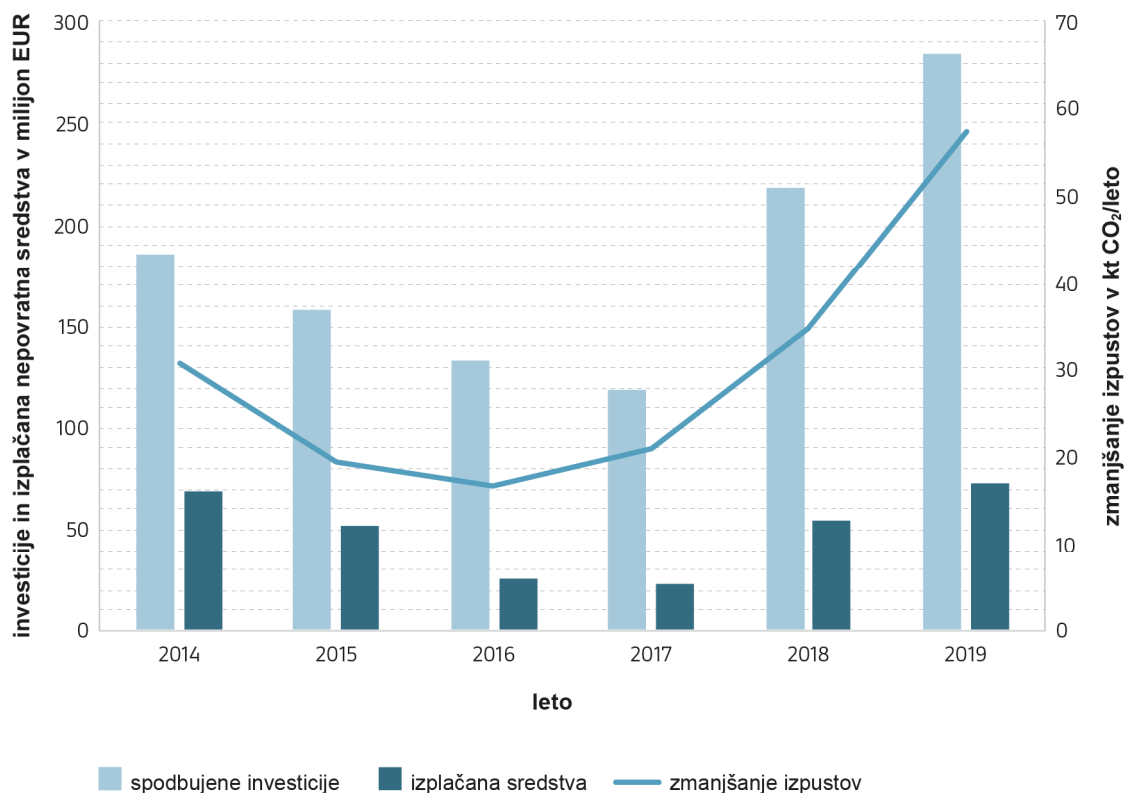
V okviru projekta Podnebna pot 2050 je bila v Podnebnem ogledalu 2020 izdelana analiza izplačanih nepovratnih sredstev po letih glede na to, kolikšen obseg investicij je bil v posameznem letu izveden in kolikšno je bilo zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov. V omenjeno analizo izplačanih nepovratnih sredstev ni bilo vključeno: večina investicij v prometno infrastrukturo, sredstva za spodbujanje ukrepov v sistemih za ravnanje z odpadki in sistemih daljinskega ogrevanja ter kohezijska sredstva MKGP. Ker MOP s podrobnejšimi podatki o financiranju operativnega programa ne razpolaga, zaradi določitve revidirancev in zajema podatkov pa tudi sami nismo uspeli pridobiti popolnih podatkov o financiranju operativnega programa, nismo mogli preveriti, ali so bila finančna sredstva res zagotovljena v skladu z operativnim programom. Delne podatke o nepovratnih sredstvih po subjektih oziroma sektorjih po letih prikazujemo na sliki 11, delne podatke o nepovratnih sredstvih, skupno izvedenih investicijah ter zmanjšanju izpustov toplogrednih plinov po letih pa na sliki 12.

Slika 11 Nepovratna sredstva po subjektih po letih



Vir: Podnebno ogledalo 2020, Ocena doseganja ciljev.

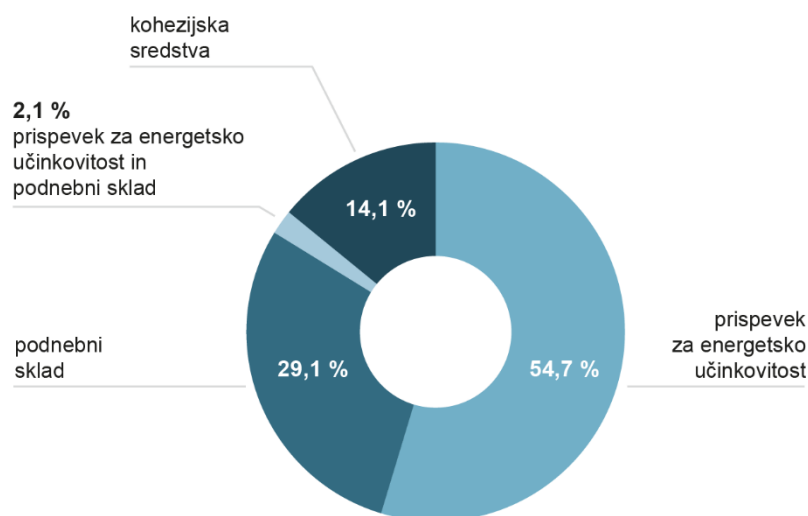
Slika 12 Nepovratna sredstva, skupno izvedene investicije ter zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov po letih



Vir: Podnebno ogledalo 2020, Ocena doseganja ciljev.

Glede na dostopne podatke se je obseg nepovratnih sredstev od leta 2014 do vključno 2017 zmanjševal, po letu 2017 pa narašča in je v letu 2019 že presegel obseg nepovratnih sredstev iz leta 2014. Povečali so se tudi učinki izplačanih nepovratnih sredstev; zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov glede na nepovratna sredstva se je od leta 2014 do vključno 2019 izboljšalo za 77,7 %. Največji del nepovratnih sredstev je bil izplačan iz prispevka za energetske učinkovitost. Strukturo virov nepovratnih sredstev predstavljamo na sliki 13.

Slika 13 Struktura virov nepovratnih sredstev



Vir: Podnebno ogledalo 2020, Ocena doseganja ciljev.

Financiranje izvajanja operativnega programa poleg pristojnih ministrstev izvaja tudi Eko sklad, ki je javni finančni sklad po predpisih o javnih skladih, ki spodbuja trajnostni razvoj s financiranjem naložb za preprečevanje, odpravljanje ali zmanjšanje obremenjevanja okolja. V obdobju od leta 2013 do vključno 2019 je Eko sklad odobril skupaj 10.711 kreditov v skupnem znesku 231,9 milijona EUR, izplačal skupaj 213,6 milijona EUR nepovratnih sredstev, s katerimi je skupaj z izvajanjem mreže energetskega svetovanja za občane (v nadaljevanju: mreža ENSVET) dosegel skupaj 1.333,1 GWh prihranka energije in zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov za 319,3 kt CO₂ letno.¹¹⁷

3.3 Koordinacija in poročanje

Za koordinacijo in poročanje o izvajanju operativnega programa je določeno MOP, ki vodi in spremlja izvajanje operativnega programa in sodeluje s sektorji pri pripravi, uveljavljanju in izvajanju ukrepov operativnega programa. MOP prav tako sodeluje z relevantnimi deležniki, kot so lokalne skupnosti, nevladne organizacije, gospodarstvo in raziskovalne institucije. Za doseganje ciljev operativnega programa sodeluje tudi pri oblikovanju prioritet sektorskih, medsektorskih in razvojnih programov ter ukrepov in instrumentov in v okviru postopkov celovite presoje vplivov na okolje in z drugimi aktivnostmi zagotavlja integracijo ciljev zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov v sektorske programe.

V skladu z operativnim programom je za koordinacijo izvajanja operativnega programa pristojno MOP, ki pa v okviru operativnega programa glede tega ni dobilo nobenih dodatnih pristojnosti.

¹¹⁷ Letna poročila Eko sklada.

Pojasnilo MOP

V primeru, da evidence emisij in kazalci za spremljanje izvajanja ukrepov kažejo na odmik od ciljnih vrednosti, to v poročilu o izvajanju operativnega programa MOP izpostavi ter ga pošlje v medresorsko usklajevanje resorjem, ki so vključeni ali pristojni za izvajanje ukrepov. MOP po potrebi organizira dodatne usklajevalne sestanke z namenom razjasnitve napredka pri izvajanju ukrepov.

MOP vpliva na delo drugih organov pri izvajanju operativnega programa tudi s predlaganjem prednostnih ukrepov za sofinanciranje s sredstvi podnebnega sklada, z vključevanjem v postopke priprave gradiv ministrstev s teh področij ter s podajo mnenj v postopku medresorskega usklajevanja gradiv, sodelovanja v različnih delovnih skupinah in ob pripravi strategij, ki vplivajo na doseganje ciljev zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov.

Priporočilo

MOP priporočamo, naj se še naprej aktivno vključuje v sodelovanje z drugimi ministrstvi pri pripravi in izvajanju ukrepov, ki vplivajo na izpuste toplogrednih plinov.

V primerih, ko med ministrstvi ni doseženega soglasja, odloči o spornem vprašanju vlada¹¹⁸. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je vlada le v enem primeru, in sicer januarja 2016 na predlog MOP odločila o spornem vprašanju ter v sklepu k prvemu poročilu o izvajanju operativnega programa naložila Ministrstvu za finance, MZI in MOP, da pospešijo izvajanje ukrepov operativnega programa, določenih v poglavjih Zelena rast gospodarstva, Stavbe in Promet, načrtujejo proračunska sredstva in administrativne zmogljivosti za izvajanje ukrepov v načrtovanem obsegu ter o napredku pri izvajanju ukrepov redno poročajo MOP.

MOP je podoben predlog z usmeritvami za pospešitev izvajanja ukrepov novembra 2017 podalo tudi k predlogu sklepa k drugemu poročilu o izvajanju operativnega programa¹¹⁹, vendar je te usmeritve zaradi mnenja Službe vlade za zakonodajo¹²⁰, da izhajajo že iz operativnega programa in so zato nepotrebne, črtalo.

Ocenjujemo, da bi morala vlada aktivneje spremljati in usmerjati aktivnosti za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov v EU ESD oziroma to prenesti na ministrstvo ali drug organ in mu za ta namen podeliti potrebne pristojnosti ter orodja za koordinacijo politik. Navedeno bi po naši oceni prispevalo k boljšemu izvajanju ukrepov operativnega programa predvsem na področjih, kjer so možnosti za zmanjšanje izpustov največje. Operativni program je MOP dodelil nalogo koordinacije, vendar pa MOP ni prejelo nobenega orodja, s katerim bi lahko to nalogo izvajalo in vplivalo na ravnanje drugih organov pri izvajanju operativnega programa. Po ocenah MOP bi se lahko izpusti toplogrednih plinov zmanjšali predvsem prek izvajanja ukrepov na področju javnega potniškega prometa in davčne politike oziroma okolju škodljivih subvencij.

¹¹⁸ 61. člen Zakona o državni upravi.

¹¹⁹ Predlog sklepa vlade št. 35407-6/2017-1 z dne 21. 11. 2017.

¹²⁰ Št. 354-64/2017/2 z dne 1. 12. 2017.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj aktivneje spremlja in usmerja aktivnosti za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov v EU ESD oziroma naj to prenese na ministrstvo ali drug organ in mu za ta namen podeli potrebne pristojnosti ter orodja za koordinacijo politik.

MOP priporočamo, naj še večjo pozornost nameni ozaveščanju in izobraževanju javnosti o vplivih obnašanja posameznika na izpuste toplogrednih plinov in možnostih za spremembo vzorcev obnašanja.

V skladu z operativnim programom je vlada zagotovila spremljanje izvajanja operativnega programa tako, da mora MOP vsako leto do 15. 6. vladi predložiti letno poročilo o izvajanju operativnega programa. MOP je pripravilo 3 letna poročila o izvajanju operativnega programa¹²¹, v letu 2019 pa MOP ni pripravilo letnega poročila o izvajanju operativnega programa. V letu 2020 je MOP letno poročilo pripravilo za 2 leti.¹²²

Pojasnilo MOP

Četrto poročilo o izvajanju operativnega programa v letu 2019 ni bilo pripravljeno zaradi kadrovskega primanjkljaja. Pripravljeno je bilo v letu 2020 ter vsebuje interpretacijo podatkov iz Podnebnega ogledala 2019 in Podnebnega ogledala 2020.

Ocenjujemo, da MOP svojih nalog glede koordinacije izvajanja operativnega programa in poročanja o izvajanju operativnega programa ni ustrezno izvajalo.

Strokovne podlage za pripravo operativnega programa in letnih poročil o izvajanju operativnega programa za MOP je v obdobju od leta 2013 do leta 2017 pripravljala Institut Jožef Stefan, za kar mu je MOP od leta 2013 plačalo skupaj 173.410 EUR, od leta 2018 pa se strokovne podlage pripravljajo v okviru Podnebnega ogledala.

Od leta 2018 se kot podpora spremljanju in izvajanju operativnega programa pripravlja Podnebno ogledalo. MOP ne spremlja, kako posamezni subjekti, odgovorni za izvajanje operativnega programa, upoštevajo ugotovitve glede ukrepov in priporočil iz Podnebnih ogledal.

Pojasnilo MOP

MOP za spremljanje in preverjanje izvajanja priporočil nima zadostnih kadrovskega zmogljivosti, saj zaposleni na Oddelku za podnebne spremembe izvajajo redne delovne naloge, ki izhajajo iz zakonodaje v pristojnosti MOP in drugih nalog, kot je spremljanje izvajanja pogodb. Za namen spremljanja in usmerjanja je bil v okviru projekta Podnebna pot 2050 predviden usmerjevalni odbor, sestavljen iz

¹²¹ [URL: <https://www.gov.si/teme/zmanjsanje-emisij-toplogrednih-plinov/>], 9. 4. 2021.

¹²² Sklep vlade št. 35405-2/2020/4 z dne 17. 9. 2020.

visokih predstavnikov ministrstev, ter redna letna srečanja ob pripravi zvezkov Podnebnega ogledala in ob predstavitvi letnih Podnebnih ogledal.

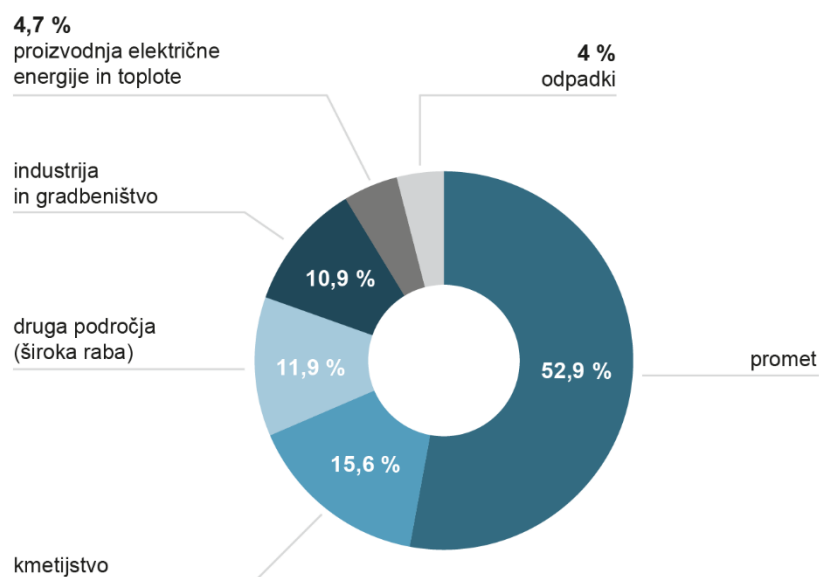
Usmerjevalni odbor je sestavljen iz predstavnikov MOP, MKGP, MZI, Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko ter predstavnika Skupnosti občin Slovenije.¹²³ Usmerjevalni odbor naj bi se sestal najmanj 1-krat letno in po potrebi.

Glede na zapisnike, posredovane s strani MOP, se je usmerjevalni odbor sestal 2-krat, prvič septembra 2017 in drugič februarja 2019. Usmerjevalni odbor projekta Podnebna pot 2050 služi predvsem za spremljanje izvajanja operativnega programa ter posledično kot podpora pri njegovem izvajanju, nima pa pristojnosti, da bi dejansko odločal o izvajanju in morebitnih spremembah operativnega programa.

3.4 Izvajanje ukrepov

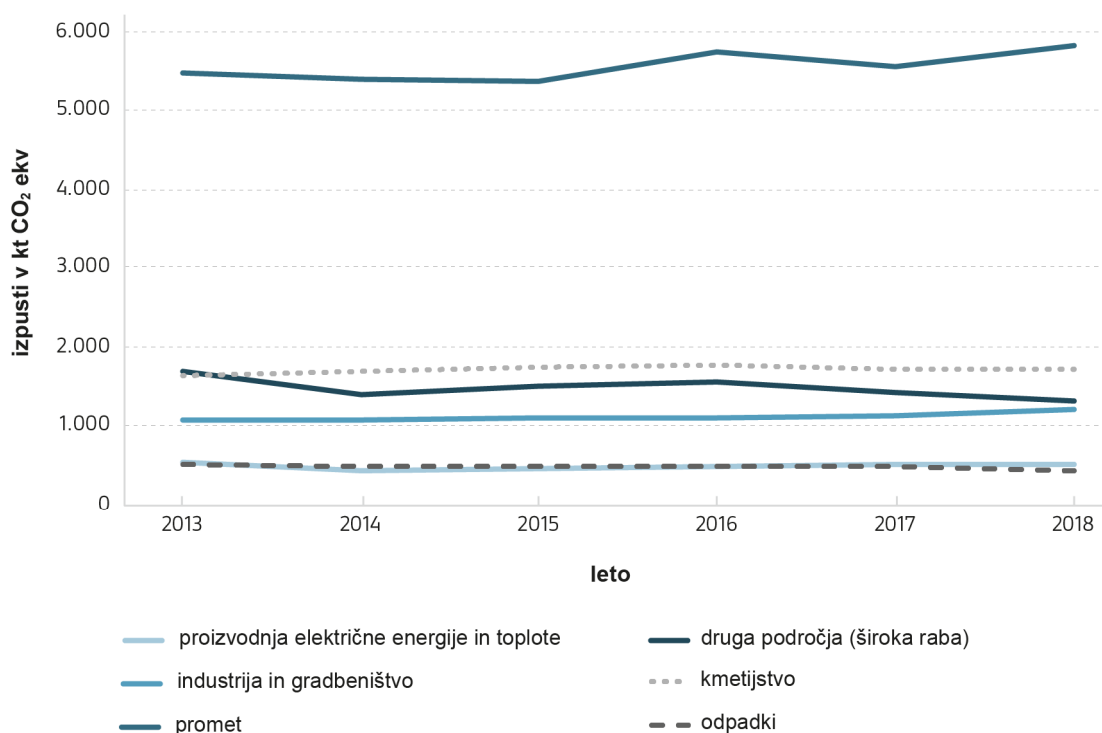
V izpuste toplogrednih plinov v okviru EU ESD so vključeni izpusti iz 6 sektorjev. V okviru teh sektorjev so poleg ukrepov, ki se nanašajo na EU ESD kot celoto, določeni tudi ukrepi za posamezen sektor za zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov. Deleži izpustov toplogrednih plinov v posameznem sektorju v letu 2018 so prikazani na sliki 14, gibanje izpustov toplogrednih plinov v obdobju od leta 2013 do leta 2018 pa na sliki 15.

Slika 14 Deleži izpustov toplogrednih plinov v posameznem sektorju v letu 2018



Vir: podatki MOP.

¹²³ [URL: <https://www.podnebnapot2050.si/o-projektu/usmerjevalni-odbor/>], 9. 4. 2021.

Slika 15 Gibanje izpustov toplogrednih plinov v obdobju od leta 2013 do leta 2018


Vir: podatki MOP.

Ugotovimo lahko, da je najpomembnejši sektor v EU ESD promet, katerega izpusti se tako po deležu kot tudi absolutno še povečujejo.

Za izvajanje ukrepov v sektorjih so odgovorni revidiranci, ki izvajanja ukrepov operativnega programa po naši oceni ne spremljajo celovito in sistematično. To oceno smo oblikovali na podlagi dejstva, da revidiranci niso vedno razpolagali z dokumentacijo o izvajanju operativnega programa, temveč so jo pridobili od organov v sestavi, notranjih organizacijskih enot in drugih deležnikov šele na podlagi naših zaprosil. Zaradi velikega števila izvedenih aktivnosti v okviru izvajanja operativnega programa so predstavljene le pomembnejše in še te zgolj okvirno.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj vzpostavi obveznost ministrstev, ki izvajajo ukrepe za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov, da najmanj 1-krat letno poročajo (vladi, ministrstvu, pristojnemu za podnebne spremembe, ali drugemu organu) o izvedbi ukrepov, porabljenih sredstvih ter doseženih učinkih ter na podlagi analize teh poročil izvedejo prilagoditve izvajanja ukrepov.

Vladi priporočamo, naj več finančnih sredstev nameni sektorjem EU ESD, kjer so učinki glede na vložena sredstva največji in kjer so tveganja glede doseganja ciljev največja.

3.4.1 Promet

Leta 2013 je sektor promet povzročil skupaj 5.469 kt CO₂ ekv oziroma 50,1 % izpustov toplogrednih plinov v EU ESD. Do leta 2018 so se izpusti toplogrednih plinov v tem sektorju povečali na 5.822 kt CO₂ ekv oziroma 52,9 % izpustov toplogrednih plinov v EU ESD, s čimer je to sektor z največ izpusti toplogrednih plinov v EU ESD. Slovenija sodi med 5 držav članic EU, kjer so se izpusti toplogrednih plinov v sektorju promet povečali v največji meri.¹²⁴

Dejavniki, ki vplivajo na izpuste toplogrednih plinov v sektorju promet, so:

- učinkovitost vozil in vožnje,
- dostopnost javnega potniškega prometa,
- uveljavljanje novih in inovativnih tehnologij ter goriv z nižjimi izpusti CO₂,
- razvoj trajnostne prometne infrastrukture,
- ukrepi, usmerjeni v zmanjšanje potreb po transportu: uporaba informatike s tehničkim komuniciranjem, prostorsko načrtovanje in podobno.

Najbolj pa na izpuste toplogrednih plinov vplivata aktivnost v sektorju promet (prometno delo¹²⁵) in izvoz goriva v rezervoarjih vozil (tranzitni promet).

Po naši oceni ima pomemben vpliv na zmanjšanje izpustov v sektorju promet tudi odločitev vsakega posameznika o tem, kako pogosto in katero prevozno sredstvo bo uporabil. Z vidika izpustov je javni potniški prevoz primernejši kot osebni prevoz z avtomobili, saj so specifični izpusti na potniški kilometer za javni potniški prevoz za dobrih 60 % nižji kot za osebne avtomobile.¹²⁶ V primeru uporabe avtomobila pa je pomembno tudi, kako ga bo posameznik uporabil, torej način oziroma varčnost vožnje.

Metodologija izračuna izpustov toplogrednih plinov iz prometa upošteva podatke o dejanski prodaji pogonskih goriv v Republiki Sloveniji, in sicer ne glede na to, ali je bilo gorivo prodano državljanom Republike Slovenije ali tujcem, in ne glede na to, kje je bilo gorivo porabljeno.¹²⁷ Zaradi tega so izpusti toplogrednih plinov v prometu, ki jih poroča Republika Slovenija, v veliki meri odvisni od tega, kakšne so cene goriv v Republiki Sloveniji v primerjavi s cenami goriv sosednjih držav, saj se predvsem pri tranzitnem prometu prevozniki glede na ceno goriv odločajo, v kateri državi bodo kupili gorivo. Navedeno tudi pomeni, da bi Republika Slovenija lahko administrativno zmanjšala svoje izpuste iz prometa tako, da bi zvišala ceno goriv nad raven cen sosednjih držav, vendar bi se s tem zaradi manjše prodaje goriva morala odpovedati določenemu delu proračunskih prihodkov iz naslova dajatev na goriva, pri tem pa se dejanski izpusti ne bi spremenili.

V skladu z operativnim programom je cilj v sektorju promet obvladovanje izpustov toplogrednih plinov, tako da se povečajo za največ 27 % do leta 2020 glede na leto 2005 in največ za 18 % do leta 2030

¹²⁴ Med letoma 1990 in 2017 so se izpusti povečali za 102,2 %, [URL: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/change-in-total-ghg-emissions-7#tab-chart_3], 9. 4. 2021.

¹²⁵ Mera za prometno delo je tonski kilometer.

¹²⁶ [URL: <http://kazalci.arso.gov.si/sl/content/potniski-kilometri-v-javnem-potniskem-prevozu>], 9. 4. 2021.

¹²⁷ [URL: <http://kazalci.arso.gov.si/sl/content/izpusti-toplogrednih-plinov-iz-prometa-4>], 9. 4. 2021.

glede na leto 2005. Dolgoročni cilj je zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov v sektorju promet do leta 2050 za 90 % glede na leto 2005. V skladu z operativnim programom so ukrepi prednostno usmerjeni v uveljavljanje nizkoogljičnih tehnologij, trajnostnega prevoza in zagotavljanje enake ali boljše kakovosti življenja z manj prevoženimi kilometri. NEPN je cilje za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov do leta 2030 na področju prometa še zaostрил, saj predvideva največ 12-odstotno povečanje izpustov toplogrednih plinov glede na leto 2005.

Ukrepi, katerih izvedbo v sektorju promet predvideva operativni program, so bili:

- spodbujanje konkurenčnosti javnega potniškega prometa,
- sheme subvencij za nova tovorna vozila in prostovoljnih obveznosti za tovorni promet,
- nepovratne finančne spodbude za trajnostno prometno infrastrukturo v obdobju 2014–2020,
- nepovratne finančne spodbude za železniško prometno infrastrukturo v obdobju 2014–2020,
- spodbujanje trajnostne izbire transporta v okviru obračuna potnih stroškov,
- označevanje vozil,
- subvencije za nakup novih vozil,
- trošarine za goriva v prometu,
- obvezni delež biogoriv v gorivih na trgu za pogon motornih vozil,
- spodbujanje varčne vožnje,
- zeleno javno naročanje,
- energetska učinkovitost v okviru trajnostnega prostorskega načrtovanja,
- aktivnosti za informiranje in ozaveščanje.

Ocenjena vrednost javnih sredstev, potrebnih za izvedbo ukrepov v sektorju promet v obdobju 2014–2020, je znašala 76 milijonov EUR. V ta znesek niso bila vključena sredstva za razvoj železniške infrastrukture, ki se tudi financirajo iz proračunskih sredstev. Predvideni viri financiranja so bili:

- sredstva podnebnega sklada,
- sredstva strukturnih skladov EU.

Ukrepi operativnega programa so namenjeni spodbujanju trajnostnega prometa, predvsem izboljšanju konkurenčnosti javnega potniškega prometa, spodbujanju kolesarjenja in drugih nemotoriziranih oblik prometa ter spodbujanju varčne vožnje in uporabe vozil z nič oziroma nižjimi izpusti. Ukrepe lahko delimo predvsem na povratne in nepovratne finančne spodbude, spremembe predpisov ter usposabljanje, promocijo in informiranje. Učinek vseh ukrepov na področju prometa naj bi leta 2020 znašal 1.011 kt CO₂ ekv. V okviru revizije smo preverili zgolj izvajanje tistih ukrepov, za katere so bili odgovorni revidiranci.

Ukrep spodbujanje konkurenčnosti javnega potniškega prometa je po svoji vsebini zelo širok, rezultati izvedbe ukrepa so vidni s časovnim zamikom, saj je povezan s spremembo potovalnih navad ljudi, zato je ocenjevanje uspešnosti izvajanja oteženo. MZI je kot glavne aktivnosti v okviru izvedbe tega ukrepa navedlo:

- sofinanciranje nakupa novih železniških voznih sredstev,
- znižanje cen vozovnic v železniškem prometu,

- spodbujanje konkurenčnosti javnega potniškega prometa z uvedbo hitrih linij avtobusov, uvedbo enotne vozovnice ter uvedbo brezplačnih vozovnic za nekatere skupine.

Pokazatelj uspešnosti izvedbe navedenih ukrepov je gibanje potniških kilometrov v cestnem in železniškem javnem potniškem prevozu. Skupni potniški kilometri, opravljeni z javnim potniškim prometom, so se med letoma 2013 in 2018 povečali za 2,4 %, v primerjavi z letom 2005 pa so se znižali za 10,8 %.¹²⁸

Ukrep sheme subvencij za nova tovorna vozila in prostovoljnih obveznosti za tovorni promet se ni izvajal, saj bi bile subvencije glede na pravila EU mogoče le za okoljski standard vozil, ki pa še ni na trgu.

V okviru ukrepa nepovratne finančne spodbude za trajnostno prometno infrastrukturo v obdobju 2014–2020 je MZI za razvoj kolesarjenja:

- mestnim občinam omogočilo sofinanciranje investicij v infrastrukturo, v okviru katerega je bilo potrjenih 107 projektov, od tega jih 57 vključuje tudi infrastrukturo za kolesarje z ocenjeno vrednostjo naložb 9 milijonov EUR;
- v okviru mehanizma celostnih teritorialnih naložb sofinanciralo 49 projektov, od katerih jih 42 vključuje tudi gradnjo kolesarske povezave z ocenjeno vrednostjo naložb 48 milijonov EUR;
- sofinanciralo 2 regionalni kolesarski povezavi z vrednostjo naložb 3,2 milijona EUR;
- sofinanciralo izdelavo celostnih prometnih strategij¹²⁹ za 62 občin v vrednosti 2,1 milijona EUR.

Priporočilo

MZI priporočamo, naj okrepi izvajanje ukrepov, s katerimi bo zagotovilo večjo privlačnost javnega potniškega prometa in nemotoriziranih oblik prometa (hoja, kolo) v primerjavi z osebnimi vozili.

V okviru ukrepa nepovratne finančne spodbude za železniško prometno infrastrukturo v obdobju 2014–2020 je bilo izvedenih oziroma se izvaja 6 projektov s skupno ocenjeno vrednostjo 706,9 milijona EUR. Še 2 projekta s skupno ocenjeno vrednostjo 103,7 milijona EUR sta bila ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, v pripravi (nadgradnja železniškega predora Karavanke in nadgradnja dela gorenjske proge).

Priporočilo

MZI priporočamo, naj okrepi izvajanje ukrepov v sektorju promet ter preveri, ali bi bilo mogoče še povečati obseg sredstev, namenjenih železniškemu prometu.

¹²⁸ Kazalec okolja [P004] – potniški kilometri v javnem potniškem prevozu, ki je pripravljen v okviru projekta Podnebna pot 2050, [URL: <http://kazalci.arso.gov.si/sl/content/potniski-kilometri-v-javnem-potniskem-prevozu>], 9. 4. 2021.

¹²⁹ Izdelava strategij je predstavljala podlago za prejem nepovratnih sredstev v vseh nadaljnjih javnih razpisih in neposrednih potrditvah operacij za izbor infrastrukturnih projektov urbane trajnostne mobilnosti.

Ukrep spodbujanje trajnostne izbire transporta v okviru obračuna potnih stroškov se ni izvajal. Ukrepa v reviziji podrobneje nismo obravnavali, saj je bilo za njegovo izvedbo pristojno Ministrstvo za javno upravo, ki ni bilo določeno za revidiranje.

Pri ukrepu označevanje vozil je bila leta 2014 z namenom večjega osveščanja kupcev vozil o varčnosti in izpustih vozil sprejeta Uredba o informacijah o varčnosti porabe goriva, emisijah ogljikovega dioksida in emisijah onesnaževal zunanega zraka, ki so na voljo potrošnikom o novih osebnih avtomobilih.¹³⁰ V letu 2020 je bila na ravni EU sprejeta nova uredba¹³¹ o označevanju pnevmatik glede na izkoristek goriva in druge parametre, zaradi česar bo potrebna sprememba nacionalne zakonodaje na tem področju.

V okviru ukrepa subvencije za nakup novih vozil se izvajajo sofinanciranje nakupa novih vozil z nizkimi izpusti, nepovratne spodbude občinam za nakup vozil za prevoz potnikov in komunalnih vozil ter nepovratne spodbude podjetjem za polnilno infrastrukturo. Med letoma 2013 in 2019 je Eko sklad posameznikom dodelil 7,9 milijona EUR nepovratnih sredstev za nakup 1.431 električnih vozil, podjetjem pa 9,4 milijona EUR nepovratnih sredstev za nakup 1.054 električnih vozil.

Izvajanja ukrepa, ki se nanaša na davčne obremenitve, to je ukrep trošarine za goriva v prometu, nismo presojali, saj je za njegovo izvedbo pristojno Ministrstvo za finance, ki ni bilo določeno za revidiranje.

Pri ukrepu obvezni delež biogoriv v gorivih na trgu za pogon motornih vozil morajo v skladu z EZ-1¹³² distributerji plinastih in tekočih pogonskih goriv dati v posameznem letu na trg biogoriva ali druge obnovljive vire energije v predpisanem deležu. Kljub temu delež OVE v prometu zaostaja za zastavljenimi cilji.

V okviru ukrepa spodbujanje varčne vožnje so programi varčne vožnje na podlagi 39. člena Zakona o voznikih¹³³ in podzakonskih predpisov vključeni v izobraževanja voznikov.

Glede ukrepa o zelenem javnem naročanju je bila v letu 2017 sprejeta Uredba o zelenem javnem naročanju¹³⁴, ki ureja zeleno javno naročanje za 20 predmetov, pri katerih mora naročnik upoštevati tudi vpliv na okolje. MZI nudi strokovno pomoč pri zelenem javnem naročanju za 7 predmetov (cestna vozila, pnevmatike, električne sijalke in podobno).

V okviru izvajanja ukrepa energetska učinkovitost v okviru trajnostnega prostorskega načrtovanja je bil v letu 2019 pripravljen osnutek Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050¹³⁵, ki upošteva tudi

¹³⁰ Uradni list RS, št. 24/14.

¹³¹ Uredba (EU) 2020/740 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. maja 2020 o označevanju pnevmatik glede na izkoristek goriva in druge parametre, spremembi Uredbe (EU) 2017/1369 ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1222/2009 (UL L št. 177 z dne 5. 6. 2020, str. 1).

¹³² 380. člen EZ-1.

¹³³ Uradni list RS, št. 85/16, 67/17, 21/18 – ZNOrg, 43/19 in 139/20.

¹³⁴ Uradni list RS, št. 51/17 in 64/19.

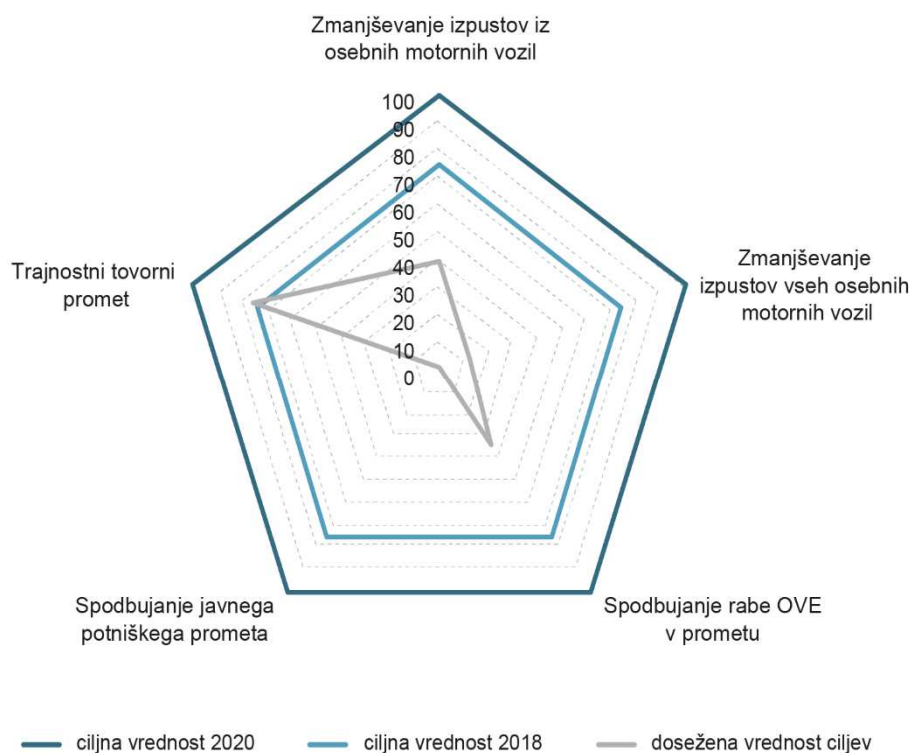
¹³⁵ [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/Prostorski-razvoj/SPRS/SPRS-2050_gradivo-za-javno-razpravo.pdf], 9. 4. 2021.

okoljevarstveni vidik. Poleg tega se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajalo sofinanciranje priprave celostnih prometnih strategij za občine, nekatere občine so jih tudi že pripravile.

Glede ukrepa aktivnosti za informiranje in ozaveščanje nam MZI za obdobje, na katero se nanaša revizija, ni predložilo dokazil, da je ukrep izvajalo. Se pa po naši oceni podobne aktivnosti izvajajo prek ukrepa spodbujanje varčne vožnje.

Operativni program je predvideval, da se bo njegovo izvajanje v sektorju promet merilo na podlagi 6 kazalcev, katerih vrednosti v letu 2018 prikazujemo na sliki 16. Za enega izmed kazalcev med izvajanjem revizije nismo pridobili podatkov.¹³⁶ Za doseganje ciljev operativnega programa so bistvenega pomena: zmanjševanje izpustov toplogrednih plinov iz osebnih motornih vozil, povečanje uporabe javnega potniškega prometa in povečanje deleža tovornega prometa po železnicah (trajnostni tovorni promet).

Slika 16 Vrednost kazalcev za spremljanje izvajanja operativnega programa v sektorju promet v letu 2018



Vir: Podnebno ogledalo 2020, Promet.

¹³⁶ V Podnebnem ogledalu 2020, Promet in tudi predhodnih dokumentih ni podatkov o spremljanju kazalca ogljična intenzivnost prometa, saj naj bi bil kazalec sporočilno identičen kazalcu spodbujanje rabe OVE v prometu.

Leta 2018 je zgolj kazalec trajnostni tovorni promet dosegal letno indikativno ciljno vrednost. Železniški tovorni promet manj obremenjuje okolje od cestnega, saj so izpusti CO₂ na tonski kilometer pri prevozu tovora po železnicah za 92 % nižji kot pri prevozu tovora po cesti s težkimi tovornimi vozili. V obdobju 2013–2018 je delež prevoza tovora po železnici predstavljal 25 % do 26 % skupnega kopenskega tovornega prevoza.¹³⁷ Vrednosti preostalih 4 kazalcev pa so za letnimi indikativnimi ciljnim vrednostmi zaostajale, pri čemer za ciljno vrednostjo najbolj zaostaja kazalec spodbujanje javnega potniškega prometa.

Primerjavo med letnimi sektorskimi cilji, določenimi v operativnem programu, in dejanskimi izpusti v sektorju promet navajamo v tabeli 11.

Tabela 11 Letni sektorski cilji in dejanski izpusti v sektorju promet

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cilj 2020
Letni sektorski cilji	5.754	5.733	5.712	5.692	5.671	5.650	5.609
Dejanski izpusti	5.471	5.395	5.368	5.738	5.547	5.824	

v kt CO₂ ekv

Vir: podatki MOP.

Ugotovimo lahko, da so izpusti toplogrednih plinov le v letih 2016 in 2018 presegle letni sektorski cilj, sicer pa so bili skladni z letnimi sektorskimi cilji.

Sektor promet predstavlja daleč največji vir toplogrednih plinov v sektorju EU ESD, zaradi česar je izvajanje ukrepov v sektorju ključno za doseganje državnega cilja zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov do leta 2020. V letu 2018 so bili izpusti toplogrednih plinov v sektorju promet višji za 353 kt CO₂ ekv (6,4 %) v primerjavi z letom 2013 ter za 1.408 kt CO₂ ekv (31,9 %) v primerjavi z letom 2005. 99 % izpustov toplogrednih plinov prispeva cestni promet.¹³⁸ Promet je tudi edini sektor, v katerem so se izpusti v obdobju od leta 2005 do leta 2018 povečali, vendar pa je zmanjšanje izpustov v preostalih sektorjih EU ESD v tem obdobju preseglo povečanje izpustov v prometu. To pa ne velja za obdobje, na katero se nanaša revizija, saj je v obdobju 2013–2018 povečanje izpustov¹³⁹ v sektorju promet preseglo zmanjšanje izpustov v preostalih sektorjih EU ESD.

Povečanje izpustov toplogrednih plinov je bilo v letu 2018 večje od letne ciljne vrednosti iz operativnega programa. Zaradi deleža toplogrednih plinov iz sektorja promet v EU ESD lahko neobvladovanje izpustov toplogrednih plinov v sektorju promet ogrozi doseganje ciljev operativnega programa. Vendar pa glede na zadnje dostopne podatke ocenjujemo, da se navedeno tveganje v letu 2020 še ne bo realiziralo tudi zaradi epidemije covid-19. Večje tveganje pa po naši oceni

¹³⁷ [URL: <http://kazalci.arso.gov.si/sl/content/trajnostni-tovorni-prevoz>], 9. 4. 2021.

¹³⁸ Zadnji dostopni podatek se nanaša na leto 2014, [URL: <http://kazalci.arso.gov.si/sl/content/izpusti-toplogrednih-plinov-iz-prometa-4>], 9. 4. 2021.

¹³⁹ V tem obdobju so se izpusti povečali tako v sektorju promet kot tudi v sektorjih industrija in kmetijstvo.

obstaja glede doseganja ciljev za sektor promet do leta 2030, ki so v skladu z NEPN zastavljeni še veliko bolj ambiciozno.

Pojasnilo MZI

MZI je na podlagi doseganja ciljev operativnega programa, predvsem pa ciljev NEPN, pristopilo k analizi uspešnosti izvajanja ukrepov iz veljavne Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030 ter na njeni podlagi sprejete Resolucije o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030 in vrednotenju prometne politike s pogledom na okolje.¹⁴⁰

Ukrep MZI

MZI je februarja 2021 v javno obravnavo posredovalo novi Zakon o celostnem prometnem načrtovanju¹⁴¹, ki po navedbah MZI¹⁴² postavlja podlago za boljše povezovanje prostorskega in prometnega načrtovanja ter podlago za sistemski vir financiranja za ukrepe trajnostne mobilnosti.

Ukrep vlade in MZI

Vlada je na predlog MZI v marcu 2021 sprejela Predlog Resolucije o spremembah in dopolnitvah Resolucije o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030, ki zajema vsebinsko uskladitev projektov, pri katerih so se v postopkih načrtovanja ukrepov zgodile spremembe.¹⁴³

Poleg ciljev, določenih v operativnem programu, bi morala Republika Slovenija do leta 2020 doseči najmanj 10-odstotni delež OVE v prometu.¹⁴⁴ Delež OVE v prometu je v letu 2018 znašal 5,5 %, v letu 2019 pa naj bi po nedokončnih podatkih MZI znašal več kot 7,5 %, s čimer še vedno ne bo dosegal predpisane vrednosti za leto 2019, ki znaša 8,4 %.

Pojasnilo MZI

Delež OVE v prometu se povečuje. MZI je z namenom spodbuditve povečanja energijskega deleža OVE v prometu v letu 2019 spremenilo kazenske določbe EZ-1¹⁴⁵, in sicer je povišalo kazen za kršitev določb o obveznem deležu OVE. Sprejeta sta bila tudi Strategija na področju razvoja trga za vzpostavitev

¹⁴⁰ Vrednotenje prometne politike za nazaj 2015–2020: Stanje (izhodišča, investicije in infrastruktura), Vrednotenje prometne politike za nazaj 2015–2020: Okolje in promet (vpliv prometa na okolje), Vrednotenje prometne politike za nazaj 2015–2020: Uresničevanje prometne politike (Uresničevanje Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji do leta 2030).

¹⁴¹ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=12158>], 9. 4. 2021.

¹⁴² [URL: <https://www.gov.si/novice/2021-02-25-ministrstvo-za-infrastrukturo-postavlja-zakonski-okvir-razvoja-celostnega-prometnega-nactovanja-v-sloveniji/>], 9. 4. 2021.

¹⁴³ Sklep vlade št. 00710-19/2021/11 z dne 11. 3. 2021.

¹⁴⁴ Cilj 10 % OVE v prometu določa Direktiva 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES (UL L št. 140 z dne 5. 6. 2009, str. 16).

¹⁴⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Energetskega zakona (Uradni list RS, št. 43/19).

ustrezne infrastrukture v zvezi z alternativnimi gorivi v prometnem sektorju v Republiki Sloveniji¹⁴⁶ in Akcijski program za alternativna goriva v prometu¹⁴⁷.

Vlada je po obdobju, na katero se nanaša revizija, sprejela več priporočil za upočasnitev in zaustavitev širjenja covid-19, med katerimi je tudi priporočilo o opravljanju dela od doma, kar bo po naši oceni pozitivno vplivalo tudi na izpuste toplogrednih plinov.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj prek pristojnih ministrstev spodbuja delo od doma tudi po epidemiji covid-19.

3.4.2 Kmetijstvo

Leta 2013 je sektor kmetijstvo povzročil skupaj 1.646 kt CO₂ ekv oziroma 15,1 % izpustov toplogrednih plinov v EU ESD. Do leta 2018 so se izpusti toplogrednih plinov v tem sektorju povečali na 1.722 kt CO₂ ekv oziroma 15,6 % izpustov toplogrednih plinov v EU ESD, s čimer je ta sektor, takoj za sektorjem promet, predstavljal drugi največji vir toplogrednih plinov. Izpusti v sektorju kmetijstvo v največji meri nastajajo v prebavilih rejnih živali ter pri ravnanju s kmetijskimi zemljišči.¹⁴⁸ Največ izpustov v kmetijstvu prispeva govedoreja.

Dejavniki, ki vplivajo na izpuste toplogrednih plinov v sektorju kmetijstvo, so:

- učinkovitost reje živali (skrb za dobrobit živali, ustreznost krmnih obrokov in podobno),
- načini reje (na primer pašna reja) kot tudi načini skladiščenja živinskih gnojil ter
- aktivnosti, ki vplivajo na učinkovitost kroženja dušika v kmetijstvu (način in odmerki gnojenja, obvladovanje suše in podobno).

Po naši oceni lahko na zmanjšanje izpustov pomembno vpliva vsak posameznik predvsem z izbiro prehrane. Prehrana, ki v večji meri temelji na živalskih proizvodih, ima namreč večji vpliv na okolje tudi prek izpustov toplogrednih plinov.¹⁴⁹ Prepogosto uživanje predvsem rdečega mesa in zlasti

¹⁴⁶ Št. 35400/16/2017/9 z dne 12. 10. 2017, [URL: https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/alternativna_goriva/strategija_alternativna_goriva_final.pdf], 9. 4. 2021.

¹⁴⁷ Št. 37000-1/2018/10 z dne 6. 6. 2019, [URL: https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/publikacije/alternativna_goriva/an_alt_gor_2019.pdf], 9. 4. 2021.

¹⁴⁸ Ukrepi na področju kmetijstva prispevajo k več različnim ciljem. V poročilu o uspešnosti zmanjševanja nitratov v vodi smo obravnavali ukrepe, ki poleg zmanjševanja vsebnosti nitratov v vodi prispevajo tudi k zmanjšanju izpustov toplogrednih plinov, [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/uspesnost-zmanjsavanja-nitratov-v-vodi-2648/>], 9. 4. 2021.

¹⁴⁹ Mbow, C., Rosenzweig C., et. al., 2019: Food Security. In: Climate Change and Land: An IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems, [URL: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2020/02/SRCCL-Chapter-5.pdf>], 9. 4. 2021.

mesnih izdelkov v večjih količinah pa je lahko škodljivo tudi za zdravje ljudi.¹⁵⁰ Na nižje izpuste toplogrednih plinov lahko posameznik vpliva tudi z izbiro lokalno pridelane hrane, ki ima zaradi krajših verig dobave tudi nižji ogljični odtis. Rabo lokalno pridelane hrane promovira tudi MKGP.¹⁵¹

Priporočilo

MKGP priporočamo, naj tudi v prihodnje izvaja promocijo lokalno pridelane hrane, s čimer preko transporta vpliva tudi na nižje izpuste toplogrednih plinov.

V skladu z operativnim programom je cilj v sektorju kmetijstvo obvladovanje izpustov toplogrednih plinov, tako da se lahko povečajo za največ 5 % do leta 2020 glede na leto 2005 in največ 6 % do leta 2030 ob hkratnem povečanju samooskrbe s hrano. Dolgoročni cilj do leta 2050 je zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov za 42 % do 49 % v primerjavi z letom 2005. V skladu z operativnim programom so ukrepi prednostno usmerjeni v izvajanje ukrepov, ki zmanjšujejo izpuste didušikovega oksida, čeprav predstavlja v sektorju kmetijstvo skoraj 70 % izpustov metan. NEPN je cilje za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov do leta 2030 na področju kmetijstva še zaostрил, saj predvideva 1-odstotno zmanjšanje izpustov glede na leto 2005.

Ukrepi, katerih izvedbo v sektorju kmetijstvo predvideva operativni program, so bili:

- nepovratne investicijske finančne spodbude,
- izvajanje nadstandardnih načinov kmetovanja, ki prispevajo k zmanjšanju emisij didušikovega oksida,
- izvajanje nadstandardnih načinov kmetovanja, ki prispevajo k zmanjšanju emisij metana,
- programi usposabljanja, svetovanja in demonstracijski projekti,
- raziskave in inovacije,
- lokalne akcijske skupine,
- izvajanje skupnega temeljnega rejskega programa za pasme goved in drobnice in
- javna svetovalna služba.

Ocenjena vrednost javnih sredstev, potrebnih za izvedbo ukrepov v sektorju kmetijstvo v obdobju 2014–2020, je znašala 57 milijonov EUR. Predvidena vira financiranja sta bila proračun Republike Slovenije in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja. Prispevek kmetijskih gospodarstev pri izvedbi ukrepov ni bil ovrednoten.

Ukrepe operativnega programa lahko delimo na ukrepe, ki so namenjeni povečanju učinkovitosti reje domačih živali, ukrepe za uvajanje načinov reje, ki zmanjšujejo izpuste toplogrednih plinov, ter ukrepe za izboljšanje učinkovitosti kroženja dušika. Ukrepe prav tako lahko delimo glede na njihov prispevek k zmanjševanju izpustov metana in/ali didušikovega oksida. Ukrepi operativnega

¹⁵⁰ [URL: <https://www.nijz.si/sl/priporocila-glede-uzivanja-rdecega-mesa-in-mesnih-izdelkov>], 9. 4. 2021.

¹⁵¹ [URL: <https://www.gov.si/teme/promocija-lokalne-hrane/>], 9. 4. 2021.

programa so primarno namenjeni kmetijskim gospodarstvom ter z izjemo 2 ukrepov¹⁵² temeljijo na Programu razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020¹⁵³ (v nadaljevanju: PRP 2014–2020). Učinek vseh ukrepov naj bi leta 2020 znašal 159 kt CO₂ ekv.

MKGP je prek nepovratnih investicijskih finančnih spodbud spodbujalo investicije, ki jih lahko razvrstimo na investicije v hleve in kapacitete za skladiščenje gnojil, plastenjake in tunele, namakalne sisteme, mreže proti toči, nasade sadja in cevi za gnojevko, za katere je do konca leta 2019 odobrilo skupaj 23.882.760 EUR. Kljub drugačnim strateškim usmeritvam¹⁵⁴ MKGP ni podprlo investicij v bioplinke naprave, s katerimi bi bilo mogoče v večji meri zmanjšati izpuste metana.

Pojasnilo MKGP

V času programiranja PRP 2014–2020 se je izkazalo, da so bile obstoječe bioplinarne načrtovane predimenzionirane. Hkrati se je izkazalo tudi, da je za delovanje bioplinarn potreben rastlinski vložek, temu pa MKGP strateško ni naklonjeno zaradi izrazitega pomanjkanja kmetijskih površin za pridelavo hrane. Izrazito težavna se je izkazala tudi kontrola EU glede pogojev podpiranja bioplinarn.

Priporočilo

MKGP priporočamo, naj ponovno prouči smiselnost spodbujanja bioplinških mikronaprav.

V okviru izvajanja nadstandardnih načinov kmetovanja, ki prispevajo k zmanjšanju emisij didušikovega oksida, je MKGP spodbujalo izvajanje kolobarja, izdelavo analiz tal na vsebnost mineralnega dušika, uporabo organskih gnojil z nizkimi izpusti v zrak ali z drugačnimi omejitvami gnojenja, izvajanje zelenega gnojenja, zagotavljanje ozelenitve oziroma pokritosti tal ter konzervirajočo obdelavo tal. Navedene aktivnosti so se izvajale v okviru ukrepa kmetijsko-okoljska-podnebna plačila (v nadaljevanju: ukrep KOPOP). K zmanjšanju izpustov pa je prispevalo tudi izvajanje ukrepa ekološko kmetovanje.

Glede na podatke MKGP so se med letoma 2015 in 2019¹⁵⁵ bruto¹⁵⁶ površine, na katerih so se izvajale zahteve ukrepa KOPOP, povečale za 27 %. V največji meri so se izvajale zahteve na njivskih površinah. V manjšem obsegu se je izvajalo gnojenje z majhnimi izpusti v zrak na trajnem travinju, ki se lahko

¹⁵² Izvajanje Skupnega temeljnega rejskega programa za pasme goved in drobnice in javna svetovalna služba.

¹⁵³ Skupni programski dokument Republike Slovenije in Evropske komisije, ki predstavlja programsko podlago za črpanje finančnih sredstev iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja.

¹⁵⁴ Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 (sklep vlade št. 33000-5/2014/10 z dne 14. 6. 2014) je na področju govedoreje vsebovala usmeritev gradnje 20 bioplinških mikronaprav na kmetijskih obratih. Sprejeta je bila na podlagi Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – "Zagotovimo si hrano za jutri" (Uradni list RS, št. 25/11).

¹⁵⁵ Podatki za leto 2019 med izvajanjem revizije še niso bili dokončni.

¹⁵⁶ Če se na isti površini izvaja več zahtev ukrepa KOPOP, se površina šteje večkrat.

izvaja zgolj ob hkratnem izvajanju ukrepov s področja biodiverzitete.¹⁵⁷ Pri tem pa po mnenju MKGP odprava pogojevanja ne bi bila smiselna, saj bi se kmetje verjetno v manjši meri odločali za zahtevo, ki predpisuje puščanje nepokošenega pasu oziroma opustitev silaže, kar ima pozitivne učinke na habitatne tipe in vrste.

Površine, na katerih se je izvajal ukrep ekološko kmetovanje, so se med letoma 2015 in 2019 povečale za 21,4 %. Ukrep se je v več kot 80 % površin izvajal na trajnem travinju, večji učinek pa bi imelo izvajanje ukrepa na njivah. MKGP namerava spodbujati večje izvajanje ukrepa ekološko kmetovanje na njivah s promocijo ekoloških proizvodov, kar je predvideno že v letu 2020, ter prek pospeševanja na terenu. Po mnenju MKGP ima ključno vlogo tudi svetovalna služba, ki v okviru letnega programa spodbuja ekološko kmetovanje na njivah prek uvajanja novih tehnologij.

Izvajanje nadstandardnih načinov kmetovanja, ki prispevajo k zmanjšanju emisij metana, zajema spodbujanje pašne reje¹⁵⁸, ki se izvaja v okviru ukrepa KOPOP, k nižjim izpustom pa prispeva tudi izvajanje ukrepa ekološko kmetovanje¹⁵⁹ ter ukrepa dobrobit živali¹⁶⁰. Med letoma 2015 in 2019 so se površine, na katerih se je spodbujala pašna reja, povečale za 26,4 %, prav tako se je povečalo tudi število glav živine, vključene v ukrep dobrobit živali¹⁶¹, povečale pa so se tudi površine pod ukrepom ekološko kmetovanje.

Obstoječi ukrepi s področja metana ne zajemajo tudi aktivnosti, kot je analiza krme in računanje krmnih obrokov za govedo in/ali drobnico, ki je Evropska komisija v postopku usklajevanja PRP 2014–2020 ni potrdila.

Pojasnilo MKGP

Izjava se ciljni raziskovalni projekt¹⁶², na podlagi katerega bo MKGP pripravilo predlog ukrepa ter ga vključilo v strateški načrt Skupne kmetijske politike po letu 2020. Z izsledki raziskovalnega projekta bo MKGP Evropski komisiji dokazalo, da pri analizi krme in računanju krmnih obrokov v Sloveniji ne gre za običajno kmetijsko prakso, kar je bil tudi eden izmed argumentov Evropske komisije za zavrnitev vključitve zahteve v PRP 2014–2020.

MKGP je na področju revizije izvajalo tudi druge ukrepe PRP 2014–2020, ki zajemajo spodbujanje usposabljanja, svetovanja in izvajanja demonstracijskih projektov ter izvajanje raziskav in inovacij.

¹⁵⁷ Pogoj za izvajanje zahteve gnojenja z nizkimi izpusti v zrak je opuščanje košnje na 5 % do 10 % travnika ali opuščanje silaže. Če se travnik nahaja na določenih ekološko pomembnih območjih (območja posebnih traviščnih habitatov, območja traviščnih habitatov metuljev, območja pojavljanja ptic vlažnih ekstenzivnih travnikov ter ekološko pomembna območja stelnikov), se mora kmetijsko gospodarstvo z najmanj 20 % površin znotraj teh območij vključiti tudi v eno izmed operacij za ohranjanje biotske raznovrstnosti na teh območjih.

¹⁵⁸ Spodbujanje pašne reje ter varovanje črede z elektroograjami in elektromrežami, s pastirjem in s pastirskimi psi.

¹⁵⁹ V okviru ukrepa se spodbuja pašna reja, ki zmanjšuje izpuste metana iz jam za gnojevko in gnojišč.

¹⁶⁰ Ukrepi za dobro počutje živali prispevajo k daljši življenjski dobi živali, k zmanjšanju poginov, k boljši reprodukciji in k hitrejši rasti. S tem se zmanjšujejo izpusti metana na enoto prirejenega mesa in mleka.

¹⁶¹ Med letoma 2015 in 2018 se je število vključenih živali povečalo za več kot 3-krat. V letu 2018 je bilo v ukrep vključenih 135.866 živali, od tega 63,4 % goveda, 33,7 % prašičev, preostalo je predstavljala drobnica. Podatki za leto 2019 niso bili celoviti.

¹⁶² V4-1813: Vzpostavitev sistema vzorčnih kmetij za namen stalnega spremljanja kazalcev trajnostnega kmetijstva.

Glede na podatke MKGP se je med letoma 2015 in 2019 usposabljanj glede ukrepov KOPOP, ekološko kmetovanje ter dobrobit živali udeležilo skupaj 70.555 oseb (48 % na področju ukrepa KOPOP), za kar je bilo izplačano 974.315 EUR. Še 19.980 oseb se je udeležilo individualnih svetovanj¹⁶³, za kar je bilo skupaj izplačano 4.007.156 EUR. V letu 2019 je bil tudi izveden demonstracijski prikaz namakalnega sistema s 134 udeleženci v vrednosti 9.072 EUR. Prva javna razpisa za izvajanje raziskav in inovacij na področju okolja in podnebnih sprememb sta bila zaradi potrebe po predhodni spremembi oziroma sprejemu pravnih podlag¹⁶⁴ objavljena šele v letu 2018. Skupaj je bilo na podlagi javnih razpisov odobrenih 14 projektov v vrednosti 2.810.625 EUR, pri čemer do 31. 12. 2019 izplačil sredstev še ni bilo.

Projekti, ki so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajali v okviru lokalnih akcijskih skupin, neposrednega prispevka k zmanjšanju izpustov toplogrednih plinov niso imeli.

K manjšim izpustom toplogrednih plinov prispeva tudi izvajanje skupnega temeljnega rejskega programa za pasme goved in drobnice, ki je namenjeno izboljševanju lastnosti živali, kar posredno vodi tudi v zmanjševanje izpustov. Med letoma 2013 in 2019 je bilo v okviru skupnega temeljnega rejskega programa za pasme goved in drobnice izplačano 39.417.125 EUR, od tega 90,8 % na področju goveda. Pokazatelj učinkovitosti živali so podatki glede izpustov toplogrednih plinov na kilogram pridelanega mleka oziroma prirejenega mesa. Medtem ko so se od leta 2013 izpusti na kilogram pridelanega mleka rahlo znižali, pa pri prireji mesa goveda zniževanje izpustov na kilogram prirejenega mesa ni bilo zaznano.¹⁶⁵ MKGP za oceno izpustov na kilogram prirejenega mesa drobnice nima ustreznih podatkov, pri vodenju nacionalnih evidenc uporablja poenostavljeno metodiko, po kateri so izpusti ocenjeni le na podlagi števila drobnice in načina reje.

V okviru javne svetovalne službe, ki jo izvaja Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, je na področju revizije potekalo svetovanje glede pridelave krme, ureditve hlevov in reje živali, pašništva in gnojenja kmetijskih rastlin. Svetovanje pa zajema tudi področje izdelave krmnih obrokov, ki ga Podnebno ogledalo 2019 obravnava kot alternativo neizvedenemu ukrepu analiza krme in računanje krmnih obrokov za govedo in drobnico. V obdobju 2013–2019 je bilo za svetovanje glede izdelave krmnih obrokov v povprečju namenjenih 2.481 ur letno, za leto 2020 pa je bilo po navedbah MKGP za tovrstno svetovanje načrtovanih 2.860 ur, kar po naši oceni, pod pogojem, da so bile vse načrtovane ure izvedene, verjetno ne predstavlja zadostnega povečanja obsega ur svetovanja, da bi se ustrezno nadomestilo neizveden ukrep analiza krme in računanje krmnih obrokov.

¹⁶³ Na primer svetovanje za izdelavo programa aktivnosti kmetijskega gospodarstva, ki je pogoj za vstop v ukrep KOPOP in ekološko kmetovanje, ter svetovanje za izdelavo programa dobrobit živali, ki je pogoj za vstop v ukrep dobrobit živali.

¹⁶⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu (Uradni list RS, št. 27/17) ter Pravilnik o strokovni komisiji za izvajanje ukrepa Sodelovanje iz Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (Uradni list RS, št. 6/18 in 3/20).

¹⁶⁵ Glede na Podnebno ogledalo 2020, Kmetijstvo se podatki za govedo zbirajo na podlagi analiz mleka in tehtanj živali. Podatke o izpustih na kilogram prirejenega mesa goveda prikazuje Podnebno ogledalo 2019, Ukrep v središču – Emisije v govedoreji.

Operativni program primarno temelji na PRP 2014–2020, zaradi česar je pomembna tudi ocena dosežkov in vplivov tega programa, ki naj bi se ugotavljala z vrednotenji.¹⁶⁶ Glede na zadnje tovrstno vrednotenje¹⁶⁷ je bil do leta 2017 prispevek PRP 2014–2020 k zmanjšanju izpustov didušikovega oksida znaten, kar pa ne velja za zmanjšanje izpustov metana, ki jih je mogoče zmanjšati predvsem s povečanjem učinkovitosti reje. Za obdobje med letoma 2015 in 2017 je bil ocenjen prispevek PRP 2014–2020 k zmanjšanju izpustov v višini 7,1 kt CO₂ ekv.¹⁶⁸ Iz Podnebnega ogledala 2019 in 2020, Kmetijstvo izhaja, da je izvajanje nadstandardnih načinov kmetovanja, ki prispeva k zmanjšanju izpustov didušikovega oksida v okviru ukrepa KOPOP, prispevalo k zmanjšanju izpustov v višini 6,6 oziroma 6 kt CO₂ ekv. Glede na to, da se operativni program pri zmanjševanju izpustov pomembno opira na PRP 2014–2020, navedeni prispevek ocenjujemo kot majhen.

Pojasnilo MKGP

Najučinkovitejši ukrepi PRP 2014–2020 za zmanjšanje izpustov, ki so bili načrtovani v operativnem programu, niso bili izvedeni ali pa so bili izvedeni v omejenem obsegu. Pri vrednotenju učinka operativnega programa je bila upoštevana zahteva analiza krme in računanje krmnih obrokov za govedo in/ali drobnico, ki je Evropska komisija med usklajevanjem PRP 2014–2020 ni potrdila. Precejšni učinki so bili predvideni tudi na področju bioplinskih naprav. Tretji pomemben dejavnik za majhen učinek je pogojevanje gnojenja z majhnimi izpusti na travinju, zaradi česar se je ta zahteva izvedla v zelo omejenem obsegu. Glede na to, da prispeva največ toplogrednega učinka na področju kmetijstva metan in da se s PRP 2014–2020 praktično niso izvajali ukrepi za zmanjšanje metana, je rezultat pričakovan.

Izpusti metana bi se lahko zmanjšali tudi z nekaterimi drugimi ukrepi, ki pa so vprašljivi z vidika naravnih danosti, drugih okoljskih ciljev in njihove družbeno-ekonomske sprejemljivosti (povečanje krmljenja žit, intenzivnejše pridelovanje krme na travinju, različni krmni dodatki – na primer nitrati, 3-nitrooksiopropanol, nekatere rešitve pa so še v fazi razvoja – na primer vakcinacija proti metanogenim arhejam v vampu). Od vseh rešitev se bodo verjetno najprej uveljavili krmni dodatki z nenasičenimi maščobnimi kislinami in rastlinskimi izvlečki.

Priporočilo

MKGP priporočamo, naj oblikuje ukrepe, ki bodo v večji meri zniževali izpuste metana, ter naj v primeru, da ti ukrepi ne bodo financirani v okviru Skupne kmetijske politike po letu 2020, prouči, ali bi bilo mogoče njihovo financiranje iz proračunskih sredstev.

¹⁶⁶ V reviziji spremljanja uspešnosti projektov, ki so prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja, smo na primeru ukrepa KOPOP ugotovili, da se na podlagi kazalnikov za spremljanje ukrepa (kazalniki so vezani na podatke o obsegu javnih izdatkov in obsegu površin, na katerih se ukrep izvaja) ne morejo ugotavljati neposredni učinki na okolje. Ti naj bi se ugotavljali na podlagi podatkov iz zbirnih vlog, ki so na voljo izvajalcem vrednotenij, ki naj bi nato ugotavljali neposredne učinke teh ukrepov na okolje, [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2019/Uspešnost_EUprojektov/Uspešnost_EUprojektov.pdf], 9. 4. 2021.

¹⁶⁷ Presoja dosežkov in vplivov Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020, september 2019, [URL: https://www.program-podezelja.si/images/SPLETNA_STRAN_PR_PNOVA/1_PR_P2014-2020/1_4_Spremljanje_in_vrednotenje/3_Vrednotenje/Vrednotenje_2019_PR_P2014-2020.pdf], 9. 4. 2021.

¹⁶⁸ Gnojenje z majhnimi izpusti 1,86 kt CO₂ ekv, ozelenitve 4,77 kt CO₂ ekv ter naložbe v tehnološke posodobitve hlevov, ureditve skladišč za živinska gnojila in pokritje skladišč za živinska gnojila 0,45 kt CO₂ ekv.

Operativni program je predvideval, da se bo njegovo izvajanje v sektorju kmetijstvo merilo na podlagi 5 kazalcev.

V letu 2018 so bili cilji, zastavljeni za leto 2020, doseženi v primeru 3 kazalcev. Poraba mineralnih gnojil, ki kaže na gospodarnost gnojenja kmetijskih rastlin, med leti niha ter je le redko presežala za leto 2020 zastavljeno ciljno vrednost. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila ta presežena le v letih 2014 in 2015, sicer pa je bila rahlo nižja od ciljne vrednosti. Po naši oceni je boljši pokazatelj izpustov toplogrednih plinov kazalec bruto bilanca dušika, ki prikazuje, koliko gnojil ostane neizkoriščenih, s čimer predstavljajo tveganje za obremenjevanje okolja z dušikovimi spojinami. Na navedeni kazalec poleg ravnanja kmetov z (organskimi in mineralnimi) gnojili v veliki meri vplivajo tudi vremenske razmere. Vrednosti kazalca bruto bilanca dušika med leti nihajo (ciljna vrednost je bila presežena v letih 2013 in 2017), v povprečju pa v obdobju, na katero se nanaša revizija, ostajajo pod ciljno vrednostjo. V letu 2018 je bila dosežena tudi ciljna vrednost za kazalec površina zemljišč v ukrepu ekološko kmetovanje, pri čemer je bil cilj v operativnem programu določen nižje kot v drugih dokumentih s področja kmetijstva.¹⁶⁹ Ciljni vrednosti za preostala kazalca še nista bili doseženi. Površine pod ukrepom KOPOP¹⁷⁰ so se od leta 2015, odkar se ukrep izvaja, vsako leto povečale ter so v letu 2018 dosegle 99 % ciljne vrednosti. Izpusti toplogrednih plinov na kilogram pridelanega mleka so se med letoma 2013 in 2018 znižali za 6,2 %, vendar pa bo glede na Podnebno ogledalo 2020, Kmetijstvo doseganje cilja tega kazalca odvisno od okoljskih in splošnih razmer v sektorju v prihodnjih letih.

Primerjavo med letnimi sektorskimi cilji, določenimi v operativnem programu, in dejanskimi izpusti v sektorju kmetijstvo navajamo v tabeli 12.

Tabela 12 Letni sektorski cilji in dejanski izpusti v sektorju kmetijstvo

	v kt CO ₂ ekv						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cilj 2020
Letni sektorski cilji	1.681	1.701	1.720	1.740	1.760	1.780	1.819
Dejanski izpusti	1.646	1.694	1.733	1.756	1.721	1.722	

Vir: podatki MOP.

Ugotovimo lahko, da so izpusti toplogrednih plinov v letih 2015 in 2016 presegli letni sektorski cilj, sicer pa so bili skladni z letnimi sektorskimi cilji. Cilj operativnega programa na področju kmetijstva je obvladovanje emisij ob hkratnem povečanju samooskrbe s hrano. Konkretni cilji glede stopnje samooskrbe so bili za obdobje, na katero se nanaša revizija, določeni le za zelenjavo ter za prašiče

¹⁶⁹ Strategija za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 je bila sprejeta 12. 6. 2014 in določa cilj 55.000 ha. Operativni program je bil sprejet 17. 12. 2014 ter določa cilj 44.000 ha.

¹⁷⁰ Podnebno ogledalo, Kmetijstvo navedenega kazalca ne spremlja ter od leta 2019 spremlja nov kazalec, to je učinkovitejše kroženje dušika v kmetijstvu – površine njiv in vrtov v ukrepih, ki zahtevajo gnojenje na podlagi hitrih talnih ali rastlinskih testov. Cilj za nov kazalec je določen v PRP 2014–2020 ter je bil dosežen že leta 2015.

meso¹⁷¹, sicer pa ne, zaradi česar je dejansko uspešnost Republike Slovenije pri doseganju navedenega cilja operativnega programa ob odsotnosti konkretno določenih ciljev na področju samooskrbe težko presojati.

V letu 2018 so bili izpusti toplogrednih plinov v sektorju kmetijstvo višji za 76 kt CO₂ ekv (4,6 %) v primerjavi z letom 2013 ter nižji za 11 kt CO₂ ekv (0,6 %) v primerjavi z letom 2005. Največ izpustov v sektorju kmetijstvo so prispevali izpusti iz prebavil živali (8,4 % izpustov EU ESD v letu 2018), preostale pa ravnanje z gnojem in kmetijskimi zemljišči ter drugo. Ocenjujemo, da bo cilj za leto 2020 verjetno dosežen. Za doseganje ciljev do leta 2030, ki so v skladu z NEPN zastavljeni veliko bolj ambiciozno, pa bo potrebno še rahlo znižanje izpustov, doseženih v letu 2018. Za povišanje stopnje samooskrbe po letu 2020 bo treba aktivneje začeti izvajati ukrepe, ki prispevajo k nižjim izpustom metana, ki so se do sedaj izvajali v premajhnem obsegu.

3.4.3 Široka raba

Leta 2013 je sektor široka raba¹⁷² povzročil skupaj 1.679 kt CO₂ ekv oziroma 15,4 % izpustov toplogrednih plinov v EU ESD. Do leta 2018 so se izpusti toplogrednih plinov v tem sektorju zmanjšali na 1.311 kt CO₂ ekv oziroma 11,9 % izpustov toplogrednih plinov v EU ESD, s čimer je ta sektor predstavljal tretji največji vir toplogrednih plinov. Izpuste v sektorju široka raba povzročajo izpusti rabe goriv v gospodinjstvih, izpusti rabe goriv v institucionalnem in komercialnem sektorju ter izpusti kmetijske mehanizacije. V operativnem programu so cilji postavljeni za sektor široka raba, ukrepi in kazalci pa za sektor stavbe.

Dejavniki, ki vplivajo na izpuste toplogrednih plinov v sektorju stavbe, so:

- energetska učinkovitost ovoj stavbe in ogrevalni sistem,
- vrsta goriva,
- lega in arhitekturne lastnosti stavbe,
- ravnanje uporabnikov.

Na zmanjšanje izpustov najbolj vplivajo zamenjava goriv z drugimi viri energije in izboljšave energetske učinkovitosti stavb (specifične rabe energije na enoto stanovanjske površine, ki so posledica tehničnih izboljšav in ravnanja uporabnikov), manjši pa je vpliv sprememb v površini stavbnega fonda, vremenskih razmer in strukture rabe fosilnih goriv.¹⁷³

¹⁷¹ Cilji so bili določeni v Strategiji za izvajanje Resolucije o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020: povečanje samooskrbe z zelenjavo na 50 % ter samooskrbe s prašičjim mesom na 70 %. V letu 2019 je stopnja samooskrbe z zelenjavo znašala 43,7 %, z mesom prašičev pa 39,8 %.

¹⁷² Sektor stavbe je podmnožica oziroma največji del sektorja široka raba, in sicer široka raba poleg sektorja stavbe vključuje še rabo energije kmetijske mehanizacije. Tako v operativnem programu kot tudi drugih dokumentih omenjena pojma nista jasno razdelana ali ločena.

¹⁷³ Prvo letno poročilo o izvajanju Operativnega programa ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020.

Po naši oceni na zmanjšanje izpustov pomembno vplivajo tudi uporabniki stavb predvsem z določanjem temperature ogrevanja in hlajenja, kar ima znaten vpliv na porabo energije in s tem na izpuste toplogrednih plinov. Vsaka dodatna stopinja temperature namreč za 6 % poveča porabo energije.¹⁷⁴

V skladu z operativnim programom je cilj zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov v sektorju široka raba za 53 % do leta 2020 glede na leto 2005 in za 66 % do leta 2030. Dolgoročni cilj je brezogljna raba energije v sektorju do leta 2050. V skladu z operativnim programom so ukrepi prednostno usmerjeni v to, da je z razpoložljivimi javnimi sredstvi spodbujenih več investicij in saniranih več površin. NEPN je cilje za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov do leta 2030 na področju sektorja široka raba še zaostrial, saj predvideva 76-odstotno¹⁷⁵ zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov glede na leto 2005.

Ukrepi, katerih izvedbo v sektorju stavbe predvideva operativni program, so bili:

- sprememba predpisov glede energetske učinkovitosti stavb,
- sheme posojil za gospodinjstva,
- sheme posojil za javni sektor,
- nepovratne investicijske finančne spodbude za javni sektor,
- zagotavljanje kakovosti projektov v javnem sektorju,
- podporna shema za prenovo stavbne kulturne dediščine,
- energetska učinkovitost v okviru trajnostnega prostorskega načrtovanja,
- spodbujanje URE in OVE,
- sprememba trošarin na goriva za ogrevanje,
- shema podpor za proizvodnjo toplote iz OVE,
- shema podpor za proizvodnjo električne energije iz OVE in soproizvodnjo toplote in električne energije z visokim izkoristkom,
- shema pomoči za energetske sanacije za ranljive skupine prebivalstva,
- investicijske subvencije za energetske učinkovito obnovo in trajnostno gradnjo stanovanjskih stavb,
- sprememba predpisov glede stanovanjske zakonodaje (rezervni skladi, energetske pogodbeništvu v večstanovanjskih stavbah),
- obvezna delitev in obračun stroškov za toploto v večstanovanjskih zgradbah,
- delovanje mreže ENSVET,
- sprememba predpisov za energetske pogodbeništvu za javni sektor,
- upravljanje z energijo v javnem sektorju,
- zeleno javno naročanje,

¹⁷⁴ Nasveti za varčno rabo energije in vode, [URL: https://ekosklad.si/uploads/0df71c64-023f-4983-b905-5eb63644d475/Eko_sklad_NASVETI.pdf], 9. 4. 2021.

¹⁷⁵ Za celotni sektor široka raba je določeno zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov za 76 %, za sektor stavbe pa zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov za 70 %.

- izvajanje programov usposabljanja,
- informativne in ozaveševalne aktivnosti.

Ocenjena vrednost javnih sredstev, potrebnih za izvedbo ukrepov na področju energetske sanacije stavb v obdobju 2014–2020, je znašala 430 milijonov EUR. Predvideni viri financiranja so bili:

- sredstva iz prispevka za povečanje učinkovitosti rabe električne energije in dodatkov k ceni toplote in k ceni goriv za povečanje energetske učinkovitosti,
- sredstva podnebnega sklada,
- sredstva strukturnih skladov EU,
- sredstva iz dodatka k ceni goriv za ogrevanje.

Ukrepe lahko glede na to, komu so namenjeni, delimo na ukrepe za javni sektor, ukrepe za stanovanjski sektor in ukrepe za vse stavbe, po vsebini pa jih lahko delimo na spremembe predpisov, finančne spodbude v obliki nepovratnih sredstev in ugodnih kreditov, davčne obremenitve ter izobraževalne in svetovalne aktivnosti. Učinek vseh ukrepov v stavbah naj bi leta 2020 znašal 439 kt CO₂ ekv letno. V okviru revizije smo preverili le izvajanje tistih aktivnosti, za katere so bili odgovorni revidiranci.

Ukrepi, ki se nanašajo na spremembe predpisov, večinoma še niso bili v celoti izvedeni:

- pri ukrepu sprememba predpisov glede energetske učinkovitosti stavb je vlada¹⁷⁶ v letu 2015 sprejela Akcijski načrt za skoraj ničenergijske stavbe za obdobje do leta 2020¹⁷⁷, ni pa še bila sprejeta sprememba in dopolnitev Pravilnika o učinkoviti rabi energije v stavbah¹⁷⁸;
- v okviru ukrepa zagotavljanje kakovosti projektov v javnem sektorju sta se v okviru projekta CARE4CLIMATE začela razvoj metodologije za kvalitativno in kvantitativno oceno projektov energetske prenovе ter analiza obstoječih akcijskih načrtov za vpeljavo BIM-projektiranja¹⁷⁹ v javno naročanje v Republiki Sloveniji in EU;
- glede ukrepa energetska učinkovitost v okviru trajnostnega prostorskega načrtovanja je MOP v letu 2019 pripravilo osnutek Strategije prostorskega razvoja Slovenije 2050; v letu 2017 je bil sprejet nov Zakon o urejanju prostora¹⁸⁰, ki kot pomemben faktor pri prostorskem načrtovanju opredeljuje tudi energetska učinkovitost; v skladu z EZ-1 mora lokalna skupnost sprejeti lokalni energetski koncept kot program ravnanja z energijo v lokalni skupnosti in na njegovi podlagi načrtovati prostorski in gospodarski razvoj lokalne skupnosti;

¹⁷⁶ Sklep vlade št. 35100-1/2015/8 z dne 22. 4. 2015.

¹⁷⁷ [URL: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/slovenia_adopted_2015.pdf], 9. 4. 2021.

¹⁷⁸ Uradni list RS, št. 52/10 in 61/17 – GZ.

¹⁷⁹ Informacijsko modeliranje zgradb, ki omogoča sodoben, pametnejši način gradnje in projektiranja. Gre za proces izdelave in upravljanja digitalnega modela, ki vključuje podatke ter s tem zagotavlja večjo preglednost in kakovost ter zanesljive stroške in razporede. Omogoča oblikovanje, gradnjo in vzdrževanje objekta skozi njegov celoten življenjski cikel.

¹⁸⁰ Uradni list RS, št. 61/17.

- pri ukrepu sprememba predpisov glede stanovanjske zakonodaje v večstanovanjskih stavbah je vlada v letu 2015 sprejela Resolucijo o nacionalnem stanovanjskem programu 2015–2025¹⁸¹, ki naj bi bila podlaga za spremembo predpisov stanovanjske zakonodaje¹⁸²; ker bi bilo treba ob Stanovanjskem zakonu¹⁸³ zaradi posegov v upravljanje z rezervnim skladom spremeniti tudi Stvarnopravni zakonik¹⁸⁴, v obdobju, na katero se nanaša revizija, tega še ni bilo mogoče realizirati; v letu 2020 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Stvarnopravnega zakonika¹⁸⁵, ki v 3. členu določa, da lahko solastniki, ki imajo skupaj več kot polovico idealnih deležev, sodišču predlagajo, da v nepravdnem postopku odloči o poslu, ki presega okvire rednega upravljanja;
- glede ukrepa obvezna delitev in obračun stroškov za toploto v večstanovanjskih zgradbah je bil sprejet nov Pravilnik o načinu delitve in obračunu stroškov za toploto v stanovanjskih in drugih stavbah z več posameznimi deli¹⁸⁶;
- pri ukrepu sprememba predpisov za energetske pogodbeništvu za javni sektor se predpisi do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, niso spremenili, saj se energetske pogodbeništvu lahko izvaja v okviru Zakona o javno-zasebnem partnerstvu¹⁸⁷;
- glede ukrepa upravljanje z energijo v javnem sektorju je bila v letu 2016 sprejeta Uredba o upravljanju z energijo v javnem sektorju¹⁸⁸, s katero je bil vzpostavljen sistem energetskega knjigovodstva za javni sektor;
- glede ukrepa o zelenem javnem naročanju je bila v letu 2017 sprejeta Uredba o zelenem javnem naročanju, izvajanje katere pripomore tudi k zmanjšanju izpustov toplogrednih plinov.

Izvajanje ukrepov, ki se nanašajo na finančne spodbude v obliki nepovratnih sredstev in ugodnih kreditov, sta izvajala Eko sklad in Projektna pisarna¹⁸⁹, ki deluje v okviru MZI. Eko sklad je izvajal ukrepe iz sredstev podnebne sklada in prispevka za povečanje energetske učinkovitosti, Projektna pisarna pa iz sredstev Kohezijskega sklada. Finančne spodbude so namenjene predvsem zamenjavi goriv z drugimi viri energije in izboljšavi energetske učinkovitosti stavb. Skupen obseg odobrenih sredstev, število prejemnikov ter učinki finančnih spodbud v obdobju od leta 2013 do vključno 2019 so predstavljeni v tabeli 13. Ukrep podporna shema za prenovu stavbne kulturne dediščine se je še vedno izvajal le delno, in sicer se je izvajal pilotni projekt prenov 5 stavb Ministrstva za kulturo po modelu energetskega pogodbeništvu.

¹⁸¹ Uradni list RS, št. 92/15.

¹⁸² Prvo letno poročilo o izvajanju Operativnega programa ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020.

¹⁸³ Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVETL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19 in 189/20 – ZFRO.

¹⁸⁴ Uradni list RS, št. 87/02 in 91/13.

¹⁸⁵ Uradni list RS, št. 23/20.

¹⁸⁶ Uradni list RS, št. 82/15, 61/16 in 158/20 – ZURE.

¹⁸⁷ Uradni list RS, št. 127/06.

¹⁸⁸ Uradni list RS, št. 52/16, 116/20 in 158/20 – ZURE.

¹⁸⁹ Projektna pisarna od leta 2016 operativno izvaja projekt Energetska prenova stavb v državni in občinski lasti. Nudi podporno okolje pri pripravi ustrezne investicijske dokumentacije, strokovno podporo posredniškim in izvajalskim organom ter drugim deležnikom pri prenovi. Vodi evidenco javnih stavb ožjega javnega sektorja, ki bodo energetske prenovljene, ter spremlja in izvaja kontrolo nad operacijami.

Tabela 13 Skupen obseg odobrenih sredstev, število projektov ter učinki finančnih spodbud po ukrepih v obdobju 2013–2019

Ukrep	Število projektov	Skupaj odobrena sredstva v EUR	Prihranki energije v GWh ¹⁾	Zmanjšanje izpustov v kt CO ₂ ekv
Scheme posojil za gospodinjstva ²⁾	10.514	143.912.319	82	9,1
Scheme posojil za javni sektor ³⁾	34	33.907.877	7	176,9
Nepovratne finančne spodbude za javni sektor – Eko sklad	ni podatka	58.620.000	ni podatka	ni podatka
Nepovratne finančne spodbude za javni sektor – OP EKP 2014–2020 ⁴⁾	72	52.068.518	54	15,4
Nepovratne finančne spodbude za javni sektor – OP ROPI 2007–2013 ⁵⁾	362	153.940.793	148	40,4
Schema pomoči za energetske sanacije za ranljive skupine prebivalstva – menjava kurilnih naprav ⁶⁾	140	803.790	ni podatka	ni podatka
Schema pomoči za energetske sanacije za ranljive skupine prebivalstva – večstanovanjske stavbe	94	302.897	ni podatka	ni podatka
Investicijske subvencije za energetske učinkovito obnovo in trajnostno gradnjo stanovanjskih stavb – Eko sklad	ni podatka	181.800.000	ni podatka	ni podatka
Investicijske subvencije za energetske učinkovito obnovo in trajnostno gradnjo stanovanjskih stavb – Projektna pisarna	72	52.767.902	55	15,6
Schema podpor za proizvodnjo toplote iz OVE ⁷⁾	44	16.900.000	ni podatka	24,1
Skupaj	11.332	695.024.096	346	281,5

Opombe: ¹⁾ Učinki ukrepov se upoštevajo šele 2 leti po končani investiciji.

²⁾ Eko sklad ne vodi ločeno učinkov za subvencije in kredite, zato so predstavljeni skupni učinki obeh.

³⁾ Eko sklad ne vodi ločeno učinkov posojil za javni in zasebni sektor, zato so predstavljeni skupni učinki obeh. Eko sklad ne vodi ločeno učinkov za subvencije in kredite, zato so predstavljeni skupni učinki obeh.

⁴⁾ Podatki porabe sredstev na podlagi Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 (v nadaljevanju: OP EKP 2014–2020) se nanašajo na obdobje do 12. 3. 2020.

⁵⁾ Projekti, financirani na podlagi Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: OP ROPI 2007–2013), so se zaključevali med letoma 2013 in 2015.

⁶⁾ Podatki se nanašajo na obdobje 2016–2019.

⁷⁾ Projekti, izvedeni v okviru OP ROPI 2007–2013 in OP EKP 2014–2020 v obdobju od leta 2013 do leta 2017.

* Nekaterih podatkov Eko sklada od MZI ni bilo mogoče pridobiti. Na Eko skladu so MZI pojasnili, da imajo težave na področju informacijskega sistema, zato ga posodablajo in razvijajo novo aplikacijo, ki naj bi se začela uporabljati v letu 2021. Pridobitev manjkajočih podatkov bi zahtevala veliko dela.

Vir: podatki MZI.

Pri ukrepu shema podpor za proizvodnjo električne energije iz OVE in soproizvodnjo toplote in električne energije z visokim izkoristkom je bilo v okviru razpisa za sofinanciranje nakupa in postavitve naprav za proizvodnjo električne energije z izrabo sončne energije za obdobje 2019–2022 potrjenih 23 projektov v skupni vrednosti 1,22 milijona EUR.

Izvajanja ukrepov, ki se nanašata na davčne obremenitve, to sta ukrep spodbujanje URE in OVE ter ukrep sprememba trošarin na goriva za ogrevanje, nismo presojali, saj je za njuno izvedbo pristojno Ministrstvo za finance, ki ni bilo določeno za revidiranje.

Največ aktivnosti, ki se nanašajo na svetovanje in izobraževanje, se izvaja prek mreže ENSVET. V okviru mreže ENSVET je v obdobju od leta 2013 do vključno 2019 v povprečju delovalo 62 zaposlenih v 52 pisarnah. Za svoje delovanje so v obdobju od leta 2013 do vključno 2019 porabili skupaj 4.076.184 EUR, v tem obdobju so skupaj dali 44.514 nasvetov, izvedli 4.670 promocijskih in ozaveševalnih aktivnosti in 1.284 terenskih ogledov. S tem naj bi se dosegli prihranki energije v skupni višini 123 GWh in zmanjšali izpusti CO₂ za 32 kt.¹⁹⁰ Poleg tega je določene aktivnosti glede svetovanja, promocije in ozaveščanja izvajalo tudi MZI, ki je izvedlo vsaj 2 izobraževalni aktivnosti in 4 aktivnosti za promocijo in ozaveščanje.

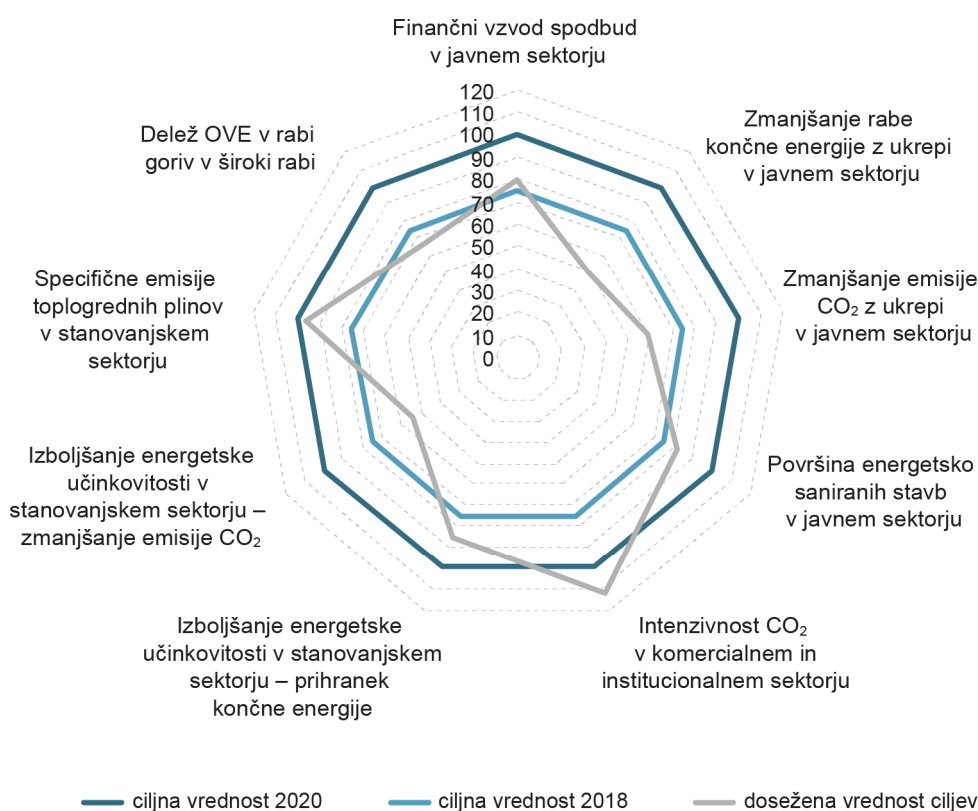
Operativni program je predvideval, da se bo njegovo izvajanje v sektorju stavbe merilo na podlagi 9 kazalcev¹⁹¹, vrednosti katerih v letu 2018 prikazujemo na sliki 17. Za doseganje ciljev operativnega programa je bistvenega pomena izvajanje ukrepov za spodbujanje URE in OVE, kar se spremlja s kazalci na področjih javnega in stanovanjskega sektorja ter s splošnejšimi kazalci intenzivnosti CO₂ v storitvenih dejavnostih¹⁹² in z deležem OVE v sektorju stavbe.

¹⁹⁰ Letna poročila Eko sklada, [URL: <https://www.ekosklad.si/informacije/o-skladu/letna-porocila>], 9. 4. 2021.

¹⁹¹ Pri kar 6 od 9 kazalcev so se ciljne vrednosti glede na Podnebno ogledalo 2020, Stavbe spremenile v primerjavi z vrednostmi iz operativnega programa.

¹⁹² Kazalec intenzivnosti CO₂ v komercialnem in institucionalnem sektorju opisuje ogljični odtis komercialnega in institucionalnega sektorja, torej koliko izpustov CO₂ se v tem sektorju sprosti na 1 EUR dodane vrednosti.

Slika 17 Vrednosti kazalcev za spremljanje izvajanja operativnega programa v sektorju stavbe



Vir: Podnebno ogledalo 2020, Stavbe.

Leta 2018 je 5 kazalcev dosegalo letne indikativne ciljne vrednosti, vrednosti 4 kazalcev pa so za letnimi indikativnimi ciljnimi vrednostmi zaostajale.

Primerjavo med letnimi sektorskimi cilji, določenimi v operativnem programu, in dejanskimi izpusti v sektorju stavbe navajamo v tabeli 14.

Tabela 14 Letni sektorski cilji in dejanski izpusti v sektorju stavbe

	v kt CO ₂ ekv						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cilj 2020
Letni sektorski cilji	1.700	1.637	1.574	1.511	1.448	1.385	1.260
Dejanski izpusti	1.679	1.385	1.490	1.559	1.429	1.311	

Vir: podatki MOP.

Ugotovimo lahko, da so izpusti toplogrednih plinov le v letu 2016 presegli letni sektorski cilj, sicer pa so bili skladni z letnimi sektorskimi cilji.

V letu 2018 so bili izpusti toplogrednih plinov v sektorju široka raba nižji za 368 kt CO₂ ekv (21,9 %) v primerjavi z letom 2013 ter za 1.369 kt CO₂ ekv (51,1 %) v primerjavi z letom 2005. Izpusti so se

v sektorju široka raba zmanjšali najbolj med vsemi sektorji, in sicer kot posledica investicij v izboljšanje toplotnih lastnosti stavb in drugih ukrepov URE ter tudi zaradi zamenjave kurilnega olja z drugimi energenti. V izpuste v sektorju stavbe so vključeni izpusti rabe goriv v gospodinjstvih s 6,9-odstotnim deležem in izpusti iz rabe goriv v institucionalnem in komercialnem sektorju z 2,8-odstotnim deležem v EU ESD v letu 2018.¹⁹³ Skupaj so stavbe predstavljale 9,7-odstotni delež izpustov v EU ESD. Zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov je v letu 2018 preseglo letni cilj iz operativnega programa, vendar pa bo za doseganje zastavljenega sektorskega cilja za leto 2020 treba zagotoviti kontinuiteto izvajanja in intenzivnejše izvajanje ukrepov v tem sektorju.

Glede na zadnje dostopne podatke ocenjujemo, da obstaja majhno tveganje, da cilji operativnega programa na področju stavb do leta 2020 ne bodo doseženi. Še večje tveganje po naši oceni obstaja glede doseganja ciljev za stavbe do leta 2030, ki so v skladu z NEPN zastavljeni še veliko bolj ambiciozno.

3.4.4 Industrija

Leta 2013 je sektor industrija povzročil skupaj 1.072 kt CO₂ ekv oziroma 9,8 % izpustov toplogrednih plinov v EU ESD. Do leta 2018 so se izpusti toplogrednih plinov v tem sektorju povečali na 1.197 kt CO₂ ekv oziroma 10,9 % izpustov toplogrednih plinov v EU ESD. Izpuste v sektorju industrija povzročajo zgorevanje goriv v industriji in gradbeništvu ter procesni izpusti. Večji del izpustov v industriji je vključen v EU ETS.

Dejavnika, ki po naši oceni vplivata na izpuste toplogrednih plinov v sektorju industrija, sta:

- vrsta goriva oziroma energenta,
- vrsta oziroma učinkovitost naprave.

Po naši oceni lahko na zmanjšanje izpustov pomembno vpliva tudi vsak posameznik z zmanjšanjem kupovanja in potrošnje dobrin, ki jih industrija proizvaja, res pa je, da to ni skladno s konceptom gospodarske rasti.

V skladu z operativnim programom je cilj zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov v sektorju industrija za 42 % do leta 2020 glede na leto 2005 in za 32 % do leta 2030. Dolgoročni cilj do leta 2050 je konkurenčna in nizkoogljična proizvodnja v industriji. V skladu z operativnim programom so ukrepi prednostno usmerjeni v učinkovito ravnanje z energijo ter zamenjavo fosilnih goriv z nizkoogljičnimi viri. Dolgoročno bodo zmanjšanja izpustov iz rabe goriv v industriji v večjem obsegu omogočile nove tehnologije in viri energije, kot so uplinjanje biomase, vodik ali večji delež rabe električne energije v tem sektorju. NEPN je cilje za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov do leta 2030 na področju industrije še zaostril, saj predvideva 43-odstotno zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov glede na leto 2005.

¹⁹³ Preostali delež izpustov v sektorju široka raba predstavljajo izpusti kmetijske mehanizacije.

Ukrepi, katerih izvedbo v sektorju industrija predvideva operativni program, so bili:

- nepovratne finančne spodbude za URE in OVE v malih in srednjih podjetjih,
- nepovratne investicijske finančne spodbude za URE in OVE v okviru programov dobaviteljev energije,
- finančne spodbude za demonstracijske projekte,
- predpisi, ki urejajo emisije F-plinov,
- nepovratne investicijske spodbude za ukrepe URE in OVE v industriji,
- subvencije za uvajanje sistemov za upravljanje z energijo,
- nepovratne spodbude za proizvodnjo električne energije iz OVE in soproizvodnjo toplote in električne energije z visokim izkoristkom,
- posojila Eko sklada z ugodno obrestno mero za ukrepe URE in OVE,
- predpis, ki ureja izpuste F-plinov iz mobilnih klimatskih naprav v vozilih.

Ocenjena vrednost javnih sredstev, potrebnih za izvedbo ukrepov spodbujanja URE in OVE v industriji v obdobju 2014–2020, je znašala 27 milijonov EUR. Predvideni viri financiranja so bili:

- sredstva iz prispevka za povečanje učinkovitosti rabe električne energije in dodatkov k ceni toplote in k ceni goriv za povečanje energetske učinkovitosti,
- sredstva podnebnega sklada,
- sredstva strukturnih skladov EU.

Ukrepe lahko delimo na spremembe predpisov ter finančne spodbude v obliki nepovratnih sredstev in ugodnih posojil. Učinek vseh ukrepov naj bi leta 2020 znašal 203 kt CO₂ ekv.

Ukrepa, ki se nanašata na spremembe predpisov, sta bila izvedena. V letu 2016 je bila sprejeta Uredba o uporabi fluoriranih toplogrednih plinov in ozonu škodljivih snoveh¹⁹⁴, ki ureja preprečevanje uhajanja, prijavo opreme, zajem in uporabo storitev pooblaščenih oseb za opremo, ki vsebuje ozonu škodljive snovi, skladno z Uredbo (ES) št. 1005/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o snoveh, ki tanjšajo ozonski plašč¹⁹⁵, ter določa pristojne organe, nadzor in sankcije za kršitve določb Uredbe (EU) št. 517/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o fluoriranih toplogrednih plinih in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 842/2006¹⁹⁶. Glede ukrepa, ki se nanaša na emisije F-plinov iz mobilnih klimatskih naprav v vozilih, je še vedno v veljavi Tehnična specifikacija TSV 161/01 o emisijah iz klimatskih naprav v motornih vozilih ter njihovi vgradnji.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Uradni list RS, št. 60/16.

¹⁹⁵ UL L št. 286 z dne 31. 10. 2009, str. 1.

¹⁹⁶ UL L št. 150 z dne 20. 5. 2014, str. 195.

¹⁹⁷ Tehnična specifikacija je objavljena v Prilogi Odredbe o določitvi seznama tehničnih specifikacij za motorna in priklopna vozila (z najmanj štirimi kolesi) (Uradni list RS, št. 122/20). Ta odredba je nadomestila odredbo z enakim naslovom, objavljeno v Uradnem listu RS, št. 50/11, 78/14 in 75/17 – ZMV-1.

Večina ukrepov, ki se nanašajo na finančne spodbude v obliki nepovratnih sredstev in ugodnih posojil, se izvaja. Podatki o ukrepih, ki se izvajajo, so predstavljeni v tabeli 15. Poleg ukrepov, navedenih v tabeli 15, se izvajata tudi ukrep nepovratne investicijske finančne spodbude za URE in OVE v okviru programov dobaviteljev energije, ki ga izvajajo neposredno dobavitelji energije¹⁹⁸, ter ukrep nepovratne investicijske spodbude za ukrepe URE in OVE v industriji, ki se izvaja predvsem v obliki spodbujanja sistemov daljinskega ogrevanja, medtem ko drugih podpor za nepovratne investicijske spodbude v industriji v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo. Ukrep finančne spodbude za demonstracijske projekte pa se ne izvaja.

Tabela 15 Skupen obseg odobrenih sredstev, število projektov ter učinki finančnih spodbud po ukrepih v obdobju 2013–2019

Ukrep	Število projektov	Skupaj odobrena sredstva v EUR	Prihranki energije v GWh ¹⁾	Zmanjšanje izpustov v kt CO ₂ ekv
Finančne spodbude za URE in OVE v malih in srednjih podjetjih	408	6.078.448	33	7,7
Subvencije za uvajanje sistemov za upravljanje z energijo (izvajanje energetskega pregleda)	31	146.806	5	1
Posojila z ugodno obrestno mero ²⁾	164	53.844.135	ni podatka	ni podatka
skupaj	603	60.069.389	38	8,7

Opombi: ¹⁾ Po navedbah MZI se učinki ukrepov upoštevajo šele 2 leti po končani investiciji.

²⁾ Eko sklad ne vodi ločeno učinkov posojil za javni sektor in industrijo, zato so pri sektorju stavbe (povezava s točko 3.4.3 tega poročila) predstavljeni skupni učinki obeh.

Vir: podatki MZI.

Priporočilo

MZI priporočamo, naj v sektorju industrija za del, vključen v EU ESD, še v večji meri načrtuje in izvaja aktivnosti, s katerimi vpliva na izpuste toplogrednih plinov.

Operativni program je predvideval, da se bo njegovo izvajanje v sektorju industrija merilo na podlagi 3 kazalcev. Pri nobenem od njih letna indikativna ciljna vrednost ni bila dosežena. Pri kazalcu finančne spodbude za URE in OVE ciljna vrednost za leto 2020 ni bila določena.¹⁹⁹ Pri kazalcu letna količina F-plinov, uporabljenih za polnjenje naprav, ter zajeta količina plinov je po sprejemu operativnega programa prišlo do izboljšave evidenc, poleg tega pa je bilo ugotovljeno, da so bili pretekli izpusti podcenjeni, zato vrednosti kazalca ne nakazujejo nujno na neizvajanje ukrepov.²⁰⁰ Vrednosti kazalca delež toplote iz OVE v končni rabi energije v industriji pa se poslabšuje in

¹⁹⁸ Podatkov od dobaviteljev energije nismo pridobili. Tovrstnih podatkov ne zbira niti MZI.

¹⁹⁹ Za finančne spodbude za URE in OVE v industriji EU ESD cilj v operativnem programu kot tudi v drugih programskih dokumentih ni opredeljen. Kljub temu je pomembno spremljanje tega kazalca, saj edini kaže na gibanje finančnih spodbud v industriji EU ESD.

²⁰⁰ Za F-pline je bil cilj določen naknadno, ko je bila znana nova metodologija izračuna evidenc, zato cilj realno ni dosegljiv do konca leta 2020.

od leta 2017 zaostaja za ciljno vrednostjo, ki je za leto 2018 znašala 20 %, vrednost kazalca pa je 16,4 %. Ugotovimo lahko, da kazalci za spremljanje operativnega programa v sektorju industrija niso bili zastavljeni dovolj premišljeno in iz njihove vrednosti, razen pri enem, ni mogoče ugotavljati uspešnosti izvajanja operativnega programa.

Primerjavo med letnimi sektorskimi cilji, določenimi v operativnem programu, in dejanskimi izpusti v sektorju industrija navajamo v tabeli 16.

Tabela 16 Letni sektorski cilji in dejanski izpusti v sektorju industrija

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cilj 2020
v kt CO ₂ ekv							
Letni sektorski cilji	1.107	1.077	1.047	1.017	986	956	895
Dejanski izpusti	1.072	1.075	1.102	1.109	1.114	1.197	

Vir: podatki MOP.

Ugotovimo lahko, da so bili izpusti toplogrednih plinov, razen v letih 2013 in 2014, višji kot letni sektorski cilji in namesto, da bi se zmanjševali, se celo povečujejo, kar je mogoče pripisati predvsem posledicam gospodarske rasti.

V letu 2018 so bili izpusti toplogrednih plinov v sektorju industrija višji za 125 kt CO₂ ekv (11,7 %) v primerjavi z letom 2013 ter nižji za 347 kt CO₂ ekv (22,5 %) v primerjavi z letom 2005. Največ izpustov v sektorju industrija so prispevali izpusti iz zgorevanja goriv v industriji in gradbeništvu, preostale pa procesni izpusti (6,7 % oziroma 4,1 % izpustov EU ESD v letu 2018). V obdobju od leta 2005 do leta 2018 so se izpusti znatno zmanjšali, vendar pa se v zadnjih 5 letih nekoliko povečujejo in se oddaljujejo od indikativnega sektorskega cilja operativnega programa. V letu 2018 so se emisije povečale za 7,5 %, kar je posledica večjih emisij iz predelovalnih dejavnosti zaradi povečanja rabe energije v teh dejavnostih oziroma zaradi gospodarske rasti.

Glede na zadnje dostopne podatke ocenjujemo, da obstaja tveganje, da cilji operativnega programa na področju industrije do leta 2020 ne bodo doseženi. Še večje tveganje po naši oceni obstaja glede doseganja ciljev na področju industrije do leta 2030, ki so v skladu z NEPN zastavljeni bolj ambiciozno.

3.4.5 Energetika

Leta 2013 je sektor energetika povzročil skupaj 536 kt CO₂ ekv oziroma 4,9 % izpustov toplogrednih plinov v EU ESD. Do leta 2018 so se izpusti toplogrednih plinov v tem sektorju zmanjšali na 515 kt CO₂ ekv oziroma 4,7 % izpustov toplogrednih plinov v EU ESD. Izpusti iz sektorja energetika v EU ESD vključujejo izpuste iz zgorevanja goriv v energetiki, ki niso vključeni v EU ETS²⁰¹, med katere

²⁰¹ Gre za naprave z vhodno toplotno močjo, manjšo od 20 MW; direktiva 2003/87/ES.

so zajete ubežne emisije ter izpusti iz manjših kotlarn v sistemih daljinskega ogrevanja. Večji del izpustov v energetiki je vključen v sistem EU ETS.

Na zmanjšanje izpustov najbolj vpliva učinkovitost naprav za daljinsko ogrevanje in hlajenje, ki niso vključene v EU ETS. Skladno z zahtevami EZ-1 morajo distributerji toplote predpisane zahteve za učinkovitost sistemov doseči do 31. 12. 2020²⁰². V nasprotju s cilji zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov so se v letu 2019 zmanjšale zahteve pri sistemih daljinskega ogrevanja glede obvezne uporabe OVE, soproizvodnje in odvečne toplote v sistemih daljinskega ogrevanja.²⁰³

Po naši oceni na zmanjšanje izpustov v sektorju energetika pomembno vpliva tudi vsak posameznik predvsem z odločitvijo za priključitev na sistem daljinskega ogrevanja ter tudi uporabniki toplote iz naprav daljinskega ogrevanja z določanjem temperature ogrevanja.

V skladu z operativnim programom je cilj v sektorju energetika obvladovanje izpustov toplogrednih plinov tako, da se povečajo za največ 6 % do leta 2020 glede leto 2005, cilj do leta 2030 pa je zmanjšanje izpustov za 16 % glede na leto 2005. Dolgoročni cilj do leta 2050 je brezogljična oskrba z energijo. V operativnem programu niso predvideni posebni ukrepi in kazalci za sektor energetika.

Pojasnilo MZI

Pomen sektorja energetika, ki je v veliki meri vključen v shemo EU ETS, je v emisijah EU ESD relativno majhen. Cilj za ta del je bil v operativnem programu določen kot indikativni cilj.

NEPN je cilje za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov do leta 2030 na področju energetike še zaostрил, saj predvideva 34-odstotno zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov glede na leto 2005.

Operativni program ni predvideval izvedbe posebnih ukrepov za doseganje ciljev v sektorju energetika.

Pojasnilo MZI

Na sektor energetika (naprave v daljinskih sistemih ogrevanja) se nanašajo nekateri ukrepi iz operativnega programa, ki pa se nanašajo na druge sektorje, predvsem na sektor stavbe, in sicer so to ukrepi energetske sanacije enostanovanjskih in večstanovanjskih stavb, ukrepi za zmanjševanje energetske revščine. Iz Akcijskega načrta za obnovljive vire za obdobje 2010–2020 in Akcijskega načrta za energetske učinkovitost za obdobje 2017-2020 pa sta za sektor energetika pomembna ukrepa spodbujanje proizvodnje in distribucije energije, ki izvira iz obnovljivih virov ter razvoj in uporaba pametnih distribucijskih sistemov, ki delujejo pri nizkih in srednjih napetostih.

Operativni program ni predvideval nobenega kazalca, s katerim bi se spremljalo doseganje ciljev v sektorju energetika.

Primerjavo med letnimi sektorskimi cilji, določenimi v operativnem programu in dejanskimi izpusti v sektorju energetika, navajamo v tabeli 17.

²⁰² 541. člen EZ-1.

²⁰³ 34. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Energetskega zakona.

Tabela 17 Letni sektorski cilji in dejanski izpusti v sektorju energetika

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cilj 2020
v kt CO ₂ ekv							
Letni sektorski cilji	568	576	585	593	601	610	626
Dejanski izpusti	536	428	456	480	509	515	

Vir: podatki MOP.

Ugotovimo lahko, da so bili izpusti toplogrednih plinov v sektorju energetika v celotnem obdobju nižji od letnih sektorskih ciljev.

V letu 2018 so bili izpusti toplogrednih plinov v sektorju energetika nižji za 21 kt CO₂ ekv (3,9 %) v primerjavi z letom 2013 ter za 76 kt CO₂ ekv (12,9 %) v primerjavi z letom 2005. V obdobju od leta 2005 do leta 2018 so se izpusti sektorja energetika zmanjšali, vendar pa se od leta 2015 nekoliko povečujejo. So pa bili izpusti toplogrednih plinov v sektorju energetika v letu 2018 kar za 17,7 % nižji od cilja operativnega programa za leto 2020, zaradi česar ocenjujemo, da bodo cilji operativnega programa v sektorju energetika verjetno doseženi.

3.4.6 Ravnanje z odpadki

Leta 2013 je sektor ravnanje z odpadki povzročil skupaj 515 kt CO₂ ekv oziroma 4,7 % izpustov toplogrednih plinov v EU ESD. Do leta 2018 so se izpusti toplogrednih plinov v sektorju zmanjšali na 442 kt CO₂ ekv oziroma 4 % izpustov toplogrednih plinov v EU ESD, s čimer je sektor spadal med najmanjše vire toplogrednih plinov v EU ESD. Izpuste v sektorju ravnanje z odpadki v največji meri povzroča odlaganje trdnih odpadkov in čiščenje odpadnih vod.

Dejavnika, ki po oceni računskega sodišča v največji meri vplivata na izpuste toplogrednih plinov v sektorju ravnanje z odpadki, sta:

- ravnanje z odpadki v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki²⁰⁴ ter
- čiščenje odpadnih vod.

Po naši oceni na zmanjšanje izpustov pomembno vpliva vsak posameznik predvsem z ravnanjem, s katerim se izogiba nastajanju odpadkov, kar vključuje tudi preprečevanje nastajanja odpadne hrane, ter tudi z doslednim ločevanjem nastalih odpadkov.

V skladu z operativnim programom je cilj zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov v sektorju ravnanje z odpadki za 44 % do leta 2020 glede na leto 2005 in za 57 % do leta 2030. Dolgoročni cilj do leta 2050 je zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov za 90 % glede na leto 2005. V skladu z operativnim programom so ukrepi prednostno usmerjeni v izgradnjo manjkajoče infrastrukture na področju komunalnih odpadkov ter v ustrežnejše ravnanje z odpadki v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki. Dolgoročno bo dodatno zmanjšanje izpustov v sektorju omogočilo uveljavljanje krožnega

²⁰⁴ Prednostni vrstni red ravnanja: preprečevanje nastajanja odpadkov, priprava odpadkov za ponovno uporabo, recikliranje, druga predelava (na primer energetska predelava) in odstranjevanje.

gospodarstva. NEPN je cilje za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov do leta 2030 na področju ravnanja z odpadki še zaostrial, saj predvideva 65-odstotno zmanjšanje izpustov glede na leto 2005.

Ukrepi, katerih izvedbo v sektorju ravnanje z odpadki predvideva operativni program, so bili:

- nepovratna finančna sredstva za izgradnjo manjkajoče infrastrukture za ravnanje z odpadki,
- pilotni projekti in ozaveščanje,
- okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih in
- nepovratna finančna sredstva za investicije v sisteme za zbiranje in čiščenje komunalnih odpadnih voda.

Ocenjena vrednost javnih sredstev, potrebnih za izvedbo ukrepov v sektorju ravnanje z odpadki v obdobju od leta 2014 do leta 2020, je znašala 10 milijonov EUR. Predvideni vir financiranja je bil Kohezijski sklad. Ostala sredstva naj bi zagotovili občinski proračuni ter zasebni sektor, prispevek katerih pa pri izvedbi ukrepov v operativnem programu ni bil ovrednoten.

Ukrepe lahko delimo na financiranje izgradnje infrastrukture na področju komunalnih odpadkov ter komunalnih odpadnih voda, na spremembe predpisov, ki urejajo okoljske dajatve na področju odpadkov, ter ozaveševalne aktivnosti in demonstracijske projekte na področju odpadkov. Učinek vseh ukrepov naj bi leta 2020 znašal 300 kt CO₂ ekv letno, kar vključuje tudi učinke ukrepov, izvedene pred sprejemom operativnega programa.²⁰⁵

Izgradnja manjkajoče infrastrukture na področju komunalnih odpadkov naj bi prispevala k bolj ustreznemu ravnanju z odpadki v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki. Za izvajanje ukrepa so bile pristojne občine ter zasebni sektor, financiranje ukrepa pa je bilo zagotovljeno iz evropskih sredstev. Glede na podatke MOP je bilo na podlagi OP ROPI 2007–2013 zgrajeno 6 regionalnih centrov za ravnanje z odpadki, ki zagotavljajo zadostne kapacitete za vse masne tokove nastalih nenevarnih odpadkov. Med letoma 2013 in 2016 je bilo na področju ravnanja z odpadki iz sredstev kohezijske politike realiziranih 109.648.233 EUR.

Izgradnja manjkajoče infrastrukture²⁰⁶ naj bi z izboljšanjem ločenega zajema frakcij komunalnih odpadkov v sistemu od vrat do vrat ter z dodatno izgradnjo zbiralnic in zbirnih centrov vodila v zmanjšanje deleža prevzetih mešanih komunalnih odpadkov na 29 % v letu 2020 ter v povečanju deleža ločeno zbranega odpadnega papirja, plastike, stekla in kovine na 47 % v letu 2020.²⁰⁷ Glede na podatke Statističnega urada Republike Slovenije so se med letoma 2013 in 2018 količine prevzetih mešanih komunalnih odpadkov znižale za 6,1 % ter so v letu 2018 predstavljale 29,2 % vseh zbranih

²⁰⁵ Med učinki je upoštevano zmanjšanje izpustov zaradi zajema odlagališčnega plina.

²⁰⁶ Infrastruktura za povečanje deleža ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov (vključno z biorazgradljivimi) za ravnanje z ločeno zbranimi frakcijami v skladu s hierarhijo za ravnanje z odpadki, za ustrezno obdelavo zbranih mešanih komunalnih odpadkov ter izgradnja objektov za predelavo biološko razgradljivih odpadkov.

²⁰⁷ Operativni program povzema Operativni program ravnanja s komunalnimi odpadki, sprejet leta 2013, ki je bil v letu 2016 nadomeščen s Programom ravnanja z odpadki in PRzO. PRzO je cilj glede deleža prevzetih mešanih komunalnih odpadkov v letu 2020 zaostrial in ga s 36 %, kot je bil določen v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki, znižal na 29 %.

komunalnih odpadkov, s čimer je bila skoraj dosežena ciljna vrednost za leto 2020. Prav tako so se povečale količine ločeno zbranega odpadnega papirja, plastike, stekla in kovin²⁰⁸, pri čemer pa je bil skupni delež ločeno zbranega odpadnega papirja, plastike, stekla in kovin z 31,4-odstotnim deležem od vseh zbranih komunalnih odpadkov še vedno za 15,6-odstotne točke oddaljen od cilja za leto 2020.

Hkrati naj bi izgradnja infrastrukture, natančneje infrastrukture za obdelavo mešanih komunalnih odpadkov, vodila v zmanjševanje količine odloženih biorazgradljivih odpadkov, kar naj bi v največji meri²⁰⁹ prispevalo k predvidenemu učinku operativnega programa na področju ravnanja z odpadki.

Cilj na področju ravnanja z odpadki je poleg zmanjšanja izpustov tudi postopno uveljavljanje krožnega gospodarstva. Dolgoročni cilj je družba, ki se izogiba nastajanju odpadkov in uporablja nastale odpadke kot vir. Glede na podatke MOP o recikliranih in ne zgolj ločeno zbranih komunalnih odpadkih, ki se nanašajo na vse komunalne odpadke in ne na posamezne kategorije (papir, plastika in podobno), se je delež recikliranih odpadkov, ki vključuje tudi predelavo organskih snovi²¹⁰, od leta 2013 povečal s 34,9 % na 58,8 %²¹¹ v letu 2018. Hkrati pa sta se zmanjšala količina in delež komunalnih odpadkov, odloženih na odlagališčih.²¹²

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je MOP zagotavljalo izvajanje ozaveščanja na področju ravnanja z odpadki v okviru projekta Ne meč'mo hrane stran!, ki je bil izveden v letih 2016 in 2017 ter se je osredotočil na bolnišnice in domove za starejše. Ozaveščanje poteka tudi v okviru projekta CARE4CLIMATE.

Na področju okoljske dajatve MOP ukrepov, ki jih je predvidel operativni program, ni izvedlo. MOP namreč ni na novo opredelilo okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih, tako da bi ta postopno postala namenski prihodek državnega proračuna za financiranje ukrepov sanacije starih bremen zaradi odlaganja odpadkov in bremen zaradi nezakonitega odlaganja ali ravnanja z odpadki.²¹³ Prihodki od okoljske dajatve so med letoma 2013 in 2018 znašali 15.824.727 EUR ter so v 87,4-odstotnem deležu predstavljali priliv občinskih proračunov. MOP prav tako ni zagotovilo postopnega povišanja okoljske dajatve, kar bi pomenilo dodatno spodbudo k ravnanju s komunalnimi odpadki v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki. Višina okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih je bila od leta 2014 nespremenjena.

²⁰⁸ Količine ločeno zbranih kovin so se med letoma 2013 in 2018 povečale za 96,7 %, papirja za 67,5 %, plastike za 47,4 % in stekla za 10,9 %.

²⁰⁹ Zmanjšanje odloženih biorazgradljivih odpadkov naj bi prispevalo 60,7 % skupnega zmanjšanja izpustov na področju ravnanja z odpadki, predvidenega z operativnim programom.

²¹⁰ Recikiranje je postopek predelave, v katerem se odpadne snovi ponovno predelajo v proizvode, materiale ali snovi za prvotni ali drug namen. Recikiranje vključuje tudi ponovno predelavo organskih snovi. Za recikiranje se ne šteje energetska predelava ali ponovna predelava v materiale, ki se bodo uporabili kot gorivo ali za zasipanje.

²¹¹ Cilj PRzO za leto 2020 po manj ambicioznem scenariju I je, da se doseže 50-odstotni delež recikliranja komunalnih odpadkov. Po bolj ambicioznem scenariju II pa znaša ta delež 65 %.

²¹² Z 224.000 t v letu 2013 (26,2 % komunalnih odpadkov) na 96.900 t v letu 2018 (9,6 % komunalnih odpadkov).

²¹³ Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih (Uradni list RS, št. 14/14) se v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni spremenila.

Pojasnilo MOP

Okoljska dajatev za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih je v Sloveniji prenizka, saj ne pokrije niti zunanjih okoljskih stroškov, ki nastajajo zaradi odlaganja odpadkov. Povezave med uvedbo dajatve in zmanjšanjem na odlagališča odloženih količin odpadkov v Sloveniji ni mogoče ugotoviti. Učinek na zmanjšanje odloženih količin odpadkov je odvisen predvsem od prepovedi odlaganja določenih vrst odpadkov po Uredbi o odlagališčih odpadkov²¹⁴. Glede na dejstvo, da je treba dajatev uvesti zaradi preusmeritev odpadkov z odlagališč in da Slovenija od leta 2016 dalje izpolnjuje za leto 2035 predpisani cilj odlaganja manj kot 10 % zbranih komunalnih odpadkov²¹⁵, bo MOP smiselnost in višino te dajatve ponovno preverilo ob novelaciji PRzO.

Okoljsko dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov na odlagališčih smo obravnavali v revizijskem poročilu o ureditvi upravljanja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja²¹⁶, s katerim smo MOP (ponovno²¹⁷) naložili obveznost priprave načrta aktivnosti za izvedbo analize, s katero mora določiti in utemeljiti osnovo za obračun dajatve ter znesek, ki ga namerava zbrati z dajatvijo, ki spodbuja za okolje bolj sprejemljive načine ravnanja s komunalnimi odpadki; to obveznost naj bi MOP glede na navedbe v odzivnem poročilu opravilo do septembra 2021.²¹⁸

Operativni program je predvidel tudi proučitev uvedbe občinske okoljske dajatve za zbiranje mešanih komunalnih odpadkov, katere plačilo bi spodbujalo prebivalce k zmanjšanju prepuščanja mešanih komunalnih odpadkov oziroma večjemu prepuščanju ločenih frakcij komunalnih odpadkov.

Pojasnilo MOP

Smiselnost uvedbe občinske okoljske dajatve za zbiranje mešanih komunalnih odpadkov bo MOP preverilo ob pripravi noveliranega PRzO.

V manjši meri naj bi k zmanjšanju izpustov toplogrednih plinov prispevale tudi investicije v sisteme za zbiranje in čiščenje komunalnih odpadnih voda. Gre za investicije v čistilne naprave v večjih aglomeracijah

²¹⁴ Uradni list RS, št. 10/14, 54/15, 36/16, 37/18 in 13/21.

²¹⁵ Skladno z Direktivo (EU) 2018/850 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive 1999/31/ES o odlaganju odpadkov na odlagališčih (UL L št. 150 z dne 14. 6. 2018, str. 100) države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se količina na odlagališčih odloženih komunalnih odpadkov do leta 2035 zmanjša na 10 % skupne količine (po masi) nastalih komunalnih odpadkov ali manj. Glede na Direktivo (EU) 2018/851 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive 2008/98/ES o odpadkih (UL L št. 150 z dne 14. 6. 2018, str. 109) je državam članicam naloženo, da bi morale uporabiti ekonomske instrumente in druge ukrepe za spodbujanje uporabe hierarhije ravnanja z odpadki.

²¹⁶ [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/ureditev-razmerij-glede-infrastrukture-za-izvajanje-gospodarskih-javnih-sluzb-12/#tabs-4146>], 9. 4. 2021.

²¹⁷ Porevizijsko poročilo Popravljalni ukrepi Ministrstva za okolje in prostor pri ravnanju s komunalnimi odpadki, [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/zagotavljanje-ucinkovitega-odstranjevanja-komunalnih-odpadkov-68/>], 9. 4. 2021.

²¹⁸ Porevizijsko poročilo Popravljalni ukrepi pri reviziji ureditve upravljanja občinske gospodarske javne infrastrukture varstva okolja, [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/ureditev-razmerij-glede-infrastrukture-za-izvajanje-gospodarskih-javnih-sluzb-12/>], 9. 4. 2021.

(večje od 2.000 PE²¹⁹) kot tudi v stroškovno in okoljsko upravičene male čistilne naprave. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo po podatkih MOP skupaj investiranih 781 milijonov EUR v javno kanalizacijsko omrežje in komunalne čistilne naprave v večjih aglomeracijah (večje od 2.000 PE), pri čemer gre za zbirne podatke o skupnih stroških investicij, kot so jih sporočale občine ter ki niso sporočani glede na vir financiranja (občinski, državni proračun oziroma proračun EU).

Operativni program je predvideval, da se bo njegovo izvajanje v sektorju ravnanje z odpadki merilo na podlagi kazalca količina odloženih biorazgradljivih odpadkov na odlagališčih. Cilj kazalca za leto 2020 je bil dosežen in znatno presežen že v letu 2016, čemur je sledilo še dodatno zmanjšanje v letih 2017 in 2018. Zmanjšanje količine odloženih biorazgradljivih odpadkov naj bi v največji meri prispevalo k zmanjšanju izpustov toplogrednih plinov na področju ravnanja z odpadki.²²⁰ Zmanjšanju količine odloženih biorazgradljivih odpadkov pa ni sledilo tudi sorazmerno zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov na področju ravnanja z odpadki.

Pojasnilo MOP

Biorazgradljivi odpadki razpadajo dlje časa, zaradi česar se bodo učinki poznali z večletnim zamikom. Razpolovni čas (čas, ko razpade polovična količina odpadkov) je različen za različne vrste odpadkov, in sicer od 3,7 leta za odpadno hrano do 23,1 leta za les. Razpad odpadkov in tvorjenje metana se ne začneta takoj, ko so odpadki odloženi, ampak z zamikom 1 leta. Na izpustih metana iz odlagališč se bo manjša količina biorazgradljivih odpadkov opazneje poznala šele od leta 2018 in bo največji vpliv dosegla med letoma 2025 in 2027.

Primerjavo med letnimi sektorskimi cilji, določenimi v operativnem programu, in dejanskimi izpusti v sektorju ravnanje z odpadki navajamo v tabeli 18.

Tabela 18 Letni sektorski cilji in dejanski izpusti v sektorju ravnanje z odpadki

	v kt CO ₂ ekv						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cilj 2020
Letni sektorski cilji	516	502	487	473	458	444	415
Dejanski izpusti	515	484	493	488	477	442	

Vir: podatki MOP.

Ugotovimo lahko, da so bili izpusti toplogrednih plinov, razen v letih 2015, 2016 in 2017, skladni z letnimi sektorskimi cilji.

²¹⁹ Populacijski ekvivalent je enota za obremenjevanje vode, izražena z biokemijsko potrebo po kisiku (v nadaljevanju: BPK5). 1 PE je enak 60 g BPK5 na dan; Uredba o emisiji snovi in toplote pri odvajanju odpadnih voda v vode in javno kanalizacijo (Uradni list RS, št. 64/12, 64/14 in 98/15). Glede na metodološko pojasnilo Statističnega urada Republike Slovenije za javno kanalizacijo 60 g BPK5 ustreza onesnaženju, ki ga povzroči en prebivalec, [URL: <https://www.stat.si/StatWeb/File/DocSysFile/8213>], 9. 4. 2021.

²²⁰ Izpusti metana zaradi odlaganja biorazgradljivih odpadkov na odlagališčih nastanejo zaradi razkroja v pogojih ob odsotnosti kisika. V primeru, da se tovrstni odpadki ne bi odložili na odlagališču, bi njihova razgradnja potekala v aerobnih razmerah brez nastanka metana; Slovenia's National Inventory Report 2020.

V letu 2018 so bili izpusti toplogrednih plinov v sektorju ravnanje z odpadki nižji za 73 kt CO₂ ekv (14,2 %) v primerjavi z letom 2013 ter za 299 kt CO₂ ekv (40,4 %) v primerjavi z letom 2005. Največ izpustov v sektorju ravnanje z odpadki sta prispevala odlaganje trdnih odpadkov na zemljo ter čiščenje odpadnih vod (2,1 % oziroma 1,5 % izpustov EU ESD v letu 2018), preostale pa biološka predelava odpadkov in sežiganje odpadkov. Ker naj bi se učinki znižanja količine odloženih biorazgradljivih odpadkov poznali šele z večletnim zamikom, ocenjujemo, da bo sektorski cilj za leto 2020 dosežen. Za doseganje ciljev do leta 2030, ki so v skladu z NEPN zastavljeni veliko bolj ambiciozno, pa bo v prihodnje treba več napora usmeriti na področje krožnega gospodarstva oziroma ravnanja z odpadki v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki.

Priporočilo

MOP priporočamo, naj okrepi izvajanje ukrepov v sektorju ravnanje z odpadki.

Ukrep MOP

MOP je 31. 12. 2020 v javno obravnavo predložilo osnutek Zakona o varstvu okolja (ZVO-2)²²¹, ki po pojasnilu MOP²²² na novo celovito ureja ravnanje z odpadki, vključno z določitvijo temeljnih pravil ravnanja z odpadki, pogojev ter meril za prenehanje statusa odpadka in ureditvijo sistema proizvajalčeve razširjene odgovornosti.

MOP je v septembru 2020²²³ v medresorsko usklajevanje posredovalo Uredbo o opravljanju obvezne državne gospodarske javne službe sežiganja komunalnih odpadkov, ki naj bi na novo uredila izvajanje obvezne gospodarske javne službe sežiganja komunalnih odpadkov in s katero želi MOP zagotoviti izgradnjo primernih objektov v Republiki Sloveniji, ki bodo omogočali sežig gorljivih komunalnih odpadkov, nastalih na ozemlju Republike Slovenije, primernih za energijsko izrabo, ter tako poleg ostalega povišali prepotrebno samozadostnost in prilagodljivost države na področju ravnanja z odpadki. V postopke termične obdelave naj bi bile usmerjene le frakcije gorljivega preostanka odpadka po mehansko-biološki obdelavi mešanih komunalnih odpadkov, ki jih ni mogoče reciklirati.

²²¹ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=11911>], 9. 4. 2021.

²²² [URL: <https://www.gov.si/novice/2021-01-22-javna-obravnavo-osnutka-zakona-o-varstvu-okolja-2-podaljsana-do-11-februarja-2021/>], 9. 4. 2021.

²²³ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=11634>], 9. 4. 2021.

4. Mnenje

Revizijo smotrnosti poslovanja smo izvedli, da bi izrekli mnenje o uspešnosti Republike Slovenije pri doseganju ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov. Odgovore na zastavljeno vprašanje smo iskali pri Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za infrastrukturo ter Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

V reviziji smo obravnavali sektorje, ki so vključeni v sistem za trgovanje z izpusti toplogrednih plinov in za katere je cilj glede zmanjšanja izpustov določen le na ravni Evropske unije (EU ETS), kot tudi sektorje, ki v sistem trgovanja niso vključeni (EU ESD) ter za katere veljajo tako na evropski kot tudi na nacionalni ravni določeni cilji glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov.

Menimo, da je bila Republika Slovenija **delno uspešna** pri doseganju ciljev na področju zmanjševanja izpustov toplogrednih plinov.

V letu 2018, za katero so bili med izvajanjem revizije na voljo zadnji podatki, so bili revidiranci **uspešni** pri doseganju mednarodnih ciljev v EU ESD in EU ETS. V EU ESD so bili z operativnim programom določeni bolj ambiciozni nacionalni cilji do leta 2020, ki pa v letu 2018 niso bili doseženi. V EU ETS nacionalni cilji do leta 2020 niso bili določeni. Opozarjamo tudi, da so mednarodno in nacionalno določeni cilji do leta 2030 zastavljeni še veliko bolj ambiciozno in bodo po našem mnenju s sedanjo strukturo in dinamiko izvajanja ukrepov le stežka dosegljivi.

Sistem EU ETS v veliki meri temelji na pravnih podlagah Evropske unije in se v skladu z njimi tudi izvaja v Republiki Sloveniji. Cilj Evropske unije glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov v EU ETS je skupen za vse države članice, in sicer je cilj znižanje izpustov v EU ETS za 21 % do leta 2020 in za 43 % do leta 2030 glede na leto 2005.

Republika Slovenija za obdobje do leta 2020 ni prevzela aktivne vloge in ni določila dodatnih ciljev glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov v sektorjih, zajetih v EU ETS, niti ni določila nobenih ukrepov, z izvajanjem katerih bi se izpusti toplogrednih plinov lahko zmanjšali. Glede na to, da največ izpustov toplogrednih plinov v EU ETS prispeva proizvodnja električne energije in toplote, ki poteka v napravah v večinskem lastništvu Republike Slovenije, menimo, da bi morali revidiranci bolj aktivno pristopiti k zmanjševanju izpustov tudi v EU ETS. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je število predloženih emisijskih kuponov v Republiki Sloveniji vseskozi presegalo število emisijskih kuponov, ki so bili s strani Republike Slovenije bodisi brezplačno podeljeni bodisi prodani na dražbi, pri tem pa cena emisijskih kuponov od leta 2017 narašča. To pomeni, da se za naprave, vključene v EU ETS, ki so v večini v lastništvu Republike Slovenije, strošek emisijskih kuponov povečuje.

Izpusti toplogrednih plinov v EU ETS so se v letu 2019 zmanjšali za 28,3 % glede na leto 2005, glede na leto 2013 pa za 15,4 %. Navedeno pomeni, da bo Republika Slovenija več kot sorazmerno prispevala k doseganju skupnega cilja Evropske unije glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov do leta 2020 v EU ETS. Menimo, da je to predvsem posledica prenehanja delovanja nekaterih velikih naprav, vključenih v EU ETS, in zgolj v manjši meri posledica zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov naprav, vključenih v EU ETS, zaradi izboljšanja učinkovitosti.

Cilj Republike Slovenije v skladu s pravno zavezujočimi cilji Evropske unije je, da se izpusti toplogrednih plinov do leta 2020 v EU ESD ne bodo povečali za več kot 4 %, do leta 2030 pa se morajo zmanjšati za 15 % glede na leto 2005. Menimo, da s strani Evropske unije določen cilj Republike

Slovenije glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov do leta 2020 ni preveč ambiciozen, saj predvideva celo povečanje izpustov toplogrednih plinov. Za doseganje ciljev EU ESD do leta 2020 je Vlada Republike Slovenije sprejela operativni program, ki določa bolj ambiciozen cilj glede skupnega zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov, v skladu s katerim se morajo izpusti v EU ESD zmanjšati za 9 % do leta 2020 glede na leto 2005. V operativnem programu so določeni tudi cilji za sektorje promet, kmetijstvo, široka raba, industrija, energetika in ravnanje z odpadki.

Skupni javnofinančni stroški izvajanja operativnega programa v obdobju 2014–2020 so bili ocenjeni na 1,020 milijarde EUR, zagotavljali pa naj bi se iz različnih virov. Ugotovili smo, da so se sredstva za izvedbo operativnega programa res zagotavljala iz vseh predvidenih virov. Ministrstvo za okolje in prostor s celovitimi podatki o financiranju operativnega programa ne razpolaga, zaradi določitve revidirancev in zajema podatkov pa tudi sami nismo uspeli pridobiti popolnih podatkov o financiranju operativnega programa, zato nismo mogli preveriti, ali so bila finančna sredstva res zagotovljena v obsegu, ki je bil predviden z operativnim programom. Pri tem pa opozarjamo na povečanje obsega okolju škodljivih subvencij med letoma 2013 in 2018, kar zmanjšuje učinek ukrepov, izvedenih na podlagi operativnega programa.

Za koordinacijo izvajanja operativnega programa je pristojno Ministrstvo za okolje in prostor, ki pa v okviru operativnega programa ni dobilo drugih pristojnosti, zaradi česar so možnosti vplivanja Ministrstva za okolje in prostor na (bolj intenzivno) izvajanje operativnega programa s strani drugih ministrstev zelo omejene. Vlada Republike Slovenije, ki ima možnost vplivanja, v obdobju, na katero se nanaša revizija, posameznim ministrstvom, ki so odgovorna za izvajanje operativnega programa, razen ob sprejemu prvega letnega poročila januarja 2016, ni dajala dodatnih navodil in usmeritev.

Ministrstvo za okolje in prostor mora vsako leto Vladi Republike Slovenije predložiti letno poročilo o izvajanju operativnega programa. Ministrstvo za okolje in prostor v letu 2019 ni pripravilo letnega poročila, kar pomeni, da Vlada Republike Slovenije ni bila seznanjena z izvajanjem operativnega programa in doseganjem ciljev glede izpustov toplogrednih plinov. Ministrstvo za okolje in prostor je nato v letu 2020 pripravilo letno poročilo za 2 leti.

V okviru operativnega programa so bili za obdobje 2014–2020 za vsak posamezni sektor določeni ukrepi, ki naj bi jih pristojna ministrstva morala izvesti za doseg ciljev operativnega programa, vendar pa ti ukrepi večinoma niso bili določeni na način, da bi bilo mogoče oceniti, v kolikšni meri je bil posamezni ukrep izveden. Poleg tega tudi v letnih poročilih o izvajanju operativnega programa in Podnebnih ogledalih ni bila ocenjena učinkovitost izvajanja posameznih ukrepov. Preverili smo izvajanje ukrepov operativnega programa, za katere so pristojni Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstvo za okolje in prostor, in ugotovili, da se večina ukrepov izvaja, vendar pa v nobenem sektorju še niso bili izvedeni vsi predvideni ukrepi.

So pa bili v okviru operativnega programa za oceno doseganja ciljev in učinkov posameznih ukrepov po posameznih sektorjih določeni kazalci izvajanja operativnega programa. Kazalci so bili zastavljeni tako, da se prek nekaterih lahko spremlja doseganje ciljev glede skupnih izpustov toplogrednih plinov v EU ESD ter indikativnih sektorskih ciljev, drugi kazalci pa so namenjeni spremljanju učinkov posameznih ukrepov. Menimo, da doseganje ciljnih vrednosti posameznih kazalcev pozitivno vpliva tudi na sektorsko doseganje ciljev in s tem ciljev operativnega programa. Vendar pa tudi doseganje ciljnih vrednosti vseh kazalcev ne bi predstavljalo zagotovila, da bodo doseženi tudi sektorski cilji in cilji operativnega programa. Zato smo lahko uspešnost izvajanja operativnega programa večinoma

presojali predvsem na podlagi dejanskih in ciljnih izpustov toplogrednih plinov skupaj in za posamezni sektor.

Izpusti toplogrednih plinov v EU ESD so se v obdobju od leta 2005 do leta 2018 zmanjšali za 5,9 %. Navedeno pomeni, da bo Republika Slovenija cilj, določen na ravni Evropske unije glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov do leta 2020 v EU ESD, skoraj gotovo dosegla. Glede na trend gibanja izpustov toplogrednih plinov v EU ESD pa obstaja tveganje glede doseganja bolj ambicioznega nacionalnega cilja, določenega v operativnem programu, vendar se to tveganje zaradi epidemije nalezljive bolezni covid-19 verjetno ne bo realiziralo. Glede sektorskega doseganja ciljev v zvezi z izpusti toplogrednih plinov smo ugotovili, da so bili v letu 2018 doseženi v 4 sektorjih (kmetijstvo, široka raba, energetika in odpadki), za katere so v največji meri odgovorni Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvo za infrastrukturo ter Ministrstvo za okolje in prostor, v 2 sektorjih (promet in industrija), za katera je v največji meri odgovorno Ministrstvo za infrastrukturo, pa niso bili doseženi. Ker je ravno sektor promet tisti, ki prispeva več kot polovico vseh izpustov v EU ESD, menimo, da lahko ta sektor predstavlja tveganje za dolgoročno doseganje skupnega cilja glede zmanjšanja izpustov toplogrednih plinov.

5. Priporočila

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- več pozornosti in aktivnosti nameni tudi zmanjševanju izpustov toplogrednih plinov v EU ETS glede na to, da večji del izpustov v EU ETS prispevajo naprave podjetij v lasti Republike Slovenije;
- prek pristojnih ministrstev okrepi aktivnosti glede postopnega zmanjševanja okolju škodljivih subvencij, pri tem pa naj upošteva uravnoteženost med ekonomskimi in okoljskimi vplivi teh subvencij;
- aktivneje spremlja in usmerja aktivnosti za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov v EU ESD oziroma naj to prenese na ministrstvo ali drug organ in mu za ta namen podeli potrebne pristojnosti ter orodja za koordinacijo politik;
- vzpostavi obveznost ministrstev, ki izvajajo ukrepe za zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov, da najmanj 1-krat letno poročajo (vladi, ministrstvu, pristojnemu za podnebne spremembe, ali drugemu organu) o izvedbi ukrepov, porabljenih sredstvih ter doseženih učinkih ter na podlagi analize teh poročil izvedejo prilagoditve izvajanja ukrepov;
- več finančnih sredstev nameni sektorjem EU ESD, kjer so učinki glede na vložena sredstva največji in kjer so tveganja glede doseganja ciljev največja;
- prek pristojnih ministrstev spodbuja delo od doma tudi po epidemiji covid-19.

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- se še naprej aktivno vključuje v sodelovanje z drugimi ministrstvi pri pripravi in izvajanju ukrepov, ki vplivajo na izpuste toplogrednih plinov;
- še večjo pozornost nameni ozaveščanju in izobraževanju javnosti o vplivih obnašanja posameznika na izpuste toplogrednih plinov in možnostih za spremembo vzorcev obnašanja;
- okrepi izvajanje ukrepov v sektorju ravnanje z odpadki.

Ministrstvu za infrastrukturo priporočamo, naj:

- tudi na področju EU ETS načrtuje in izvaja aktivnosti, s katerimi bi lahko vplivalo na izpuste toplogrednih plinov predvsem v sektorju proizvodnja električne energije in toplote, ki je v večini v lasti Republike Slovenije oziroma občin;
- okrepi izvajanje ukrepov, s katerimi bo zagotovilo večjo privlačnost javnega potniškega prometa in nemotoriziranih oblik prometa (hoja, kolo) v primerjavi z osebnimi vozili;
- okrepi izvajanje ukrepov v sektorju promet ter preveri, ali bi bilo mogoče še povečati obseg sredstev, namenjenih železniškemu prometu;
- v sektorju industrija za del, vključen v EU ESD, še v večji meri načrtuje in izvaja aktivnosti, s katerimi vpliva na izpuste toplogrednih plinov.

Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano priporočamo, naj:

- tudi v prihodnje izvaja promocijo lokalno pridelane hrane, s čimer preko transporta vpliva tudi na nižje izpuste toplogrednih plinov;
- ponovno prouči smiselnost spodbujanja bioplinskih mikronaprav;

- oblikuje ukrepe, ki bodo v večji meri zniževali izpuste metana, ter naj v primeru, da ti ukrepi ne bodo financirani v okviru Skupne kmetijske politike po letu 2020, prouči, ali bi bilo mogoče njihovo financiranje iz proračunskih sredstev.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
3. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno;
4. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
5. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
6. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
7. Marjanu Šarcu, priporočeno;
8. Francu Bogoviču, priporočeno;
9. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
10. Ireni Majcen, priporočeno;
11. Juretu Lebnu, priporočeno;
12. Simonu Zajcu, priporočeno;
13. Zvonku Černaču, priporočeno;
14. Igorju Maherju, priporočeno;
15. Samu Omerzelu, priporočeno;
16. dr. Petru Gašperšiču, priporočeno;
17. dr. Aleksandri Pivec, priporočeno;
18. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
19. 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