



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Učinkovitost Ministrstva za okolje in prostor na področju nevarnih odpadkov

2022

11 TRAJNOSTNA MESTA
IN SKUPNOSTI



12 ODGOVORNA
PORABA IN
PROIZVODNJA



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POS LANSTVO

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

Učinkovitost Ministrstva za okolje in prostor na področju nevarnih odpadkov

Številka: 320-5/2021/34

Ljubljana, 11. avgusta 2022

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost **Ministrstva za okolje in prostor** (v nadaljevanju: ministrstvo) pri zagotavljanju preprečevanja nastajanja nevarnih odpadkov in ravnanja z njimi v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2021. Po mnenju računskega sodišča je bilo ministrstvo pri tem **delno učinkovito**.

Nevarni odpadki so tisti odpadki, ki kažejo eno ali več nevarnih lastnosti (na primer eksplozivno, vnetljivo, akutno strupeno, rakotvorno in podobno), neustrezno ravnanje z njimi pa lahko privede do neželenih vplivov na okolje ali zdravje ljudi. V letu 2020 je po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) skupaj nastalo 138.296 t nevarnih odpadkov, kar je predstavljalo 1,8 % vseh (nevarnih in nenevarnih) odpadkov skupaj. Nekaj manj kot 95 % nevarnih odpadkov je nastalo v okviru proizvodnih in storitvenih dejavnosti, preostalo so predstavljali nevarni komunalni odpadki. Med letoma 2016 in 2020 se je skupna količina nevarnih odpadkov povečala za 15,3 %.

Pri nastajanju odpadkov in ravnanju z njimi se kot prednostni vrstni red upošteva hierarhija ravnanja z odpadki, ki na prvo mesto postavlja preprečevanje nastajanja odpadkov. Ministrstvo je posvečalo določeno pozornost preprečevanju nastajanja odpadkov, manj pa je bilo aktivnosti za preprečevanje nevarnih odpadkov. Cilji in ukrepi na področju preprečevanja nastajanja odpadkov so se namreč na preprečevanje nastajanja nevarnih odpadkov nanašali le delno, izvajanja veljavnih ukrepov pa ministrstvo ni spremljalo.

Na področju ravnanja z nevarnimi odpadki niso bili določeni konkretni cilji in ukrepi, ki bi veljali za vse nevarne odpadke skupaj. Bili pa so določeni cilji za posamezne tokove odpadkov, ki se posredno nanašajo na nevarne odpadke (na primer za baterije in akumulatorje, ki so lahko nevaren ali nenevaren odpadek). Prav tako so bila določena pravila za ravnanje zbiralcev, predelovalcev, odstranjevalcev, posrednikov ter prevoznikov nevarnih odpadkov, in sicer v Uredbi o odpadkih. Pravila ravnanja pa so bila določena še v drugih predpisih za posamezne tokove nevarnih odpadkov posebej.

Ministrstvo je spremljalo ravnanje z nevarnimi odpadki na podlagi podatkov, ki jih je zbirala Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: ARSO) z informacijskim sistemom o ravnanju z odpadki (v nadaljevanju: IS Odpadki). V IS Odpadki zbrani podatki so bili podlaga za zagotavljanje sledljivosti pošiljk nevarnih odpadkov ter spremljanje njihovega nastajanja in ravnanja z njimi, zaradi česar je pomembna kakovost poročenih podatkov v IS Odpadki. Kakovost zbranih podatkov je ARSO skušala zagotavljati s kontrolami, vgrajenimi v IS Odpadki, ter z nudenjem podpore uporabnikom IS Odpadki.

Aktivnosti za nadgradnjo IS Odpadki, ki bi bile potrebne za vzpostavitev boljših kontrol za zajem in obdelavo podatkov, je ARSO v sodelovanju z ministrstvom in SURS pričela izvajati konec obdobja, na katero se nanaša revizija. Pred tem ARSO ni izvajala kontrole zbranih podatkov o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi v zadostni meri in jih ni poglobljeno analizirala. Tudi ministrstvo jih je analiziralo le na vsakih 6 let, in sicer v okviru priprave programa ravnanja z odpadki.

Računsko sodišče meni, da bi si moral Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (v nadaljevanju: IRSOP), ki opravlja nadzor nad ravnanjem z nevarnimi odpadki in ocenjuje, da je pogostost odkritih kršitev na področju ravnanja z odpadki še prevelika, prizadevati predvsem za povečanje obsega rednega nadzora ter pričeti s sistematičnim iskanjem zavezancev, ki nezakonito ravnaajo z nevarnimi odpadki. Računsko sodišče je še ocenilo, da ministrstvo še ni zagotovilo sistemskega pristopa k sanaciji preteklih bremen, kljub temu da je bilo to predvideno s strateškimi akti, ter da bi morale intenzivirati aktivnosti na navedenem področju.

Računsko sodišče je ministrstvu podalo več **priporočil**, ni pa zahtevalo predložitve odzivnega poročila.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Cilj revizije	7
1.2 Predmet revizije	8
1.2.1 Opredelitev nevarnih odpadkov in njihov vpliv na okolje in zdravje	8
1.2.2 Pravne podlage, ki urejajo področje nevarnih odpadkov	10
1.2.3 Pravila ravnanja z nevarnimi odpadki in zbiranje podatkov o nevarnih odpadkih	11
1.2.4 Podatki o nevarnih odpadkih v Sloveniji	13
1.3 Predstavitev Ministrstva za okolje in prostor	17
1.4 Revizijski pristop	19
1.5 Omejitve obsega revizije	19
2. Učinkovitost preprečevanja nastajanja nevarnih odpadkov in ravnanja z njimi	21
2.1 Zagotavljanje podatkov o nevarnih odpadkih ter načrtovanje ravnanja z nevarnimi odpadki in preprečevanje njihovega nastajanja	21
2.1.1 Zagotavljanje podatkov o nevarnih odpadkih z IS Odpadki	21
2.1.2 Načrtovanje in spremljanje področja nevarnih odpadkov	34
2.2 Izvajanje ukrepov za ustrezno ravnanje in nadzor nad nevarnimi odpadki	52
2.2.1 Zagotavljanje ustreznega ravnanja deležnikov na področju nevarnih odpadkov	52
2.2.2 Nadziranje deležnikov na področju nevarnih odpadkov	67
2.2.3 Inventariziranje in čiščenje preteklih bremen nevarnih odpadkov	75
3. Mnenje	86
4. Priporočila	90

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti Ministrstva za okolje in prostor pri zagotavljanju preprečevanja nastajanja nevarnih odpadkov in ravnanja z njimi 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 7. 5. 2021.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti ministrstva pri zagotavljanju preprečevanja nastajanja nevarnih odpadkov in ravnanja z njimi. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Cilj revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri zagotavljanju preprečevanja nastajanja nevarnih odpadkov in ravnanja z njimi, in sicer v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2021.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali je ministrstvo učinkovito pri zagotavljanju preprečevanja nastajanja nevarnih odpadkov in ravnanja z njimi.**

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednji revizijski podvprašnji:

- ali ministrstvo zagotavlja ustrezne podatke, načrtuje ravnanje z nevarnimi odpadki in zagotavlja preprečevanje njihovega nastajanja in
- ali ministrstvo izvaja ukrepe za ustrezno ravnanje in nadzor nad nevarnimi odpadki.

Učinkovitost ministrstva pri zagotavljanju ustreznih podatkov, pri načrtovanju ravnanja z nevarnimi odpadki in pri zagotavljanju preprečevanja njihovega nastajanja smo ocenili na podlagi naslednjih kriterijev:

- če je ARSO zagotavljala točne, ažurne in zanesljive podatke o nevarnih odpadkih v IS Odpadki, jih preverjala s kontrolami in nadgrajevala IS Odpadki, ko je ugotovila, da je to potrebno;
- če je ministrstvo načrtovalo in spremljalo ravnanje z nevarnimi odpadki in preprečevanje nastajanja nevarnih odpadkov, tako da je pravočasno sprejelo operativni program, določilo cilje in ukrepe za ravnanje z nevarnimi odpadki in preprečevanje njihovega nastajanja ter spremljalo doseganje ciljev z izvajanjem analiz podatkov.

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. 320-5/2021/3.

Učinkovitost ministrstva pri izvajanju ukrepov za ustrezno ravnanje in nadzor nad nevarnimi odpadki smo ocenili na podlagi naslednjih kriterijev:

- če sta ministrstvo in ARSO zagotavljala ustrezno ravnanje deležnikov na področju nevarnih odpadkov, tako da sta usmerjala povzročitelje odpadkov pri ustreznem razvrščanju nevarnih odpadkov;
- če so bila okoljevarstvena dovoljenja in drugi dokumenti s področja nevarnih odpadkov ažurni in pravočasni, zahteve pa jasne in konkretizirane;
- če je bilo mogoče s podatki iz IS Odpadki slediti posameznemu odpadku od nastanka do končnega cilja;
- če je IRSOP ustrezno nadziral vse deležnike na področju nevarnih odpadkov, tako da je redno izvajal nadzor na podlagi tveganj, v nadzor pa skušal zajeti tudi deležnike, ki nimajo ustreznih dovoljenj za delovanje na področju nevarnih odpadkov, ter na podlagi opravljenih nadzorov predlagal spremembe zakonodaje oziroma ustreznih dokumentov, če in ko je to bilo potrebno;
- če je ministrstvo inventariziralo in čistilo pretekla bremena nevarnih odpadkov, tako da je opravilo inventuro preteklih bremen ter ugotovilo, na katerih se nahajajo tudi nevarni odpadki, jih razvrstilo po prioritetah ter pričelo izvajati (ali pa je že izvedlo) sanacijo oziroma jo naložilo povzročiteljem.

1.2 Predmet revizije

1.2.1 Opredelitev nevarnih odpadkov in njihov vpliv na okolje in zdravje

Odpadek je v skladu z Zakonom o varstvu okolja⁵ (v nadaljevanju: ZVO-1) snov ali predmet, ki ga imetnik zavreže, namerava zavreči ali mora zavreči. Nevarni odpadek je odpadek, ki je zaradi ene ali več nevarnih lastnosti s predpisom uvrščen med nevarne odpadke. Uredba o odpadkih⁶ (v nadaljevanju: uredba o odpadkih) določa, da je nevarni odpadek tisti odpadek, ki kaže eno ali več nevarnih lastnosti⁷. Gre za 15 lastnosti, zaradi katerih so odpadki nevarni: eksplozivno, oksidativno, vnetljivo, dražljivo – draženje kože in poškodba oči, specifična strupenost za ciljne organe, strupenost pri vdihavanju, akutna strupenost, rakotvorno, jedko, infektivno, strupeno za razmnoževanje, mutageno, sproščanje akutno strupenega plina, povzroča preobčutljivost, ekotoksično ter odpadki, ki lahko kažejo zgoraj navedeno nevarno lastnost, ki jih izvorni odpadki neposredno ne kažejo.

⁵ 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. Po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, je bil sprejet nov Zakon o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO-2; Uradni list RS, št. 44/22).

⁶ Uradni list RS, št. 37/15, 69/15 in 129/20.

⁷ Nevarne lastnosti so določene v prilogi Uredbe Komisije (EU) 1357/2014 z dne 18. decembra 2014 o nadomestitvi Priloge III k Direktivi 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (v nadaljevanju: uredba 1357/2014/EU; UL L št. 365 z dne 19. 12. 2014, str. 89).

Seznam odpadkov določa odločba Evropske komisije⁸, pri čemer pa je snov ali predmet, uvrščen na seznam odpadkov, odpadke le, če ustreza opredelitvi odpadka iz ZVO-1. Seznam odpadkov odpadke razvršča v 20 poglavij oziroma skupin (Slika 1), ki so nadalje razvrščene v podpoglavja s posameznimi oznakami odpadkov, ki so označeni s 6-mestno kodo. Nevarni odpadki so na seznamu odpadkov označeni z zvezdico (*)⁹. Skupno je na seznamu 842 vrst odpadkov, od katerih je po podatkih ministrstva 408 nevarnih.

Slika 1 Skupine odpadkov, povzete po seznamu odpadkov

01	 ODPADKI IZ RUDARJENJA	11	 ODPADKI IZ KEMIČNE POVRŠINSKE OBDELAVE KOVIN
02	 ODPADKI IZ KMETIJSTVA IN PREDELAVE HRANE	12	 ODPADKI IZ MEHANSKE POVRŠINSKE OBDELAVE KOVIN IN PLASTIKE
03	 ODPADKI IZ PREDELAVE LESA TER PAPIRJA	13	 ODPADKI OLJ IN TEKOČIH GORIV
04	 ODPADKI IZ INDUSTRIJE USNJA	14	 ODPADNA ORGANSKA TOPILA
05	 ODPADKI IZ PREDELAVE NAFTE	15	 ODPADNA EMBALAŽA IN ZAŠČITNA OBLAČILA
06	 ODPADKI IZ ANORGANSKIH KEMIJSKIH PROCESOV	16	 ODPADKI, KI NISO NAVEDENI DRUGJE NA SEZNAMU
07	 ODPADKI IZ ORGANSKIH KEMIJSKIH PROCESOV	17	 GRADBENI ODPADKI
08	 BARVE, LAKI IN LEPILA	18	 ODPADKI IZ ZDRAVSTVA ALI VETERINARSTVA
09	 ODPADKI IZ FOTOGRAFSKE INDUSTRIJE	19	 ODPADKI IZ ČISTILNIH NAPRAV IN NAPRAV ZA OBDELAVO ODPADKOV
10	 ODPADKI IZ TERMIČNIH POSTOPKOV	20	 KOMUNALNI ODPADKI

Opomba: na sliki so nazivi skupin odpadkov s seznama odpadkov skrajšani.

Vir: odločba 2000/532/ES.

⁸ Odločba Komisije z dne 3. maja 2000 o nadomestitvi Odločbe 94/3/ES o oblikovanju seznama odpadkov skladno s členom 1(a) Direktive Sveta 75/442/EGS o odpadkih in Odločbe Sveta 94/904/ES o oblikovanju seznama nevarnih odpadkov skladno s členom 1(4) Direktive Sveta 91/689/EGS o nevarnih odpadkih (v nadaljevanju: odločba 2000/532/ES; UL L št. 226 z dne 6. 9. 2000, str. 3). Odločba 2000/532/ES je bila spremenjena s Sklepom Komisije z dne 18. decembra 2014 o spremembi Odločbe Komisije 2000/532/ES o seznamu odpadkov v skladu z Direktivo 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L št. 370 z dne 30. 12. 2014, str. 44).

⁹ Štejejo se za nevarne odpadke v skladu z Direktivo 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (v nadaljevanju: okvirna direktiva o odpadkih; UL L št. 312 z dne 22. 11. 2008, str. 3), razen če se uporablja 20. člen okvirne direktive o odpadkih, ki se nanaša na nevarne odpadke iz gospodinjstev.

Nepravilno ravnanje s katerimi koli odpadki lahko privede do neželenih vplivov na okolje, kot so izpusti v zrak, površinske in podzemne vode ali tla. Navedeno pa še posebej velja za nevarne odpadke. Nevarni odpadki in njihovi izlužki imajo poleg kratkoročnih negativnih vplivov na okolje tudi možne dolgoročne vplive (prva in druga alineja spodaj), prav tako lahko vplivajo na človekovo zdravje (tretja alineja spodaj):

- so eksplozivni, oksidativni, vnetljivi in lahko vnetljivi: to so lahko tekoče, trdne in plinaste snovi, pri katerih v stiku z drugimi snovmi (na primer zrakom, vodo, ognjem, drugimi snovmi) pride do močnih reakcij;
- so ekotoksični, torej škodljivi za okolje;
- predstavljajo tveganje za zdravje, ker lahko povzročijo poškodbe in celo smrt (delujejo dražilno, škodljivo, strupeno, jedko, povzročajo preobčutljivost), bolezni (infektivno, rakotvorno) ali genske okvare (strupeno za razmnoževanje, mutageno).

Zaradi navedenih vplivov je v celotni verigi ravnanja z odpadki od nastanka do končne obdelave ključnega pomena razvrščanje odpadkov kot nevarnih ali nenevarnih ter razumevanje, kdaj in pod katerimi pogoji je treba odpadke šteti za nevarne. Kadar je odpadek pravilno razvrščen kot nevaren, začnejo veljati številne pomembne obveznosti, na primer glede označevanja in pakiranja, pa tudi glede razpoložljive skladne obdelave.

Ravnanje z nevarnimi odpadki je povezano predvsem z doseganjem naslednjih ciljev trajnostnega razvoja Organizacije združenih narodov: cilj 12 – **Zagotoviti trajnostne načine porabe in proizvodnje** ter cilj 11 – **Poskrbeti za odprta, varna, vzdržljiva in trajnostna mesta in naselja**.

1.2.2 Pravne podlage, ki urejajo področje nevarnih odpadkov

Ureditev področja odpadkov na nacionalni ravni temelji na zakonodaji Evropske unije (v nadaljevanju: EU), med drugim okvirni direktivi o odpadkih, ki je uvedla 5-stopenjsko¹⁰ hierarhijo ravnanja z odpadki, sistem proizvajalčeve razširjene odgovornosti¹¹ v evropski ter posledično tudi v slovenski pravni red, za države članice predpisala obveznost priprave načrta ravnanja z odpadki in preprečevanja odpadkov, uvedla pa je tudi posebne pogoje za nevarne odpadke.¹²

Osnovno pravno podlago na področju ravnanja z odpadki na nacionalni ravni je v obdobju, na katero se nanaša revizija, poleg ZVO-1 predstavljala predvsem uredba o odpadkih, ki je v slovenski pravni red prenesla okvirno direktivo o odpadkih. Področje odpadkov pa sicer ureja vrsta podzakonskih predpisov.

Dolgoročne cilje, usmeritve in naloge na področju varstva okolja določa nacionalni program varstva okolja, ki ga sprejme Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) na predlog

¹⁰ Prej je bila 3-stopenjska.

¹¹ Sistem proizvajalčeve razširjene odgovornosti je sklop predpisanih ukrepov, ki zagotavljajo, da proizvajalci določenih izdelkov nosijo finančno ali finančno in organizacijsko odgovornost za ravnanje v fazi odpadkov, ki nastanejo iz izdelkov.

¹² [URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=legissum%3Aev0010>], 8. 8. 2022.

Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), pripravi pa ga ministrstvo. V pretežnem delu obdobja, na katero se nanaša revizija, nacionalnega programa varstva okolja ni bilo.¹³ Marca 2020 pa je bila sprejeta Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030¹⁴ (v nadaljevanju: ReNPVO20-30).

Za izvajanje nacionalnega programa varstva okolja ali za izvrševanje obveznosti iz ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, strategij, programov in predpisov EU, ki se nanašajo na oblikovanje programov na področju varstva okolja, ministrstvo pripravi operativne programe varstva okolja, ki jih sprejme vlada. Vlada je v letu 2016 kot operativni program varstva okolja sprejela Program ravnanja z odpadki in program preprečevanja odpadkov Republike Slovenije¹⁵ (v nadaljevanju: program ravnanja z odpadki).

1.2.3 Pravila ravnanja z nevarnimi odpadki in zbiranje podatkov o nevarnih odpadkih

Ravnanje z odpadki je v ZVO-1 definirano kot zbiranje, prevoz, predelava in odstranjevanje odpadkov, vključno z nadzorom nad takimi postopki in dejavnostmi po prenehanju obratovanja naprave za odstranjevanje odpadkov, ter delovanje osebe, ki z odpadki trguje ali jih posreduje. ZVO-1 je na področju ravnanja z odpadki vladi nalagal sprejem predpisa, s katerim določi pravila ravnanja in druge pogoje za ravnanje z odpadki. Pri tem pa se ta pravila ravnanja med drugim nanašajo tudi na **preprečevanje odpadkov**.¹⁶ Pravila ravnanja je vlada določila z uredbo o odpadkih.

Uredba o odpadkih določa **hierarhijo ravnanja** z odpadki, in sicer se pri nastajanju odpadkov in ravnanju z njimi kot prednostni vrstni red upošteva prednostni vrstni red ravnanja, ki ga predstavlja Slika 2. Za določene tokove odpadkov je možno odstopanje od prednostnega vrstnega reda ravnanja, če tako določajo posebni predpisi.¹⁷ Kot izhaja iz programa ravnanja z odpadki, je odstopanje mogoče, če se s tem v najširšem smislu dosežejo boljši rezultati z vidika varstva okolja.

¹³ Do konca leta 2012 je veljala v letu 2006 sprejeta Resolucija o Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012 (v nadaljevanju: ReNPVO05-12; Uradni list RS, št. 2/06).

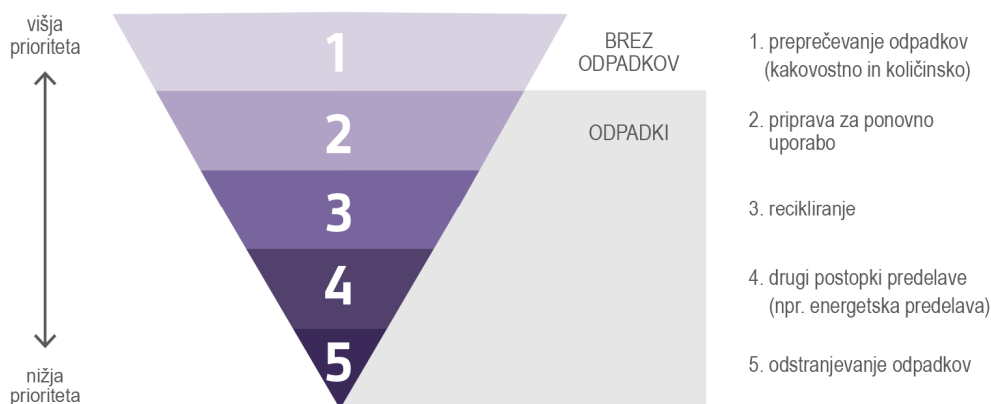
¹⁴ Uradni list RS, št. 31/20.

¹⁵ Št. 35402-1/2016/6 z dne 30. 6. 2016, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Operativni-programi/op_odpadki.pdf], 8. 8. 2022.

¹⁶ ZVO-2, ki je bil sprejet po obdobju, na katero se nanaša revizija, je definicijo ravnanja z odpadki posodobil.

¹⁷ 22. člen uredbe o odpadkih določa primere, ko ima odstranjevanje prednost pred predelavo.

Slika 2 Hierarhija ravnanja z odpadki



Vir: podatki ministrstva.¹⁸

Poleg upoštevanja hierarhije odpadkov je z odpadki treba ravnati tudi tako, da ni ogroženo človekovo zdravje in se ne škodi okolju. Ravnanje z odpadki tako na primer ne sme predstavljati tveganja za vode, zrak, tla, rastline in živali. Prav tako ne sme povzročati **škodljivih vplivov** na območja s posebnim režimom ohranjanja narave ali varovanja virov pitne vode in podobno.

Poleg splošnih zahtev ravnanja z odpadki (ravnanje v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki ter varstvo okolja in človekovega zdravja) so deležniki na področju nevarnih odpadkov dolžni upoštevati tudi določena **druga pravila**, ki se nanašajo na ravnanje z nevarnimi odpadki. Deležniki na področju nevarnih odpadkov so predvsem povzročitelj¹⁹, zbiralec ter izvajalec obdelave (predelovalec ali odstranjevalec). Med deležnike sodita tudi posrednik ter prevoznik nevarnih odpadkov, ne pa tudi trgovec, saj je trgovanje z nevarnimi odpadki prepovedano.

Opadki se kot nevarni opredelijo v postopku razvrščanja odpadkov. Razvrstitev odpadkov opravi povzročitelj odpadkov oziroma to stori zbiralec v primeru prepuščanja odpadka, ki mora odpadku dodeliti številko odpadka s seznama odpadkov²⁰, kot jih prikazuje Slika 1 (več v točki 2.2.1.2).

Posebne obveznosti veljajo tudi pri skladiščenju²¹, shranjevanju ter označevanju nevarnih odpadkov, prav tako pa tudi pri prevozu. Ta pravila morajo upoštevati vsi deležniki na področju nevarnih odpadkov (več v točki 2.2.1.1). Izvirni povzročitelj odpadkov ali drug imetnik odpadkov mora zagotoviti njihovo obdelavo, tako da jih ali obdela sam ali pa jih odda zbiralcu oziroma izvajalcu

¹⁸ [URL: <https://www.gov.si/teme/ravnanje-z-odpadki/>], 8. 8. 2022.

¹⁹ Oseba, katere delovanje ali dejavnost povzroča nastajanje odpadkov (izvirni povzročitelj odpadkov), ali oseba, ki izvaja predobdelavo, mešanje ali druge postopke, s katerimi se spremenijo lastnosti ali sestava teh odpadkov.

²⁰ Redčenje ali mešanje odpadkov, s čimer se zaradi uvrstitve nevarnega odpadka med nenevarne zniža začetna koncentracija nevarnih snovi pod mejo, pri kateri se odpadek opredeli kot nevaren, je prepovedano.

²¹ Uredba o odpadkih loči med začasnim skladiščenjem pri izvirnem povzročitelju odpadkov, predhodnim skladiščenjem odpadkov pri zbiralcu v zbirnem centru ter skladiščenjem odpadkov pri izvajalcu obdelave.

obdelave²². Obdelavo lahko zagotovi tudi tako, da jih pošlje v obdelavo v drugo državo članico EU ali tretjo državo.²³

Povzročitelji, zbiralci in izvajalci obdelave odpadkov morajo ravnati v skladu s predpisi ter na njihovi podlagi pripravljenimi načrti (gospodarjenja, zbiranja in ravnanja z odpadki) ter okoljevarstvenimi dovoljenji, izdanimi za izvajanje obdelave odpadkov. O svojem ravnanju z odpadki vodijo evidence o nastajanju, zbiranju in obdelavi odpadkov ter o tem najpozneje do 31. 3. tekočega leta tudi poročajo ministrstvu za preteklo koledarsko leto.²⁴ Poleg vodenja evidenc in poročanja so deležniki na področju nevarnih odpadkov dolžni z evidenčnim listom evidentirati vsako pošiljko odpadkov. Podatki iz evidenčnih listov ter poročil se vodijo v IS Odpadki.

V IS Odpadki pa se ne vodijo podatki o nevarnih odpadkih, ki so nezakonito puščeni oziroma odvrženi v okolju²⁵ (za nadzor nad njimi je pristojen IRSOP), ter odpadkih z območij, ki so bila v preteklosti čezmerno onesnažena zaradi izvajanja različnih dejavnosti. Na teh območjih obstaja tveganje, da se na njih nahajajo tudi nevarni odpadki. Tako ReNPVO20-30 kot tudi program ravnanja z odpadki predvidevata vzpostavitev evidence teh območij ter njihovo sanacijo, saj bo le tako zagotovljeno, da bodo pravilno obdelani vsi nevarni odpadki.

1.2.4 Podatki o nevarnih odpadkih v Sloveniji

Količina nastalih nevarnih odpadkov med leti niha, kljub temu pa je opazen trend povečevanja nastajanja nevarnih odpadkov. Njihova količina kaže trend naraščanja od leta 2002²⁶ (od takrat se objavljajo statistično obdelani podatki o nevarnih odpadkih na SURS²⁷. Obveznost poročanja o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi je sicer veljala od leta 1999 dalje²⁸). Največ nevarnih odpadkov nastane v okviru proizvodnih in storitvenih dejavnosti, preostalo pa predstavljajo nevarni komunalni odpadki²⁹. V letu 2020 je po podatkih SURS skupaj nastalo 138.296 t nevarnih odpadkov, od tega nekaj manj kot 95 % v okviru proizvodnih in storitvenih dejavnosti. Nevarni odpadki so v tem letu predstavljali 1,8 % vseh (nevarnih in nenevarnih) odpadkov skupaj, njihova skupna količina pa se je povečala za 15,3 % glede na leto 2016.

²² Posebni predpisi lahko določajo obveznost oddajanja ali prepuščanja odpadkov zbiralcu.

²³ Uredba (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov (v nadaljevanju: uredba 1013/2006/ES; UL L št. 190 z dne 12. 7. 2006, str. 1).

²⁴ Obveznost vodenja evidence in poročanja ne velja za vse izvirne povzročitelje odpadkov.

²⁵ Vodenje teh podatkov v IS Odpadki ni predvideno s 56. členom uredbe o odpadkih, saj je odpadke prepovedano puščati v okolju, jih odmetavati ali z njimi nenadzorovano ravnati.

²⁶ Program ravnanja z odpadki.

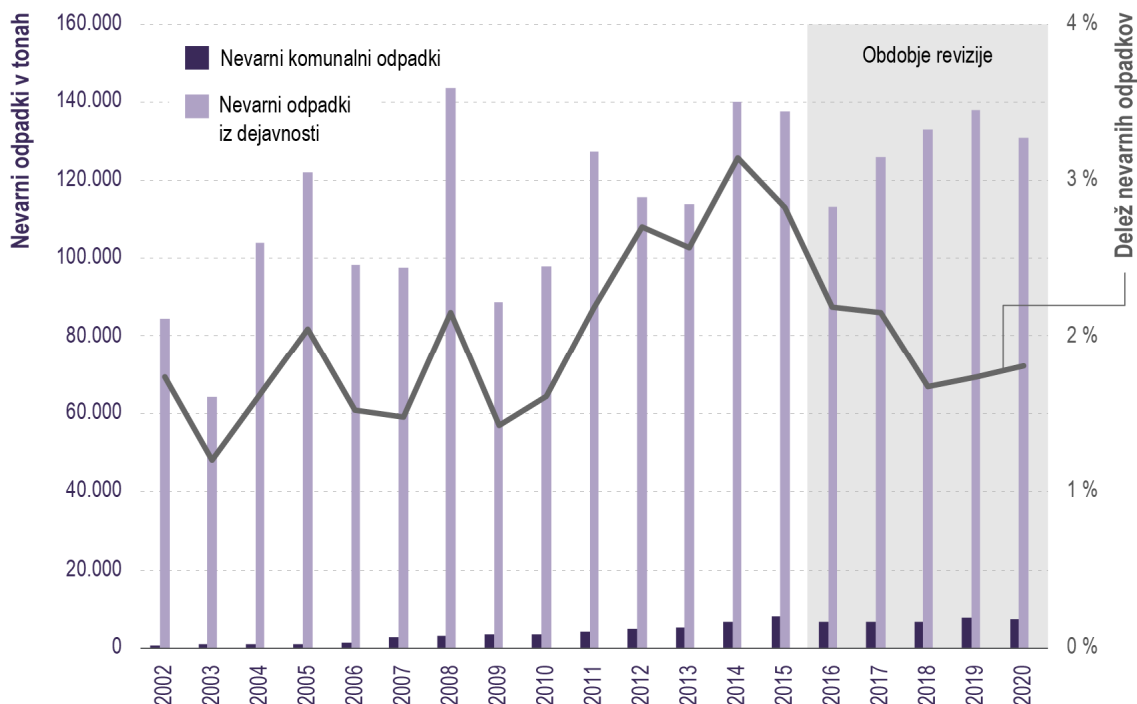
²⁷ [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/H003S.px>], 8. 8. 2022.

²⁸ Pravilnik o ravnanju z odpadki (Uradni list RS, št. 84/98) je določil obveznost priprave poročila o proizvedenih odpadkih in ravnanju z njimi. Poročilo je bilo treba prvič predložiti za leto 1999.

²⁹ Nevarni odpadki, ki se najpogosteje pojavljajo v gospodinjstvih, so zdravila, baterije, topila, kisline in baze, odpadna motorna olja, pesticidi, fluorescentne cevi in drugi odpadki, ki vsebujejo živo srebro, odpadna električna in elektronska oprema (v nadaljevanju: OEEO), barve in lepila, ki vsebujejo nevarne snovi, detergenti, ki vsebujejo nevarne snovi, ter les in embalaža, ki vsebujeta nevarne snovi ali ostanke nevarnih snovi, [URL: <https://www.gov.si teme/vrste-odpadkov/>], 8. 8. 2022.

Slika 3 prikazuje količine nastalih nevarnih odpadkov iz proizvodnih in storitvenih dejavnosti (brez količin nastalih nevarnih komunalnih odpadkov iz proizvodnih in storitvenih dejavnosti) in posebej količine nastalih nevarnih komunalnih odpadkov (iz gospodinjstev, proizvodnih in storitvenih dejavnosti) ter delež nastalih nevarnih odpadkov od vseh nastalih (komunalnih in nekomunalnih) odpadkov skupaj v obdobju od leta 2002 do leta 2020.

Slika 3 Količine nastalih nevarnih odpadkov in njihov delež v vseh nastalih odpadkih v obdobju 2002–2020



Vir: podatki SURS.

V programu ravnanja z odpadki je navedeno, da količina nevarnih odpadkov od leta 2002 narašča delno tudi zaradi sprememb zakonodaje (boljše ločeno zbiranje nevarnih odpadkov), boljšega poročanja zavezancev, sprememb v metodologiji (od leta 2004 se med nevarnimi odpadki upoštevajo tudi gradbeni odpadki, ki vsebujejo azbest) ter izrednih dogodkov (kot na primer sanacija odlagališča gudrona v Pesnici, odprava posledic neurja in poplav). V prihodnje ni pričakovati bistvenih sprememb v količinah nastajanja nevarnih odpadkov – letne količine naj bi se gibale med 140.000 in 180.000 t, kar pomeni v povprečju letno nastajanje od 66,8 kg do 85,9 kg nevarnih odpadkov na prebivalca³⁰.

Kot prikazuje Slika 3, nevarni odpadki nastajajo predvsem v proizvodnih in storitvenih dejavnostih. Kot primer navajamo podatke za leto 2020, ko je največ nevarnih odpadkov po standardni

³⁰ Število prebivalcev Slovenije na dan 31. 12. 2020 je bilo 2.095.861, [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/05C5003S.px/>], 8. 8. 2022.

klasifikaciji dejavnosti³¹ nastalo v okviru predelovalne dejavnosti (62,2 %) – gre predvsem za odpadke iz organskih kemijskih procesov in odpadke iz termičnih postopkov. Sledita dejavnost trgovine, vzdrževanja in popravila motornih vozil (10,9 %) ter dejavnost oskrbe z vodo, ravnanja z odpadki in odpadki, saniranja okolja (10,2 %). V letu 2020 je skoraj polovica nevarnih odpadkov v Republiki Sloveniji (49,6 %) nastala pri 10 izvirnih povzročiteljih.

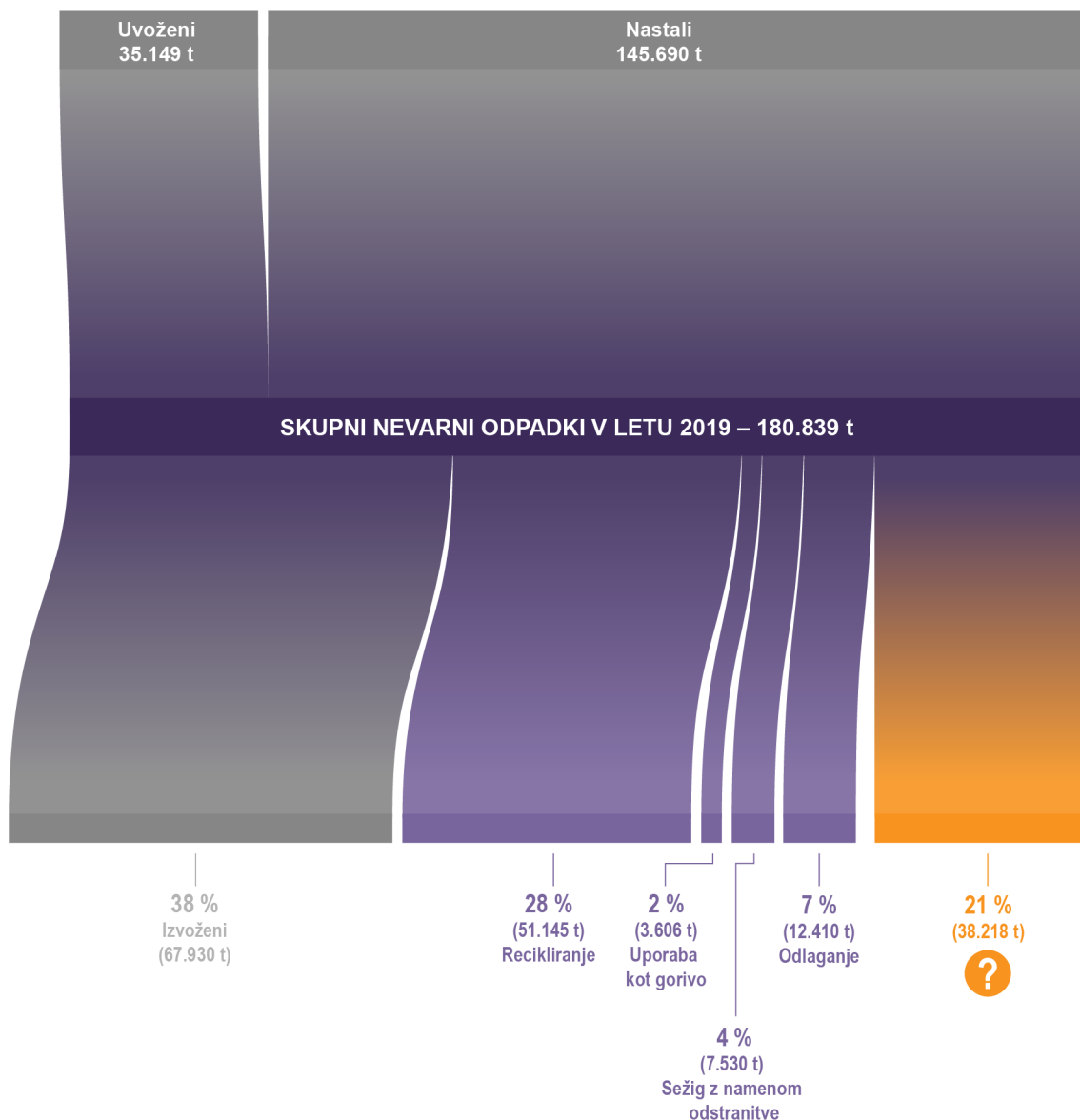
Poleg nastalih nevarnih odpadkov so pomembne tudi količine uvoženih in izvoženih nevarnih odpadkov. Za uvoz je značilna precejšnja homogenost (uvažamo več vrst nevarnih odpadkov, prevladuje pa uvoz odpadnih svinčenih baterij enega predelovalca³²). Na drugi strani pa je izvoz nevarnih odpadkov precej večji zaradi nezadostnih domačih zmogljivosti za obdelavo odpadkov in potreb po posebnih tehnologijah. Kot primer navajamo podatke za leto 2019. Slika 4 prikazuje tok nevarnih odpadkov v letu 2019³³ – tok uvoženih in nastalih nevarnih odpadkov ter tok izvoženih in obdelanih nevarnih odpadkov.

³¹ Dejavnosti podrobneje ureja Uredba o standardni klasifikaciji dejavnosti (Uradni list RS, št. 69/07 in 17/08).

³² Med letoma 2016 in 2019 je uvoz svinčenih baterij vsako leto predstavljal več kot 96 % količine vseh uvoženih nevarnih odpadkov, v letu 2020 pa se je ta delež zmanjšal na 86,6 %.

³³ Leto 2019 smo si izbrali zato, ker je po posvetovanju s predstavniki ARSO bolj reprezentativno kot leto 2020.

Slika 4 Tok uvoženih in nastalih nevarnih odpadkov ter tok izvoženih in obdelanih nevarnih odpadkov v letu 2019



Vir: podatki ARSO, obdelava SURS.

Kot prikazuje Slika 4, je bilo v letu 2019 največ nastalih in uvoženih odpadkov izvoženih (37,6 %) ter obdelanih s postopki reciklaže (28,3 %). Preostalo so predstavljali drugi postopki obdelave nevarnih odpadkov, pri čemer prikazujemo le količine nevarnih odpadkov, ki so bile obdelane s končnimi postopki obdelave. Razliko med uvoženimi in nastalimi nevarnimi odpadki ter izvoženimi in predelanimi nevarnimi odpadki predstavljajo skladiščenje nevarnih odpadkov med posameznimi fazami ravnanja (pri izvirnem povzročitelju odpadkov od nastanka do oddaje zbiralcu, pri zbiralcu do oddaje v obdelavo, pri izvajalcu obdelave do vstopa v postopek obdelave) ter izgube (kot na primer spremembe v vsebnosti vode, spremembe stopnje vlažnosti) v vseh fazah ravnanja s temi odpadki.

Na področju nevarnih odpadkov deluje več deležnikov, ki jih prikazuje Slika 5. Nevarne odpadke, ki nastajajo pri izvirnih povzročiteljih odpadkov oziroma so v Republiko Slovenijo uvoženi, obdelujejo izvajalci obdelave, to so predelovalci in odstranjevalci (posebej prikazujemo še podatke o številu sežigalnic in odlagališč nevarnih odpadkov, ki se uvrščajo med izvajalce obdelave nevarnih odpadkov). Med deležnike, ki ravnaajo z nevarnimi odpadki, se uvrščajo tudi zbiralci nevarnih odpadkov, ki zbrane odpadke oddajajo izvajalcem obdelave v Republiki Sloveniji ali jih pošiljajo v obdelavo v tujino. Na področju nevarnih odpadkov pa sodelujejo še posredniki in prevozniki. Posamezni subjekt ima lahko več navedenih statusov, tako lahko na primer pri njem hkrati nastajajo nevarni odpadki (je izvorni povzročitelj odpadkov), ki jih tudi obdeluje (je izvajalec obdelave odpadkov).

Slika 5 Deležniki na področju nevarnih odpadkov v letu 2020



Opomba: trgovanje z nevarnimi odpadki ni dovoljeno, zato trgovcev ne prikazujemo.

Število povzročiteljev (izvirnih povzročiteljev odpadkov) se nanaša na tiste organizacije, ki so v določenem letu poročale o vsaj enem nastalem nevarnem odpadku.

Vir: podatki ministrstva.

1.3 Predstavitev Ministrstva za okolje in prostor

Ministrstvo na podlagi 38.a člena Zakona o državni upravi³⁴ (v nadaljevanju: ZDU-1) opravlja med drugim tudi naloge na področjih ravnanja z odpadki in učinkovite rabe virov, ki se v največji meri nanaša na področje revizije. Na ministrstvu se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, s področjem revizije ukvarjal Direktor za okolje, Sektor za odpadke, ki je skrbel za spremljanje stanja in pripravo strateških rešitev na področju odpadkov ter pripravljal in spremljal izvajanje predpisov s področja odpadkov.

³⁴ 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, 36/21, 82/21 in 189/21.

Upravne naloge v pristojnosti ministrstva lahko opravlja tudi organ v sestavi ministrstva, ki se ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovita večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma če je zaradi narave nalog ali delovnega področja treba zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog³⁵.

Razmerje med ministrstvom in organom v sestavi ureja ZDU-1, v skladu s katerim minister organu v sestavi med drugim daje usmeritve in obvezna navodila za delo organa v sestavi ter organ v sestavi predstavlja pred vlado in državnim zborom. Ministrstvo nadzoruje delo organa v sestavi, predstojnik organa v sestavi pa ministrstvu poroča o opravljenem delu in vseh pomembnejših vprašanjih s področij dela organa v sestavi.³⁶

ARSO je v skladu s 14. členom Uredbe o organih v sestavi ministrstev³⁷ v obdobju, na katero se nanaša revizija, opravljala upravne in strokovne naloge ravnanja z odpadki, razen radioaktivnih odpadkov, od konca leta 2016 pa tudi ne opravlja več nalog s področja čezmejnega pošiljanja odpadkov. Prav tako je opravljala upravne in strokovne naloge spremljanja stanja okolja in vodila evidence s področja varstva okolja. Naloge ARSO so zajemale predvsem izdajanje upravnih aktov (dovoljenj, potrdil) na podlagi predpisov o ravnanju z odpadki, vodenje evidenc (na primer o različnih subjektih, ki ravnaajo z odpadki) ter zbiranje in urejanje podatkov o ravnanju z odpadki³⁸ in vodenje IS Odpadki. Od 1. 9. 2021 dalje³⁹, torej po obdobju, na katero se nanaša revizija, je pristojnost za opravljanje upravnih in strokovnih nalog ravnanja z odpadki, kar naj bi zagotovilo večjo strokovnost in učinkovitost poslovanja⁴⁰, z ARSO prešla na ministrstvo, ki je od ARSO prevzelo nekatere javne uslužbenke in dokumentacijo. ARSO je po reorganizaciji še vedno pristojna za opravljanje upravnih in strokovnih nalog spremljanja in ocenjevanja stanja okolja. Ministrstvo je od ARSO prevzelo tudi vodenje evidenc o osebah, ki ravnaajo z odpadki (več v točkah 2.1.1.2.3 in 2.2.1.1).

IRSOP je v obdobju, na katero se nanaša revizija, opravljal upravne in strokovne naloge na področju čezmejnega pošiljanja odpadkov, razen radioaktivnih odpadkov. IRSOP je te naloge prevzel od ARSO⁴¹. IRSOP je opravljal tudi naloge inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem predpisov s področja ravnanja z odpadki in nad čezmejnem pošiljanjem odpadkov.

Osebe, odgovorne za poslovanje ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije prikazuje Tabela 1.

³⁵ Povzeto po 14. členu ZDU-1.

³⁶ Povzeto po 23. in 24. členu ZDU-1.

³⁷ Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19, 64/19, 64/21, 90/21, 101/21 in 117/21.

³⁸ [URL: <https://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/odpadki/>], 8. 8. 2022.

³⁹ Uredba o spremembi Uredbe o organih v sestavi ministrstev (v nadaljevanju: uredba o spremembi Uredbe o organih v sestavi ministrstev 2021; Uradni list RS, št. 101/21).

⁴⁰ Predlog Uredbe o spremembi Uredbe o organih v sestavi ministrstev – PREDLOG ZA OBRAVNAVO, [URL: [http://84.39.218.201/MANDAT20/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/29cfe6339f64b77fc12586f6002394d6/\\$FILE/OVS_15_6.pdf](http://84.39.218.201/MANDAT20/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/29cfe6339f64b77fc12586f6002394d6/$FILE/OVS_15_6.pdf)], 8. 8. 2022.

⁴¹ Uredba o spremembah in dopolnitvi Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 84/16).

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

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor	do 13. 9. 2018 ⁴²
Jure Leben, minister za okolje in prostor	od 13. 9. 2018 do 27. 3. 2019 ⁴³
Simon Zajc, minister za okolje in prostor	od 27. 3. 2019 do 13. 3. 2020 ⁴⁴
mag. Andrej Vizjak, minister za okolje in prostor	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022 ⁴⁵
Uroš Brežan, minister za okolje in prostor	od 1. 6. 2022

1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja podatkov:

- proučevanje pravnih in strokovnih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- zbiranje, pregled in presoja dokumentacije, ki se nanaša na področje nevarnih odpadkov;
- zbiranje, analize in primerjave podatkov ministrstva iz IS Odpadki ter drugih kvantitativnih podatkov ministrstva in javno dostopnih statističnih podatkov;
- intervjuji in pisna vprašanja.

1.5 Omejitve obsega revizije

V reviziji smo se omejili na ravnanje z nevarnimi odpadki na območju Republike Slovenije, nismo pa preverjali ravnanja z nevarnimi odpadki izven meja Republike Slovenije. Prikazali smo le posamezne podatke o uvozu in izvozu nevarnih odpadkov, nismo pa se ukvarjali s postopki izdaje soglasij v ta namen.

Revidirali smo sistem, kot je vzpostavljen za nevarne odpadke v celoti, prav tako smo prikazali skupne podatke o nevarnih odpadkih, nismo pa podrobneje obravnavali posameznih kategorij nevarnih odpadkov, za katere so vzpostavljeni posebni sistemi ravnanja. Prav tako se nismo ukvarjali z nesrečami z nevarnimi snovmi, kjer gre za interventno ukrepanje v primeru nesreč, ki je v pristojnosti Uprave za zaščito in reševanje Republike Slovenije.

V reviziji smo uporabili predvsem podatke o nevarnih odpadkih, ki jih vodi ARSO v IS Odpadki ter so bili statistično obdelani s strani SURS, preverili pa smo tudi statistične baze⁴⁶ SURS. Zaradi načina zbiranja podatki za leto 2021 v času priprave revizijskega poročila še niso bili dostopni in jih

⁴² Od 20. 3. 2018 je Irena Majcen opravljala le tekoče posle.

⁴³ Od 20. 3. 2019 je Jure Leben opravljal le tekoče posle.

⁴⁴ Od 29. 1. 2020 je Simon Zajc opravljal le tekoče posle.

⁴⁵ Od 13. 5. 2022 je mag. Andrej Vizjak opravljal le tekoče posle.

⁴⁶ Podatkovna baza SiStat je dostopna na spletnem mestu SURS, [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStat/>], 8. 8. 2022.

v poročilu ne predstavljamo. Kjer je to bilo mogoče, smo prikazali podatke za leto 2020, sicer pa za obdobje pred tem letom.

2. Učinkovitost preprečevanja nastajanja nevarnih odpadkov in ravnanja z njimi

2.1 Zagotavljanje podatkov o nevarnih odpadkih ter načrtovanje ravnanja z nevarnimi odpadki in preprečevanje njihovega nastajanja

2.1.1 Zagotavljanje podatkov o nevarnih odpadkih z IS Odpadki

Podatki o nevarnih odpadkih se skupaj s podatki o drugih odpadkih vodijo v IS Odpadki. Uredba o odpadkih določa, da ministrstvo vodi in vzdržuje IS Odpadki kot del informacijskega sistema okolja, katerega vodenje in vzdrževanje prav tako zagotavlja ministrstvo. V okviru ministrstva je bila za IS Odpadki, ki je bil vzpostavljen s 1. 1. 2013, odgovorna ARSO, ki IS Odpadki tudi vzdržuje, upravlja in nadgrajuje.⁴⁷ ARSO je bila v skladu z Uredbo o organih v sestavi ministrstev v obdobju, na katero se nanaša revizija, namreč pristojna za opravljanje upravnih in strokovnih nalog spremljanja stanja okolja. Pristojnost vodenja IS Odpadki nadalje izhaja iz Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ARSO⁴⁸. V obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo ni pripravilo internega dokumenta, iz katerega bi bile jasno razvidne pristojnosti in odgovornosti ministrstva in ARSO za strateško načrtovanje prihodnjega razvoja IS Odpadki (več v točki 2.1.1.4), njegovo operativno delovanje, nadgradnje, zagotavljanje varnosti informacij in varovanje zbirk osebnih podatkov.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi interni dokument, iz katerega bodo jasno razvidne pristojnosti in odgovornosti ministrstva in ARSO glede strateškega načrtovanja prihodnjega razvoja IS Odpadki, njegovega operativnega delovanja, nadgradnje, zagotavljanja varnosti informacij in varovanja zbirk osebnih podatkov.

IS Odpadki je namenjen zagotavljanju sledljivosti pošiljk odpadkov ter spremljanju nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi. Zagotavljanju sledljivosti pošiljk odpadkov⁴⁹ so namenjeni evidenčni listi⁵⁰. Spremljanju nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi pa so namenjena poročila, ki jih predložijo izvirni povzročitelji, zbiralci in izvajalci obdelave odpadkov. IS Odpadki nudi podporo pri

⁴⁷ [URL: <http://okolje.arso.gov.si/odpadki/>], 8. 8. 2022.

⁴⁸ Pristojnosti za vodenje IS Odpadki po reorganizaciji pristojnosti na področju ravnanja z odpadki, do katere je prišlo s 1. 9. 2021 (več v točki 1.3), torej po obdobju, na katero se nanaša revizija, nismo mogli preveriti, saj ARSO akta o notranji organizaciji ni uskladila z uredbo o spremembi Uredbe o organih v sestavi ministrstev 2021. Do uskladitve ni prišlo, ker mora ARSO še zaključiti že začete upravne postopke. Glede na pojasnili ARSO in ministrstva, pa je vodenje IS Odpadki ostalo v pristojnosti ARSO tudi po navedeni reorganizaciji.

⁴⁹ Pošiljka odpadkov je količina odpadkov z isto številko odpadka.

⁵⁰ Evidenčni list je listina, s katero imetnik odpadkov in oseba, ki odpadke prevzame, potrda oddajo in prevzem pošiljke odpadkov.

izpolnjevanju in potrjevanju evidenčnih listov in pri poročanju o nastajanju odpadkov in ravnanju z njimi. IS Odpadki podpira tudi vnos podatkov iz nekaterih upravnih postopkov in druge funkcionalnosti.

Izvirni povzročitelji, zbiralci ter izvajalci obdelave (organizacije) morajo biti za izpolnjevanje in potrjevanje evidenčnih listov, za poročanje o nastajanju odpadkov in ravnanju z njimi ter za dostop do teh podatkov⁵¹ registrirani v IS Odpadki. Za vstop in uporabo IS Odpadki pa osebe iz organizacije, registrirane v IS Odpadki, potrebujejo kvalificirano digitalno potrdilo. Ministrstvo (ARSO) mora v skladu z uredbo o odpadkih ob vpisu v evidenco zbiralcev oziroma evidenco izvajalcev obdelave registrirati zbiralca in izvajalca obdelave odpadkov kot uporabnika IS Odpadki, izvirnega povzročitelja odpadkov pa v IS Odpadki registrira ministrstvo (ARSO) le, če ta to pisno zahteva. Če izvirni povzročitelj odpadkov ni registriran v IS Odpadki, za izpolnjevanje evidenčnega lista pooblasti⁵² prevzemnika odpadkov, poročilo o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi pa predloži pisno ali elektronsko na obrazcu.

V decembru 2021 je bilo v IS Odpadki registriranih več kot 800 različnih organizacij, za katere je bila uporaba aplikacije omogočena za več kot 3.500 njihovih predstavnikov s kvalificiranim digitalnim potrdilom. Skupno število kreiranih evidenčnih listov za vse vrste odpadkov za leto 2020 je bilo več kot 550.000, od tega je bilo več kot 170.000 evidenčnih listov kreiranih z neposrednim vnosom podatkov prek zaslonske maske, več kot 390.000 pa z uvozom iz datoteke XML.

2.1.1.1 Upravljanje, moduli in tehnološka zasnova

IS Odpadki med drugim podpira vnos podatkov iz nekaterih upravnih postopkov, vnos podatkov s strani zavezancev v letna poročila o nastajanju, zbiranju in obdelavi odpadkov iz uredbe o odpadkih in nekaterih drugih predpisov⁵³ in kreiranje evidenčnih listov, vnos podatkov vanje in podpisovanje. Zavezanci imajo poleg tega dostop do arhivskih podatkov iz evidenčnih listov in poročil iz preteklih let. Uporabniki s posebnimi pravicami (med drugim z ARSO, ministrstva, SURS, IRSOP) lahko izvajajo tudi nekatere poizvedbe.

Pri pregledu IS Odpadki smo ugotovili nekatere varnostne pomanjkljivosti.

Priporočilo

Ministrstvu (ARSO) priporočamo, naj prouči možnosti za odpravo varnostnih pomanjkljivosti v IS Odpadki.

⁵¹ Izvirni povzročitelj odpadkov, zbiralec ali izvajalec obdelave, ki je registriran v IS Odpadki, ima dostop le do podatkov, ki se nanašajo nanj.

⁵² Med drugim za več kot 250 zbiralcev odpadkov, več kot 500 obdelovalcev odpadkov, za različne povzročitelje odpadkov, ki niso obdelovalci ali zbiralci, in za različne državne organe, med drugim ministrstvo, ARSO in druge deležnike.

⁵³ Med drugim za izrabljena vozila, iz sortirnih analiz, za OEEO in podobno.

Ugotovili smo, da ARSO v nekaterih pogodbah s področja informacijskih rešitev in storitev ni zagotovila ustreznega prenosa materialnih avtorskih pravic⁵⁴. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bile sklenjene 3 pogodbe, katerih predmet se nanaša na nadgradnjo IS Odpadki, prenos materialnih avtorskih pravic pa je bil urejen le v 1 pogodbi. V obdobju med letoma 2016 in 2021 so po podatkih ARSO stroški za nadgradnje in vzdrževanje IS Odpadki znašali 172.873 EUR.

Ukrep ministrstva (ARSO)

Ministrstvo (ARSO) je januarja 2022 sklenilo pogodbo, ki se med drugim nanaša tudi na nadgradnjo IS Odpadki in vsebuje ustrezna določila o prenosu avtorskih pravic.

Priporočilo

Ministrstvu (ARSO) priporočamo, naj tudi v prihodnje pri sklepanju pogodb posebej pazi na to, da bodo vedno nanj prenesene tudi vse ustrezne avtorske pravice.

2.1.1.2 Zbiranje podatkov o odpadkih

ARSO mora v skladu z uredbo o odpadkih v IS Odpadki za posameznega izvirnega povzročitelja odpadkov, zbiralca in izvajalca obdelave zbirati podatke o:

1. pošiljkah odpadkov,
2. nastalih odpadkih in ravnanju z njimi ter
3. vrsti, kraju in zmogljivosti zbirnih centrov in naprav za obdelavo odpadkov.

Podatke o pošiljkah odpadkov v IS Odpadki vnašata pošiljatelj odpadkov in njihov prevzemnik, ko izpolnita in potrdira evidenčni list. Podatke o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi vnašajo izvirni povzročitelj, zbiralec in izvajalec obdelave v okviru poročanja o nastalih, zbranih in obdelanih odpadkih. Podatke o zbirnih centrih in napravah za obdelavo odpadkov pa vnaša ministrstvo oziroma ARSO na podlagi izdanih potrdil o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov ter izdanih okoljevarstvenih dovoljenj.

2.1.1.2.1 Podatki o pošiljkah odpadkov

Izvirni povzročitelj odpadkov ali drug imetnik odpadkov mora za vsako pošiljko odpadkov zagotoviti evidenčni list. Uredba o odpadkih dopušča tudi evidentiranje več pošiljk odpadkov, ki so bile v istem dnevu oddane isti osebi, z enim evidenčnim listom. Skupni evidenčni listi, s katerimi se evidentira več pošiljk odpadkov, ki so bile oddane isti osebi in prek istega prevoznika v obdobju 30 zaporednih

⁵⁴ Pravice avtorja opredeljuje 113. člen Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 68/08, 110/13, 56/15, 63/16 – ZKUASP in 59/19) in vključujejo zlasti pravice do reproduciranja sestavnih delov ali celotne informacijske rešitve, prevoda, prilagoditve, priredbe ali kakšne drugačne predelave informacijske rešitve ter reproduciranja rezultatov teh predelav in distribuiranja izvirnika informacijske rešitve ali njenih primerkov v kateri koli obliki, vključno z dajanjem v najem.

dni, pa so dopustni le za nenevarne, ne pa tudi za nevarne odpadke. Odpadki, ki se prepuščajo zbiralcu⁵⁵, se z evidenčnimi listi ne evidentirajo.

Evidenčni list se izpolni z IS Odpadki, veljaven pa je, če ga potrđita tako izvirni povzročitelj kot prevzemnik. Izvirni povzročitelj potrđi evidenčni list ob oddaji, prevzemnik pa najpozneje petnajsti dan po prevzemu pošiljke. Če izvirni povzročitelj odpadkov ni registriran v IS Odpadki, za izpolnjevanje evidenčnega lista pisno pooblasti prevzemnika odpadkov. Vsebino evidenčnih listov povzema Tabela 2.

Tabela 2 Podatki, ki jih morajo vsebovati evidenčni listi

Evidenčni list mora zajemati podatke o
1. pošiljatelju odpadkov, ki je izvirni povzročitelj odpadkov, zbiralec ali izvajalec obdelave
2. prevzemniku odpadkov, ki je zbiralec ali izvajalec obdelave
3. prevozniku in načinu prevoza
4. kraju in datumu oddaje in prevzema (ali zavrnitve) pošiljke odpadkov
5. številki ali številkah odpadkov ter količini ali količinah odpadkov, ločeno po številkah odpadkov
6. postopku obdelave, če odpadke prevzema izvajalec obdelave ali trgovec
7. osebi, ki zagotavlja izpolnjevanje obveznosti proizvajalcev izdelkov, če gre za pošiljko odpadkov, za katere so za proizvajalce izdelkov s posebnim predpisom določena pravila ravnanja z odpadki, ki izvirajo iz teh izdelkov

Vir: povzeto po 25. členu uredbe o odpadkih.

ARSO v evidenčnih listih, poleg podatkov, ki jih prikazuje Tabela 2, zajema tudi določene podrobnejše podatke, katerih zbiranje pa ni obvezno. Prav tako pa zbiranje teh podatkov četrti odstavek 25. člena uredbe o odpadkih, ki določa vsebino evidenčnih listov, ne predvideva. Gre na primer za podatke o fizikalnih lastnostih, pakiranju, številu enot embalaže in dejavnosti nastanka odpadka. Ocenjujemo, da bi ARSO morala proučiti, ali je zbiranje tovrstnih podatkov smiselno in potrebno ter če je, ministrstvu predlagati, da pripravi in vladi posreduje v sprejem predlog sprememb in dopolnitev 25. člena uredbe o odpadkih.

Ukrep ministrstva

Vlada je 31. 5. 2022 na predlog ministrstva sprejela novo Uredbo o odpadkih⁵⁶ (v nadaljevanju: nova uredba o odpadkih), ki je vsebino evidenčnih listov razširila tudi s podatki o vrsti embalaže odpadka in številu enot embalaže ter agregatnem stanju odpadka.⁵⁷

Ugotovili smo tudi, da je bilo kar 87,9 % vseh pregledanih evidenčnih listov izpolnjenih na podlagi pooblastila pošiljatelja. Navedeno pomeni, da je bila vsebina velike večine evidenčnih listov potrjena

⁵⁵ Prepuščanje odpadkov je oddaja odpadkov v nadaljnje ravnanje brez evidenčnega lista, kadar je to dovoljeno na podlagi posebnega predpisa, ki ureja ravnanje z določeno vrsto odpadkov.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 77/22.

⁵⁷ 25. člen nove uredbe o odpadkih, ki ureja vsebino evidenčnih listov, se bo pričel uporabljati s 1. 1. 2024.

zgolj s strani prejemnika (zbiralca ali izvajalca obdelave). Navedeno prakso je uredba o odpadkih sicer omogočala le za izvirne povzročitelje odpadkov, ki niso bili registrirani v IS Odpadki. Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da so tovrstni podatki manj zanesljivi, saj v evidenčni list vnesene podatke potrdi in preveri le 1 subjekt, namesto 2.⁵⁸

2.1.1.2.2 Podatki o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi

Podatke o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi zajemajo poročila o nastalih, zbranih in obdelanih odpadkih. Vsebinsko, ki jo morajo zajemati poročila o nastalih, zbranih in obdelanih odpadkih, povzema Tabela 3.

Tabela 3 Vsebina poročil o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi, o zbiranju ter o obdelavi odpadkov¹⁾

Izvirni povzročitelj (poročilo o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi)	Zbiralec (poročilo o zbiranju odpadkov)	Izvajalec obdelave (poročilo o obdelavi odpadkov) ²⁾
- podatki o izvirnem povzročitelju odpadkov - kraj nastanka odpadkov - količina odpadkov po številkah odpadkov: - začasno skladiščenih odpadkov na začetku in koncu poročevalskega obdobja - nastalih odpadkov - odpadkov, ki jih je obdelal sam - odpadkov, oddanih v nadaljnje ravnanje drugim osebam v Republiki Sloveniji ter v druge države članice EU in tretje države	- podatki o zbiralcu - kraj predhodnega skladiščenja odpadkov - količina odpadkov po številkah odpadkov: - predhodno skladiščenih odpadkov na začetku in koncu poročevalskega obdobja - zbranih odpadkov, prevzetih od izvirnih povzročiteljev v Republiki Sloveniji in od drugih zbiralcev in izvajalcev obdelave v Republiki Sloveniji - odpadkov, oddanih v nadaljnje ravnanje drugim zbiralcem ali izvajalcem obdelave v Republiki Sloveniji ter v obdelavo v druge države članice EU in tretje države	- podatki o izvajalcu obdelave - kraj obdelave odpadkov, - količina odpadkov po številkah odpadkov: - skladiščenih odpadkov na začetku in koncu poročevalskega obdobja - lastnih odpadkov, ki jih je sam obdelal - odpadkov, prevzetih v obdelavo od izvirnih povzročiteljev odpadkov v Republiki Sloveniji, od zbiralcev in izvajalcev obdelave v Republiki Sloveniji, iz drugih držav članic EU ali tretjih držav - obdelanih odpadkov - odpadkov, ki jim je prenehal status odpadka - prevzetih odpadkov, ki jih je neobdelane oddal v nadaljnje ravnanje drugim prevzemnikom v Republiki Sloveniji oziroma poslal v obdelavo v druge države članice EU in tretje države - po obdelavi, oddanih v nadaljnje ravnanje drugim prevzemnikom v Republiki Sloveniji oziroma poslanih v obdelavo v druge države članice EU in tretje države

Opombi: ¹⁾ Če nastajanje, predhodno skladiščenje in obdelava potekajo v različnih krajih, morajo deležniki podatke navesti ločeno po statističnih regijah.

²⁾ Izvajalec obdelave mora v poročilu navesti tudi razliko v masi med vhodnimi količinami odpadkov in količinami produktov obdelave zaradi izgub med postopkom obdelave (na primer izhlapevanje ali sušenje).

Vir: povzeto po 29., 37. in 45. členu uredbe o odpadkih.

⁵⁸ S sprejemom nove uredbe o odpadkih je vlada možnost izpolnjevanja evidenčnih listov po pooblastilu razširila na vse izvirne povzročitelje odpadkov, s čimer bo po naši oceni še povečala tveganje za nezanesljivost podatkov, poročanih v evidenčnih listih. Četrty odstavek 26. člena nove uredbe o odpadkih, ki se bo pričel uporabljati s 1. 1. 2024, namreč ne določa več, da mora le pošiljatelj odpadkov, ki je njihov izvirni povzročitelj in ni registriran v IS Odpadki, pisno pooblastiti prevzemnika odpadkov, da v celoti izpolni evidenčni list in ga potrdi tudi v njegovem imenu, pač pa bodo lahko vsi izvirni povzročitelji pooblastili prevzemnike odpadkov za izpolnjevanje evidenčnih listov.

IS Odpadki za uporabnike informacijskega sistema avtomatsko kreira predizpolnjena letna poročila, in sicer na podlagi razpoložljivih podatkov (evidenčnih listov oziroma za prejšnje obdobje poročanih podatkov o skladiščenju). Avtomatsko kreirana poročila se ne štejejo kot oddana poročila – vsak zavezanec za poročanje mora avtomatsko kreirano verzijo poročila preveriti ter potrditi ali pa poročilo dopolniti.⁵⁹ IS Odpadki vsebuje kontrole oziroma pogoje, pri čemer so nekateri pogoji ključni za zaključevanje poročila, drugi pa so namenjeni le obveščanju. V letu 2018 pa je ARSO pri poročanju podatkov za referenčno leto 2017 prvič uvedla avtomatsko kreiranje predizpolnjenih letnih poročil.

Zbiralci odpadkov ter izvajalci obdelave morajo za oddajo poročila uporabiti IS Odpadki. Navedeno pa ne velja za izvirne povzročitelje odpadkov. Če izvirni povzročitelj odpadkov ni registriran v IS Odpadki, predloži poročilo o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi pisno ali elektronsko na obrazcu. Le manjši del izvirnih povzročiteljev odpadkov je registriran v IS Odpadki. V decembru 2021 so imeli tovrstni izvirni povzročitelji odpadkov (ki niso hkrati tudi izvajalci obdelave, zbiralci ali predstavniki državnih organov) 1.534 aktivnih uporabnikov. Navedeno torej pomeni, da večina izvirnih povzročiteljev⁶⁰ odpadkov poročilo o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi posreduje na ARSO pisno ali elektronsko na obrazcu, kar po naši oceni predstavlja obremenitev za uslužbence ARSO. Poleg tega izvirni povzročitelji odpadkov večinoma ne izpolnjujejo evidenčnih listov oziroma so ti izpolnjeni in potrjeni zgolj s strani prejemnika (zbiralca ali izvajalca obdelave) na podlagi pooblastila izvirnega povzročitelja (več v točki 2.1.1.2.1). Zaradi navedenega ocenjujemo, da bi si morala ARSO prizadevati za povečanje deleža izvirnih povzročiteljev odpadkov, ki so registrirani v IS Odpadki.

Ukrep ministrstva

Za povečanje deleža registriranih izvirnih povzročiteljev odpadkov je vlada je 31. 5. 2022 na predlog ministrstva sprejela novo uredbo o odpadkih, ki je določila, da izvirni povzročitelj odpadkov za predložitev poročila o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi uporabi IS Odpadki. Za predložitev poročila ter drug vnos podatkov v IS Odpadki morajo biti izvirni povzročitelji registrirani v IS Odpadki.

Povzročitelji, zbiralci in izvajalci obdelave morajo ARSO predložiti poročilo za preteklo koledarsko leto najkasneje do 31. 3. tekočega leta. Od ARSO smo kot primer pridobili podatke o izpolnjevanju poročevalskih obveznosti zbiralcev in izvajalcev obdelave pri poročanju za leti 2018 in 2019, ki jih prikazuje Tabela 4.

⁵⁹ Določene podatke je treba v poročila vnesti iz lastnih evidenc, saj se ne vodijo z evidenčnimi listi, na primer podatki o skladiščeni količini odpadkov na koncu poročevalskega obdobja, podatki o uvozu in izvozu odpadkov in podobno.

⁶⁰ Kot prikazuje Slika 5, je bilo na primer v letu 2020 več kot 6.400 povzročiteljev zgolj nevarnih odpadkov.

Tabela 4 Podatki o upoštevanju rokov za predložitev poročil o zbiranju in o obdelavi odpadkov za leti 2018 in 2019

	Št. zavezancev		Št. zavezancev, ki so pravočasno oddali poročilo		Št. in delež zavezancev, ki niso pravočasno oddali poročila	
	leto 2018	leto 2019	leto 2018	leto 2019	leto 2018	leto 2019
Zbiralec	308	307	252	271	56 (18 %)	36 (12 %)
Predelovalec, odstranjevalec	551	542	407	466	144 (26 %)	76 (14 %)

Opomba: podatki se nanašajo na zbiralce in izvajalce obdelave, ki ravnaajo z vsemi odpadki in ne zgolj z nevarnimi.

Vir: podatki ARSO.

V letu 2020 kljub podaljšanju roka za predložitev poročila za leto 2019⁶¹ delež zavezancev, ki so pravočasno predložili poročilo, ni dosegel 90 %. V letu pred tem pa je bil ta delež še manjši, saj svoje poročevalske obveznosti za leto 2018 ni pravočasno izpolnilo 18 % zbiralcev ter kar 26 % izvajalcev obdelave odpadkov.

ARSO je pred letom 2020 zbiralce in obdelovalce odpadkov, ki niso poročali pravočasno, torej do 31. 3., po poteku roka za poročanje pozvala k oddaji oziroma zaključitvi poročila. Iz pozivov ARSO izhaja, da bo seznam zavezancev, ki poročila ne bodo oddali, poslan IRSOP v pristojno reševanje. Uredba o odpadkih sicer takšne aktivnosti od ARSO ne predvideva. Uredba o odpadkih od ARSO zahteva le, da od izvirnega povzročitelja, zbiralca oziroma izvajalca obdelave zahteva, da (že prejeto) poročilo dopolni, če ugotovi, da ni izdelano v skladu z zahtevami uredbe o odpadkih (Tabela 3), ter mu določi rok za njegovo dopolnitev. Če izvirni povzročitelj, zbiralec oziroma izvajalec obdelave zahtevane dopolnitve poročila ne predloži v zahtevanem roku, se šteje, da poročilo ni bilo predloženo, o čemer ARSO obvesti IRSOP.

Od ARSO smo tudi prejeli primer dopisa IRSOP glede zavezancev, ki niso oddali letnih poročil. V dopisu ARSO predlaga IRSOP začetek postopka o prekršku. Uredba o odpadkih neporočanje o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi, o zbiranju ter o obdelavi odpadkov na predpisan način in v predpisanem roku določa kot lažji prekršek povzročitelja odpadkov, zbiralca ter izvajalca obdelave. Z globo za prekršek se poleg zavezanca za poročanje kaznuje tudi njegova odgovorna oseba⁶².

Pojasnilo IRSOP

Na podlagi prejetih seznamov zavezancev, ki niso letno poročali, je IRSOP začel voditi prekrškovne postopke, v katerih so bili zavezanci najprej pozvani, da se izjasnijo glede dejstev o očitnem prekršku. Na podlagi tega so bile izdane prekrškovne odločbe, v katerih je bil v večini primerov zavezanecem izrečen opomin.

⁶¹ 100. člen Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20 – ZZUOP, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP in 206/21 – ZDUPŠOP) ter Odlok o preklicu epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (Uradni list RS, št. 68/20).

⁶² Predvidena je globa od 5.000 do 15.000 EUR za pravno osebo, od 3.000 do 10.000 EUR za samostojnega podjetnika posameznika ter od 1.000 do 2.500 EUR za njuno odgovorno osebo.

ARSO posameznih izvirnih povzročiteljev ni pozivala, da do predpisanega roka oddajo oziroma zaključijo letno poročilo o nastajanju odpadkov. Obveznost poročanja o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi ne velja za izvirnega povzročitelja odpadkov, ki je:

- posameznik ali posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, ali
- pravna oseba ali samostojni podjetnik posameznik, pri katerem je v preteklem koledarskem letu zaradi njegove dejavnosti nastalo manj kot 10 t odpadkov ali manj kot 5 kg nevarnih odpadkov ali je v preteklem koledarskem letu zaposloval manj kot 10 oseb ne glede na vrsto zaposlitve.

Zaradi navedenega ocenjujemo, da ARSO ne more vnaprej predvideti, kateri izvirni povzročitelji so v opazovanem referenčnem letu povzročili tolikšno količino odpadkov, ki presega prag za poročanje.

2.1.1.2.3 Podatki o vrsti, kraju in zmogljivosti zbirnih centrov in naprav za obdelavo odpadkov ter povezava z drugimi evidencami o nevarnih odpadkih

V skladu z uredbo o odpadkih mora IS Odpadki zajemati tudi podatke o vrsti, kraju in zmogljivosti zbirnih centrov in naprav za obdelavo odpadkov. Navedene podatke v IS Odpadki v skladu z uredbo o odpadkih vnaša ARSO oziroma po 1. 9. 2021 ministrstvo, in sicer v obliki izdanih potrdil o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov ter okoljevarstvenih dovoljenj za obdelavo odpadkov. Podatkov o zmogljivostih zbirnih centrov in naprav za obdelavo odpadkov pa iz IS Odpadki ni mogoče enostavno izpisati in jih spremljati.

Pojasnilo ARSO

Na podlagi izdanih potrdil o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov ter okoljevarstvenih dovoljenj se v IS Odpadki vpišejo podatki o lokaciji zbirnih centrov in naprav za obdelavo odpadkov ter za namen izpolnjevanja evidenčnih listov tudi podatki o statusu pošiljatelj/prevzemnikov odpadkov. V IS Odpadki se vnašajo odločbe – okoljevarstvena dovoljenja ter potrdila o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov (v obliki PDF), v katerih so navedeni tudi podatki o zmogljivostih posameznega zbirnega centra in naprave za obdelavo odpadkov.

Ocenjujemo, da bi bilo primerneje, če bi ARSO podatke o zmogljivostih zbirnih centrov in naprav za obdelavo odpadkov v IS Odpadki vodila v obliki, ki bi omogočala lažje izvajanje kontrole nad poročanimi podatki ter lažje izpisovanje podatkov o zmogljivostih.

Pri ARSO smo preverili, ali oziroma kako vodi temeljne evidence oseb, ki ravnaajo z odpadki, ter ki se lahko nanašajo na področje nevarnih odpadkov⁶³. Navedene evidence se vodijo v okviru registra varstva okolja, ki ga v skladu z ZVO-1 vodi in vzdržuje ministrstvo. Preverili smo, ali se te vodijo ločeno in če se vodijo ločeno, v kakšni obliki (na primer kot informacijska rešitev, tabela). Vodenje evidenc, ki se lahko nanašajo na področje nevarnih odpadkov, je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajala ARSO. Po reorganizaciji pristojnosti na področju ravnanja z odpadki, do katere je

⁶³ Na primer evidenca zbiralcev odpadkov, evidenca obdelovalcev odpadkov, ki imajo okoljevarstveno dovoljenje za predelavo odpadkov, evidenca načrtov ravnanja z izrabljenimi vozili in podobno.

prišlo s 1. 9. 2021 (več v točki 1.3), torej po obdobju, na katero se nanaša revizija, je vodenje evidenc prevzelo ministrstvo.

Ne ministrstvo ne ARSO nimata posebne informacijske rešitve za register varstva okolja. Izpisi iz evidenc se pripravljajo periodično⁶⁴. Evidence so se vodile v Excelu oziroma Wordu, objavljene pa so bile v datotekah PDF na spletnem portalu gov.si⁶⁵. Zaradi navedenega od ministrstva nismo mogli pridobiti izpisov podatkov na poljuben datum (na primer na zadnji dan obdobja, na katero se nanaša revizija), ampak zgolj na datum objave posamezne evidence.

Vodenje pomembnih evidenc v obliki interno razvitih Excelovih ali Wordovih datotek je povezano s številnimi tveganji. Tovrstna interna orodja na primer praviloma ne preprečujejo nenamernega ali celo zlonamernega spreminjanja vnosov in drugih napak. Pri posegih v evidence ne nastane revizijska sled, zato ni mogoče zagotoviti celovitost vnesenih podatkov. Strukturo in nastavitve Excelovih in Wordovih datotek poleg tega pogosto podrobno pozna le nekaj zaposlenih, zato obstaja tveganje, da jih drugi zaposleni ne bodo znali pravilno uporabljati. Formule izračunov v tovrstnih orodjih se lahko podrejo, zaradi odsotnosti paralelnih kontrol pa lahko računske napake dolgo ostanejo neopažene. Ne nazadnje so interno razvita Excelova in Wordova orodja velikokrat nameščena na točno določenih delovnih postajah, kar jih lahko izpostavi različnim tveganjem izgube, poleg tega pa do njih, tudi če so nameščena na datotečnem strežniku, ne more dostopati več kot en zaposleni naenkrat. Prav tako so možnosti izpisovanja podatkov in poročil na podlagi tako vodenih evidenc slabše in obstaja tveganje, da niso zadostne za spremljanje in oblikovanje politik na tem področju.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči možnost, da bi vsaj nekatere izmed evidenc, ki se nanašajo na področje odpadkov, podprlo z informacijsko rešitvijo. Prav tako naj za manjše evidence skupaj z Ministrstvom za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) prouči možnosti vzpostavitve teh evidenc na razvojni platformi Evidenca2GO, ki je izrecno namenjena vzpostavitvi varnih in preglednih evidenc v državni upravi.

2.1.1.3 Kontrola nad kakovostjo podatkov

Nekateri podatki v obrazcih letnih poročil se avtomatsko prenesejo iz podatkov v evidenčnih listih, zaradi česar je kakovost podatkov v letnih poročilih odvisna od kakovosti podatkov v evidenčnih listih. Za verodostojnost podatkov, ki se vnašajo v IS Odpadki, pa odgovarjajo subjekti, ki so jih posredovali.⁶⁶ Kljub odgovornosti subjektov za kakovost posredovanih podatkov pa je po naši oceni za ustreznost podatkov v IS Odpadki odgovorno tudi ministrstvo oziroma ARSO, ki bi s kontrolami, vgrajenimi v IS Odpadki, morala preverjati kakovost (na primer točnost, ažurnost in zanesljivost) zbranih podatkov.

⁶⁴ Na začetku vsake evidence je naveden datum objave oziroma osvežitve izpisa.

⁶⁵ [URL: <https://www.gov.si/teme/ravnanje-z-odpadki/#e62944>], 8. 8. 2022.

⁶⁶ [URL: <http://okolje.arso.gov.si/odpadki/>], 8. 8. 2022.

ARSO izvaja naslednje aktivnosti, ki naj bi prispevale k večji kakovosti podatkov v IS Odpadki:

- priprava uporabniških navodil ter podpora zavezancem pri poročanju;
- dopolnjevanje IS Odpadki s kontrolami ter
- vzpostavitev delovne skupine za nadgradnjo IS Odpadki.

2.1.1.3.1 Podpora uporabnikom IS Odpadki

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bila uporabnikom IS Odpadki na voljo navodila za izpolnjevanje letnih poročil ter za delo z evidenčnimi listi – Uporabniška navodila za IS Odpadki⁶⁷. ARSO je uporabnikom nudila podporo tudi prek elektronske pošte ter telefona v času uradnih ur, vendar ni vodila evidence teh telefonskih klicev. Uporabnikom IS Odpadki je poleg tega na voljo poštni predal odpadki.arso@gov.si, kamor se uporabniki obračajo za pomoč in kamor večina izvirnih povzročiteljev še vedno pošilja svoja letna poročila o nastajanju odpadkov in ravnanju z njimi. V poštni predal je bilo po podatkih ARSO v obdobju od začetka februarja 2021 do konca aprila 2021, prejetih več kot 3.000 sporočil. V istem obdobju je bilo v poštni predal isodpadki.arso@gov.si, kamor se po pomoč obračajo predvsem zbiralci in obdelovalci odpadkov, ki morajo svoja poročila oddati prek aplikacije IS Odpadki, poslanih več kot 1.400 elektronskih sporočil. ARSO pa ne vodi evidence, iz katere bi bilo preprosto razvidno, za kakšne vrste zahtevkov oziroma vprašanj gre.

Ocenjujemo, da razmeroma veliko število zabeleženih prošenj za podporo pomeni, da imajo nekateri uporabniki pri uporabi IS Odpadki težave. ARSO podpore uporabnikom ni organizirala tako, da bi sistematično zbrala podatke o tem, koliko je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, vseh poizvedb/zahtev za podporo uporabnikom ter koliko od teh je bilo rešenih. Prav tako nam ARSO ni pojasnila, kako zagotavlja, da so rešene vse poizvedbe/pripombe ali da so rešene v primernem času glede na zahteve posameznega postopka. Opisane okoliščine predstavljajo tveganje, da uporabniki pri izpolnjevanju svojih obveznosti včasih ne dobijo ustrezne podpore. Vse to lahko vpliva na kakovost posredovanih podatkov.

Priporočilo

Ministrstvu (ARSO) priporočamo, naj prouči možnosti za vzpostavitev organizirane službe za pomoč uporabnikom IS Odpadki, ki bo zanje pripravljala ažurna navodila, odgovore na pogosta vprašanja, izobraževanja o uporabi IS Odpadki in ki bo zagotavljala, da so vse poizvedbe/zahteve za podporo uporabnikom zabeležene in razrešene. Taka služba bi lahko na podlagi poizvedb uporabnikov tudi opredelila najpogostejše težave uporabnikov in predlagala nadgradnje, ki bi jih odpravile.

⁶⁷ [URL: http://okolje.arso.gov.si/odpadki/DO110_ARSO_Odpadki_UporabniskaNavodila_5_22_21022020.pdf], 8. 8. 2022.

2.1.1.3.2 Kontrole v IS Odpadki

V IS Odpadki so vgrajene kontrole, ki se uporabljajo pri izpolnjevanju evidenčnih listov in poročanju o nastajanju in ravnanju z odpadki. Kontrole lahko omogočajo bolj dosledno poročanje uporabnikov IS Odpadki, s čimer po naši oceni lahko prispevajo tudi k bolj kakovostnim podatkom o nastajanju in ravnanju z odpadki, s katerimi razpolaga ARSO v IS Odpadki.

Za razvoj IS Odpadki je bil v letu 2021 imenovan projektni svet, v katerega so imenovani generalni direktor ARSO, generalni direktor Direktorata za okolje na ministrstvu, generalni direktor SURS in vodja delovne skupine za nadgradnjo IS Odpadki. Projektni svet usmerja delovno skupino in potrjuje gradivo, ki ga pripravi delovna skupina.

V letu 2021 je bila ustanovljena tudi delovna skupina za nadgradnjo IS Odpadki, v katero so bili imenovani predstavniki SURS, ministrstva in ARSO.

Glavna naloga delovne skupine je bil pregled in nadgradnja vprašalnikov za zajem podatkov o nastalih, zbranih in obdelanih odpadkih prek IS Odpadki v skladu z nacionalnimi in mednarodnimi zahtevami ter dopolnitev IS Odpadki z logičnimi kontrolami. To je vključevalo:

- pregled in nadgradnjo vprašalnikov za zajem podatkov o količinah nastalih, zbranih in obdelanih odpadkov skladno z nacionalnimi in mednarodnimi poročevalskimi zahtevami,
- dopolnitev logičnih kontrol za vsa 3 poročanja v IS Odpadki,
- dopolnitev logičnih kontrol in povezave med izdanimi okoljevarstvenimi dovoljenji in evidenčnimi listi,
- pregled ostalih mednarodnih poročevalskih obveznosti s področja odpadkov,
- spremembe zakonodaje (če bi bilo to potrebno).

Iz dokumentacije ARSO izhaja, da je delovna skupina pregledala vse vprašalnike in v aprilu 2021 pripravila tudi poročilo, v katerem je popisala aktivnosti za nadgradnjo IS Odpadki, za katere meni, da so potrebne. Aktivnosti delovne skupine pa so bile poleg v problematiko, povezano z IS Odpadki, usmerjene tudi v področje širših poročevalskih obveznosti na področju odpadkov, v vzpostavljanje metodologij za zagotavljanje novih podatkovnih setov, v področje zakonodaje in podobno. Vodja delovne skupine je v oktobru 2021, torej po obdobju, na katero se nanaša revizija, predlagala podaljšanje delovanja delovne skupine za 2 leti.

Iz zapisnikov delovne skupine in predlogov, ki jih je delovna skupina podala za nadgradnje IS Odpadki, izhaja, da IS Odpadki v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imel vzpostavljenih nekaterih kontrol za učinkovit zajem in obdelavo podatkov in da bo potreboval več nadgradenj.

Iz predlogov, ki jih je delovna skupina podala za nadgradnje IS Odpadki, izhaja, da ARSO zaradi kadrovskih omejitev v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni mogla izvesti nekaterih ročnih kontrolnih aktivnosti nad podatki⁶⁸ in tudi nekaterih drugih aktivnosti, ki bi skupaj z ustrezno

⁶⁸ Kot primer navajamo mesečne ročne kontrole evidenčnih listov glede pravilnosti njihovega izpolnjevanja in sprotne odprave napak ter glede aktivnosti spletnega izobraževanja za zbiralce odpadkov in za izvajalce obdelave odpadkov.

informacijsko podporo izboljšale kakovost podatkov s področja odpadkov in učinkovitost poročanja⁶⁹. Ocenjujemo, da bo ARSO brez zadostnih človeških virov na področju izboljšav informacijske podpore, kontrol za zagotavljanje kakovosti podatkov in poročanja težko izvedla ukrep iz ReNPVO20-30 na področju ravnanja z odpadki, torej izboljšanje vodenja evidenc, poročil, sledenja in analiziranja podatkov o ravnanju z odpadki z nadgradnjo evidenc iz registra varstva okolja in IS Odpadki (več v točki 2.1.1.4).

Priporočilo

Ministrstvu (skupaj z ARSO) priporočamo, naj prouči, katere izboljšave lahko ob obstoječih kadrovskih virih dejansko izvede in koliko ter kakšne vire bi potrebovalo, da bi izvedlo izboljšave, potrebne za vzpostavitev ustreznih podpornih mehanizmov za izvedbo ukrepa iz ReNPVO20-30 na področju ravnanja z odpadki.

2.1.1.4 Strategija razvoja IS Odpadki

ReNPVO20-30 predvideva izboljšanje vodenja evidenc, poročil, sledenja in analiziranja podatkov o ravnanju z odpadki z nadgradnjo evidenc iz registra varstva okolja in IS Odpadki. Nadgradnjo IS Odpadki pa predvideva tudi program ravnanja z odpadki.⁷⁰

ARSO nima zapisane in uradno sprejete strategije razvoja informacijske podpore, ki bi odražala njene prihodnje potrebe na področju poročanja o odpadkih, vključno z načrti za nadgradnje in dopolnitve IS Odpadki.

ARSO je skupaj z ministrstvom in SURS v okviru delovne skupine za IS Odpadki šele ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, pripravila popis potrebnih nadgradenj, ki naj bi se v prihodnosti sproti nadgrajeval in dopolnjeval glede na potrebe.

Priporočilo

Ministrstvu (ARSO) priporočamo, naj pripravi strateški načrt za prihodnji razvoj IS Odpadki, ki bo odražal funkcionalnosti, ki jih mora imeti IS Odpadki, da bi postal učinkovito orodje ministrstva, ARSO in drugih deležnikov na področju odpadkov.

⁶⁹ Kot primer navajamo dopolnitev obrazcev za poročanje v skladu z novimi predpisi.

⁷⁰ Nadgradnja evidenc iz registra varstva okolja in IS Odpadki (izdana potrdila in dovoljenja, poročanje o nastajanju, predelavi in odstranjevanju odpadkov): spremljanje, kontrola in analiza podatkov ter poročil zavezancev in nosilcev skupnih sistemov.

2.1.1.5 Obdelava in uporaba podatkov o odpadkih

V skladu z letnimi programi statističnih raziskovanj⁷¹, sprejetimi na podlagi Zakona o državni statistiki⁷² (v nadaljevanju: ZDSta), je ARSO administrativni vir podatkov za SURS. SURS za to, da doseže ustrezno kakovost podatkov, izvaja obdelavo statističnih podatkov, ki jih objavi na svojih spletnih straneh. ARSO od SURS prejme zgolj agregirane podatke (glede na vrsto odpadka, po dejavnosti nastanka in podobno), kot to določa ZDSta, ni pa upravičena do statistično obdelanih mikropodatkov⁷³.

SURS in ARSO sta za izmenjavo in poenotenje podatkov sklenila Dogovor o racionalizaciji zbiranja in poenotenju podatkov na področju statistik okolja v Republiki Sloveniji. S tehničnim protokolom, ki je priloga dogovora, sta se dogovorila glede formata, načina in rokov posredovanja podatkov o odpadkih ter določila osebe, odgovorne za te aktivnosti.

ARSO podatke o odpadkih, ki jih zbere prek IS Odpadki, posreduje SURS. SURS pa na teh podatkih izvaja statistično obdelavo podatkov, ki vključuje kontrolo in urejanje zaznanih večjih vsebinskih odstopanj in nepravilnosti v podatkih. Obdelavo SURS izvaja za odpravo zaznanih nepravilnosti v podatkih, prejetih iz IS Odpadki. S tem doseže ustrezno kakovost podatkov za izpolnjevanje svojih poročevalskih obveznosti. Urejene agregirane podatke SURS posreduje na ARSO. Pri tem pa prihaja do razhajanj v podatkih med ARSO in SURS.

Pojasnilo ARSO in SURS

Do razhajanj v podatkih, ki jih oba organa vsak v skladu s svojimi pristojnostmi sporočata v okviru različnih mednarodnih poročil o odpadkih, prihaja le, če ARSO za svoja poročanja uporablja podatke neposredno iz IS Odpadki. Razlog za razhajanja je v tem, da tako ARSO kot SURS za izpolnjevanje mednarodnih poročevalskih zahtev uporabljata podatke iz istega vira – letnih poročil, vendar jih SURS v okviru statistične obdelave dodatno obdelava in spremeni, da doseže ustrezno kakovost končnih podatkov. Spremembe podatkov v okviru statistične obdelave bo iz leta v leto manj, saj ARSO z dopolnjevanjem in nadgradnjo kontrol v IS Odpadki izboljšuje kakovost podatkov v IS Odpadki in tako zmanjšuje potrebo po dodatni statistični obdelavi.

Po navedbah ARSO pa ostaja odprto vprašanje, kako zagotoviti medsebojno izmenjavo statistično obdelanih mikropodatkov, do katerih ARSO na podlagi ZDSta ni upravičena⁷⁴. ARSO bi te podatke uporabila za izpolnjevanje vseh ostalih nestatističnih obveznosti mednarodnega poročanja podatkov

⁷¹ Na primer Letni program statističnih raziskovanj za 2016, velja od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016 (Uradni list RS, št. 89/15 in 32/16) in Letni program statističnih raziskovanj za 2021, velja od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2021 (Uradni list RS, št. 171/20, 81/21, 115/21 in 162/21).

⁷² Uradni list RS, št. 45/95 in 9/01.

⁷³ Podatki na ravni poročevalske enote oziroma zavezanca za poročanje v IS Odpadki.

⁷⁴ V skladu s 34. členom ZDSta SURS ne sme posredovati drugim uporabnikom podatkov v obliki oziroma na način, ki omogoča identifikacijo poročevalske enote, na katero se zbrani podatki nanašajo. Med uporabnike v skladu s 1. členom ZDSta spadajo tudi organi in organizacije javne uprave.

o odpadkih. S tem bi na nacionalni ravni zagotovila poročanje enotnih podatkov v skladu z vsemi mednarodnimi zahtevami, ki se nanašajo na poročanje podatkov o odpadkih⁷⁵.

Ukrep ARSO

ARSO je konec leta 2021 pričela pogovore s SURS, da bi proučila, na kakšen način bi lahko poiskala rešitev za doseg skupnega cilja obeh organov, ki je uporaba enotnih kakovostnih podatkov o odpadkih za izpolnjevanje vseh poročevalskih obveznosti do Evropske komisije.

Tako ministrstvo kot IRSOP imata v skladu z uredbo o odpadkih dostop do IS Odpadki in s tem do podatkov, ki se v njem zbirajo, in sicer za namene, ki so opredeljeni v uredbi o odpadkih. Če organa potrebuje določene vrste izpisov ali delne analize podatkov, jih ARSO pripravi na podlagi zahtevka za njihovo pridobitev. ARSO razpolaga z naborom podatkov o odpadkih, katerih vsebino določajo predpisi o odpadkih. Za namen obdelave podatkov ima ARSO na voljo programsko orodje Oracle Business Intelligence, ki pa se ne uporablja za obdelavo podatkov o odpadkih. Manj zahtevna obdelava podatkov o odpadkih se izvaja s pomočjo Microsoftovih orodij Access in Excel. Za področje podatkov o odpadkih ARSO nima vzpostavljenega posebnega podatkovnega skladišča, ki bi omogočalo preprost dostop do podatkov o odpadkih in njihovo učinkovito analizo.

Priporočilo

Ministrstvu (ARSO) priporočamo, naj prouči možnosti vzpostavitve podatkovnega skladišča. Stroškovno učinkovito možnost za vzpostavitev podatkovnega skladišča lahko predstavlja na primer horizontalna platforma podatkovnega skladišča in sistema poslovne analitike Skrinja 2.0⁷⁶, ki jo organom državne uprave od leta 2020 nudi MJU.

2.1.2 Načrtovanje in spremljanje področja nevarnih odpadkov

2.1.2.1 Cilji in ukrepi za ravnanje z nevarnimi odpadki

Eden od ciljev EU je, da bi postala družba recikliranja, ki se poskuša izogibati nastajanju odpadkov in **uporablja odpadke kot vir**. Zato so potrebni določeni ukrepi za zagotavljanje ločevanja odpadkov pri izvoru ter zbiranja in recikliranja določenih tokov odpadkov. Okvirna direktiva o odpadkih tako določa nekatera pravila ravnanja, zlasti za nevarne odpadke, sicer pa določa, da zanje tako kot za ostale odpadke velja predvsem hierarhija ravnanja z odpadki. Temu pa sledi tudi uredba o odpadkih.

⁷⁵ Predlog Zakona o varstvu okolja z dne 30. 11. 2021, EPA: 2317-VIII (ZVO-2), ki je bil med izvajanjem revizije v obravnavi v državnem zboru, je v šestem odstavku 160. člena predvideval, da bo ministrstvo ne glede na predpise, ki urejajo dejavnost državne statistike in o zaupnosti poročevalskih enot, za namene analize, spremljanja in poročanja o nastajanju, zbiranju in obdelavi odpadkov ter doseganja ciljev na področju odpadkov upravičeno do podatkov o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi, ki jih za potrebe statistike in priprave statističnih poročil v skladu z zakonom, ki ureja statistiko, pripravi organ, pristojen za statistiko.

⁷⁶ [URL: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/vzpostavitev-podatkovnega-skladisa-in-sistema-poslovne-analitike-skrinja-2-0/>], 8. 8. 2022.

V večjem delu obdobja, na katero se nanaša revizija, **nacionalni program varstva okolja**, ki bi določal usmeritve in cilje tudi na področju (nevarnih) odpadkov, v Sloveniji ni bil sprejet⁷⁷. Nacionalni program varstva okolja v skladu z ZVO-1 pripravi ministrstvo, nato pa ga na predlog vlade sprejme državni zbor. Cilji, ki so bili določeni na področju nevarnih odpadkov, so bili zapisani v zadnjem sprejetem nacionalnem programu varstva okolja – ReNPVO05-12. Ta je predvidel sprejem 12 operativnih programov na področju odpadkov, med drugim tudi Operativni program ravnanja z nevarnimi odpadki⁷⁸, ki naj bi vseboval naslednje cilje in ukrepe na področju nevarnih odpadkov:

- z vzpodbujanjem uvajanja čistejših tehnologij oziroma postopkov predobdelave naj bi se doseglo nadaljevanje trenda zmanjševanja nastajanja količin nevarnih odpadkov, in sicer od 5 do 10 % na letni ravni,
- izboljšanje in racionalizacija ravnanja z nevarnimi odpadki z boljšim izkoristkom domačih obstoječih zmogljivosti oziroma vzpostavitev in delovanje mreže objektov in naprav, to je centrov za ravnanje z nevarnimi odpadki, ter zagotavljanje dokončnega odstranjevanja nevarnih odpadkov, kadar domače zmogljivosti ne obstajajo, v okviru infrastrukture znotraj EU,
- doseganje vsaj 1 kg zbranih nevarnih frakcij na leto na prebivalca v naslednjih letih v okviru izvajanja občinskih javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki (kar naj bi se doseglo s stalnim ozaveščanjem gospodinjstev, prednostno na ravni občin).

Operativni program ravnanja z nevarnimi odpadki (pred obdobjem revizije), ki ga je predvidevala ReNPVO05-12, ni bil sprejet⁷⁹. Po mnenju ministrstva pa tudi zgoraj navedena merljiva cilja iz preteklih obdobj glede zmanjševanja nastajanja količin nevarnih odpadkov (cilj od 5- do 10-odstotno zmanjšanje nevarnih odpadkov na letni ravni ter cilj 1 kg zbranih nevarnih frakcij komunalnih odpadkov na prebivalca na leto) nista bila realna, saj proizvodnja proizvodov, ki postanejo nevarni odpadki, vedno bolj narašča. Prav tako se cilja nista nanašala na vse nevarne odpadke – na primer nista vsebovala vsaj ciljev na področjih izrabljenih vozil, OEEO ter baterij in akumulatorjev.⁸⁰

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bile glavne usmeritve in cilji na področju (nevarnih) odpadkov določeni v **programu ravnanja z odpadki**, ki ga je pripravilo ministrstvo, sprejela pa vlada. V skladu z okvirno direktivo o odpadkih bi moral biti program ravnanja z odpadki pripravljen in sprejet konec leta 2010⁸¹, program preprečevanja odpadkov pa do konca leta 2013⁸², vendar ga

⁷⁷ Sprejet je bil v marcu 2020.

⁷⁸ Operativne programe varstva okolja v skladu z ZVO-1 pripravi ministrstvo, sprejme pa jih vlada. Predviden je bil tudi sprejem nekaterih drugih operativnih programov, ki se prav tako nanašajo na nevarne odpadke in jih je vlada sprejela v letih 2003 in 2004 za poliklorirane bifenile (v nadaljevanju: PCB) in poliklorirane terfenile (v nadaljevanju: PCT), gradbene odpadke ter odpadne baterije in akumulatorje, njihova veljavnost pa je bila podaljšana do sprejetja novega operativnega programa.

⁷⁹ Obveznost sprejema operativnega programa se je nanašala na Direktivo Sveta 91/689/EGS z dne 12. decembra 1991 o nevarnih odpadkih (UL L št. 377 z dne 31. 12. 1991, str. 20), katere določila so sedaj vključena v okvirno direktivo o odpadkih.

⁸⁰ Cilje za nevarne odpadke je namreč po mnenju ministrstva mogoče določiti na tak način (kot odstotek zmanjšanja) le za tiste odpadke, ki so v celoti nevarni. Drugačen način določanja ciljev pa je primeren za odpadke, ki vsebujejo nevarne sestavine (primer so odpadna vozila in OEEO, pri katerih je treba najprej izločiti nevarne komponente, ostalo pa predstavlja nenevaren odpadek, ki ga je mogoče predelati).

⁸¹ Do datuma prenosa okvirne direktive o odpadkih v nacionalno zakonodajo, in sicer 12. 12. 2010.

⁸² Okvirna direktiva o odpadkih omenjena programa imenuje načrt ravnanja z odpadki in program preprečevanja nastajanja odpadkov – program ravnanja z odpadki vsebuje oba dokumenta.

v prvi polovici leta 2016 še ni bilo, zaradi česar je imela Republika Slovenija odprto kršitev s strani Evropske komisije.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je zamujalo s pripravo programa ravnanja z odpadki zaradi velike količine pripomb različnih deležnikov in usklajevanja z njimi. Prvi osnutek programa za ravnanje z odpadki za javno obravnavo je bil pripravljen v decembru 2015. Javna obravnava je potekala še v januarju 2016 in je bila naknadno podaljšana do 3. 3. 2016, tako da je vlada program ravnanja z odpadki sprejela 30. 6. 2016. Ministrstvo je 20. 9. 2016 Evropski komisiji poslalo uradno pismo o sprejetem programu in izpolnitvi svojih obveznosti, s tem je bila kršitev 17. 11. 2016 zaprta.

Program ravnanja z odpadki, ki ga je vlada sprejela sredi leta 2016, določa sistemske cilje in ukrepe do leta 2020 oziroma 2030 na področju odpadkov. Program ravnanja z odpadki zgoraj navedenih ciljev iz prejšnjih obdobj ni povzel, sledi pa strateškim usmeritvam politik EU, ki ob poudarjanju preprečevanja nastajanja odpadkov dajejo prednost pripravi odpadkov za vnovično uporabo in njihovem recikliranju pred njihovo energetsko predelavo, predelavi odpadkov pa prednost pred njihovim odstranjevanjem. S programom ravnanja z odpadki niso določeni konkretni cilji na področju nevarnih odpadkov skupaj, čeprav so bili v preteklih obdobjih že določeni. Prav tako niso določeni merljivi cilji glede posameznih kategorij iz hierarhije odpadkov, torej cilji recikliranja, ponovne uporabe⁸³ in predelave nevarnih odpadkov. Določeni pa so cilji za posamezne tokove odpadkov, ki so določeni tudi na ravni EU in se le posredno nanašajo na nevarne odpadke (na primer za OEEO ter baterije in akumulatorje, ki so lahko nevaren ali nenevaren odpadek).⁸⁴

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo skupnih ciljev na področju nevarnih odpadkov ni predvidelo, ker ti tudi na ravni EU niso več določeni.

Konec marca 2020 je bila sprejeta ReNPVO20-30, ki prav tako ne določa ciljev, ki bi se nanašali neposredno na nevarne odpadke. Izpostavlja pa ravnanje z nevarnimi odpadki kot sistemski izziv, enako kot program ravnanja z odpadki kot prednostno nalogo izpostavlja upoštevanje hierarhije odpadkov in določa oziroma povzema cilje EU na nekaterih ožjih področjih odpadkov, ki so povezani tudi z nevarnimi odpadki – na primer cilje glede OEEO ter odpadnih baterij in akumulatorjev.⁸⁵

⁸³ Ponovna uporaba je možna večinoma le pri določenih odpadkih, ki niso v celoti nevarni odpadki, ampak jih je mogoče razstaviti na nevarni in nenevarni del, na primer pri OEEO in izrabljenih vozilih.

⁸⁴ Na primer za OEEO naj bi bila v letu 2018 zagotovljena najmanjša predelava 75 %, najmanjše recikliranje 55 %, v letu 2021 na bi bilo zbrane minimalno 65 % povprečne mase električne in elektronske opreme, dane na trg v zadnjih 3 letih, za odpadne baterije pa naj bi bilo v letu 2011 doseženo recikliranje 50 do 75 % in v letu 2016 45 % zbranih prenosnih baterij (vse v okviru komunalnih odpadkov).

⁸⁵ Od leta 2021 naprej bo letno zbrane najmanj 65 % povprečne mase električne in elektronske opreme, ki je bila v Sloveniji dana na trg v zadnjih 3 letih, ali 85 % povprečne mase OEEO, nastale v Sloveniji. Stopnja zbranih odpadnih prenosnih baterij in akumulatorjev bo večja od 45 %.

Program ravnanja z odpadki vsebuje splošne in posebne cilje ter ukrepe za doseg teh ciljev, ki se nanašajo na vse odpadke (tudi nevarne). Splošni cilji so:

- preprečevanje odpadkov in nezakonitega odlaganja odpadkov;
- hierarhija ravnanja z odpadki in ustrezno vodenje evidenc;
- samostojnost pri odstranjevanju odpadkov (oziroma uporaba kapacitet znotraj EU).

Poleg tega določa posebne cilje, od katerih so nekateri cilji, ki jih navajamo kot primer, povezani tudi z nevarnimi odpadki, in sicer na področju odpadkov iz industrije in drugih dejavnosti (prva in druga alineja spodaj)⁸⁶ ter na področju gradbenih odpadkov in zemeljskih izkopov ter rudarskih odpadkov (ostale alineje):

- z urejenim in transparentnim ravnanjem z odpadki, ki vsebujejo azbest, zagotoviti, da se do konca leta 2030 varno odstrani večina odpadkov, ki vsebujejo azbest⁸⁷,
- nadaljevanje dejavnosti za varno odstranitev odpadkov, ki vsebujejo PCB,
- urediti ukrepanje pri sanaciji onesnaženih območij in način sanacijskega ukrepanja,
- izdelava gradiva za ozaveščanje prebivalstva o nevarnostih za zdravje in okolje, ki nastajajo pri ravnanju z gradbenimi odpadki, ki vsebujejo azbest, in z grelnimi napravami, ki vsebujejo azbest,
- prijava vseh rekonstrukcij ali odstranitvev objektov in vzdrževalnih del na objektih, instalacijah in napravah, ki vsebujejo azbest,
- uvedba ustreznega finančnega mehanizma za ravnanje z odpadki, ki vsebujejo azbest.

Ocenjujemo, da opredelitev določljivih, merljivih, dosegljivih, pomembnih in časovno določenih ciljev⁸⁸ na področju nevarnih odpadkov, tudi v povezavi s hierarhijo odpadkov, pripomore k večji odgovornosti, omogoča spremljanje doseženega in daje tudi usmeritev ostalim deležnikom na področju nevarnih odpadkov. Z namenom zasledovanja hierarhije ravnanja z odpadki in približevanja krožnemu gospodarstvu ocenjujemo, da bi bilo smotrno postaviti nacionalne cilje na področju nevarnih odpadkov, ki so čim bolj določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni in časovno določeni. S tem bo tudi omogočeno njihovo spremljanje (več o spremljanju kazalcev v točki 2.1.2.2).

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj na področju nevarnih odpadkov določi nacionalne cilje, tako da bo omogočilo tudi spremljanje doseganja ciljnih vrednosti kazalcev na tem področju.

⁸⁶ Z nevarnimi odpadki je lahko povezanih še več posebnih ciljev na tem področju, na primer izpolnjevanje ciljev zajema izrabljenih vozil, reševanje problematike nezakonitega odmetavanja odpadkov, identifikacija onesnaženih območij in podobno.

⁸⁷ Ker kritina, ki je še v uporabi, ne predstavlja odpadka, to pomeni, da do leta 2030 ne bo odstranjen ves azbest. Po mnenju IRSOP bi bilo smiselno predpisati rok, do katerega morajo biti vse azbestno-cementne kritine odstranjene, in sicer predvsem zaradi tega, ker je minilo 30 let ali več od zadnjih vgraditev teh kritin. Ta ukrep bi se lahko podprlo z ustreznimi spodbudami. Po pojasnilu ministrstva je Sektor za odpadke v letu 2017 in še kasneje predlagal sprejetje posebnega akcijskega programa za odstranjevanja azbesta, vendar predlog še ni bil implementiran (Osnutek analize stanja na področju ravnanja z azbestom v Republiki Sloveniji in predvideni ukrepi za izboljšanje stanja z dne 9. 2. 2017).

⁸⁸ Angl.: SMART = *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timely*.

Ukrepi za doseg zgornjih ciljev, ki so navedeni v programu ravnanja z odpadki, so zakonodajni, organizacijski in finančni. Enako kot na področju ciljev tudi ukrepi niso navedeni posebej za nevarne odpadke, pač pa se nanašajo na vse odpadke skupaj. V določeni meri se pokrivajo z zastavljenimi posebnimi cilji. Od 32 predvidenih ukrepov za uresničevanje ciljev se vsaj dve tretjini, to je 19 (po mnenju ministrstva) oziroma 21 (po naši oceni) nanašata tudi na nevarne odpadke. Nekatere primere takšnih ukrepov prikazuje Tabela 5.

Tabela 5 Nekateri ukrepi programa ravnanja z odpadki, ki so povezani tudi z nevarnimi odpadki

Št. ukrepa	Ime ukrepa (organ, pristojen za izvedbo ukrepa oziroma nosilec ukrepa)	Datum začetka in konca ukrepa
1.	Nadgradnja evidenc iz registra varstva okolja in IS Odpadki (izdana potrdila in dovoljenja, poročanje o nastajanju, predelavi in odstranjevanju odpadkov): <u>spremljanje, kontrola in analiza podatkov</u> ter poročil zavezancev in nosilcev skupnih sistemov. (ARSO)	Od 1. 1. 2016; stalna naloga
3.	Reševanje problematike nezakonitega odmetavanja odpadkov. ⁸⁹ (ministrstvo, lokalne skupnosti)	2016
8.	Opredelitev vse OEEO iz gospodinjskih kot odpadkov iz skupine odpadkov številka 20 s seznama odpadkov. (ministrstvo)	2017
20.	Izdelava gradiva za ozaveščanje prebivalstva o nevarnostih za zdravje in okolje, ki nastajajo pri ravnanju z gradbenimi odpadki, ki vsebujejo azbest, in z grelnimi napravami, ki vsebujejo azbest. (ministrstvo, Ministrstvo za zdravje)	2016
21.	Prijava vseh rekonstrukcij ali odstranitvev objektov in vzdrževalnih del na objektih, instalacijah in napravah, ki vsebujejo azbest. (ministrstvo, MJU)	2017
22.	Uvedba ustreznega finančnega mehanizma za ravnanje z odpadki, ki vsebujejo azbest. (ministrstvo, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo)	2017–2030
23.	Nadaljevanje dejavnosti za varno odstranitev odpadkov, ki vsebujejo PCB in PCT. (ministrstvo, IRSOP in ARSO ter še 4 ministrstva)	od 2016
26.	Izdelati popis naprav, v katerih nastajajo odpadki iz rudarjenja in katerih upravljavci morajo pridobiti dovoljenje za ravnanje z odpadki iz rudarjenja v skladu s pogoji iz Direktive 2006/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o ravnanju z odpadki iz rudarskih in drugih ekstraktivnih dejavnosti ter o spremembi Direktive 2004/35/ES ⁹⁰ . (ministrstvo, Ministrstvo za infrastrukturo)	2017–2020

Vir: program ravnanja z odpadki.

Glede razvoja področja nevarnih odpadkov v prihodnje program ravnanja z odpadki navaja pričakovanja v zvezi z nastajanjem, uvozom in obdelavo nevarnih odpadkov. V količinah nastajanja nevarnih odpadkov se ne pričakuje večje spremembe – letne količine naj bi se gibale med 140.000 t in 180.000 t oziroma bi se v 10 letih povečale za 5 %⁹¹. Prav tako se ne pričakuje spremembe

⁸⁹ Glede nezakonitega odmetavanja odpadkov program ravnanja z odpadki navaja, da ima vlada tudi nalogo, da oblikuje dolgoročno, srednjeročno in kratkoročno politiko v zvezi z odstranjevanjem dejavnikov spodbujanja nezakonitega odmetavanja odpadkov. Ta politika mora določiti cilje, ki se jih želi doseči, ter ukrepe, s katerimi bodo ti cilji doseženi, prav tako pa tudi zagotoviti finančna sredstva, potrebna za izvajanje politik in ukrepov.

⁹⁰ UL L št. 102 z dne 11. 4. 2006, str. 15.

⁹¹ Pri tem je za odpadne prenosne baterije in akumulatorje predvidena 10-letna rast za 40 %, za OEEO rast za 7 %, za PCB pa padec za 10 %.

v uvozu nevarnih odpadkov – uvažali naj bi se predvsem nevarni odpadki, ki jih predeluje en predelovalec, nove kapacitete za obdelavo nevarnih odpadkov v Sloveniji se ne predvidevajo.

Na področju zmogljivosti zbiranja in predelave nevarnih odpadkov v Sloveniji ne obstaja načrt ravnanja z nevarnimi odpadki ob morebitnih izrednih dogodkih, ki na primer okrnijo zmogljivosti za predelavo nevarnih odpadkov in povzročijo preveliko kopičenje nevarnih odpadkov pri izvirnih povzročiteljih ali posameznih zbiralcih. Potrebo po takem načrtu je prvič prepoznala ReNPVO20-30. Ta navaja, da do nesreče v letu 2017 v enem od večjih obratov za zbiranje in predelavo nevarnih odpadkov ni bilo težav z zbiranjem in nadaljnjim ravnanjem z nevarnimi odpadki, po tej nesreči pa se je izkazalo, da je treba pripraviti dodaten načrt ravnanja ob morebitnih izrednih dogodkih, ki na sistemski ravni vplivajo na ravnanje z odpadki. V skladu z ReNPVO20-30 naj bi ministrstvo izdelalo scenarij za ravnanje z nevarnimi odpadki ob izrednih dogodkih do leta 2020. Ministrstvo tega načrta ni pripravilo.

Pojasnilo ministrstva

Vprašanje oziroma potreba po scenariju za ravnanje (zbiranje) nevarnih odpadkov pri izvirnih povzročiteljih se je pojavila ob požaru v podjetju Kemis d.o.o. v letu 2017, ki je začasno prenehalo sprejemati nevarne odpadke od izvirnih povzročiteljev. Nekateri izvirni povzročitelji nevarnih odpadkov so obvestili ministrstvo o težavah z odvažanjem nevarnih odpadkov iz njihovih lokacij. Na ministrstvu je bil organiziran sestanek z večjimi pooblaščenimi zbiralci nevarnih odpadkov. Na sestanku je ministrstvo izvedelo, da bi lahko v prihodnosti drugo podjetje zagotovilo kapacitete skladiščenja in nadaljnjega ravnanja z zbranimi nevarnimi odpadki. Po požaru je ministrstvo zaznalo zastoj v izvozu nevarnih odpadkov manjših zbiralcev, ki so odpadke izvažali prek podjetja Kemis d.o.o., vendar je kasneje to podjetje začelo izvažati odpadke neposredno od malih zbiralcev, ne da bi jih zbiralo v svojem obratu.

Sprva je bilo predvideno, da bi se ustanovila državna javna služba za zbiranje nevarnih odpadkov, kar bi morali urediti v ZVO-1. Ker je bilo ugotovljeno, da se dejavnost zbiranja nevarnih odpadkov lahko izvaja na trgu, do tega ni prišlo, zato načrta ravnanja ob morebitnih izrednih dogodkih, ko bi bile okrnjene zmogljivosti zbiranja in predelave nevarnih odpadkov, ministrstvo ni pripravilo.

2.1.2.2 Spremljanje ravnanja z nevarnimi odpadki

Ministrstvo uresničevanja ciljev za področje nevarnih odpadkov ne more spremljati (na primer zmanjšanje količine nevarnih odpadkov, cilji glede recikliranja, predelave), saj ti niti niso določeni. ReNPVO20-30 je sicer predvidela določene kazalce za spremljanje odpadkov⁹², vendar se tudi ti nanašajo na vse odpadke skupaj, specifičnih kazalcev za nevarne odpadke pa ministrstvo ni predvidelo in niso bili določeni. Tudi program ravnanja z odpadki ne predvideva spremljanja ciljev

⁹² Kazalci okolja skupine Odpadki: komunalni odpadki, odlaganje odpadkov na odlagališča, čezmejni prevoz odpadkov, neposredni vnos in domača poraba snovi, ravnanje z odpadki, blato iz komunalnih čistilnih naprav, organski kuhinjski odpadki, odpadne baterije in akumulatorji, odpadna embalaža, gradbeni odpadki, izrabljene gume, izrabljena vozila, odpadki iz proizvodnih in storitvenih dejavnosti, snovna produktivnost.

s področja nevarnih odpadkov posebej. Predvideno je le spremljanje ciljev pri posameznih tokovih odpadkov, ki se na nevarne odpadke nanašajo posredno.⁹³

ARSO je za namene spremljanja področja nevarnih odpadkov že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, oblikovala kazalec okolja za nevarne odpadke, pri katerem so bili navedeni tudi tedanji cilji s področja nevarnih odpadkov.⁹⁴ Ključno sporočilo kazalca je bilo, da količine nevarnih odpadkov naraščajo, zaradi vsebnosti okolju nevarnih snovi pa jih je treba zbirati, predelati ali odstraniti ločeno od ostalih odpadkov. Podani so bili tudi podatki o količinah in rasti količin nastalih nevarnih odpadkov ter podatki o deležu predelanih in odstranjenih nevarnih odpadkov. Zadnji podatki kazalca so bili objavljeni na spletni strani ARSO med izvajanjem revizije iz leta 2009, torej so bili stari več kot 10 let. Od takrat jih ARSO ni posodabljal.

Pojasnilo ARSO

ARSO je v zadnjih letih zaradi pomanjkanja kadrov nekoliko zapostavila posodabljanje vsebine kazalcev okolja za področje odpadkov. Razlog za to, poleg kadrovske podhranjenosti, je bil tudi v dodelanem, ažurnem in obsežnem sistemu objavljanja podatkov o odpadkih na spletnih straneh SURS. Na ARSO je bil 1. 9. 2021 ustanovljen nov Urad za spremljanje vplivov na okolje, ki bo med drugim pokrival tudi področje podatkov in nacionalnih ter mednarodnih poročanj s področja odpadkov. Vsekakor bo ustrezna objava podatkov o odpadkih na spletnih straneh ARSO tudi ena od nalog, s katerimi se bo omenjeni urad spopadel.

Priporočilo

Ministrstvu (ARSO) priporočamo, naj poskrbi za posodobitev kazalca okolja za nevarne odpadke.

Ministrstvo spremlja ravnanje z nevarnimi odpadki na podlagi podatkov, ki jih ARSO zbere z IS Odpadki. Podatke analizira le v okviru priprave programa ravnanja z odpadki, kot navajamo spodaj. Ministrstvo (ARSO) bi moralo sicer v skladu z uredbo o odpadkih vsako leto opraviti analizo podatkov o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi v preteklem koledarskem letu ter jo v 9 mesecih po izteku roka za predložitev teh poročil objaviti na svojih spletnih straneh (torej do konca koledarskega leta, rok za predložitev poročil je 31. 3.).⁹⁵ Pri tem gre za pregled vseh odpadkov in ne le nevarnih, uredba o odpadkih pa ne določa, kaj točno naj bi takšna analiza vsebovala. Podatki na spletnih straneh ARSO niso analizirani v smislu, da bi imeli tudi vsebinsko razlago, gre zgolj za objavo zbranih podatkov iz letnih poročil izvirnih povzročiteljev, zbiralcev in izvajalcev obdelave odpadkov.

⁹³ Cilji glede zbiranja in recikliranja na primer na področju izrabljenih vozil, OEEO in odpadnih baterij in akumulatorjev. Računsko sodišče je že v preteklosti izvedlo revizije na nekaterih od teh področij, na primer *Zbiranje in predelava izrabljenih motornih vozil*, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/173/MOPVozila_SP07-08.pdf], 8. 8. 2022; *Ravnanje z izrabljenimi vozili*, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1572/MKOVozila2.pdf], 8. 8. 2022; *Obračunavanje okoljske dajatve za odpadno električno in elektronsko opremo*, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/794/OkoljDajOEEO_PSP07-10.pdf], 8. 8. 2022. V revizijah je opozorilo na neučinkovitosti na teh področjih, na primer v evidencah, kakovosti podatkov, doseganju ciljev, nadzoru in drugem.

⁹⁴ [URL: <http://kazalci.arso.gov.si/sl/content/nevarni-odpadki-1>], 8. 8. 2022.

⁹⁵ Obveznost določa 59. člen uredbe o odpadkih. Podatki so objavljeni na spletni strani ARSO, [URL: <https://www.arso.gov.si/varstvo%20okolja/odpadki/poročila%20in%20publikacije/>], 8. 8. 2022.

Ocenjujemo pa, da bi ARSO podatke o nevarnih odpadkih lahko analizirala in predstavila vsaj na način, kot so bili predstavljeni v kazalcu okolja za nevarne odpadke.

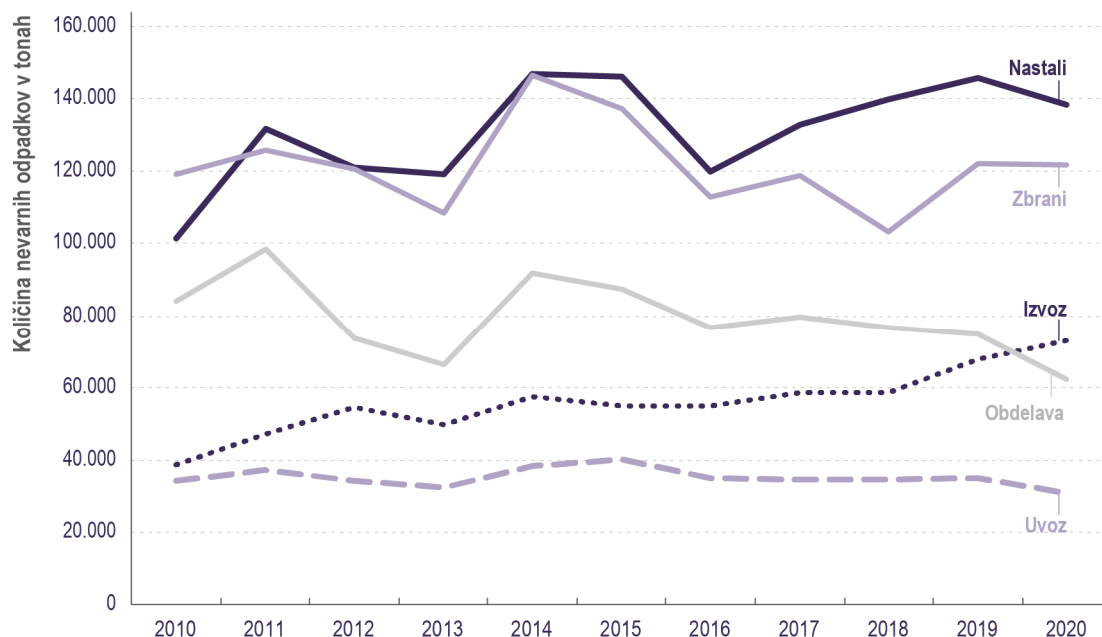
Program ravnanja z odpadki (in v njem navedeni podatki) naj bi se ocenil vsaj vsakih 6 let in se po potrebi spremenil. Pri ministrstvu smo preverili, na kakšen način bo zagotovilo oceno sistema ravnanja z odpadki in podatkov o nevarnih odpadkih za pripravo novega programa ravnanja z odpadki. Ministrstvo je pričelo z aktivnostmi ocene obstoječega programa ravnanja z odpadki v juliju 2020, in sicer z izdelavo projektne naloge⁹⁶ na podlagi podatkov iz leta 2019. Med izvajanjem revizije je pripravljalo tudi osnutek novega programa ravnanja z odpadki za naslednje šestletno obdobje⁹⁷. V nedokončanem osnutku programa ravnanja z odpadki, ki smo ga prejeli od ministrstva v času izvajanja revizije, tako kot v veljavnem programu ravnanja z odpadki specifični cilji za nevarne odpadke niso bili določeni. Nedokončani osnutek novega programa za ravnanje z odpadki je vseboval večinoma enake kazalce kot predhodni program⁹⁸, tako da jih je mogoče primerjati s kazalci za sedanji program ravnanja z odpadki (na primer količina nastalih in zbranih nevarnih odpadkov, delež nastalih nevarnih odpadkov med vsemi nastalimi odpadki, količina nastalih nevarnih odpadkov na prebivalca med komunalnimi odpadki, delež predelanih nevarnih odpadkov, količina uvoženih in izvoženih nevarnih odpadkov), nekateri od kazalcev pa so spremenjeni ali drugače uskupinjeni kot v preteklem programu ravnanja z odpadki (na primer skupine odpadkov, ki so prispevale največ nevarnih odpadkov). V spodnjih slikah (Slika 6, Slika 7 in Slika 8) navajamo nekatere od navedenih kazalcev, ki smo jih pridobili iz podatkov ARSO za obdobje, na katero se nanaša revizija.

⁹⁶ "Analiza učinkovitosti ravnanja s komunalnimi in drugimi odpadki v letu 2018 in scenariji možnega razvoja v nadaljnjih dvajsetih letih" ter 2 analizi (Analiza učinkovitosti ravnanja s komunalnimi in drugimi odpadki v obdobju 2018–2019 in scenariji možnega razvoja v nadaljnjih 20 letih – prvi del in drugi del).

⁹⁷ Vlada je aprila 2022 sprejela Program ravnanja z odpadki in Program preprečevanja odpadkov Republike Slovenije (2022), št. 35405-17/2021-2550.

⁹⁸ To so tudi kazalci, ki jih vsebuje kazalec okolja za nevarne odpadke.

Slika 6 Količine nastalih, zbranih, izvoženih, uvoženih in obdelanih nevarnih odpadkov v obdobju 2010–2020

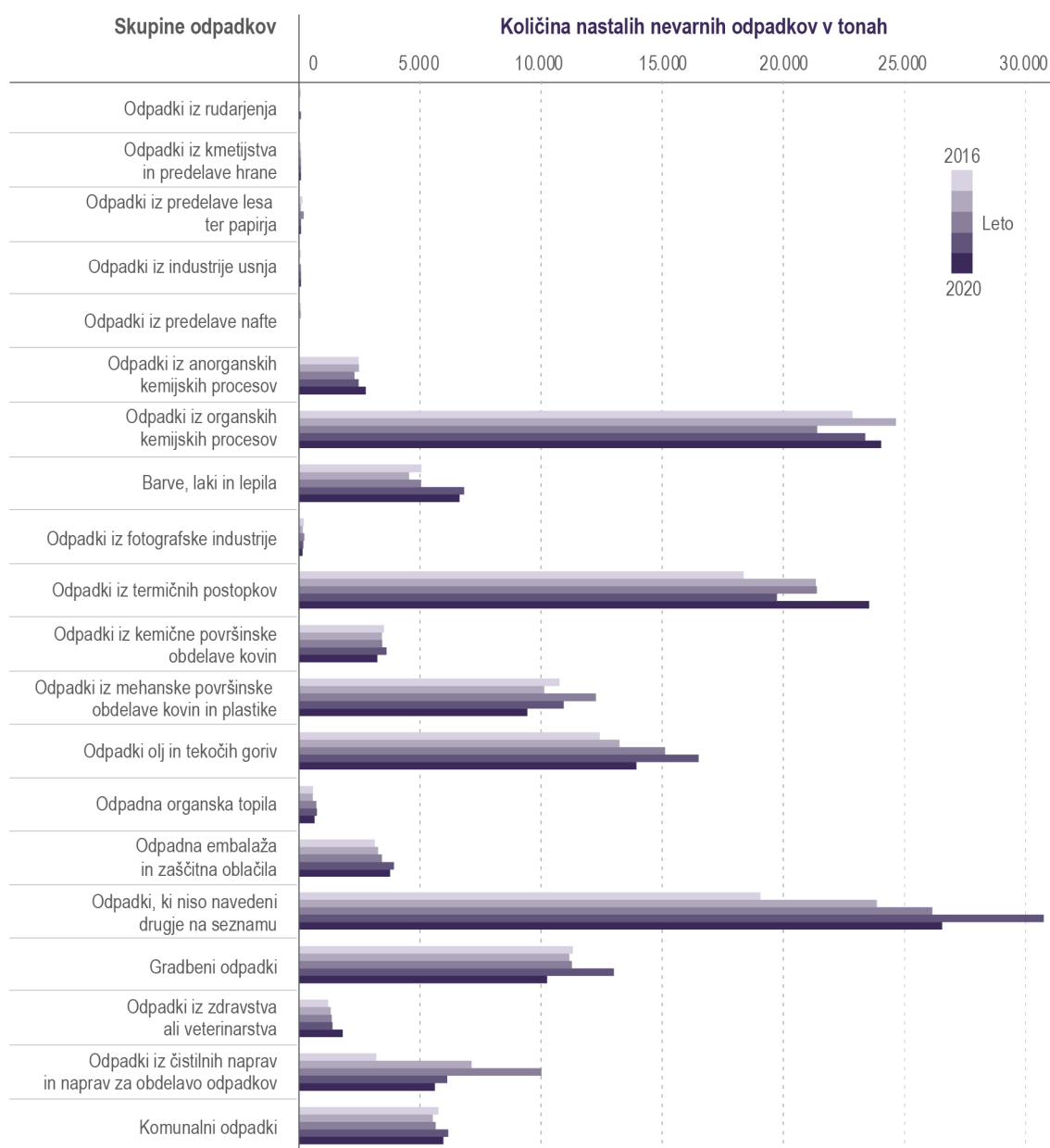


Vir: podatki ARSO, obdelava SURS.

Ugotovimo lahko, da je skupna količina nastalih nevarnih odpadkov med letoma 2010 in 2016 med posameznimi leti precej nihala. Od leta 2016 dalje, torej v obdobju, na katero se nanaša revizija, pa je skupna količina nastalih nevarnih odpadkov do leta 2019 naraščala ter se v letu 2020 ponovno nekoliko zmanjšala. V tem obdobju (od leta 2016 dalje) lahko opazimo tudi povečanje razkoraka med nastalimi in zbranimi nevarnimi odpadki, kar je lahko posledica povečanega skladiščenja nevarnih odpadkov.

V istem obdobju se je količina nevarnih odpadkov, obdelanih s končnimi postopki obdelave, rahlo znižala ob hkratnem povečanju izvoza nevarnih odpadkov. Količina izvoza nevarnih odpadkov se hitro povečuje ter je v letu 2020 tudi prvič presegla količino (s končnimi postopki obdelave) obdelanih nevarnih odpadkov v Sloveniji, zaradi česar ocenjujemo, da se s tem povečuje odvisnost Slovenije od tujine na tem področju. V obdobju od 2016 do 2020 so se količine izvoženih nevarnih odpadkov povečale za nekaj manj kot 33 %. Izvoz nevarnih odpadkov je bolj raznolik od uvoza. Izvoz predstavljajo predvsem odpadki iz naprav za ravnanje z odpadki, čistilnih naprav za odpadno vodo zunaj kraja nastanka ter iz priprave pitne vode in vode za industrijsko rabo (53 % izvoza nevarnih odpadkov v letu 2020), v večji meri pa še odpadki iz termičnih postopkov (27,1 % izvoza nevarnih odpadkov v letu 2020) ter odpadki iz organskih kemijskih procesov (9,2 % izvoza nevarnih odpadkov v letu 2020). Uvoz ostaja bolj ali manj konstanten, pri čemer gre skoraj v celoti za odpadne svinčene baterije.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je po podatkih ARSO nastalo največ nevarnih odpadkov v okviru skupin odpadkov 16 Odpadki, ki niso navedeni drugje na seznamu, 07 Odpadki iz organskih kemijskih procesov ter 10 Odpadki iz termičnih postopkov (Slika 7). V letu 2020 so nevarni odpadki, ki so nastali v okviru navedenih kategorij, predstavljali 53,6 % vseh nastalih odpadkov.

Slika 7 Količine nastalih odpadkov po skupinah odpadkov v obdobju od 2016 do 2020

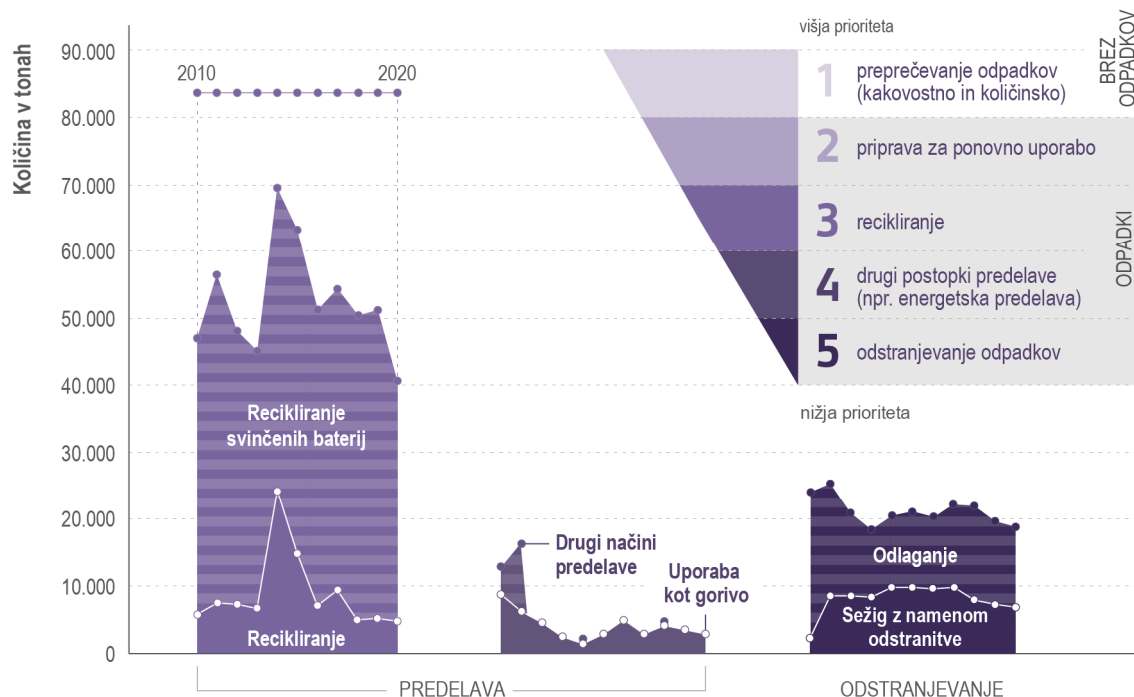
Vir: podatki ARSO, obdelava SURS.

Spremljati je torej mogoče navedene podatke, ni pa mogoče na tej podlagi reči ničesar o doseganju ciljev na področju nevarnih odpadkov, ker ti, kot smo že omenili, niso določeni. S pomočjo podatkov o končnih postopkih obdelave smo skušali zato ugotoviti vsaj, kako je bila na področju nevarnih odpadkov upoštevana hierarhija ravnanja z odpadki.

Na področju hierarhije ravnanja z odpadki Slika 8 prikazuje končne postopke obdelave, ki so od leve proti desni razporejeni po prioritetenem vrstnem redu, določenem s hierarhijo ravnanja z odpadki. Od leve proti desni si sledijo kategorija reciklaže, drugi postopki predelave (kategoriji uporaba kot

gorivo ter drugi načini predelave) ter odstranjevanje (kategoriji sežig z namenom odstranitve in odlaganje). Priprava za ponovno uporabo ni prikazana, saj na področju nevarnih odpadkov praviloma ni mogoča.

Slika 8 Končni postopki obdelave nevarnih odpadkov v obdobju 2010–2020



Vir: podatki ARSO, obdelava SURS.

Slika 8 prikazuje, da med končnimi postopki obdelave nevarnih odpadkov prevladuje recikliranje, ki lahko med posameznimi leti precej niha. V letu 2020 je bilo izmed nevarnih odpadkov, ki so bili obdelani s končnimi postopki obdelave, recikliranih 64,9 % nevarnih odpadkov. Vendar pa podrobnejši pogled podatkov pokaže, da gre za reciklažo predvsem svinčenih baterij (88 % vseh recikliranih nevarnih odpadkov v letu 2020). Če ta nevarni odpadek izločimo, lahko ugotovimo, da se v Republiki Sloveniji izvajajo predvsem postopki odstranjevanja (19,2 % nevarnih odpadkov je bilo odstranjenih z odlaganjem, 11,5 % jih je bilo sežganih z namenom odstranitve v letu 2020). Zaključimo tudi lahko, da ne moremo zaznati sprememb v razmerju med uporabljenimi postopki predelave in odstranjevanja; med letoma 2016 in 2020 je bilo namreč letno predelanih približno 70 %, odstranjenih pa 30 % nevarnih odpadkov, ki so bili obdelani s končnimi postopki obdelave. Za obdobje, na katero se nanaša revizija, torej ne moremo reči, da bi se vidno izboljšalo ravnanje z nevarnimi odpadki, v smislu boljšega upoštevanja hierarhije odpadkov (na primer povečanje recikliranja in drugih postopkov predelave in zmanjšanje sežiga nevarnih odpadkov z namenom odstranitve in odlaganje).

Pojasnilo ministrstva

V primeru nevarnih odpadkov ravnanje v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki ni vedno mogoče. Kadar se nevarni odpadki odstranjujejo in ne predelajo, gre za odstopanje od hierarhije ravnanja z odpadki. Dovoljeno odstopanje od hierarhije se presoja v upravnem postopku izdaje okoljevarstvenega

dovoljenja. V predpisih pa je za nekatere nevarne odpadke prepovedana njihova predelava oziroma je obvezno njihovo odstranjevanje, na primer azbestni odpadki, odpadni PCB, odpadno živo srebro, ker bi s predelavo teh odpadkov nevarne sestavine ponovno vstopale v proizvodnjo novih izdelkov, uporaba takšnih izdelkov pa bi pomenila večje tveganje za zdravje ljudi in varstvo okolja kot njihovo varno odstranjevanje (odlaganje na za to primernih odlagališčih, trajno skladiščenje).

ARSO je navedla, da v postopku izdaje okoljevarstvenih dovoljenj ni preverjala, ali bi se obdelava odpadka lahko izvajala po postopku, ki je uvrščen višje v hierarhiji ravnanja z odpadki.

Poleg spremljanja podatkov o nevarnih odpadkih iz IS Odpadki (torej nastalih, zbranih, izvoženih, uvoženih in obdelanih nevarnih odpadkov ter skupin odpadkov, v katerih je nastalo največ nevarnih odpadkov) je mogoče spremljati še izvajanje ukrepov, ki se nanašajo (tudi) na nevarne odpadke in so navedeni v programu ravnanja z odpadki (ti ukrepi so v nekaterih primerih izenačeni s cilji) – primere teh ukrepov prikazuje Tabela 5. Ministrstvo ukrepov programa ravnanja z odpadki v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni posebej spremljalo, torej ni imelo pripravljenega pregleda, iz katerega bi bilo razvidno njihovo uresničevanje. Poleg tega so nosilci za izvedbo ukrepov v nekaterih primerih tudi druga ministrstva ali organi, ne le ministrstvo, pristojno za okolje, način poročanja teh organov o izvajanju ukrepov ministrstvu pa ni določen. Da bi ocenili izvajanje ukrepov, smo za 8 predvidenih ukrepov, ki so povezani tudi z nevarnimi odpadki in naj bi bili izvedeni v obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo zaprosili za podatke o njihovem izvajanju. Oceno izvedbe ukrepov na podlagi pojasnil in dokumentacije ministrstva prikazuje Tabela 6.

Tabela 6 Izvajanje nekaterih ukrepov programa ravnanje z odpadki, ki so povezani tudi z nevarnimi odpadki

Št. ukrepa	Skrajšano ime ukrepa	Ocena izvedbe ukrepa
1.	Nadgradnja evidenc iz registra varstva okolja in IS Odpadki: <u>spremljanje, kontrola in analiza podatkov</u> ter poročil zavezancev in nosilcev skupnih sistemov.	Ni mogoče oceniti, v kolikšni meri je ukrep izveden, ker nimamo natančnih podatkov o tem, kaj naj bi bilo izvedeno.
3.	Reševanje problematike nezakonitega odmetavanja odpadkov.	Ukrep ni izveden. ⁹⁹
8.	Opredelitev vse OEEO iz gospodinjstev kot odpadki iz skupine odpadkov številka 20 s seznama odpadkov.	Ukrep ni izveden. ¹⁰⁰
20.	Izdelava gradiva za ozaveščanje prebivalstva o nevarnostih za zdravje in okolje, ki nastajajo pri ravnanju z gradbenimi odpadki in grelnimi napravami, ki vsebujejo azbest.	Ukrep ni izveden. ¹⁰¹

⁹⁹ Pripravljene so bile Usmeritve za inšpekcijsko postopanje v primeru nezakonito odloženih odpadkov (št. 029-1/2016/11 z dne 1. 6. 2016), ker se je v času spremenljive pravne prakse postavljalo vprašanje, kako v tem primeru ravna inšpektor, ni pa bila pripravljena politika v zvezi z odstranjevanjem dejavnikov spodbujanja nezakonitega odmetavanja odpadkov, ki bi jo lahko sprejela vlada. Prav tako ni bil vzpostavljen register divjih odlagališč, o čemer pišemo v točki 2.2.3.3.

¹⁰⁰ Ministrstvo je pojasnilo razloge za neizvedbo, in sicer bi to lahko povzročilo izkrivljanje v sistemu zbiranja (odpadke številka 20 zbirajo načeloma samo izvajalci občinske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov), prav tako pa se pričakuje s strani Evropske komisije dopolnitev oziroma razširitev seznama številke odpadkov za OEEO.

¹⁰¹ Ministrstvo je sicer za ukrep pripravljalo posodobljeno gradivo za ozaveščanje prebivalstva.

Št. ukrepa	Skrajšano ime ukrepa	Ocena izvedbe ukrepa
21.	Prijava vseh rekonstrukcij ali odstranitvev objektov in vzdrževalnih del na objektih, instalacijah in napravah, ki vsebujejo azbest.	Ukrep ni izveden.
22.	Uvedba ustreznega finančnega mehanizma za ravnanje z odpadki, ki vsebujejo azbest.	Ukrep ni izveden.
23.	Nadaljevanje dejavnosti za varno odstranitvev odpadkov, ki vsebujejo PCB in PCT.	Ni mogoče oceniti, v kolikšni meri je ukrep izveden, ker nimamo natančnih podatkov o tem, kaj naj bi bilo izvedeno. ¹⁰²
26.	Izdelati popis naprav, v katerih nastajajo odpadki iz rudarjenja in katerih upravljavci morajo pridobiti dovoljenje za ravnanje z odpadki iz rudarjenja.	Ukrep ni izveden. ¹⁰³

Vir: program ravnanja z odpadki.

Na podlagi podatkov v zgornji tabeli ocenjujemo, da je bila večina ukrepov iz programa ravnanja z odpadki, ki so povezani tudi z nevarnimi odpadki (torej skupaj 19 ali 21 ukrepov), izvedena le delno ali celo neizvedena.

2.1.2.3 Preprečevanje nevarnih odpadkov

Pri večini odpadkov se pri načrtovanju politike in pripravi zakonodaje na področju odpadkov kot prednostni vrstni red upošteva hierarhija ravnanja z odpadki, pri kateri je na prvem mestu preprečevanje odpadkov. Preprečevanje odpadkov so ukrepi, ki se sprejmejo, preden snov, material ali proizvod postane odpadek, in s katerimi se zmanjša:

- količina odpadkov, vključno s ponovno uporabo proizvodov ali podaljšanjem njihove življenjske dobe,
- škodljivi vplivi nastalih odpadkov na okolje in človekovo zdravje ali
- vsebnost nevarnih snovi v materialih in proizvodih¹⁰⁴.

Primeri ukrepov za preprečevanje odpadkov so:

- ukrepi, ki lahko vplivajo na okvirne pogoje, povezane z nastajanjem odpadkov, na primer ekonomski instrumenti, raziskave in razvoj;

¹⁰² Ministrstvo tudi nima vseh podatkov o izvajanju, saj po podatkih ministrstva mnogi zavezanci, ki so imeli odpadke, ki so vsebovali PCB in PCT, ne obstajajo več, zato je težje pridobiti podatke o tem, ali so bili do sedaj že odstranjeni.

¹⁰³ Po pojasnilu ministrstva bo treba ukrep usklajevati s Sektorjem za rudarstvo na Ministrstvu za infrastrukturo.

¹⁰⁴ Nekaterih nevarnih odpadkov ni mogoče reciklirati, zato je treba spodbujati ukrepe za zmanjšanje vsebnosti nevarnih snovi v materialih in proizvodih, tudi v recikliranih materialih, in zagotoviti, da bo v celotnem življenjskem ciklu proizvodov in materialov na voljo dovolj informacij o prisotnosti nevarnih snovi, zlasti snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost. K temu poziva tudi sedmi Okoljski akcijski program EU (Sklep št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 20. novembra 2013 o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2020 "Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta", UL L št. 354 z dne 28. 12. 2013, str. 171.) Eden glavnih ukrepov glede spodbujanja proizvajalcev pri zasnovi in načrtovanju proizvodov pa je uveljavljanje principa proizvajalčeve razširjene odgovornosti. Ta naj bi spodbujal proizvajalca k zasnovi proizvodov, ki so čim bolj trajni, reciklabilni, popravljivi, ponovno uporabni.

- ukrepi, ki lahko vplivajo na faze zasnove, proizvodnje in distribucije, na primer spodbujanje okoljsko primerne zasnove proizvodov, kampanje ozaveščanja, uporaba prostovoljnih dogovorov;
- ukrepi, ki lahko vplivajo na fazo potrošnje in uporabe, na primer kampanje za ozaveščanje, dogovori z industrijo, znaki za okolje in podobno.

ReNPVO05-12 je predvidevala generalne cilje in usmeritve za vse odpadke (tudi nevarne) skupaj, ki se nanašajo tudi na preprečevanje odpadkov, kot na primer zapiranje krožnih snovnih tokov v smislu definiranja in obravnave življenjskih ciklusov virov in dobrin; zmanjševanje količin odpadkov z integracijo proizvodnih in porabniških vzorcev in navad in promocija preprečevanja nastajanja odpadkov, promocija predelave (recikliranja) odpadkov ter postavitev manjkajočih standardov in deležev predelave odpadkov. Vendar so ti cilji ostali na deklaratorni ravni, kar potrjuje tudi navedba Poročila o okolju v Republiki Sloveniji 2017¹⁰⁵, ki navaja, da bo v prihodnje treba najti povezavo med deklaratorno fazo prehoda v zeleno oziroma krožno gospodarstvo (strategije in programi) in dejansko spremembo.

Za obdobje, na katero se nanaša revizija, so se v ReNPVO20-30 deklaratorni cilji glede zmanjšanja odpadkov (tudi nevarnih) ohranili na strateški ravni. Ena izmed treh strateških usmeritev, ki jih predvideva ReNPVO20-30, je zagotoviti prehod v nizkoogljično družbo, ki učinkovito ravna z viri, preprečuje odpadke in z nastalimi odpadki učinkovito ravna. Z ukrepi, s katerimi naj bi dosegli navedeno usmeritev, naj bi bil med drugim dosežen napredek pri preprečevanju odpadkov, nastali odpadki pa bodo prednostno pripravljeni za ponovno rabo, reciklirani ali predelani, torej bo zanje upoštevana hierarhija odpadkov. V zvezi s tem ReNPVO20-30 na področju odpadkov ugotavlja, da so potrebni nadaljnji koraki glede učinkovitega ravnanja z odpadki (večji poudarek je namenjen ponovni uporabi in recikliranju odpadkov, odlaganje odpadkov se omeji izključno na tiste odpadke, ki jih ni mogoče reciklirati ali predelati v trdno gorivo ali termično obdelati).

Preprečevanje odpadkov je podrobneje naslovljeno v programu ravnanja z odpadki, in sicer v delu, kjer se ureja preprečevanje odpadkov. Cilj programa ravnanja z odpadki je, da se količine nastalih odpadkov zmanjšajo in da imajo odpadki čim manjši negativni vpliv na okolje in človekovo zdravje. Da bi ugotovili, kako se ta zaveza uresničuje v praksi za področje nevarnih odpadkov, smo preverili, ali je podprta s cilji in predvsem z ukrepi. Za preprečevanje odpadkov je v programu ravnanja z odpadki določeno 8 dolgoročnih ciljev – nanašajo se na preprečevanje nastajanja odpadkov v podjetjih, gospodinjstvih in javnem sektorju (pri čemer sodeluje tudi ministrstvo) ter preprečevanje nastajanja naslednjih tokov odpadkov: gradbeni odpadki, odpadne lahke nosilne plastične vrečke, kosovni odpadki, odpadna hrana, odpadni tekstil in oblačila. Neposredno torej ne določa toka nevarnih odpadkov ali posameznih nevarnih odpadkov kot toka pomembnejših odpadkov, za katere bi bil posebej določen cilj preprečevanja, ki bi ga bilo mogoče spremljati. Za 8 dolgoročnih ciljev so oblikovane skupine ukrepov, med katerimi se predvsem ukrepi v 2 skupinah nanašajo tudi na nevarne odpadke, deloma pa se na nevarne odpadke nanašajo tudi druge skupine (na primer preprečevanje odpadkov v gospodinjstvih). Ukrepe za prvi 2 skupini prikazuje Tabela 7.

¹⁰⁵ Št. 35400-1/2017/5 z dne 2. 3. 2017,

[URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Dokumenti/porocilo_o_okolju_2017.pdf], 8. 8. 2022.

Tabela 7 Izvajanje nekaterih ukrepov iz programa ravnanja z odpadki, ki so povezani tudi z nevarnimi odpadki

Ime ukrepa	Vrsta ukrepa (organ, ki je odgovoren za izvedbo ukrepa oziroma nosilec ukrepa)
I. Preprečevanje gradbenih odpadkov	• uveljavitev tehnik in tehnologij, s katerimi se podaljša življenjska doba uporabe stavb (energetska izkaznica stavbe, instrumenti pri zelenem javnem naročanju) • preprečitev uporabe nevarnih snovi in lažje ločevanje nevarnih snovi od nenevarnih (selektivna razgradnja, ponovna uporaba gradbenih elementov in materialov) • ozaveščanje ter izobraževanje o selektivni razgradnji in ponovni rabi materialov • sprejetje kriterijev za prenehanje statusa odpadka za gradbene agregate (ministrstvo, Ministrstvo za infrastrukturo, MJU)
II. Preprečevanje odpadkov v podjetjih	• spletno dostopni dokumenti o primerih dobrih praks o tehnikah/tehnologijah preprečevanja nastajanja odpadkov • zagon programov za identifikacijo in izvajanje potencialov preprečevanja odpadkov v podjetjih • dvig indeksa snovne učinkovitosti z 1,07 (leto 2011) na 1,50 (leto 2020) in vzpostavitev 5 novih verig vrednosti z zaključenimi snovnimi tokovi do leta 2023 • dodatno izobraževanje odgovornih za odpadke v podjetjih v smeri identifikacije in uporabe potencialov za preprečevanje in ponovno uporabo • podpora sistemom ravnanja z okoljem z EMAS¹⁰⁶ in ISO 14001¹⁰⁷ kot sredstvom za preprečevanje nastajanja odpadkov, ponovno uporabo in učinkovitost virov (Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Gospodarska zbornica Slovenije)

Vir: program ravnanja z odpadki, podatki ministrstva.

Za področje ciljev in ukrepov preprečevanja nevarnih odpadkov je Evropska okoljska agencija v poročilu Preprečevanje nevarnih odpadkov v Evropi – stanje v letu 2015¹⁰⁸ ugotovila, da od programov preprečevanja odpadkov, ki jih je proučila (med njimi še ni bilo slovenskega programa ravnanja z odpadki, ki takrat še ni bil sprejet), 17 programov vključuje zmanjšanje količin nevarnih snovi ali nastajanje nevarnih odpadkov kot cilj, samo 4 programi določajo cilje za nevarne odpadke na področju preprečevanja, le 7 pa jih vključuje kazalce na področju nevarnih odpadkov. Ocenila je, da bi bilo kljub izboljšavam pri ravnanju z nevarnimi odpadki v Evropi potrebnih več ukrepov za preprečevanje kopičenja nevarnih odpadkov.

Glede na to, da tudi v programu ravnanja z odpadki zmanjšanje količin nevarnih snovi ali nastajanje nevarnih odpadkov ni opredeljeno kot cilj, da skupen merljivi cilj za preprečevanje nevarnih odpadkov ni določen, smo pri ministrstvu preverili, kako spremlja izvajanje ukrepov, ki se vsaj delno nanašajo na nevarne odpadke. Ministrstvo v času izvajanja revizije ni imelo pripravljenega pregleda, iz katerega bi bilo razvidno uresničevanje ukrepov na področju preprečevanja odpadkov, saj jih ni posebej spremljalo. Nosilci za izvedbo ukrepov so, enako kot v primeru ukrepov iz programa ravnanja z odpadki, v nekaterih primerih tudi druga ministrstva ali organi, ne le ministrstvo, pristojno za okolje, način poročanja teh organov o izvajanju ukrepov ministrstvu pa prav tako ni določen. Zato bi bilo treba tudi za spremljanje izvajanja ukrepov na področju preprečevanja

¹⁰⁶ Sistem EMAS (angl.: *Environmental Management Systems*) je sistem za okoljevarstveno vodenje organizacij.

¹⁰⁷ Standard ISO 14001 Mednarodne organizacije za standardizacijo omogoča vpeljavo sistema ravnanja z okoljem v organizacijah, [URL: <https://www.iso-standard.si/iso-14001/>], 8. 8. 2022.

¹⁰⁸ [URL: <https://www.eea.europa.eu/publications/waste-prevention-in-europe>], 8. 8. 2022.

odpadkov pripraviti pregled izvajanja teh ukrepov ter določiti in predlagati način njihovega spremljanja v primerih, kjer so zanje odgovorni drugi nosilci.¹⁰⁹

Ministrstvo je za potrebe te revizije pripravilo pregled izvedbe nekaterih ukrepov za preprečevanje gradbenih odpadkov, med katerimi je navedlo izvajanje projektov drugih ministrstev in deležnikov¹¹⁰, poročalo pa je tudi, da ni ozaveščalo in izobraževalo o selektivni razgradnji in ponovni rabi materialov.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pred sprejemom vsakega naslednjega programa ravnanja z odpadki pripravi pregled izvajanja ukrepov v preteklem programu.

Ministrstvu priporočamo, naj predlaga vladi ustrezen način spremljanja ukrepov, ki so zastavljeni v programu ravnanja z odpadki, predvsem glede na to, da so za nekatere od njih odgovorni drugi nosilci in ne ministrstvo.

Na področju preprečevanja nevarnih odpadkov je ministrstvo poročalo tudi o izvajanju promocijskih aktivnosti z Zbornico komunalnega gospodarstva pri Gospodarski zbornici Slovenije v okviru organizacije Evropskega tedna zmanjševanja odpadkov v novembru 2018¹¹¹, ki je bil usmerjen v preprečevanje nastajanja nevarnih odpadkov.

Pojasnilo ministrstva

Spremljanje ukrepov za preprečevanje odpadkov iz programa ravnanja z odpadki je bilo parcialno glede na razpoložljive kadrovske vire in pripadajoče naloge. Glede na to, da preprečevanje odpadkov zadeva predvsem ukrepe pri proizvodih, še predno ti postanejo odpadek, se je za najbolj učinkovit ukrep, predvsem pri proizvodih široke potrošnje, izkazalo usklajeno ukrepanje na ravni EU, saj gre za skupni notranji trg in enotno zagotavljanje konkurenčnosti med posameznimi podjetji.

Zaključimo lahko, da je ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, sicer posvečalo pozornost preprečevanju nastajanja odpadkov¹¹², aktivnosti za preprečevanje nevarnih odpadkov pa je bilo manj. Med izvajanjem revizije veljavni ukrepi so se namreč na preprečevanje nastajanja nevarnih odpadkov nanašali le delno, izvajanja veljavnih ukrepov pa ministrstvo ni spremljalo. Izvajanje promocije preprečevanja nevarnih odpadkov je bilo omejeno na prvo polovico obdobja, na katero se

¹⁰⁹ Drugi nosilci so odgovorni predvsem za ukrepe, ki lahko vplivajo na faze zasnove, proizvodnje in distribucije proizvodov, deloma pa tudi ukrepe, ki lahko vplivajo na fazo potrošnje in uporabe.

¹¹⁰ Strateško razvojno-inovacijsko partnerstvo - Mreže za prehod v krožno gospodarstvo, projekt Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Štajerske gospodarske zbornice, [URL: <https://srip-krožno-gospodarstvo.si/>], 8. 8. 2022.

¹¹¹ [URL: https://www.gzs.si/zbornica_komunalnega_gospodarstva/vsebinske/Skupaj-za-boljšo-družbo/Evropski-teden-zmanjševanja-odpadkov-2018], 8. 8. 2022.

¹¹² Ministrstvo pa se je sicer posvečalo preprečevanju odpadkov na splošno (na primer organiziranje Evropskega tedna zmanjševanja odpadkov z Zbornico komunalnega gospodarstva) in preprečevanju odpadkov na drugih področjih, na primer preprečevanju plastičnih nosilnih vrečk, plastičnega pribora ter odpadne hrane.

nanaša revizija. Nekatere aktivnosti so bile izvedene tudi za preprečevanje odpadkov v podjetjih, o čemer pišemo v nadaljevanju.

Na ravni povzročiteljev odpadkov je preprečevanje (vseh) odpadkov predvideno z ukrepi iz načrta gospodarjenja z odpadki, ki ga morajo povzročitelji pripraviti. Izdelava načrta gospodarjenja z odpadki je obvezna za podjetja, pri katerih nastane letno skupaj več kot 150 t nenevarnih odpadkov ali skupaj več kot 200 kg nevarnih odpadkov, ti morajo izvajati ukrepe preprečevanja in zmanjševanja nastajanja odpadkov. S tem se spodbuja podjetja, da prepoznajo potencialne za preprečevanje odpadkov in vpeljejo ustrezne ukrepe. Načrt gospodarjenja z odpadki mora vsebovati med drugim najmanj:

- podatke o količinah odpadkov po številkah odpadkov in predvidenih trendih njihovega nastajanja,
- opis obstoječih in predvidenih tehničnih, organizacijskih in drugih ukrepov za preprečevanje odpadkov z vidika zahtev hierarhije odpadkov ter
- opis obstoječih in predvidenih načinov ravnanja z odpadki s podatki o začasnem skladiščenju, ločenem zbiranju, oddaji ali prepuščanju odpadkov, obdelavi, ki jo izvaja podjetje samo, in lastni napravi za obdelavo odpadkov.

Na podlagi podatkov ARSO je večina, to je 79,9 % ali 2.666 od 3.338 izvirnih povzročiteljev, ki so poročali o nastalih nevarnih odpadkih v letu 2019, izpolnjevala navedeni pogoj za izdelavo načrta gospodarjenja z odpadki. Povzročitelj odpadkov mora ministrstvu ali pristojnemu inšpektorju na zahtevo predložiti kopijo načrta gospodarjenja z odpadki. IRSOP je pri svojih pregledih odkril tudi primer, kjer povzročitelj, ki bi moral izdelati načrt gospodarjenja z odpadki, tega ni izdelal (več v točki 2.2.2.2), prav tako smo en tak primer ugotovili v reviziji. V takih primerih po naši oceni obstaja večje tveganje, da se ne bodo izvajali ukrepi za preprečevanje in zmanjševanje nastajanja nevarnih odpadkov oziroma se ti ne bodo izvajali v ustrezni meri, saj načrt gospodarjenja z odpadki zavezuje povzročitelje k izvajanju ukrepov za preprečevanje odpadkov. Na podlagi pregledanih primerov načrtov gospodarjenja z odpadki smo ugotovili, da so podjetja navajala obstoječe tehnične (na primer predelava določenih odpadkov z različnimi postopki, polno izkoriščanje naprav za čiščenje odpadnih voda in podobno), organizacijske (na primer periodična preveritev proizvodnih procesov, seznaniitev in ozaveščanje zaposlenih in upoštevanje hierarhije odpadkov) in druge ukrepe za preprečevanje nastajanja odpadkov. Med predlogi ukrepov za preprečevanje nastajanja odpadkov pa so navedli na primer, da procesov proizvodnje ni mogoče spreminjati tudi zaradi spoštovanja pravic intelektualne lastnine, in da so mogoče spremembe šele ob razvoju novih izdelkov. Na podlagi pregleda dokumentacije in razgovorov s predstavniki ministrstva sklepamo, da je pobuda za zmanjševanje nastajanja nevarnih odpadkov v podjetjih predvsem na strani posameznega podjetja in je odvisna od njihovega interesa in zmožnosti.

Ministrstvo je v letih 2017 ter 2018 pričelo z analiziranjem načrtov gospodarjenja z (vsemi, ne le nevarnimi) odpadki z namenom, da bi ugotovilo, katere ukrepe preprečevanja so podjetja vključila v načrte gospodarjenja z odpadki, na podlagi česar bi izbralo potencialni tok odpadkov, kjer bi se lahko izvedlo preprečevanje tudi v smislu zmanjšanja nevarnih snovi v proizvodu. V analizo je zajelo 49 podjetij, pri čemer pa iz dokumentacije ministrstva izhaja, da od 10 podjetij zahtevanih načrtov

ni ni prejelo oziroma ni jasno, ali jih je prejelo ali ne¹¹³. Izmed preostalih 39 podjetij pa je ministrstvo le za 7 načrtov ugotovilo, da so zajemali vse elemente, ki jih za načrte gospodarjenja z odpadki predvideva uredba o odpadkih, 19 jih je imelo opis obstoječih tehničnih in drugih ukrepov za preprečevanje odpadkov in 20 opis ukrepov za preprečevanje in zmanjševanje škodljivih vplivov na okolje in človekovo zdravje pri začasnem skladiščenju odpadkov in pri njihovi obdelavi. Ministrstvo je pojasnilo, da so se aktivnosti na tem področju prenehale s pre zaposlitvijo sodelavke na drugo delovno mesto. Ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi ministrstvo vsaj obdobjno analiziralo načrte gospodarjenja z odpadki, in sicer vsaj načrte povzročiteljev, pri katerih nastane največ nevarnih odpadkov.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prične ponovno izvajati analize načrtov gospodarjenja z odpadki ter vsaj za povzročitelje odpadkov, pri katerih nastane največ nevarnih odpadkov, skupaj s povzročitelji preveri, ali ter na kakšen način, bi se dalo ukrepe za preprečevanje nevarnih odpadkov izboljšati.

Pri ukrepu podpore sistemom ravnanja z okoljem EMAS kot sredstvom za preprečevanje nastajanja odpadkov, ponovno uporabo in učinkovitost virov v podjetjih je ministrstvo poročalo o sodelovanju v posvetovalnem odboru v okviru projekta LIFE Braver¹¹⁴ ter izvedbi predavanja na temo promocije EMAS na konferenci Gospodarske zbornice Slovenije v novembru 2019.

Preprečevanje odpadkov je le korak na poti do krožnega gospodarstva. Za prehod na krožno gospodarstvo pa so potrebne spremembe celotnih oskrbovalnih verig, ki vključujejo celoten življenjski krog izdelkov, od zasnove izdelkov in izbire materiala do faze po prenehanju njihove uporabe. Na tem področju je Evropska komisija konec leta 2015 sprejela Akcijski načrt za krožno gospodarstvo¹¹⁵, v letu 2020 pa je bil sprejet nov akcijski načrt za krožno gospodarstvo na ravni EU¹¹⁶.

Ministrstvo je bilo še pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, aktivno tudi na področju prehoda v krožno gospodarstvo. Da bi postavili okvir in usmeritev k integraciji okoljskih ciljev tudi drugim politikam, je ministrstvo pripravilo Okvirni program za prehod v zeleno gospodarstvo¹¹⁷, ki ga je vlada sprejela v letu 2015. Kot enega izmed ukrepov za izvajanje programa je ministrstvo vzpostavilo Partnerstvo za zeleno gospodarstvo, v okviru katerega je v obdobju, na katero se nanaša revizija,

¹¹³ Od 8 podjetij ni prejelo načrta, za 2 podjetji pa ni jasno, ali ga je prejelo ali ne.

¹¹⁴ LIFE (angl.: *The Financial Instrument for the Environment*) je finančni instrument EU, ki je namenjen varstvu okolja. Projekt Braver (angl.: *Boosting Regulatory Advantages Vis a Vis EMAS Registration* ali Povečanje zakonskih prednosti pri EMAS registraciji) je namenjen podpori popolni integraciji sistema EMAS v regulativni okvir držav članic EU, [URL: <https://bistra.si/projektna-pisarna/izvedeni-projekti?view=article&id=206:life-b-r-a-v-e-r>], 8. 8. 2022.

¹¹⁵ [URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>], 8. 8. 2022.

¹¹⁶ [URL: <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/45cc30f6-cd57-11ea-adf7-01aa75ed71a1>], 8. 8. 2022. Načrt poudarja trajnostno zasnovo izdelkov, krepitev vloge potrošnikov in kupcev ter krožnost v proizvodnih procesih. V skladu s tem bo v prihodnosti dopolnjena zakonodaja EU, da bi zagotovili, da bi vsi izdelki, dani na trg EU, postajali vse bolj trajnostni in prestali preskus krožnosti. Kot ključne vrednostne verige izdelkov pa med drugim navaja tudi elektroniko in informacijsko-komunikacijske tehnologije, baterije in vozila ter gradbeništvo in stavbe.

¹¹⁷ Okvirni program prehoda v zeleno gospodarstvo z Akcijskim načrtom izvajanja in Akcijskim načrtom aktivnosti ministrstev in vladnih služb 2015–2016, [URL: https://www.greencycle.si/wp-content/uploads/2018/01/opzg_akcijski_nacrt_in_nacrt_aktivnosti.pdf], 8. 8. 2022.

potekala komunikacija med različnimi deležniki.¹¹⁸ Partnerstvo je delovalo tudi mednarodno in povezovalo poleg ožje vladne medresorske delovne skupine tudi druge deležnike, predvsem pa podjetja.¹¹⁹ Izvedlo je posvete po regijah za opredelitev regionalnih potencialov za krožno gospodarstvo in obravnavalo konkretne pobude podjetij in organizacij na področju krožnega gospodarstva. V okviru partnerstva je bil leta 2018 pripravljen krovni dokument, namenjen usmerjanju sistemskega prehoda v krožno gospodarstvo – Kažipot prehoda v krožno gospodarstvo Slovenije¹²⁰, ki vsebuje tudi priporočila vladi pri pripravi akcijskega načrta za prehod v krožno gospodarstvo Slovenije. Ministrstvo je tudi podprlo ali sodelovalo v več projektih na temo industrijske simbioze oziroma krožnega gospodarstva. V letu 2018 je partnerstvo prenehalo delovati.

Pojasnilo ministrstva

Kot nadaljevanje implementacije Kažipota prehoda v krožno gospodarstvo Slovenije je ministrstvo v letih 2019–2021 vodilo medresorsko snovanje Celovitega strateškega projekta za razogljčenje Slovenije prek prehoda na krožno gospodarstvo, pri čemer si je prizadevalo za sodelovanje več resorjev. Pri spodbujanju krožnega gospodarstva je namreč pomembno sodelovanje in koordinacija več resorjev, saj se to ne tiče le področja okolja, pač pa tudi konkurenčnosti gospodarstva ter drugih področij, na primer kmetijstva, infrastrukture, izobraževanja in drugih. Vlada je novembra 2021 sprejela Načrt izvedbe tega projekta, ki ga je pripravilo več ministrstev in Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.

2.2 Izvajanje ukrepov za ustrezno ravnanje in nadzor nad nevarnimi odpadki

2.2.1 Zagotavljanje ustreznega ravnanja deležnikov na področju nevarnih odpadkov

2.2.1.1 Ureditev pravil ravnanja z nevarnimi odpadki

Okvirna direktiva o odpadkih določa, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da se nastajanje, zbiranje in prevoz nevarnih odpadkov, njihovo skladiščenje in obdelava izvajajo pod pogoji, ki zagotavljajo zaščito okolja in zdravja ljudi – torej ne predstavljajo tveganja za vodo, zrak, tla, rastline ali živali, so brez škodljivih vplivov zaradi hrupa ali vonjav in ne vplivajo škodljivo na krajino ali kraje posebnega pomena. Prav tako morajo države članice zagotoviti sledljivost od nastanka do končne obdelave nevarnih odpadkov in nadzor nad njimi, tako da izvirni povzročitelji, zbiralci, prevozniki, posredniki in izvajalci obdelave vodijo ustrezne evidence o nevarnih odpadkih. Sprejeti morajo tudi ukrepe za prepoved puščanja (nevarnih) odpadkov, odmetavanja in nenadzorovanega ravnanja

¹¹⁸ Partnerstvo za zeleno gospodarstvo je delovalo pod okriljem ministrstva, nato pa pod okriljem kabineta predsednika vlade s podporo ministrstva od leta 2015 do leta 2018.

¹¹⁹ Med drugim je Slovenija vzpostavila sodelovanja s posameznimi državami članicami EU in mednarodnimi organizacijami (na primer Ellen McArthur Foundation, World Economic Forum), vzpostavljena je bila interaktivna spletna stran vlade, [URL: http://vlada.arhiv-spletisc.gov.si/teme_in_projekti/prehod_v_zeleno_gospodarstvo/index.html], 8. 8. 2022 ter izdane različne publikacije in izvedeni promocijski in izobraževalni dogodki na temo krožnega gospodarstva.

¹²⁰ [URL: http://vlada.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2016/zeleno/Kazipot_prehoda_v_krožno_gospodarstvo.pdf], 8. 8. 2022.

z njimi ter pri tem določiti kazni, da se zagotovi izvajanje teh ukrepov. Za sistemsko urejanje področja oziroma pripravo predlogov pravil ravnanja je odgovorno ministrstvo.

V sistem ravnanja z nevarnimi odpadki so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, vključeni vsaj deležniki, kot jih prikazuje Tabela 8. Med izvirnimi povzročitelji so zajeti le tisti, ki morajo v skladu z uredbo o odpadkih poročati ARSO o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi. ARSO torej ne razpolaga z absolutnim številom izvirnih povzročiteljev odpadkov v Sloveniji. Število izvirnih povzročiteljev je zelo veliko, vendar pa pri vseh ne nastanejo velike količine odpadkov – kot smo že navedli v točki 1.2.4 približno polovica poročenih količin nevarnih odpadkov nastane pri 10 največjih povzročiteljih nevarnih odpadkov (60.362 t oziroma 49,6 % vseh nastalih nevarnih odpadkov v letu 2020). Iz podatkov o deležnikih na področju nevarnih odpadkov, ki nam jih je posredovala ARSO, je razvidno bistveno (več kot 2-kratno) povečanje števila zbiralcev nevarnih odpadkov v 3 letih, število ostalih deležnikov pa ostaja približno enako.

Pojasnilo ministrstva

Povečanja števila zbiralcev nevarnih odpadkov v 3 letih (z 71 na 155) ministrstvo ne zna preprosto pojasniti. Predpostavlja, da bi bili razlogi lahko: zaradi pojavljanja večjih količin odpadkov na tržišču se pojavi potreba po večjem številu zbiralcev; nekateri obdelovalci odpadkov želijo svojim strankam, za katere obdelujejo odpadke, ponuditi tudi dejavnost zbiranja odpadkov; nekateri trgovci z odpadki, prevozniki odpadkov ali posredniki odpadkov želijo imeti nadzor nad odpadki in si zato pridobijo tudi potrdilo o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov. Dodaten razlog za takšno povečanje pa bi lahko bil tudi požar v Kemisu d.o.o. v maju 2017, zaradi katerega je bilo dalj časa onemogočeno zbiranje odpadkov v Kemisu d.o.o., tako da se je na tržišču pojavilo precej povpraševanja po možnostih oddaje nevarnih in/ali nenevarnih odpadkov zbiralcem.

Tabela 8 Število deležnikov na področju nevarnih odpadkov v letu 2017 ter v letu 2020

Deležnik	2017	2020
Izvirni povzročitelji	6.587	6.435
Zbiralci	71	155
Predelovalci	59	47
Posredniki	150	144
Prevozniki	694	876
Odstranjevalci	22	29
Deležniki, ki izvajajo sežig nevarnih odpadkov	3	3
Odlagališče nevarnih odpadkov ¹²¹	1	1

Opomba: Število izvirnih povzročiteljev se nanaša na tiste organizacije, ki so v določenem letu poročale o vsaj enem nastalem nevarnem odpadku.

Vir: podatki ministrstva¹²².

¹²¹ Gre za odlagališče NOMO Mežica, upravljavca MPI-RECIKLAŽA d.o.o. Poleg tega je v Republiki Sloveniji še eno odlagališče nevarnih odpadkov (Metava), ki pa je zaprto.

¹²² Tudi deležniki, ki izvajajo sežig nevarnih odpadkov, in odlagališče spadajo med odstranjevalce odpadkov.

Pravila ravnanja z nevarnimi odpadki ureja uredba o odpadkih, ki je krovni predpis na tem področju, poleg tega pa še druge uredbe (kot jih navaja Tabela 11). Nevarni odpadki predstavljajo sicer majhen delež vseh odpadkov, vendar pa imajo velik nevarnostni potencial, zato naj bi bilo ravnanje z njimi urejeno strožje kot ravnanje z ostalimi odpadki. V vsaki fazi ravnanja z odpadki (torej od nastanka do zbiranja, prevoza, predelave in odstranjevanja) je treba te odpadke ločiti od ostalih in glede na nevarnost za okolje in zdravje ljudi z njimi ustrezno ravnati. Zato je nevarne odpadke prepovedano mešati z nevarnimi odpadki, ki imajo drugačne fizikalne, kemične ali nevarne lastnosti, pa tudi z drugimi (nenevarnimi) odpadki in snovmi ali materiali, vključno z mešanjem zaradi redčenja nevarnih snovi. Kadar je to tehnično izvedljivo in gospodarno je treba ločiti nevarne odpadke, ki so pomešani med seboj ali z drugimi odpadki, snovmi ali materiali. Mešanje nevarnih odpadkov z nevarnimi odpadki, ki imajo drugačne fizikalne, kemične ali nevarne lastnosti, ali z drugimi odpadki in snovmi ali materiali je dovoljeno samo na podlagi okoljevarstvenega dovoljenja. V nadaljevanju navajamo nekatera pravila ravnanja z odpadki (in posebej z nevarnimi odpadki), kot jih določa uredba o odpadkih.

Ob nastanku odpadka *povzročitelj odpadkov* (oziroma *zbiralec* v primeru prepuščanja odpadka) razvrsti odpadek med nevarne ali nenevarne odpadke (več o razvrščanju in vrednotenju nevarnih lastnosti v točki 2.2.1.2). To je ključna odločitev v celotni verigi ravnanja z odpadki, ki je podlaga, da se lahko vsa pravila ravnanja, ki so v nadaljevanju obvezna za nevarne odpadke, tudi upoštevajo.

Vsi deležniki (*izvirni povzročitelj odpadkov*, *zbiralec* in *izvajalec obdelave*, torej predelovalec in odstranjevalec) morajo nevarne odpadke ustrezno skladiščiti, shranjevati ter označevati. Skladiščiti jih morajo ločeno glede na njihove lastnosti, tako da ni čezmerne obremenjevanja voda, zraka in tal, da ne pride do mešanja nevarnih odpadkov z nevarnimi odpadki, ki imajo drugačne fizikalne, kemične ali nevarne lastnosti, z drugimi odpadki in snovmi ali materiali, vključno z mešanjem zaradi redčenja nevarnih snovi, in tako da so primerni za obdelavo. Prav tako morajo izvajati ukrepe za preprečevanje in zmanjševanje škodljivih vplivov na okolje in človekovo zdravje zaradi emisij snovi in vonjav, raznašanja lahkih frakcij odpadkov v okolje zaradi vetra, razsutja ali razlitja odpadkov, hrupa, zlasti zaradi prevažanja odpadkov do skladiščnega prostora in znotraj njega, zaradi ptic, glodavcev in mrčesa ter požarov zaradi samovžiga, kar velja za vse odpadke. Nevarni odpadki morajo biti pri skladiščenju, zbiranju in prevažanju označeni z napisom "nevarni odpadek" ter morajo biti ustrezno shranjeni v posodah, rezervoarjih, zabojnikih ali drugi embalaži tako, da ne ogroža okolja in človekovega zdravja. Embalaža mora biti odporna proti učinkovanju shranjenih odpadkov. Med prevozom odpadkov, ki so nevarno blago¹²³, morajo biti ti odpadki označeni tudi v skladu s predpisi, ki urejajo prevoz nevarnega blaga¹²⁴.

Izvirni povzročitelj odpadkov ali *drug imetnik odpadkov* mora zagotoviti njihovo obdelavo, tako da jih ali obdela sam ali pa jih odda zbiralcu oziroma izvajalcu obdelave¹²⁵ (velja za vse odpadke).

¹²³ Nevarno blago so snovi, materiali in predmeti, ki so v predpisih razvrščeni po razredih na: eksplozivne snovi, pline, vnetljive tekočine, vnetljive trdne snovi, samovnetljive snovi, snovi, ki v stiku z vodo sproščajo vnetljive pline, peroksidi, organske peroksidi, strupe, kužne snovi, radioaktivne snovi, jedke snovi, in drugo nevarno blago. Nevarno blago so tudi odpadki, pripravki in jedrski material, če izpolnjujejo pogoje za uvrstitev med nevarno blago (Zakon o prevozu nevarnega blaga, Uradni list RS, št. 33/06 – uradno prečiščeno besedilo, 41/09, 97/10 in 56/15).

¹²⁴ Te obveznosti pa ne veljajo za mešane komunalne odpadke iz gospodinjstev in nevarne frakcije komunalnih odpadkov iz gospodinjstev, dokler jih ne prevzame zbiralec.

¹²⁵ Posebni predpisi lahko določajo obveznost oddajanja ali prepuščanja odpadkov zbiralcu.

Obdelavo lahko zagotovi tudi tako, da jih pošlje v obdelavo v drugo državo članico EU ali tretjo državo v skladu z uredbo 1013/2006/ES. Dokazilo o obdelavi je evidenčni list oziroma listina iz uredbe 1013/2006/ES, ki ga mora za vsako pošiljko odpadkov zagotoviti pošiljatelj – *izvirni povzročitelj* odpadkov ali *drug imetnik* odpadkov. Pošiljka nevarnih odpadkov mora biti med prevozom opremljena s kopijo evidenčnega lista, ki je lahko v elektronski obliki. Nevarni odpadki se obdelajo v različnih napravah za predelavo in odstranjevanje odpadkov: v napravah za termično obdelavo odpadkov, napravah za fizikalno-kemično obdelavo odpadkov, napravah za specifično obdelavo odpadkov (na primer svinčenih akumulatorjev), napravah za obdelavo OEE0 (ki izločijo nevarne snovi pred nadaljnjo obdelavo OEE0) in napravah za ravnanje z odpadki iz rudarjenja. Ostalo se odloži na odlagališčih, pri čemer je prav tako pomembno ustrezno ravnanje z nevarnimi odpadki.

Povzročitelji, zbiralci in izvajalci obdelave odpadkov morajo ravnati v skladu s predpisi ter okoljevarstvenimi dovoljenji, izdanimi za predelavo ali odstranjevanje odpadkov. Voditi morajo evidence o nastajanju, zbiranju in obdelavi odpadkov ter o tem najpozneje do 31. 3. tekočega leta poročati ARSO za preteklo koledarsko leto v IS Odpadki. Povzročitelji morajo izvajati ukrepe preprečevanja in zmanjševanja nastajanja odpadkov ter ravnati z odpadki v skladu s svojimi načrti gospodarjenja z odpadki. Zbiralci morajo zbirati odpadke v skladu z načrti zbiranja odpadkov, ki so podlaga za izdano potrdilo o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov. Tabela 9 prikazuje povzetek dolžnosti deležnikov na področju nevarnih odpadkov, ki se nanašajo na dokumente, ki jih morajo zagotoviti.

Tabela 9 Obveznosti deležnikov na področju odpadkov

Deležnik	Obveznosti
Povzročitelj ¹⁾	Izdelan načrt gospodarjenja z odpadki Vodenje evidence o nastajanju odpadkov in ravnanju z njimi Predložitev poročila o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi
Zbiralec	Pridobljeno potrdilo o vpisu v evidenco zbiralcev odpadkov Izdelan načrt zbiranja odpadkov Vodenje evidence o zbiranju odpadkov Predložitev poročila o zbiranju odpadkov
Izvajalec obdelave	Pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja za predelavo ali odstranjevanje odpadkov in vpis v evidenco izvajalcev obdelave Izdelan načrt ravnanja z odpadki Vodenje evidence o obdelavi odpadkov Predložitev poročila o obdelavi odpadkov
Posrednik	Pridobitev potrdila o vpisu v evidenco posrednikov Vodenje evidence o posredovanju pri zagotavljanju obdelave nevarnih odpadkov
Prevoznik	Pridobitev potrdila o vpisu v evidenco prevoznikov odpadkov Vodenje evidence o opravljenih prevozi nevarnih odpadkov

Opomba: ¹⁾ Obveznost priprave načrtov, vodenja evidence in predložitve poročil ne velja za vse povzročitelje odpadkov, pač pa je odvisna od statusa povzročitelja, količine vseh in nevarnih odpadkov, ki nastanejo pri zavezancu, ter števila pri njem zaposlenih oseb.

Vir: uredba o odpadkih.

Kot izhaja iz zgornje tabele morajo povzročitelj, zbiralec ter izvajalec obdelave načrtovati svoje ravnanje z odpadki. Preverili smo zahtevano vsebino načrtov gospodarjenja, zbiranja in ravnanja z odpadki ter povzeli zahteve (Tabela 10), ki se neposredno nanašajo na nevarne odpadke.

Tabela 10 Vsebine načrtov gospodarjenja, zbiranja oziroma ravnanja z odpadki, ki se nanašajo le na nevarne odpadke

Povzročitelj (načrt gospodarjenja z odpadki)	Zbiralec (načrt zbiranja odpadkov) ¹⁾	Izvajalec obdelave (načrt ravnanja z odpadki) ²⁾
• zahteve se ne razlikujejo glede na to, ali pri njem nastajajo nevarni ali nenevarni odpadki	• največja skupna količina nevarnih odpadkov, ki jih je mogoče hkrati predhodno skladiščiti v zbirnem centru, • opis ukrepov za primer okoljske nesreče in omejitev njenih posledic, če gre za zbiranje nevarnih odpadkov, • program izobraževanja o lastnostih nevarnih odpadkov in ravnanju z njimi za osebe, ki prevzemajo, predhodno sortirajo in predhodno skladiščijo nevarne odpadke, ali podatki o drugačnem načinu izobraževanja teh oseb, če gre za zbiranje nevarnih odpadkov	• podatki o pričakovanih emisijah nevarnih snovi v zrak ali vode, če gre za obdelavo nevarnih odpadkov

Opombi: ¹⁾ Načrt mora vsebovati podatke ločeno za vsak zbirni center posebej, če zbiralec razpolaga z več zbirnimi centri.

²⁾ Načrt mora vsebovati podatke ločeno za vsak postopek obdelave, če izvajalec obdelave izvaja več različnih postopkov obdelave.

Vir: 27., 32. in 40. člen uredbe o odpadkih.

Na podlagi zgornjih tabel lahko ugotovimo, da morajo vsi deležniki na področju nevarnih odpadkov (razen izjem, Tabela 10) pripravljati načrte gospodarjenja, zbiranja in ravnanja z odpadki¹²⁶, voditi evidence o odpadkih in o njih poročati. Navedeno pa v celoti ne velja za prevoznike in posrednike, za katere velja obveznost vodenja evidenc, ne pa tudi poročanja. Okoljevarstvena dovoljenja so obvezna za izvajalce obdelave (nevarnih) odpadkov, torej predelovalce in odstranjevalce. V njih morajo biti med drugim navedeni za vsak postopek obdelave podatki o številkah nevarnih odpadkov, ki se lahko obdelujejo, in njihovem izvoru, skupni količini nevarnih odpadkov, ki se letno lahko obdelajo, postopku in metodi obdelave, skupni količini nevarnih odpadkov, ki se lahko hkrati skladiščijo glede na zmogljivosti objekta, o številki odpadkov po obdelavi in zahtevi za ravnanje z njimi, ukrepih za preprečevanje in zmanjševanje škodljivih vplivov na okolje in človekovo zdravje, ukrepih za primer okoljske nesreče in omejitvi njenih posledic in drugo.¹²⁷ Vpis v evidenco (zbiralcev, izvajalcev obdelave, posrednikov oziroma prevoznikov) je obvezen za vse osebe, ki ravnaajo z odpadki, to pa niso povzročitelji nevarnih odpadkov. Pri posredovanju vloge za vpis v evidenco morajo zbiralci in izvajalci obdelave odpadkov navesti med drugim tudi številke (nevarnih) odpadkov in skupno količino nevarnih odpadkov, s katerimi nameravajo ravnati.¹²⁸ Prevozniki morajo navesti le, ali bodo prevažali nevarne ali nenevarne odpadke. Za posrednike uredba o odpadkih ne določa, da bi morali v vlogi navajati tudi količino ali številke nevarnih odpadkov. Lastne evidence o odpadkih morajo voditi vsi, poročanje o odpadkih pa je obvezno za vse, razen za prevoznike in posrednike.

¹²⁶ Načrt zbiranja in načrt ravnanja z odpadki se pripravita samo kot obvezna priloga vloge za vpis v evidenco zbiralcev odpadkov oziroma vloge za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja.

¹²⁷ Vsebino okoljevarstvenega dovoljenja določa 41. člen uredbe o odpadkih.

¹²⁸ Navedeni podatki so za izvajalce obdelave odpadkov vsebovani v okoljevarstvenem dovoljenju.

Poleg splošnih zahtev za ravnanje z vsemi nevarnimi odpadki so za izvirne povzročitelje, zbiralce in/ali izvajalce obdelave določene še posebne zahteve glede ravnanja s posameznimi vrstami nevarnih odpadkov, ki jih kot primere prikazuje Tabela 11, skupaj z ustreznimi predpisi, ki te zahteve določajo.

Tabela 11 Vrste nekaterih nevarnih odpadkov, za katere so s predpisi določene še posebne zahteve ravnanja

Vrsta nevarnega odpadka	Predpis
nevarne frakcije komunalnih odpadkov	Uredba o odlagališčih odpadkov (Uradni list RS, št. 10/14, 54/15, 36/16, 37/18 in 13/21) Uredba o obvezni občinski gospodarski javni službi zbiranja komunalnih odpadkov (Uradni list RS, št. 33/17 in 60/18)
OEEO	Uredba o odpadni električni in elektronski opremi (Uradni list RS, št. 55/15, 47/16, 72/18, 84/18 – ZIURKOE in 108/20)
baterije in akumulatorji	Uredba o ravnanju z baterijami in akumulatorji ter odpadnimi baterijami in akumulatorji (Uradni list RS, št. 3/10, 64/12, 93/12, 103/15, 84/18 – ZIURKOE in 101/20)
izrabljena vozila	Uredba o izrabljenih vozilih (Uradni list RS, št. 32/11, 45/11 – popr., 26/12, 84/18 – ZIURKOE in 101/20)
odpadna mineralna olja	Uredba o odpadnih oljih (Uradni list RS, št. 24/12)
odpadki iz zdravstva in veterinarstva	Uredba o ravnanju z odpadki, ki nastajajo pri opravljanju zdravstvene in veterinarske dejavnosti ter z njima povezanih raziskavah (Uradni list RS, št. 89/08)
odpadna zdravila	Uredba o ravnanju z odpadnimi zdravili (Uradni list RS, št. 105/08 in 84/18 – ZIURKOE)
amalgamski odpadki, ki nastanejo pri opravljanju zobozdravstvene dejavnosti	Uredba o ravnanju z amalgamskimi odpadki, ki nastanejo pri opravljanju zdravstvene dejavnosti in z njo povezanih raziskavah (Uradni list RS, št. 89/08)
odpadna fitofarmacevtska sredstva, ki vsebujejo nevarne snovi	Uredba o ravnanju z odpadnimi fitofarmacevtskimi sredstvi, ki vsebujejo nevarne snovi (Uradni list RS, št. 119/06 in 84/18 – ZIURKOE)
odpadki, ki vsebujejo PCB in PCT	Uredba o odstranjevanju polikloriranih bifenilov in polikloriranih terfenilov (Uradni list RS, št. 34/08 in 9/09)
odpadki, ki vsebujejo azbest	Uredba o ravnanju z odpadki, ki vsebujejo azbest (Uradni list RS, št. 34/08)

Opomba: Nekatera od navedenih področij smo že revidirali in na nesmotrnosti ter nepravilnosti na posameznem področju opozorili v posameznih revizijskih poročilih.

Vir: program ravnanja z odpadki, predpisi, navedeni v tabeli.

Ureditev področja nevarnih odpadkov je torej precej razdrobljena v različnih pravnih podlagah¹²⁹, kar pa odseva dejstvo, da so nevarni odpadki zelo raznoliki, tako glede na nevarnostni potencial (od bolj do manj nevarnih) ter možne vplive na okolje in zdravje ljudi kot tudi glede postopkov njihove obdelave. Na ravnanje z odpadki pa poleg zgoraj navedenih predpisov lahko vplivajo še drugi predpisi, na primer Uredba o vrsti dejavnosti in naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje okolja

¹²⁹ Za vse pa pravno podlago predstavlja ZVO-1.

večjega obsega¹³⁰ (v nadaljevanju: uredba IED) in Uredba o preprečevanju večjih nesreč in zmanjševanju njihovih posledic¹³¹ (v nadaljevanju: uredba SEVESO).

V obdobju, na katero se nanaša revizija, bi morala biti prenesena v slovenski pravni red še zakonodaja EU s področja odpadkov iz leta 2018¹³², ki se nanaša tudi na nevarne odpadke, vendar do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni bila prenesena. Republika Slovenija je zaradi nepravočasnega prenosa direktive v nacionalni pravni red v oktobru 2020 prejela uradni opomin.

Ukrep ministrstva

Za odpravo kršitve je ministrstvo predlagalo sprejem ZVO-2, na njegovi podlagi pa še novo uredbo o odpadkih. Vlada je 4. 11. 2021 sprejela besedilo predloga ZVO-2, državni zbor pa je sprejel ZVO-2 16. 3. 2022. Nova uredba o odpadkih je bila sprejeta 31. 5. 2022.

2.2.1.2 Izvajanje pristojnosti ministrstva in ARSO pri ravnanju z nevarnimi odpadki

Preverili smo, kako ministrstvo in ARSO izvajata nekatere od svojih obveznosti, predvsem smo se osredotočili na to, kako zagotavljata ustrezno razvrščanje nevarnih odpadkov, ali pravočasno izdajata okoljevarstvena dovoljenja in druge dokumente (na primer odločbe in potrdila o vpisih v evidence) na področju ravnanja z nevarnimi odpadki ter kako zagotavljata sledljivost nevarnih odpadkov.

Razvrstitev odpadkov¹³³ na nevarne ali nenevarne pomeni dodelitev številke odpadka ter ugotovitev, ali ima odpadek nevarne lastnosti in katere. Kot smo že navedli, je razvrstitev pomembna za vse nadaljnje faze ravnanja z odpadki. Opravi jo povzročitelj odpadkov oziroma to stori zbiralec v primeru prepuščanja odpadka, ki mora odpadku dodeliti številko odpadka s seznama odpadkov¹³⁴. Seznam odpadkov določa tudi pravila za vrednotenje nevarnih lastnosti in dodelitev številke odpadka. Prav tako določa pravila za iskanje posameznih odpadkov na seznamu, v skladu s katerimi se najprej poišče vir nastanka odpadka (v okviru skupin odpadkov oziroma poglavij od 01 do 12 ali od 17 do 20) in nato še ustrezna šestmestna številka odpadka¹³⁵. Pri tem velja, da lahko posamezna proizvodna enota svoje dejavnosti uvrsti tudi v več poglavij. Če se med viri odpadkov ne najde ustrezna številka odpadka, jo je treba poiskati v poglavjih, ki so povezana z vrsto odpadka (poglavja 13 do 15). Če ne ustreza nobena od teh števil odpadkov, je treba odpadek poiskati med odpadki, ki niso navedeni drugje na seznamu in jih drugače ni mogoče posebej povezati s posameznimi postopki

¹³⁰ Uradni list RS, št. 57/15.

¹³¹ Uradni list RS, št. 22/16. Z uveljavitvijo te uredbe je prenehala veljati Uredba o preprečevanju večjih nesreč in zmanjševanju njihovih posledic (Uradni list RS, št. 71/08, 105/10, 36/14 in 22/16).

¹³² Prenos Direktive (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.

¹³³ Z razvrščanjem kemikalij, ki še niso odpadki, se nismo ukvarjali.

¹³⁴ Odločba 2000/532/ES.

¹³⁵ Razen kod, ki se v teh poglavjih končajo z 99.

ali sektorji¹³⁶ (poglavje 16). Če odpadka ni niti v poglavju 16, se v delu seznama, ki ustreza dejavnosti iz prvega koraka, uporabi številka, ki se konča z 99 – odpadki, ki niso navedeni drugje. Seznam odpadkov pa določa tudi pravila za vrednotenje nevarnih lastnosti odpadka in za razvrščanje odpadkov kot nevarnih.

Poleg tega je Evropska komisija leta 2018 izdala tehnične smernice o razvrščanju odpadkov¹³⁷ – gre za pojasnila in smernice nacionalnim organom, vključno z lokalnimi organi, in podjetjem o pravilni razlagi in uporabi ustrezne zakonodaje EU¹³⁸ v zvezi z razvrščanjem odpadkov, to je opredelitvijo nevarnih lastnosti, vrednotenjem nevarnih lastnosti odpadka in uvrstitvijo odpadka med nevarne ali nenevarne. Odpadki se v skladu z okvirno direktivo o odpadkih delijo na nevarne in nenevarne in v skladu s tem so v seznamu odpadkov razdeljeni na absolutno nevarne (6-mestna številka in zvezdica), absolutno nenevarne ter na odpadke, ki se jim lahko pripišejo oznake za nevarne in nenevarne odpadke (odpadki z zrcalno sliko¹³⁹). Ti zadnji so lahko rezultat istega procesa (na primer sosežiga), vendar so v določenih primerih lahko nevarni¹⁴⁰, v drugih pa nenevarni. Kadar se dodeli oznaka odpadka za absolutno nevarne odpadke, je odpadek razvrščen kot nevaren in ni potrebno nadaljnje vrednotenje, da se odloči, ali je treba odpadek razvrstiti kot nevaren (kljub temu pa je treba izvesti določene korake, da se ugotovi, katere nevarne lastnosti izkazuje nevaren odpadek). Podobno velja za absolutno nenevarne odpadke – ko je odpadek razvrščen kot nenevaren, ni potrebno nadaljnje vrednotenje nevarnih lastnosti. Pri odpadkih z zrcalno sliko pa je treba za dodelitev nevarnih lastnosti izvesti dodatne korake v njihovem vrednotenju, s čimer se odloči, ali je na voljo dovolj informacij o sestavi odpadka, da se lahko z izračunom ali testiranjem določi, ali odpadek izkazuje nevarne lastnosti¹⁴¹ in katero nevarno lastnost izkazuje.

Če odpadka ni mogoče razvrstiti med absolutno nevarne ali absolutno nenevarne odpadke ter mu želi izvirni povzročitelj odpadkov oziroma zbiralec (v primeru prepuščanja odpadka) dodeliti številko za nenevarni odpadek ali mu želi dodeliti številko odpadka, ki se konča z 99, mora zanj zagotoviti vrednotenje nevarnih lastnosti ter vzorčenje odpadka za njegovo vrednotenje. To mora

¹³⁶ Na primer OEEO ali izrabljena motorna vozila.

¹³⁷ Obvestilo Komisije o tehničnih smernicah o razvrščanju odpadkov (UL L št. 124 z dne 9. 4. 2018, str. 1.), [URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0409\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0409(01))], 8. 8. 2022.

¹³⁸ Zlasti okvirne direktive o odpadkih in odločbe 2000/532/ES o seznamu odpadkov.

¹³⁹ Kot primer navajamo odpadke 10 01 14* in 10 01 15 – v obeh primerih gre za pepel, žlindro in kotlovski prah iz naprav za sosežig, ki v prvem primeru vsebuje nevarne snovi, v drugem pa ne.

¹⁴⁰ Imajo vsaj eno nevarno lastnost od HP 1 do HP 15 iz Priloge III okvirne direktive o odpadkih.

¹⁴¹ Informacije o proizvodnem/kemijskem postopku, pri katerem se "ustvarjajo odpadki", informacije izvirnega proizvajalca snovi ali predmeta, preden je postal odpadek, podatkovne zbirke o analizah odpadkov, ki so na voljo na ravni držav članic, ter še vzorčenje in kemijska analiza odpadkov.

opraviti oseba s pridobljeno akreditacijo za vzorčenje odpadkov po SIST EN ISO/IEC 17025. Če nevarne lastnosti niso ovrednotene, mora odpadku dodeliti številko za nevarni odpadek¹⁴².

V preteklosti je pri posameznih deležnikih, ki morajo nevarnim odpadkom dodeliti ustrezno številko, prihajalo tudi do napak razvrščanja (dodeljena je bila napačna številka odpadka). Program ravnanja z odpadki kot primer navaja v letih 2013 in 2014 veliko zmanjšanje v količini odpadkov iz veterinarstva¹⁴³ (za več kot 6.000 t). Do tega je prišlo, ker je izvajalec toplotne obdelave živalskih stranskih proizvodov do leta 2012 mesno kostno moko (več kot 5.000 t letno) uvrščal med odpadke iz zdravstva ali veterinarstva (skupina 18) namesto med odpadke iz kmetijstva, vrtnarstva in podobno (skupina 02). V skladu z uredbo o odpadkih mora ARSO pregledati prejeta poročila in od zavezancev za poročanje zahtevati ustrezne dopolnitve, če ugotovi, da poročila niso izdelana v skladu z zahtevami predpisa ali iz njih ni razvidno izpolnjevanje predpisanih zahtev. V preteklih letih pa je SURS od ARSO prevzemal neobdelane podatke, jih statistično obdelal in tudi individualno preveril, kjer je bilo to potrebno, nato pa jih je agregiral v različne kategorije. V preteklosti je SURS izvajal tudi preveritve pri posameznem izvirnem povzročitelju, če je obstajalo tveganje, da bi lahko prišlo do napačnega razvrščanja odpadkov. ARSO nima pristojnosti, da bi lahko spreminjala podatke posameznega zavezanca za poročanje, lahko pa zavezanca pozove, da ponovno preveri podatke in jih popravi (če je to potrebno), ARSO pa tega vsaj do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni izvajala.

Pojasnilo ARSO

V preteklosti podatkov, ki so jih posredovali deležniki v IS Odpadki, ARSO ni kontrolirala zaradi kadrovske podhranjenosti. V letu 2020 je zaposlila dodatno osebo, ki bo podatke tudi preverjala.

Ministrstvo oziroma ARSO do neke ravni podpirata izvirne povzročitelje pri pravilnem razvrščanju odpadkov¹⁴⁴ (za pravilno razvrstitev pa so odgovorni povzročitelji oziroma zbiralci v primeru prepuščanja odpadkov) z nudenjem pomoči pri težavah glede dodelitve ustrezne številke odpadka in pri poročanju (več v točki 2.1.1.3.1), ne pa tudi na druge načine (z izobraževanji izvirnih povzročiteljev in podobno). Tudi nadzora IRSOP na področju razvrščanja odpadkov v obdobju, na katero se nanaša revizija, skoraj ni bilo, čeprav lahko IRSOP odredi izvedbo vzorčenja odpadka in ovrednotenja njegovih nevarnih lastnosti, kadar dvomi o pravilnosti dodelitve številke odpadka. IRSOP je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v dveh primerih pošiljanja odpadkov na predelavo v tujino zaradi suma, da ima odpadek nevarne lastnosti, prek pooblaščenega izvajalca izvedel

¹⁴² Nevarne lastnosti iz priloge uredbe 1357/2014/EU se ovrednotijo v skladu s 1. in 2. točko oddelka Vrednotenje in razvrščanje iz priloge odločbe 2000/532/ES. Pri vrednotenju nevarne lastnosti HP 9 se uporabljajo merila, določena v prilogi 3, ki je sestavni del uredbe o odpadkih. Vrednotenja nevarnih lastnosti ne gre zamenjevati z oceno odpadka, ki je potrebna pred odlaganjem odpadkov na odlagališčih, in oceno nevarnega odpadka, ki je potrebna pred sežigom nevarnih odpadkov. Vrednotenje nevarnih lastnosti je del te ocene odpadkov. Oceno odpadka pred odlaganjem in oceno nevarnih odpadkov pred sežigom lahko izdela samo oseba, ki ima pooblastilo za izvajanje obratovalnega monitoringa v skladu s 101.a členom ZVO-1. Evidenca izvajalcev obratovalnega monitoringa je sestavni del registra varstva okolja iz 104. člena ZVO-1.

¹⁴³ Odpadki, ki z vidika preprečevanja okužb zahtevajo posebno ravnanje pri zbiranju in odstranjevanju (18 01 03* in 18 02 02*).

¹⁴⁴ Iz Načrta zbiranja odpadkov je razvidno, da zbiralec pred prevzemom odpadkov preveri, da je odpadek skladen s klasifikacijsko številko odpadka in da ni pomešan ali onesažen z drugimi odpadki ter da je ustrezno shranjen in zaprt. Pri nevarnih odpadkih se kontrolirajo tudi oznake na embalažni enoti odpadka (gre za preverjanje, da se prevzamejo odpadki, za katere je dogovorjen prevzem).

kontrolni monitoring, ki je v enem primeru pokazal, da odpadki niso imeli nevarnih lastnosti, v drugem primeru pa je šlo za nevarni odpadek.

Pojasnilo ministrstva

Treba je ločiti med napakami izvirnih povzročiteljev odpadkov in napakami oseb, ki imajo dovoljenje za ravnanje z odpadki. Te druge osebe zelo dobro poznajo zakonodajo in lahko do napak prihaja iz poslovnih interesov (na primer prevzemnik ne prevzema odpadkov z določeno številko odpadka).

Ukrep ministrstva (IRSOP)

V letu 2021 je IRSOP izvedel akcijo nadzora nad 11 centri za ravnanje s komunalnimi odpadki, vzorčenje in ocena odpadka sta pokazala, da so izločenim frakcijam dodeljene pravilne klasifikacijske številke odpadkov. Do 17. 6. 2022 je IRSOP naročil še 7 izdelav ocen odpadka, iz katerih bo razvidno, ali je šlo za pravilno razvrščanje odpadka, od tega sta bili 2 oceni že opravljeni, preostale so bile v teku.

Kot smo že navedli, je **upravne postopke** za vpis v evidenco zbiralcev, prevoznikov in posrednikov ter za pridobitev okoljevarstvenega dovoljenja v obdobju, na katero se nanaša revizija, vodila ARSO. Od 1. 9. 2021 dalje¹⁴⁵, torej po obdobju, na katero se nanaša revizija, je pristojnost za opravljanje upravnih in strokovnih nalog ravnanja z odpadki z ARSO prešla na ministrstvo. Že začete upravne postopke bo morala zaključiti ARSO.

Pojasnilo ARSO

Za že začete in nedokončane postopke velja določba o ustalitvi stvarne pristojnosti iz 22. člena Zakona o splošnem upravnem postopku¹⁴⁶, zaradi česar se bodo ti končali pred organom, ki je postopek začel, saj bi drugačno ureditev lahko predpisal le zakon. Nerešenih je še okoli 850 zadev, za katere ARSO ne more točno opredeliti, kdaj bodo rešene, saj so vezane tudi na morebitne pritožbe.

Preverili smo, ali je ARSO analizirala pravočasnost izdaje okoljevarstvenih dovoljenj ter potrdil o vpisu v zgoraj navedene evidence. Zanimale pa so nas tudi ugotovitve ministrstva in organov v sestavi o jasnosti in konkretiziranosti okoljevarstvenih dovoljenj.

ARSO je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravljala mesečne in letne preglede upravne statistike, iz katerih so razvidni tudi podatki o tem, ali so bila okoljevarstvena dovoljenja izdana v zakonsko določenih rokih (Tabela 12 prikazuje podatke za okoljevarstvena dovoljenja na področju vseh odpadkov, ne le nevarnih). Prav tako je ARSO pripravljala mesečne in letne preglede upravne statistike, iz katerih so razvidni tudi podatki o pravočasnosti izdaje odločb in potrdil o vpisih v evidence oseb, ki ravnaajo z odpadki, med drugim tudi evidence zbiralcev odpadkov, izvajalcev obdelave, prevoznikov, posrednikov in trgovcev. Izdaja okoljevarstvenih dovoljenj in izdaje odločb in potrdil o vpisih v evidence na področju odpadkov se niso spremljale ločeno za nevarne oziroma nenevarne odpadke.

¹⁴⁵ Uredba o spremembi Uredbe o organih v sestavi ministrstev 2021.

¹⁴⁶ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE.

Tabela 12 Izpis podatkov upravne statistike ARSO s področja okoljevarstvenih dovoljenj na področju odpadkov od 2016 do 2020¹⁾

Leto	Število v roku rešenih zadev	Število po roku rešenih zadev	Indikator (v roku/rešene)	Povprečen čas reševanja (št. dni)
2016	148	29	0,84	47
2017	107	21	0,84	52
2018	62	35	0,64	75
2019	68	46	0,60	101
2020	58	72	0,45	143

Opomba: ¹⁾ V tabeli niso navedene tudi ostale upravne zadeve, ki se nanašajo na izdaje drugih okoljevarstvenih dovoljenj drugim deležnikom na področju odpadkov ter vpise v evidence zbiralcev, prevoznikov, posrednikov in trgovcev.

Vir: podatki ARSO.

Na osnovi pregleda podatkov upravne statistike ARSO smo ugotovili, da je v obdobju od 2016 do 2020 (oziroma do 2019, če leta 2020 ne upoštevamo kot reprezentativnega leta) prihajalo do večjih zaostankov pri reševanju upravnih zadev. Pri vseh kategorijah izdanih okoljevarstvenih dovoljenj, ki jih je ARSO spremljala¹⁴⁷, se je poslabšal indikator v roku rešenih zadev¹⁴⁸ in podaljšal povprečen čas reševanja zadev. Pri vpisih, ki se opravijo na podlagi potrdil (oziroma odločb) o vpisu v evidence zbiralcev, prevoznikov, posrednikov ter trgovcev¹⁴⁹, pa je pravočasnost izdaje potrdil ostala na dokaj podobni ravni oziroma se je za zbiralce prav tako poslabšala (podatki o pravočasnosti izdaje potrdil niso zajeti v zgornji tabeli).

Pojasnilo ARSO

Razlogov za večje zaostanke pri reševanju upravnih zadev je bilo več. Prvi je kadrovska podhranjenost, saj se odhodi sodelavcev, ki so vodili upravne postopke, niso nujno nadomeščali na istih delovnih mestih, v primeru pridobitve novih kadrov, pa jih je bilo treba uvajati v vsebine dela, kar pa zelo oteži in podaljša procese. Drugi razlog je v tem, da se je v navedenem časovnem obdobju, predvsem na področju odpadkov, v veliki meri spreminjala zakonodaja. Po spremembah zakonodaje se izdaja upravne akte počasneje, ker je treba ponovno usklajevati vsebine z novimi pravnimi podlagami. Tretji razlog pa je v tem, da se je precejšen del časa delavcev ARSO namenjal tudi poročevalskim vsebinam, pri čemer sta se povečala kompleksnost podatkov in število poročil, ki jih je Republika Slovenija kot država članica EU zavezana pošiljati v evropske institucije.

V zvezi z okoljevarstvenimi dovoljenji smo preverili tudi rezultate akcije skupnih nadzorov imetnikov okoljevarstvenih dovoljenj, ki jo je v obdobju od 2018 do 2020 izvedel IRSOP skupaj s 3 inšpektorati (za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, za infrastrukturo ter za

¹⁴⁷ Tako na področju odpadkov, kot tudi naprav, ki lahko povzročajo onesnaževanje večjega obsega (v nadaljevanju: naprave IED), ter drugih naprav (velja za izdajo novih kot tudi za spremembe obstoječih okoljevarstvenih dovoljenj).

¹⁴⁸ Indikator = število zadev, rešenih v roku / število vseh rešenih zadev.

¹⁴⁹ Vpis v evidenco izvajalcev obdelave odpadkov se opravi po uradni dolžnosti z dnem dokončnosti okoljevarstvenega dovoljenja oziroma po začetku obratovanja naprave.

kemikalije), o kateri so tudi objavili poročilo.¹⁵⁰ V 2 letih so opravili skupaj 475 nadzorov, pregledali so delovanje imetnikov okoljevarstvenih dovoljenj po vseh predpisih, ki jih nadzirajo omenjene inšpekcije ter preverili aktualnost in ažuriranost okoljevarstvenih dovoljenj z dejavnostjo naprave oziroma obrata. Predmet pregleda so bila vsa okoljevarstvena dovoljenja, torej tako okoljevarstvena dovoljenja za naprave IED, obrate manjšega ali večjega tveganja za okolje (v nadaljevanju: obrati SEVESO) in za druge naprave in dejavnosti, med katerimi so tudi okoljevarstvena dovoljenja za predelavo in odstranjevanje odpadkov. Na osnovi rezultatov pregleda lahko sklepamo o tveganjih, ki obstajajo pri pisanju okoljevarstvenih dovoljenj, ki so kakor koli povezana s področjem nevarnih odpadkov oziroma z deležniki na tem področju.

Pri tem so ugotovili, da so nekatera okoljevarstvena dovoljenja vsebovala netočne in zastarele navedbe, na katere je opozorila ARSO.¹⁵¹ Pripravili so tudi predloge za izboljšanje pisanja posameznih okoljevarstvenih dovoljenj¹⁵². Nekateri predloge IRSOP¹⁵³ je bilo mogoče povezati s področjem odpadkov, in sicer IRSOP ugotavlja:

- nekatere zahteve so zapisane preveč splošno oziroma ne dovolj konkretno, kar vpliva na izvajanje nadzora (pogoji skladiščenja odpadkov niso dovolj jasno opredeljeni¹⁵⁴, način odlaganja odpadkov, ki vsebujejo azbest, ni dovolj konkretiziran¹⁵⁵, zahteve za ravnanje z baterijami in akumulatorji in poročanje oziroma druge zahteve niso dovolj konkretizirane);
- neusklajenost okoljevarstvenih dovoljenj s spremembami zakonodaje (primer neustrezno navedene količine nevarnih odpadkov, ki jo zavezanec sme obdelati¹⁵⁶, primer, ko načrt gospodarjenja z odpadki ni bil spremenjen ob vsakokratni spremembi ravnanja z odpadki).

Vsi predlogi IRSOP za izboljšanje pisanja okoljevarstvenih dovoljenj se ne nanašajo neposredno na področje nevarnih odpadkov oziroma odpadkov na splošno. Okoljevarstvena dovoljenja namreč zajemajo tudi zahteve, ki se nanašajo na druga področja, ki pa lahko vplivajo tudi na ustrezno ravnanje z nevarnimi odpadki (na primer nejasno določene tehnologije, metode in tehnike, ki se

¹⁵⁰ [URL: <https://www.gov.si/novice/2021-01-15-koncana-dvoletna-akcija-skupnih-nadzorov-imetnikov-okoljevarstvenih-dovoljenj-ki-so-jih-izvedli-stirje-inspektorati/>], 8. 8. 2022.

¹⁵¹ Problem neusklajenosti okoljevarstvenih dovoljenj z veljavno zakonodajo smo že izpostavili, in sicer na področju proizvodnje komposta in digestata v revizijskem poročilu *Uspešnost zmanjševanja nitratov v vodi*, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2020/Nitrati/Nitrati_RSP_RevizijskoP.pdf], 8. 8. 2022.

¹⁵² Priporočila so bila pripravljena konkretno – na ravni posameznega zavezanca, ne pa kot povzetek oziroma skupna priporočila za pisanje okoljevarstvenih dovoljenj.

¹⁵³ Pregledali smo predloge za izboljšanje pisanja okoljevarstvenih dovoljenj, ki jih je IRSOP pripravil na podlagi 20 inšpekcijskih pregledov.

¹⁵⁴ Navedeno je le, da se morajo odpadki skladiščiti tako, da ni ogroženo človekovo zdravje in da ravnanje ne povzroča škodljivih vplivov na okolje.

¹⁵⁵ Na primer dovoljeno je kompaktiranje teh odpadkov, ni pa opredeljeno na kakšen način, da se ne ogroža zdravja zaposlenih.

¹⁵⁶ Količina, ki jo je dovoljeno obdelati, je navedena za vsako vrsto nevarnih odpadkov posebej, namesto za vse nevarne odpadke skupaj.

uporabljajo v proizvodnji, niso navedeni ukrepi za preprečevanje nesreč in zmanjševanje njihovih posledic¹⁵⁷), prav tako pa se nanašajo na neenotno pisanje okoljevarstvenih dovoljenj.

V zvezi s predlogi IRSOP je bil v letu 2018 organiziran sestanek med IRSOP in ARSO. Na sestanku sta organa obravnavala glavne skupine priporočil in možnosti ravnanja v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi.¹⁵⁸

Med izvajanjem revizije smo poleg predlogov za izboljšanje pisanja okoljevarstvenih dovoljenj od IRSOP prejeli tudi predloge, ki so se nanašali na spremembe ZVO-1 ter uredbe o odpadkih. Pri tem pa je IRSOP navedel, da na podane predloge od ministrstva prejema odgovore oziroma odzive zelo različno. Ocenjujemo, da redni sestanki (ne le po potrebi) med organi omogočajo njihovo boljše sodelovanje, zato bi jih bilo v prihodnje smiselno izvajati.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči, kakšen način organiziranja rednih sestankov med ministrstvom in organi v sestavi bi bil najbolj učinkovit in bi dosegel najboljše sodelovanje med organi, in ga vpelje.

IRSOP je pri nadzoru okoljevarstvenih dovoljenj opozoril tudi na to, da se ne pripravljajo čistopisi okoljevarstvenih dovoljenj, zaradi številnih obsežnih sprememb pa postajajo osnovna okoljevarstvena dovoljenja nepregledna in težko berljiva, kar otežuje tudi njihov nadzor, otežuje pa tudi preglednost nad okoljevarstvenimi dovoljenji za ARSO in ministrstvo.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je s predlogom ZVO-2 predvidelo pripravo čistopisov izrekov okoljevarstvenih dovoljenj.¹⁵⁹

Ministrstvo je na področju pisanja okoljevarstvenih dovoljenj navedlo, da v primerih, ko se v okoljevarstvenih dovoljenjih ponavljajo zahteve, ki so eksplicitno in enotno za vse zavezance določene že v predpisu, lahko njihovo ponavljanje ob spremembi predpisa privede do različnih obveznosti pri osebah, ki opravljajo enako dejavnost (če dovoljenja niso ažurno spremenjena, česar pa pogosto ni mogoče doseči). Zato bi se bilo treba v dovoljenjih izogibati ponavljanju zahtev iz predpisa, ki tudi sicer veljajo neposredno, in se držati točk, ki jih kot vsebino okoljevarstvenega dovoljenja določa predpis. S tem bi se zmanjšalo število okoljevarstvenih dovoljenj, ki jih je treba spremeniti po uradni dolžnosti ob spremembi predpisa.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Na primer potreba po izgradnji bazena požarne vode.

¹⁵⁸ Ugotovila sta tudi, da bi bilo treba tudi pri izdaji okoljevarstvenih dovoljenj za obrate SEVESO zagotoviti sodelovanje med več organi (s področja kemikalij, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter infrastrukture), in sicer zakonodajno. Opozorila sta še, da bi bilo treba tudi pri izdaji okoljevarstvenih dovoljenj v zakonodaji zagotoviti sodelovanje med organi, ker izdajanje okoljevarstvenih dovoljenj zahteva tudi strokovno znanje z drugih področij.

¹⁵⁹ Zakonodajalec je sledil predlogu ministrstva ter v 107. člen ZVO-2 vključil obveznost priprave čistopisa izreka okoljevarstvenega dovoljenja.

¹⁶⁰ Enako velja za pisanje potrdil (oziroma odločb o vpisu v evidence zbiralcev, prevoznikov, posrednikov ter trgovcev).

Glede na ugotovitve ministrstva in IRSOP, ki se nanašajo na pisanje okoljevarstvenih dovoljenj, ocenjujemo, da bi bilo smiselno za postopek pisanja različnih vrst okoljevarstvenih dovoljenj pripraviti navodila, v katerih bi bilo določeno, kaj točno je treba pri pisanju preveriti ter na kakšen način. Tako bi bilo mogoče optimirati poenotenost pri pisanju okoljevarstvenih dovoljenj, obenem pa bi lahko navodila služila kot pomoč pri uvajanju novih sodelavcev.

Pojasnilo ministrstva

Pri pisanju različnih okoljevarstvenih dovoljenj posamezen uradnik upošteva določila o vsebini okoljevarstvenega dovoljenja, kot jih določajo uredba o odpadkih ter specialne uredbe. Za lažje oblikovanje odločbe – okoljevarstvenega dovoljenja in zaradi večjega poenotenja oblike odločb je pravna služba pripravila vzorce tovrstnih odločb – okoljevarstvenih dovoljenj, ki pa so samo shematsko urejeni.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči, v katerih delih bi lahko bil postopek pisanja okoljevarstvenih dovoljenj še bolj poenoten in učinkovit, ter naj pripravi navodila za pisanje različnih vrst okoljevarstvenih dovoljenj.

V okviru izvajanja obveznosti ministrstva in ARSO na področju nevarnih odpadkov nas je poleg zagotavljanja ustreznega razvrščanja nevarnih odpadkov ter izdajanja okoljevarstvenih dovoljenj in drugih odločb zanimalo še, kako zagotavljata **sledljivost nevarnih odpadkov** od njihovega nastanka do končnega postopka obdelave. Okvirna direktiva o odpadkih namreč med drugim zahteva, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotavljanje sledljivosti odpadkov od njihovega nastanka do končnega cilja. Iz uredbe o odpadkih je razvidno, da ministrstvo zagotavlja sledljivost pošiljk odpadkov s pomočjo IS Odpadki.

Sledljivost pošiljk odpadkov znotraj Republike Slovenije se zagotavlja z evidenčnimi listi, sledljivost pošiljk odpadkov, poslanih v obdelavo v drugo državo članico EU ali tretjo državo, pa z listinami iz uredbe 1013/2006/ES. Vir podatkov o odpadkih na letni ravni so še poročila o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi, poročila o zbiranju odpadkov ter poročila o obdelavi odpadkov, ki omogočajo pregled nad poročanimi količinami odpadkov za preteklo koledarsko leto. Evidenčni list, s katerim imetnik odpadkov in oseba, ki je odpadke prevzela, potrđita oddajo in prevzem pošiljke odpadkov v Sloveniji, se izpolni v IS Odpadki, zagotoviti pa ga mora izvirni povzročitelj odpadkov ali drug imetnik odpadkov za vsako pošiljko odpadkov. Pri tem lahko zagotovi en evidenčni list za več pošiljk odpadkov, ki jih v istem dnevu odda isti osebi. Pošiljka nevarnih odpadkov mora biti med prevozom opremljena s kopijo evidenčnega lista¹⁶¹. Evidenčnega lista ni treba zagotoviti izvirnemu povzročitelju odpadkov, ki te odpadke prepušča zbiralcu – v tem primeru evidenčni list zagotovi zbiralec.¹⁶² Na ta način je omogočeno, da so pošiljke vseh nastalih nevarnih odpadkov zabeležene

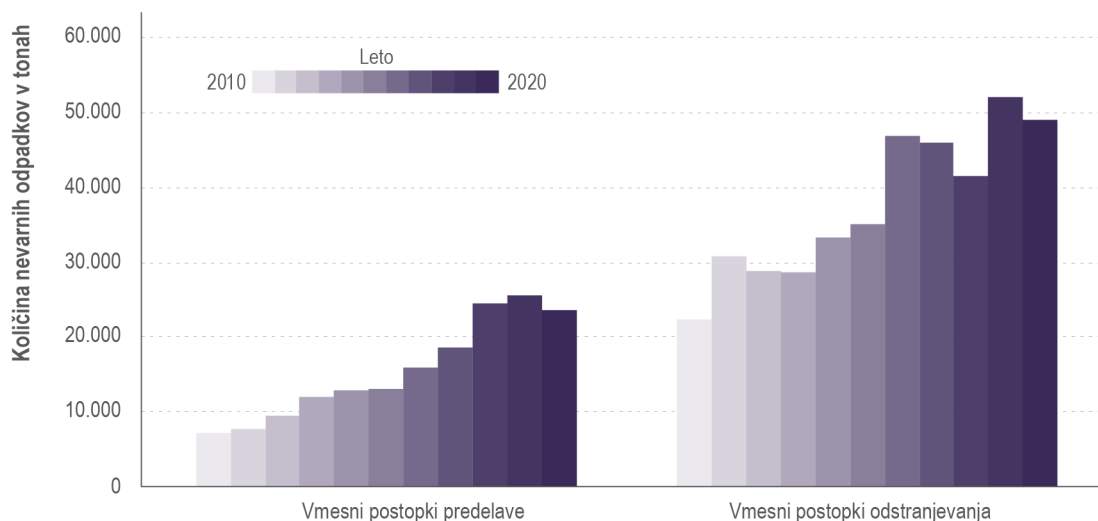
¹⁶¹ Pri uvozu in izvozu odpadkov pa veljajo še določila uredbe o čezmejnem pošiljanju odpadkov. O čezmejnem prometu z odpadki smo izdali revizijsko poročilo, št. 321-1/2012/64 z dne 19. 9. 2013, [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/162/PrometOdpSP09-11.pdf], 8. 8. 2022

¹⁶² Na primer komunalni odpadki, ki jih prevzemajo izvajalci obvezne občinske gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov.

v IS Odpadki. Z evidenčnimi listi pa ni zagotovljeno evidentiranje vseh nastalih odpadkov v posameznem koledarskem letu, saj ni nujno, da jih izvirni povzročitelj odda prevzemniku v istem koledarskem letu, v katerem so odpadki nastali. Lahko jih sam začasno skladišči največ 12 mesecev od njihovega nastanka, pri čemer njihova količina ne sme presegati količine odpadkov, ki nastanejo zaradi delovanja ali dejavnosti povzročitelja odpadkov v 12 mesecih.

IRSOP je na podlagi opravljenih nadzorov nad (nevarnimi) odpadki ugotovil, da trenutni sistem izdajanja evidenčnih listov ne omogoča vedno sledljivosti nevarnim odpadkom. Celotne sledljivosti ni mogoče ugotoviti v primerih, ko zbiralec prevzame določeno količino nevarnih odpadkov od enega izvirnega povzročitelja in drugo količino nevarnih odpadkov od drugega povzročitelja, v zbirnem centru pa se pošiljke odpadkov z isto številko odpadka predhodno skladiščijo skupaj in pošiljajo naprej v nadaljnjo obdelavo predelovalcu ali odstranjevalcu nevarnih odpadkov v različnem razmerju glede na posameznega izvirnega povzročitelja – gre torej za primere, ko nevarni odpadki ne gredo v končno predelavo, ampak na vmesna skladiščenja ali vmesne postopke obdelave. Količina nevarnih odpadkov, ki so obdelani z vmesnimi postopki obdelave, se je med letoma 2016 in 2020 povečala skupno za 15,6 %, kar prikazuje Slika 9.

Slika 9 Vmesni postopki obdelave nevarnih odpadkov v obdobju od 2010 do 2020



Vir: podatki ARSO, obdelava SURS.

Po mnenju IRSOP bi evidenčni list moral vsebovati podatke od pošiljatelja odpadkov, prevoznika, izvajalca vmesnih operacij (skladiščenje, zbiranje) do končnega obdelovalca odpadkov, ki bi potrdil tak evidenčni list, ko bi prejel v obdelavo odpadke (sistem "od zibelke do groba"). Samo na tak način bi bila zagotovljena boljša sledljivost nad odpadki in podjetji, ki so vključena v pošiljanje in obdelavo odpadkov. Takšen način sledljivosti pri nevarnih odpadkih na primer ni omogočen, ko velja en evidenčni list za več pošiljk odpadkov, ki se oddajo v istem dnevu isti osebi.

Pojasnilo ministrstva

Sledljivosti odpadkov do sedaj ni bilo mogoče izboljšati, saj bi bilo treba za to najprej spremeniti definicijo pošiljke odpadkov oziroma zahteve za pošiljke odpadkov znotraj Republike Slovenije uskladiti

z zahtevami za čezmejne pošiljke odpadkov. Trenutno je pošiljka odpadkov opredeljena kot količina odpadkov z isto številko odpadka, ki jih na območju Republike Slovenije imetnik odpadkov pošilja s kraja nastanka, predhodnega skladiščenja ali skladiščenja na kraj predhodnega skladiščenja, skladiščenja ali obdelave odpadkov v enem dnevu, pri čemer prevoz odpadkov opravi isti prevoznik.

14. 12. 2021 je potekal sestanek med IRSOP, ARSO in ministrstvom, na katerem so bili sprejeti sklepi na področju zagotavljanja boljše sledljivosti odpadkov. Gre za proučitev pobude IRSOP za spremembo uredbe o odpadkih, tako da bi vsako pošiljko odpadkov – tudi nenevarnih spremljal evidenčni list, namesto evidenčnih listov bi se uveljavili transportni obrazci, za kar bi bilo treba spremeniti Uredbo o izvajanju Uredbe (ES) o pošiljkah odpadkov¹⁶³. Nadalje bi bilo treba urediti evidentiranje čezmejnih pošiljk odpadkov in vsebinsko poenotiti obrazce za pošiljanje odpadkov v Sloveniji in čezmejno pošiljanje odpadkov. Poleg tega pa bi se v IS Odpadki dodal še modul za čezmejno pošiljanje odpadkov.

Glede na dejstvo, da je 6. 12. 2021 Evropska komisija predstavila nov predlog za spremembo zakonske ureditve področja čezmejnih pošiljk odpadkov, je potreben temeljit razmislek in razprava o nujnosti zgoraj navedenih rešitev.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči, kako bi bilo najbolj učinkovito izboljšati sledljivost nevarnih odpadkov.

2.2.2 Nadziranje deležnikov na področju nevarnih odpadkov

Za izvajanje nadzora nad izpolnjevanjem določb uredbe o odpadkih ter s tem nad deležniki, ki ravnaajo z nevarnimi odpadki, je pristojen IRSOP. V določeni meri nadzor izvajajo tudi drugi inšpektorati, katerih aktivnosti pa z revizijo nismo zajeli. Inšpektorji, pristojni za trg, in inšpektorji, pristojni za kemikalije, nadzirajo izvajanje 7. člena uredbe o odpadkih, ki določa, kdaj se ostanek proizvodnje šteje kot stranski proizvod. Inšpektorji, pristojni za kmetijstvo, pa na kmetijskih zemljiščih opravljajo nadzor nad izvajanjem prvega odstavka 17. člena uredbe o odpadkih, ki določa, da je odpadke prepovedano puščati v okolju, jih odmetavati ali z njimi nenadzorovano ravnati.

Nadzor nad odpadki izvaja Inšpekcija za okolje in naravo, ki je organizacijska enota IRSOP.

2.2.2.1 Strateške usmeritve ter določanje prioritet nadzora

IRSOP objavlja strateške usmeritve in prioritete dela za posamezno leto¹⁶⁴ (letne strateške usmeritve). Ena izmed vsakoletnih usmeritev IRSOP (oziroma Inšpekcije za okolje in naravo) v obdobju od 2016 do 2021 je bila povečati aktivnosti na področju ravnanja z odpadki. Letne strateške usmeritve poleg drugih splošnih usmeritev¹⁶⁵ določajo tudi število načrtovanih rednih,

¹⁶³ Uradni list RS, št. 78/16 in 94/21.

¹⁶⁴ Strateške usmeritve in prioritete dela za leta od 2016 do 2021, [URL: <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/inspektorat-za-okolje-in-prostor/o-inspektoratu-za-okolje-in-prostor/>], 8. 8. 2022.

¹⁶⁵ Navedene so tudi za posamezno leto načrtovane akcije nadzora in podobno.

izrednih ter kontrolnih inšpekcijskih nadzorov. Letne strateške usmeritve posebnih usmeritev glede nevarnih odpadkov ne določajo.

Za posamezno leto IRSOP pripravi letni načrt dela. Iz posameznih načrtov dela izhaja, da se praviloma zavezanci, ki predstavljajo večje tveganje za okolje, uvrstijo v **redni nadzor** in da se jih glede na tveganje pregleduje v krajših ali daljših obdobjih. IRSOP razvršča zavezance v 3 prioritete razrede; pri zavezancih v I. razredu se redni letni inšpekcijski nadzor izvede najmanj enkrat letno, pri zavezancih v II. oziroma III. razredu pa se nadzor izvede enkrat na 2 leti oziroma enkrat na 3 do 5 let. IRSOP v okviru rednega nadzora načrtuje tudi akcije nadzora, če zazna širše neskladnosti na posameznih področjih ali je to potrebno za zagotovitev celovitega pregleda na posameznem področju nadzora.

Večina predpisov ne določa obvezne redne letne periodike inšpekcijskega nadzora, vendar pa, tako ugotavlja IRSOP, dosedanja praksa kaže na pozitivne učinke take oblike dela. Izjema pri tem so obrati SEVESO ter naprave IED, pri katerih je redni inšpekcijski nadzor že določen v ZVO-1 ter obdobje med dvema zaporednima pregledoma ne sme presegati 1 oziroma 3 let, odvisno od tveganja, ki ga obrat ali naprava predstavlja za okolje.¹⁶⁶

Merilo za uvrstitev med obrate SEVESO je količina nevarne snovi na območju obrata (oziroma v primeru odpadkov količina snovi, ki bi lahko predstavljala enako tveganje za okolje), za uvrstitev med naprave IED pa je merilo dejavnost, ki jo obrat opravlja.¹⁶⁷ Kot primer smo od ARSO pridobili podatke o zbiralcih in izvajalcih obdelave nevarnih odpadkov, ki so bili v letu 2020 hkrati tudi uvrščeni med obrate SEVESO oziroma naprave IED. Izmed 155 zbiralcev nevarnih odpadkov so bili 3 uvrščeni med obrate SEVESO, 13 pa med naprave IED. Izmed 76 izvajalcev obdelave nevarnih odpadkov, pa so bili 4¹⁶⁸ uvrščeni med obrate SEVESO, 27¹⁶⁹ pa med naprave IED. Obvezna periodika izvajanja inšpekcijskega nadzora je bila na primer v letu 2020 torej določena za 10 % zbiralcev ter 41 % izvajalcev obdelave nevarnih odpadkov.

IRSOP za subjekte, ki morajo imeti okoljevarstveno dovoljenje ali potrdilo za ravnanje z odpadki, v skladu s 156. členom ZVO-1 pripravi triletni načrt nadzora. V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bila pripravljena 2 tovrstna načrta oziroma programa dela Inšpekcije za okolje in naravo za triletno obdobje¹⁷⁰. IRSOP ocenjuje, da načeloma v obdobju 3 let zajame vse zavezance, ki imajo okoljevarstveno dovoljenje za obdelavo odpadkov, ter zavezance, ki imajo izdana potrdila za zbiranje odpadkov. Za druge subjekte, na primer izvirne povzročitelje odpadkov, pa podobne ocene od IRSOP nismo pridobili, je pa zaradi številčnosti izvirnih povzročiteljev nevarnih odpadkov periodika nadzora veliko manjša. IRSOP namreč v nadzor na letni ravni vključi približno 1.400 zavezancev z vseh področij dela Inšpekcije za okolje in naravo, torej ne zgolj s področja odpadkov. V letu 2019 je

¹⁶⁶ Redni nadzor obratov SEVESO je predpisan od leta 2013, naprav IED pa od leta 2016.

¹⁶⁷ Pri tem so za ravnanje z nevarnimi odpadki določeni nižji pragi proizvodne zmogljivosti kot za ravnanje z nenevarnimi odpadki (za nevarne odpadke je določena nižja količina obdelave). Povzeto po uredbi IED.

¹⁶⁸ Od tega imata 2 subjekta po 2 napravi.

¹⁶⁹ Od tega ima 9 subjektov po 2 ali več naprav.

¹⁷⁰ Program dela Inšpekcije za okolje in naravo za obdobje 2017–2019 ter Program dela Inšpekcije za okolje in naravo za obdobje 2020–2022.

6.860 subjektov poročalo ARSO, da jim zaradi dejavnosti nastajajo nevarni odpadki, od tega pri 685 več kot 10 t nevarnih odpadkov.

Pogostnost izvajanja rednega nadzora je torej v primeru obratov SEVESO odvisna od razvrstitve obrata med obrate večjega in manjšega tveganja za okolje, ki se opravi na podlagi uredbe SEVESO. Pogostnost nadzora ostalih subjektov, ki ravnaajo z odpadki, tudi nevarnimi, pa je odvisna od ocene tveganja. IRSOP za izračun ocene tveganja za naprave IED in za ocenjevanje večjih zavezancev ravnanja z odpadki (za katere v skladu s 156. členom ZVO-1 pripravi triletni načrt nadzora) uporablja programsko orodje IRAM¹⁷¹, ki je bilo razvito v okviru organizacije IMPEL¹⁷². Pri tem pa IRSOP zavezance za ravnanje z odpadki ocenjuje glede na:

- letno količino (vseh) odpadkov, s katerimi ravna zavezanec;
- status zavezanca (ali gre za predelovalca ali odstranjevalca);
- ali čezmejno pošilja odpadke, pri čemer so za nevarne odpadke določeni strožji pragovi;
- pretekle preglede (usklajenost s predpisi) ter število prijav ali nelegalnih pošilk v zadnjem letu.

Nevarni odpadki so torej kot kriterij za razvrščanje zavezancev med prioritete upoštevani le posredno – le v okviru čezmejnega pošiljanja odpadkov¹⁷³.

Za ostale zavezance IRSOP opravi kategorizacijo z računalniško aplikacijo PLAN¹⁷⁴, s katero inšpektor le subjektivno oceni zavezanca.¹⁷⁵ Ocenjujemo, da bi se IRSOP moral pri ocenjevanju zavezancev oziroma njihovega vpliva na okolje izogniti subjektivnim presojam ter v čim večji meri upoštevati vnaprej določene kriterije.

Pojasnilo IRSOP

V letu 2022 IRSOP načrtuje prenovu programskega orodja IRAM, s katerim bi izvajal ocenjevanje vseh zavezancev (področje okolja, narave in voda), ki bodo vključeni v program rednih nadzorov.

Izredni nadzor IRSOP opravlja kot odziv na prejete prijave in pobude, praviloma je izvedba nadzora ozko usmerjena le na vsebino prijave. IRSOP prejete prijave razporedi po prioritetah, pri čemer ima le prva prioriteta¹⁷⁶ prednost pred opravljanjem rednega dela.

IRSOP sistematično ne izvaja nadzora, ki bi bil usmerjen v iskanje nezakonitih zavezancev oziroma subjektov, ki brez ustreznih dovoljenj ravnaajo z odpadki, tudi nevarnimi. Na slednje IRSOP naleti na podlagi prijav ali v okviru akcij nadzora, redni nadzor pa je praviloma usmerjen v nadzor zavezancev,

¹⁷¹ Angl.: *Integrated Risk Assessment Method*.

¹⁷² IMPEL je mreža EU za izvajanje in uveljavljanje okoljskega prava.

¹⁷³ Poleg tega se subjekti, ki ravnaajo z nevarnimi odpadki, hitreje uvrstijo med naprave IED, kar tudi izhaja iz opombe 167.

¹⁷⁴ Aplikacija PLAN izdela načrt dela za posamezno leto na ravni inšpekcije in posameznega inšpektorja.

¹⁷⁵ Inšpektor subjektivno oceni zavezanca z oceno 1, 2 ali 3, pri čemer pomeni ocena 1 najvišji vpliv zavezanca na okolje.

¹⁷⁶ Prijave, iz katerih je mogoče razbrati, da so ogroženi zdravje in življenje ljudi ter javna varnost ali da to vpliva na premoženje večje vrednosti.

ki so že pridobili predpisane upravne akte, ter ne zajame zavezancev, ki z odpadki ravnaajo nezakonito¹⁷⁷.

Pojasnilo IRSOP

Glede na število inšpektorjev za okolje, teh je 56 (stanje decembra 2021), in obseg dela, ki ga izvajajo v skladu s sprejetimi predpisi (več kot 400 predpisov), je nemogoče sistematično pristopiti k iskanju nezakonitih zavezancev, ne samo na področju ravnanja z nevarnimi odpadki.

2.2.2.2 Izvajanje nadzora na področju nevarnih odpadkov

Inšpektorji IRSOP za področje nevarnih odpadkov niso specializirani (specializacije so v določeni meri za druga področja dela¹⁷⁸), posebna specializacija za področje nevarnih odpadkov po mnenju predstavnikov IRSOP ni potrebna. Pri nadzoru inšpektorji ne preverjajo spoštovanja predpisov s področja odpadkov oziroma nevarnih odpadkov, temveč tudi z drugih področij v pristojnosti IRSOP, saj se v okviru nadzora pregleda spoštovanje celotnega okoljevarstvenega dovoljenja¹⁷⁹. Ravnanje z nevarnimi odpadki torej v okviru izvajanja inšpekcijskega nadzora ni posebej obravnavano oziroma je obravnavano enako kot ravnanje s preostalimi odpadki.

IRSOP posebne evidence o opravljenem nadzoru zgolj za področje nevarnih odpadkov ne vodi, zaradi česar smo od IRSOP lahko pridobili le podatke o opravljenih nadzorih na področju ravnanja z vsemi odpadki¹⁸⁰. Glede na podatke, ki smo jih pridobili od IRSOP, Inšpekcija za okolje in naravo opravi na področju ravnanja z odpadki približno polovico vsega svojega dela, v povprečju 47,4 %¹⁸¹. Slika 10 prikazuje podatke o številu opravljenih rednih, izrednih nadzorov ter izvedenih drugih aktivnosti na področju ravnanja z vsemi odpadki in ne le z nevarnimi odpadki.

¹⁷⁷ Med izvajanjem revizije smo od IRSOP pridobili primer odločbe, iz katere izhaja, da je zavezanec brez ustreznih dovoljenj izvajal zbiranje, obdelavo in trgovanje z odpadki – kosovni odpadki, odpadna bela tehnika in podobno. V odločbi ni izrecno navedeno, da gre za nevarne odpadke, vendar pa IRSOP opozarja, da odpadna bela tehnika spada med OEEO, ki vsebuje tudi nevarne komponente.

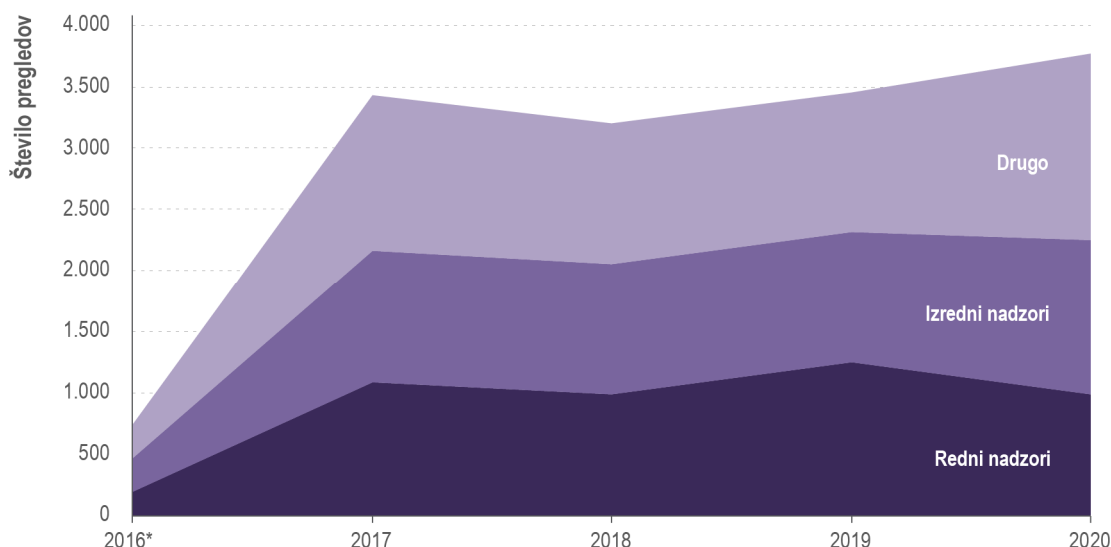
¹⁷⁸ Na področju nadzora večjih industrijskih zavezancev (IED in SEVESO), ki se je pričel izvajati v letu 2017, v letu 2019 pa specializacija na področju čezmejnega pošiljanja odpadkov.

¹⁷⁹ Nadzor je usmerjen v primeru akcij nadzora ter praviloma tudi izrednih nadzorov.

¹⁸⁰ Če bi želeli pridobiti podatke za subjekte, ki ravnaajo z nevarnimi odpadki, bi morali pregledati posamezne inšpekcijske odločbe.

¹⁸¹ IRSOP v poročilih o delu poroča, da nadzori na področju ravnanja z odpadki predstavljajo od 44 % nadzorov v letu 2018 do 50,1 % nadzorov v letu 2016, ki jih letno opravi Inšpekcija za okolje in naravo.

Slika 10 Število opravljenih nadzorov na področju ravnanja z vsemi odpadki



Opomba: * Podatki za leto 2016 niso popolni.

Vir: podatki IRSOP.

IRSOP nam je zaradi prehoda na nov informacijski sistem, za leto 2016 posredoval le delne podatke, zaradi česar podatkov za to leto nismo upoštevali. Med letoma 2017 in 2019 je IRSOP izvedel v povprečju tretjino rednih ter nekaj manj kot tretjino izrednih nadzorov. Preostalo so predstavljale druge aktivnosti, med katere IRSOP uvršča kontrolne preglede, preglede dokumentacije in podobno¹⁸². V letu 2020, ko je bilo izvedenih največ nadzorov od leta 2017 dalje, se je povečal obseg drugega dela, ki je predstavljal 40 % vsega opravljenega dela na področju odpadkov. V tem letu je bilo izvedenih najmanj rednih nadzorov od leta 2017 dalje. Povečanje opravljenega dela pod kategorijo drugo v letu 2020 IRSOP pripisuje tudi epidemiji covid-19, ker je bilo v letu 2020 več izvajanja drugih pregledov, ker so inšpektorji delali od doma.¹⁸³

Med izvajanjem revizije je IRSOP pojasnil, da si pri načrtovanju dela želi doseči, da večino dela sestavljajo redni, torej načrtovani nadzori, kar izhaja tudi letnih načrtov dela IRSOP. Ugotovimo pa lahko, da redni nadzor predstavlja manjši del opravljenih nadzorov na področju odpadkov, kar ocenjujemo kot manj ustrezno, saj IRSOP v redni nadzor vključi zavezanca, za katere oceni, da pomenijo večje tveganje za okolje.

Vsakoletni cilj IRSOP v letnih strateških usmeritvah je povečati aktivnosti na področju ravnanja z odpadki¹⁸⁴. Ugotovimo lahko, da se je obseg vseh izvedenih nadzorov na področju ravnanja z odpadki med letoma 2017 in 2020 povečal za 9,7 %, predvsem zaradi opravljenih drugih aktivnosti (kategorija drugo; Slika 10). Ocenjujemo, da bi bilo smiselno povečati obseg predvsem rednega nadzora na področju odpadkov ter s tem tudi na področju nevarnih odpadkov. IRSOP namreč

¹⁸² Priprava na inšpekcijski nadzor in aktivnosti, povezane s prekrškovnim postopkom.

¹⁸³ Po navedbah IRSOP pa med izvajanjem revizije (december 2021) ni večjih omejitev pri postopkih zaradi epidemije.

¹⁸⁴ Želeno povečanje ni konkretizirano posebej za področje odpadkov.

v okviru poročanja o opravljenem delu ocenjuje, da stopnja skladnosti ravnanj zavezancev z zahtevami zakonodaje na področju ravnanja z odpadki še ni zadovoljiva, saj je pogostost odkritih kršitev še prevelika.

Priporočilo

Ministrstvu (IRSOP) priporočamo, naj prouči, ali bi bilo mogoče povečati aktivnosti na področju ravnanja z odpadki, predvsem povečati obseg izvedenih rednih nadzorov, ki jih načrtuje glede na zaznana tveganja za okolje, tudi v povezavi z zadostnostjo kadrovskih virov.

Ministrstvu (IRSOP) priporočamo, naj prouči, kako bi v nadzor vključilo tudi sistematično iskanje nezakonitih zavezancev na področju ravnanja z odpadki.

IRSOP sicer v okviru poročanja o opravljenem delu opozarja na kadrovske podhranjenosti Inšpekcije za okolje in naravo. Po oceni IRSOP bi kadrovska okrepitev Inšpekcije za okolje in naravo z vsaj petimi inšpektorji pomenila dodano vrednost za izboljšanje in učinkovitosti nadzora.

Ker IRSOP ne vodi evidenc na način, da bi bilo mogoče enostavno pridobiti podatke o izvajanju inšpekcijskega nadzora na področju nevarnih odpadkov, smo IRSOP prosili za oceno, katere so bistvene ugotovitve pri nadzoru ravnanja z nevarnimi odpadki. IRSOP na področju nevarnih odpadkov ugotavlja predvsem kršitve na naslednjih področjih:

- skladiščenje odpadkov (presejanje dovoljenega časa in količine skladiščenja odpadkov, izvajanje ukrepov za preprečevanje in zmanjšanje škodljivih vplivov na okolje);
- shranjevanje in označevanje odpadkov (odpadki niso opremljeni s podatki o nazivu in številki odpadka, nevarni odpadki pa z napisom "nevarni odpadek", nevarni odpadki niso ustrezno shranjeni);
- vodenje evidenc o odpadkih in ravnanju z njimi ter poročanje ARSO;
- zagotavljanje obdelave odpadkov in
- izdelava načrtov gospodarjenja z odpadki.

IRSOP nam je posredoval tudi nekaj primerov inšpekcijskih odločb, ki smo jih na kratko povzeli z namenom orisa primerov, s katerimi se srečuje IRSOP na področju nevarnih odpadkov.

Iz spodnjega primera izhaja, da IRSOP obravnava tako nedovoljeno nasutje nevarnih odpadkov v naravi kot primere neustreznega ravnanja z azbestno-cementno kritino manjšega obsega.

Primer neustreznega ravnanja z azbestno-cementno kritino

IRSOP je v okviru izrednega nadzora ugotovil nedovoljeno nasutje nevarnih odpadkov – zdrobljene azbestno-cementne kritine – v skupni dolžini 100 m na cestišču makadamske poti, ki je označena za javno dobro. Povzročitelj odloženih nevarnih odpadkov ni znan oziroma ni odkrit. Odstranitev nevarnih odpadkov je bila naložena zavezancu – lastniku zemljišča oziroma njeni javni službi.

V drugem primeru je IRSOP obravnaval neustrezno skladiščenje in označevanje manjše količine odpadne azbestno-cementne kritine, ki je kot odpadek nastala pri popravilu dela strehe objekta. IRSOP je povzročitelju naložil izvedbo ustreznega pakiranja, označitve ter oddaje odpadka pooblaščenemu prevzemniku azbestnih odpadkov.

V spodnjem primeru predstavljamo primere neustreznega označevanja, skladiščenja nevarnih odpadkov ter vodenja evidenc.

Primer neustreznega označevanja in skladiščenja nevarnih odpadkov ter vodenja evidenc

IRSOP je pri zavezancu – avtomehanski delavnici ugotovil, da nastali odpadki niso bili označeni s številko in nazivom odpadka, prav tako pa nevarni odpadki tudi niso bili ustrezno skladiščeni in označeni z nazivom "nevarni odpadek". Zavezancu je bilo naloženo, naj opremi odpadke z ustreznimi podatki ter zagotovi ustrezno skladiščenje odpadkov.

V primeru drugih 2 odločb je IRSOP ugotovil, da zavezanec, pri katerem nastajajo tudi nevarni odpadki, ni imel izdelanega načrta gospodarjenja z odpadki oziroma ni vodil evidenc o nastajanju odpadkov in ravnanju z njimi. Pri drugem zavezancu je šlo za upravljavca naprave IED, pri katerem je IRSOP ugotovil tudi druge kršitve z različnih področij, ki ne spadajo pod odpadke.

IRSOP vsakoletno izvaja akcije nadzora. Po oceni IRSOP¹⁸⁵ se na področje nevarnih odpadkov nanašajo akcije nadzora čezmejnega pošiljanja odpadkov ter akcija nadzora nad ravnanjem z OEEO. Ugotovitve IRSOP v okviru akcij nadzora se, po mnenju IRSOP, lahko na področje nevarnih odpadkov nanašajo le posredno oziroma se na nevarne odpadke nanašajo le v manjši meri. Iz poročila o delu IRSOP za leto 2020, v katerem poroča o izvedbi akcije nadzora nad ravnanjem z OEEO, namreč ni razvidno, da bi se ugotovitve nanašale neposredno na nevarne odpadke. Na področju akcij nadzora čezmejnega pošiljanja odpadkov, ki jih je IRSOP v obdobju med letoma 2016 in 2020 izvedel vsako leto, pa IRSOP ugotavlja, da se s povečevanjem števila izvedenih akcij nadzora¹⁸⁶, ki jih IRSOP izvaja skupaj s predstavniki Finančne uprave Republike Slovenije in Policije, povečuje tudi število odkritih nezakonitih pošiljk, predvsem v tranzitu preko Slovenije. Pri tem pa gre, tako navaja IRSOP¹⁸⁷, v večini primerov za pošiljke nenevarnih odpadkov (predvsem iz odpadkov pripravljeno gorivo, deklarirano kot odpadna plastika). Gre tudi za primere, ko se odpadki izvažajo v tretje države, ki pa so za določene vrste odpadkov prepovedale uvoz (na primer OEEO), po 1. 1. 2021 pa je največ nezakonitih pošiljk odpadne plastike, za katero veljajo nova pravila pošiljanja.

Nepravilno ravnanje s katerimi koli odpadki lahko privede do neželenih vplivov na okolje, kot so izpusti v zrak, površinske in podzemne vode ali tla. Navedeno pa še posebej velja za nevarne odpadke. Zaradi navedenega ocenjujemo, da bi bilo smiselno, da bi IRSOP spremljal podatke o ugotovljenih

¹⁸⁵ Na odpadke se nanašajo tudi nekatere druge akcije nadzora, ki jih je izvedel IRSOP (na primer v letu 2017 Akcija nadzora nad kontrolno oceno odloženih mešanih komunalnih odpadkov ter Akcija nadzora nad zbiranjem in prevzemanjem komunalne odpadne embalaže).

¹⁸⁶ V letu 2016 je bilo 16, v letu 2020 pa 61 skupnih akcij nadzora.

¹⁸⁷ IRSOP o akcijah poroča tudi v letnih poročilih o delu, iz katerih pa ni razvidno, ali se ugotovitve IRSOP nanašajo na nevarne odpadke.

kršitvah s področja nevarnih odpadkov, kar bi omogočalo ugotavljanje morebitnih trendov glede kršitev na področju nevarnih odpadkov ter temu primerno prilagajanje nadzora.

Priporočilo

Ministrstvu (IRSOP) priporočamo, naj podrobneje spremlja ugotovitve inšpekcijskega nadzora s področja nevarnih odpadkov, kar bi omogočalo boljše prilagajanje nadzora.

IRSOP preverja, ali so bile odpravljene z odločbo ugotovljene nepravilnosti in pomanjkljivosti¹⁸⁸ v okviru kontrolnih pregledov (kategorija drugo; Slika 10), posebne statistike glede tega pa ne vodi.

IRSOP ocenjuje, da na hitrost in učinkovitost inšpekcijskih postopkov v največji meri vplivajo sistemske težave in razpoložljivost finančnih sredstev za izvedbo izvršbe, če zavezanec sam v roku ne izpolni z odločbo izrečenih ukrepov oziroma ne založi sredstev za izvedbo izvršbe po drugi osebi po sklepu o založitvi sredstev. IRSOP v inšpekcijskih odločbah določi rok za izpolnitev v odločbi naloženih obveznosti. Če zavezanec v roku ne izpolni svojih obveznosti, postopek preide v izvršilno fazo. IRSOP navaja, da so v primeru izvršb na okoljskem področju stroški lahko zelo visoki. Glede na podatke, ki smo jih pridobili med izvajanjem revizije, je Inšpekcija za okolje in naravo v letu 2020 za izvršbe po drugi osebi (na vseh področjih v njeni pristojnosti) porabila 6,32 milijona EUR, kar je 5,8-krat več, kot je sicer v povprečju na leto porabila med letoma 2016 in 2019¹⁸⁹. Z letom 2021 se je obseg sredstev, ki so bila namenjena za izvršbo po drugi osebi, ponovno vrnil na raven pred letom 2020¹⁹⁰. IRSOP meni, da načeloma s prostimi finančnimi sredstvi ne razpolaga v zadostni višini, zato v postopkih inšpektorji izdajajo sklepe o založitvi sredstev¹⁹¹, vendar pa tudi v nadaljevanju zelo težko pride do popolne realizacije sklepov o založitvi sredstev (izterjava na Finančni upravi Republike Slovenije).

ReNPVO20-30 predvideva izboljšanje izvršilnega postopka z zagotovitvijo sredstev za izvršilne postopke po drugi osebi, ko založitev sredstev zavezanca ni možna. Pri tem pa iz ReNPVO20-30 ne izhaja, na kakšen način naj bi se ta sredstva zagotovila oziroma na kakšen način naj bi se obseg sredstev povečal, če IRSOP ne razpolaga z zadostnimi sredstvi za izvedbo izvršb in založitev sredstev zavezanca ni možna. Prav tako pa nam tega ni znalo pojasniti ministrstvo.¹⁹²

Pojasnilo IRSOP

IRSOP si prizadeva za ustanovitev posebnega okoljskega sklada, ki bi bil namenjen za sanacije okolja, opravo izvršb v inšpekcijskih postopkih in podobno. Prav tako bi bilo po mnenju IRSOP smiselno ustanoviti posebno izvajalca javne službe na državni ravni, ki bi lahko takšne sanacije (tudi preteklih

¹⁸⁸ Inšpekcijske odločbe, ki smo jih od IRSOP prejeli kot primer, določajo obveznost zavezanca, da obvesti IRSOP o izpolnitvi v odločbi naloženih obveznosti.

¹⁸⁹ V letih 2016 do 2019 od 0,89 do 1,35 milijona EUR na leto, v povprečju pa 1,08 milijona EUR.

¹⁹⁰ Skupno (ne le za področje v pristojnosti Inšpekcije za okolje in naravo) je IRSOP za izvršbe porabil 1,05 milijona EUR.

¹⁹¹ Iz programov dela Inšpekcije za okolje in naravo za obdobje 2017–2019 ter za obdobje 2020–2022 izhaja, da se praviloma izdajajo sklepi o založitvi sredstev.

¹⁹² Ministrstvo nam je posredovalo podatke o izvršbah na IRSOP, ni pa nam pojasnilo, na kakšen način naj bi se povečal obseg sredstev.

bremen) in izvršbe, ki jih je vedno več, tudi hitro opravljal in izvrševal (pri tem pa bi odpadla vsakokratna javna naročila za vsak postopek posebej).

Navedeni predlogi so bili sicer tudi vključeni med predloge sprememb in dopolnitev ZVO-1, ki bi bile potrebne po oceni IRSOP.

Predlog ZVO-2, ki ga je predlagalo ministrstvo¹⁹³, je v 232. členu med obvezne državne gospodarske javne službe varstva okolja uvrščal tudi izvrševanje inšpekcijskih odločb in obveznosti subsidiarne odgovornosti države na področju ravnanja z odpadki. Predlog ZVO-2, ki je bil v obravnavi v državnem zboru, pa navedene določbe ni več vseboval. Prav tako predlog ZVO-2, ki ga je predlagalo ministrstvo, ni predvidel posebnega okoljskega sklada, ki bi bil namenjen za sanacije okolja, opravo izvršb v inšpekcijskih postopkih.

2.2.3 Inventariziranje in čiščenje preteklih bremen nevarnih odpadkov

Območja, ki so bila zaradi opravljanja različnih dejavnosti onesnažena v preteklosti oziroma proces onesnaževanja teh območij še vedno poteka, predstavljajo tveganje za okolje in zdravje ljudi. Ker obstaja tveganje, da se na teh območjih nahajajo tudi nevarni odpadki, smo preverili aktivnosti ministrstva na področju identifikacije ter sanacije preteklih bremen oziroma v preteklosti onesnaženih območij.

V različnih virih je mogoče zaslediti različne pojme za problematiko, ki jo v revizijskem poročilu obravnavamo kot preteklo breme. Uporabljajo se različni pojmi, kot na primer stara okoljska bremena¹⁹⁴, območja, ki so bila v preteklosti onesnažena zaradi odstranjevanja odpadkov, degradirana območja, čezmerno onesnažena območja ter potencialno onesnažena območja.

2.2.3.1 Dosedanji obseg izvajanja sanacij preteklih bremen

Ministrstvo je pred oziroma v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedlo ali pa izvajalo aktivnosti za izvedbo sanacije na 8 lokacijah. Nevarni odpadki so bili prisotni na eni že sanirani lokaciji (sanacija gudrona v Pesnici, ki je potekala v letih od 2007 do 2009). Za eno lokacijo (odlagališče Ležen na območju Premogovnika Velenje¹⁹⁵) je bilo med izvajanjem revizije s predhodnimi preiskavami potrjeno, da se na njej nahajajo nevarni odpadki, za drugo lokacijo (odlagališče Globovnik v Občini Ilirska Bistrica) pa je bila prisotnost nevarnih odpadkov potrjena na podlagi arhivskih

¹⁹³ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=11911>], 8. 8. 2022.

¹⁹⁴ Spletna stran ministrstva, [URL: <https://www.gov.si teme/sanacija-starih-okoljskih-bremen/>], 8. 8. 2022. Stara okoljska bremena omeni tudi ReNPV005-12.

¹⁹⁵ Izdelava ocene odpadka pred odlaganjem in analiza stanja podzemne vode na lokaciji opuščenega odlagališča Ležen, 8. 6. 2021.

podatkov o odlaganih odpadkih¹⁹⁶. Na preostalih 5 lokacijah¹⁹⁷ po navedbah ministrstva ni nevarnih odpadkov.

Problematico sanacije preteklih bremen smo obravnavali že v reviziji *Sanacija starih bremen industrijskih odpadkov in nedovoljenih odlagališč gradbenih odpadkov*¹⁹⁸, v kateri smo ocenili, da ministrstvo ni bilo uspešno in ni ravnalo učinkovito pri sanaciji odlagališč starih bremen industrijskih odpadkov. Iz navedenega revizijskega poročila izhaja, da je bila izmed lokacij, katerih sanacijo je predvidela ReNPVO05-12 (dokončna sanacija odlagališč gudrona v Pesniškem dvoru, v Studencih in na Bohovi, ureditev odlagališča nevarnih odpadkov v Metavi ter sanacija odlagališča Globovnik), izvedena le sanacija gudrona v Pesnici, na ostalih lokacijah (Studenci, Bohova, Metava in Globovnik) pa ne. Od ministrstva smo zahtevali izvedbo popravljenih ukrepov¹⁹⁹. Ministrstvo je v odzivnem poročilu za odlagališče Globovnik predložilo načrt aktivnosti za izdelavo sanacijskega programa oziroma programa ukrepov za sanacijo odlagališča. V skladu z načrtom aktivnosti naj bi ministrstvo opredelilo čezmerno obremenitev okolja na območju odlagališča Globovnik v letu 2010, sanacija pa naj bi bila izvedena do konca leta 2015. Za odlagališči gudrona v Bohovi in Studencih pri Mariboru ter odlagališče nevarnih odpadkov Metava je ministrstvo pripravilo načrta aktivnosti, ki predvidevata predvsem aktivnosti, ki naj bi jih izvedel IRSOP²⁰⁰.

Ugotavljamo, da se stanje glede navedenih lokacij do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, v bistvenih elementih ni spremenilo.

Odlagališči gudrona v Bohovi ter Studencih ter odlagališče Globovnik še niso bili sanirani.

Pojasnilo ministrstva

Odlagališči gudrona v Bohovi ter Studencih sta stabilni, zaradi česar ju bo ministrstvo zaenkrat le spremljalo. V primeru odlagališča Globovnik je ministrstvo še pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, pripravilo osnutek pravnih in strokovnih podlag za izvedbo sanacije, v skladu s katerimi naj bi bila sanacija izvedena do sredine leta 2016²⁰¹. Pravna podlaga za sanacijo s strani vlade ni bila sprejeta, saj v tem obdobju ni bilo na voljo zadosti finančnih sredstev za pričetek izvedbe sanacije.

¹⁹⁶ Ministrstvo načrtuje izvedbo analize potoka, ki teče ob odlagališču, zaenkrat pa niso predvidena razkopavanja odlagalnega telesa, saj arhivski podatki podajajo dokaj natančno sestavo odloženih odpadkov.

¹⁹⁷ Sanacija Mežiške doline in sanacija zemljine v otroških igriščih v Celju, nezakonito odlagališče v Bukovžlaku, odlagališče Rakovnik ter nelegalno odlagališče gum v Kidričevem.

¹⁹⁸ Št.: 1209-1/2009/45 z dne 24. 6. 2010, [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/sanacija-starih-bremen-industrijskih-odpadkov-in-nedovoljenih-odlagalisc-gradbenih-odpadkov-537/#tabs-678>], 8. 8. 2022.

¹⁹⁹ Porevizijsko poročilo *Popravljalni ukrepi Ministrstva za okolje in prostor*, št.: 1209-1/2009/52 z dne 4. 11. 2010, [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/sanacija-starih-bremen-industrijskih-odpadkov-in-nedovoljenih-odlagalisc-gradbenih-odpadkov-537/#tabs-679>], 8. 8. 2022.

²⁰⁰ Izdaja ukrepov za odpravo čezmerne obremenitve okolja na območju odlagališč gudrona v Bohovi in na Studencih ter izvajanje nadzora nad zaprtim odlagališčem Metava.

²⁰¹ Osnutek Odloka o programu ukrepov za odpravo posledic čezmerne obremenitve okolja na območju zaprtega odlagališča sadre v Globovniku v Občini Ilirska Bistrica ter Strokovne podlage za pripravo programa ukrepov za odpravo posledic čezmerne obremenitve okolja na območju zaprtega odlagališča sadre v Globovniku v Občini Ilirska Bistrica, št. projekta: 11481, november 2011.

Odlagališče Metava je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, zaprto²⁰². IRSOP je ugotovil, da je monitoring pokazal negativen vpliv zaprtega odlagališča Metava na podzemne vode ter da odločba o zaprtju odlagališča nevarnih odpadkov Metava²⁰³ (v nadaljevanju: okoljevarstveno dovoljenje za zaprto odlagališče Metava) ne določa ukrepov ob preseganju opozorilne spremembe parametrov podzemne vode. Pristojni inšpektor je dne 14. 12. 2020 pozval ARSO, da po uradni dolžnosti spremeni okoljevarstveno dovoljenje za zaprto odlagališče Metava in odloči o ukrepih ob preseganju opozorilne spremembe parametrov podzemne vode ali pa mu posreduje kopijo odločbe o spremembi okoljevarstvenega dovoljenja, če je že izdana.

Pojasnilo ministrstva

ARSO je 24. 8. 2021 po uradni dolžnosti uvedla postopek spremembe okoljevarstvenega dovoljenja za odlagališče nevarnih odpadkov Metava, pri tem pa ocenjuje, da postopek ne bo končan pred koncem leta 2022.

Okoljevarstveno dovoljenje za zaprto odlagališče Metava določa, da mora upravljavec zaprtega odlagališča najpozneje v 7 dneh od ugotovitve, da je prišlo do čezmernih vplivov na okolje, obvestiti IRSOP o čezmernih vplivih in o ukrepih, ki jih namerava izvesti za odpravo nepravilnosti. V primeru, da IRSOP ugotovi kršitev, mora upravljavcu izdati odločbo (kot je to storil v podobnih primerih – odlagališče Pepelišče in Rdeče Blato) ter zahtevati od upravljavca predložitev ukrepov za odpravo čezmernosti ter novelacijo programa monitoringa, česar pa IRSOP ni storil.

Pojasnilo IRSOP

Ker preseganje opozorilne spremembe parametrov podzemne vode samo po sebi še ne pomeni čezmernega obremenjevanja okolja, v okoljevarstvenem dovoljenju pa ni bilo opredeljenih ukrepov, ki bi jih upravljavec odlagališča moral začeti ob tem izvajati, IRSOP ni imel pravne podlage za ukrepanje zoper upravljavca odlagališča.

Skladno z okoljevarstvenim dovoljenjem za zaprto odlagališče Metava je njen upravljavec dolžan dvakrat letno izvajati obratovalni monitoring za podzemne vode, prav tako pa iz dovoljenja izhaja tudi obveznost upravljavca, da obvesti IRSOP o ukrepih, ki jih namerava izvesti zaradi ugotovljenih čezmernih vplivov na okolje. Ker iz pojasnil ministrstva in IRSOP izhaja, da drugače interpretirata, ali je vpliv zaprtega odlagališča nevarnih odpadkov Metava na podzemne vode tudi čezmeren vpliv na okolje ali ne, ocenjujemo, da bi morala skupaj ponovno preveriti, za kakšen vpliv na okolje gre ter kakšne so trenutno možnosti IRSOP za ukrepanje. Pri tem pa poudarjamo, da je bila pravna podlaga, ki je določila obveznost ministrstva, da po uradni dolžnosti preveri in spremeni (torej določi tudi ukrepe ob preseganju opozorilne spremembe parametrov podzemne vode) okoljevarstveno dovoljenje za zaprto odlagališče Metava, uveljavljena v juniju 2018, ARSO pa je po navedbah ministrstva postopek uvedla avgusta 2021, torej 8 mesecev po pozivu IRSOP in 3 leta od spremembe pravne podlage.

²⁰² Odločba št. 35467-5/2010-16 z dne 31. 5. 2012.

²⁰³ Odločba se šteje kot okoljevarstveno dovoljenje za zaprto odlagališče. Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o odlagališčih odpadkov (Uradni list RS, št. 37/18).

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj skupaj z IRSOP preveri, v kakšni meri obstoječe pravne podlage omogočajo, da IRSOP že pred spremembo okoljevarstvenega dovoljenja za zaprto odlagališče Metava v inšpekcijskem postopku zagotovi izvedbo ukrepov za zmanjšanje negativnega vpliva na podzemne vode.

Tabela 13 povzema zgoraj omenjene lokacije preteklih bremen, na katerih se po podatkih ministrstva nahajajo nevarni odpadki ter še niso bile v celoti sanirane. Kot izhaja iz nadaljevanja poročila, je v Sloveniji več kot 500 potencialnih preteklih bremen, za katera bo moralo ministrstvo še preveriti, ali se na njih nahajajo tudi nevarni odpadki.

Tabela 13 Pregled med izvajanjem revizije znanih ter nesaniranih lokacij preteklih bremen, na katerih se potrjeno nahajajo nevarni odpadki

Lokacija	Status sanacije
1. odlagališče gudrona v Studencih	Sanacija ni v teku, ministrstvo načrtuje izvedbo opazovalnih monitoringov
2. odlagališče gudrona na Bohovi	
3. odlagališče nevarnih odpadkov v Metavi	Sanacija ni v teku. V upravljanju upravljavca zaprtega odlagališča – potrebna dopolnitev okoljevarstvenega dovoljenja za zaprto odlagališče Metava ter izvedba dodatnih sanacijskih ukrepov
4. odlagališče Globovnik	Sanacija je načrtovana – priprava dokumentacije
5. odlagališče Ležen	Sanacija je načrtovana – priprava dokumentacije

Opomba: Tabela zajema le lokacije, na katerih se po podatkih ministrstva nahajajo nevarni odpadki. Tabela torej ne zajema lokacij, na katerih prisotnost nevarnih odpadkov še ni bila potrjena.

Vir: podatki ministrstva.

2.2.3.2 Finančna sredstva za izvajanje sanacij preteklih bremen

Sredstva za sanacijo preteklih bremen se zagotavljajo v okviru proračuna Republike Slovenije. Na podlagi javno dostopnih podatkov oziroma podatkov ministrstva²⁰⁴ lahko ugotovimo, da je Republika Slovenija med letoma 2016 in 2020 za področje preteklih bremen namenila 7,3 milijona EUR²⁰⁵, od tega 60 % za sanacijo Zgornje Mežiške doline, 33 % za sanacijo Celjske kotline in celjskih vrtcev. Preostalo je bilo namenjeno za upravljanje zaprtega odlagališča Rakovnik ter izvedbo analiz o čezmerni obremenitvi okolja²⁰⁶. Na nobeni izmed navedenih lokacij, na katerih so se že izvajale (in ne zgolj pripravljale) sanacije preteklih bremen, po podatkih ministrstva, ni nevarnih odpadkov. Za odlagališči Ležen in Globovnik, za kateri je ministrstvo potrdilo, da zajemata tudi nevarne odpadke,

²⁰⁴ Povzeto po načrtih razvojnih programov zaključnih računov proračuna za obdobje od 2016 do 2019 ter (v decembru 2021) veljavnih proračunov za leti 2021 in 2022.

²⁰⁵ V izračunu nismo upoštevali sredstev, ki so bila porabljena za izvajanje upravnih in strokovnih nalog, operativni program ravnanja z odpadki ter nekatere druge aktivnosti.

²⁰⁶ Sredstva so bila namenjena vzorčenju in izvajanju kemijskih analiz sanacijskega materiala, za izvedbo analiz o čezmerni obremenitvi okolja, za izdelavo baze potencialno onesnaženih območij ter za spremljanje zaprtih objektov za ravnanje z odpadki.

pa je v proračunu za leti 2021 ter 2022 načrtovano 2 oziroma 0,5 milijona EUR. Na preostalih lokacijah preteklih bremen, na katerih ministrstvo v letu 2021 in kasneje načrtuje porabo sredstev, pa po podatkih ministrstva nevarnih odpadkov ni. Kot prikazuje Tabela 14, lahko na podlagi veljavnih proračunov za leti 2021 in 2022 ugotovimo, da je v obdobju 2021 do 2025 načrtovan nekaj manj kot trikrat večji obseg sredstev za področje preteklih bremen, kot so bila porabljena v enako dolgem obdobju med letoma 2016 in 2020. Pri tem pa obstaja določeno tveganje, da ministrstvu ne bo uspelo realizirati vseh sredstev²⁰⁷.

Tabela 14 Realizirana in načrtovana sredstva za področje preteklih bremen v obdobju od 2016 do 2025

Ukrep	v EUR	
	Realizirana sredstva 2016–2020	Načrtovana sredstva 2021–2025
Sanacija Zgornje Mežiške doline	4.435.090	3.500.000
Sanacija Celjske kotline in celjskih vrtcev	2.412.842	8.519.000
Upravljanje zaprtega odlagališča Rakovnik	368.038	352.000
Sanacija zaprtega odlagališča Rakovnik	0	4.050.000
Sanacija odlagališča Globovnik	0	500.000
Odlagališče Ležen v Šaleški dolini	0	2.000.000
Izvedba analiz o čezmerni obremenitvi okolja	104.152	200.000
Drugo – čezmerna obremenitev okolja (odpadki) ¹⁾	0	1.000.000
Skupaj	7.320.122	20.121.000

Opomba: ¹⁾ Zajema nadgradnjo baze potencialno onesnaženih območij ter izvajanje predhodnih preiskav.

Vir: povzeto po načrtih razvojnih programov zaključnih računov proračuna za obdobje od 2016 do 2019 ter (v decembru 2021) veljavnih proračunov za leti 2021 in 2022.

Kot izhaja iz nadaljevanja poročila (Slika 11), je v Sloveniji prek 500, sicer zaenkrat le potencialnih, preteklih bremen, pri čemer pa nabor potencialnih preteklih bremen še ni popoln ter se bo dopolnjeval. Vsa potencialna pretekla bremena se verjetno ne bodo izkazala kot dejanska pretekla bremena, ki jih je treba sanirati, prav tako za sanacijo vseh ne bo (subsidiarno) odgovorna država. Kljub temu pa zaradi obsega potencialnih preteklih bremen ocenjujemo, bo morala država tudi v prihodnje še bistveno povečati obseg sredstev za sanacijo preteklih bremen.

2.2.3.3 Sistemska ureditev področja preteklih bremen

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni zagotovilo sistemskega pristopa tako k inventarizaciji kot tudi sanaciji preteklih bremen. Sistemski pristop k izvajanju aktivnosti na področju saniranja preteklih bremen je bil sicer predviden tako s programom ravnanja z odpadki kot tudi z ReNPVO20-30. Medtem ko se je prvi osredotočil na območja, ki so bila v preteklosti onesnažena zaradi odstranjevanja odpadkov, pa ReNPVO20-30 izrecno takšne omejitve ni vsebovala. Oba

²⁰⁷ Razmerje med realizacijo in veljavnim načrtom na celotnem programu 1505 Ravnanje z odpadki (zajema tudi porabo sredstev, ki jih nismo šteli pod pretekla bremena – glej opombo 205) je bilo med letoma 2016 in 2019 najmanj 55,19 ter največ 88,97.

dokumenta predvidevata evidentiranje območij preteklih bremen, določitev območij, ki jih je treba prioritarno sanirati, izvajanje sanacij ter ugotavljanje uspešnosti izvedenih sanacij. Dokumenta določata različne roke za izvedbo navedenih aktivnosti, kar prikazuje Tabela 15.

Tabela 15 Načrtovane aktivnosti na področju saniranja preteklih bremen v skladu s programom ravnanja z odpadki ter ReNPVO20-30

Aktivnost	Program ravnanja z odpadki	ReNPVO20-30
Evidentiranje preteklih bremen	2017–2018	2020
Načrtovanje sanacij	2018–2019	2020–2021
Izvajanje sanacij preteklih bremen	2019–2021	Od 2020 naprej
Evalvacija izvedenih sanacij	2021	Stalna naloga

Vir: povzeto po programu ravnanja z odpadki in ReNPVO20-30.

Ministrstvo je pristopilo k sistematični inventarizaciji območij preteklih bremen v oktobru 2020 s podpisom pogodbe, na podlagi katere je zunanji izvajalec²⁰⁸ pripravil bazo potencialno onesnaženih območij skupaj z aplikacijo ter za ministrstvo pripravil zaključno poročilo.²⁰⁹ Aplikacija zajema pregledovalnik²¹⁰, ki bo namenjen splošni javnosti, ter urejevalnik, ki bo namenjen naročniku.

Baza potencialno onesnaženih območij zajema 532 lokacij²¹¹, ki so večinoma zajete že v obstoječe evidence funkcionalno razvrednotenih območij²¹² ter zaprtih industrijskih in komunalnih odlagališč. Tem območjem so bili dodani obrati, vključeni v register obratov SEVESO, ter še nekatere posamezne kritične lokacije. 532 potencialno onesnaženih območij, ki jih prikazuje Slika 11, je označenih glede na ocenjen glavni vir onesnaženja.

²⁰⁸ Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta, Oddelek za geografijo.

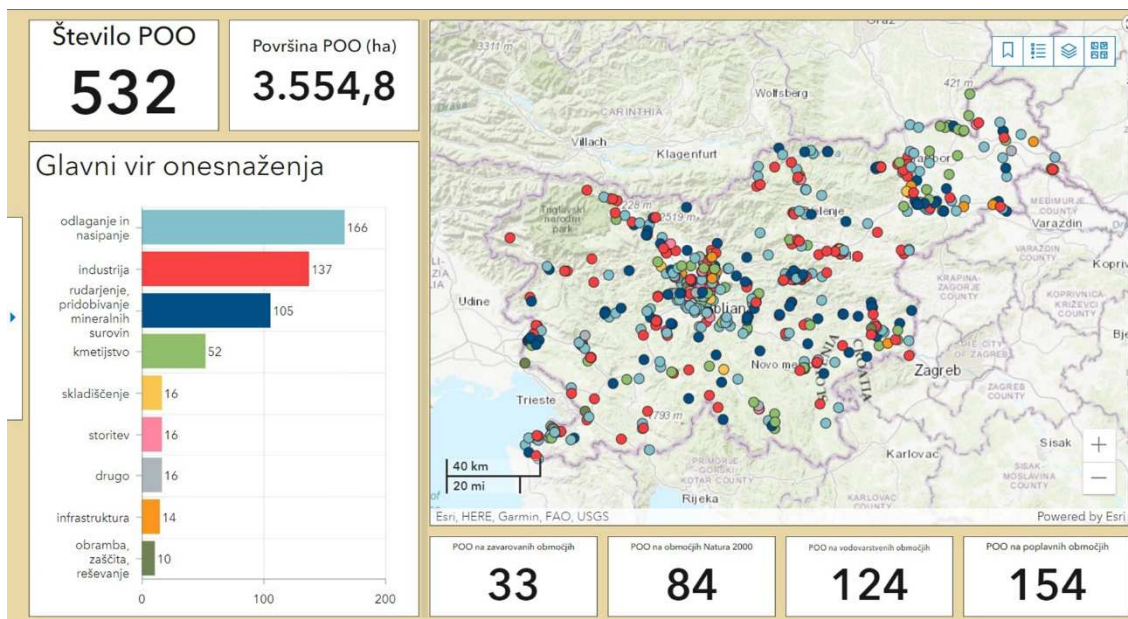
²⁰⁹ Izdelava baze potencialno onesnaženih območij skupaj z aplikacijo in njihov prostorski zajem; Zaključno poročilo, Ljubljana, junij 2021 (v nadaljevanju: zaključno poročilo).

²¹⁰ [URL: <https://www.arcgis.com/apps/dashboards/76445594d6234253ab8cd2827aa80f1fj>], 8. 8. 2022.

²¹¹ Gre za točke in območja.

²¹² Prej funkcionalno degradiranih območij. Evidenco vodi Oddelek za geografijo Filozofske fakultete, Univerza v Ljubljani.

Slika 11 Pregledovalnik potencialno onesnaženih območij v Sloveniji



Vir: [URL: <https://www.arcgis.com/apps/dashboards/76445594d6234253ab8cd2827aa80f1f>], 8. 8. 2022.

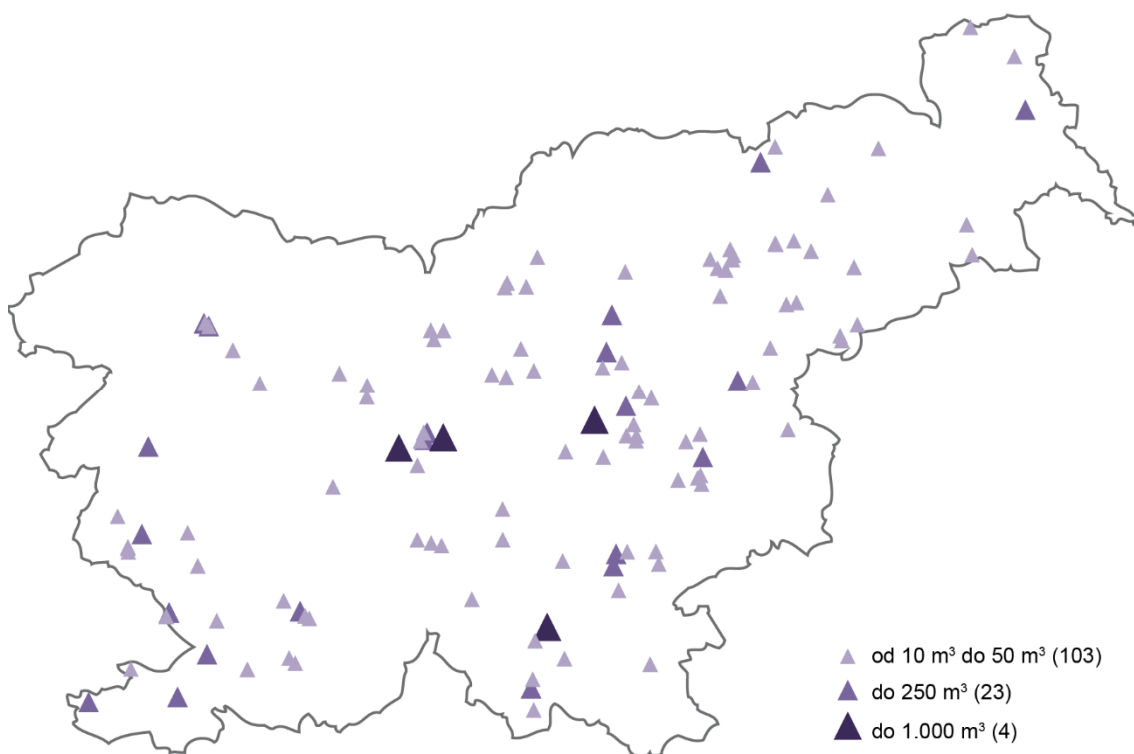
Baza potencialno onesnaženih območij ni dokončna ter jo bo treba dopolnjevati. Baza le kot poseben sloj vključuje podatke o zaprtih in opuščeni podzemnih in površinskih rudnikih in odlagališčih rudarskih odpadkov v Sloveniji, ne zajema pa tudi nekaterih drugih podatkov. Gre za podatke iz Rudarske knjige²¹³, podatke o onesnaženih jamah, upravljavcih naprav IED, podatke iz Registra divjih odlagališč društva Ekologi brez meja²¹⁴ in podobno. Po mnenju pripravljavcev baze potencialno onesnaženih območij bi bilo v prihodnje smiselno tudi te podatke preveriti in jih vključiti v bazo.

Pregledovalnik potencialno onesnaženih območij ne zajema tudi podatkov o lokacijah divjih odlagališč. Med izvajanjem revizije smo od društva Ekologi brez meja pridobili prikaz divjih odlagališč, na katerih naj bi bili tudi nevarni odpadki v obdobju od 2016 do 2021, kar prikazuje Slika 12.

²¹³ [URL: <https://ms.geo-zs.si/>], 8. 8. 2022.

²¹⁴ [URL: https://www.geopedia.world/?locale=sl#T313_x1672943.985013827_y5801202.662940108_s9_b2852], 8. 8. 2022.

Slika 12 Divja odlagališča z nevarnimi odpadki od 2016 do 2021



Vir: podatki društva Ekologi brez meja.

Pri tem pa opozarjamo na vprašanje zanesljivosti navedenih podatkov, na kar je v preteklosti opozoril tudi IRSOP²¹⁵. Kljub temu pa menimo, da bi bilo ob dopolnjevanju baze potencialno onesnaženih območij treba opraviti vsaj pregled lokacij, kjer naj bi bile večje količine nezakonito odloženih odpadkov. Program ravnanja z odpadki je sicer predvidel tudi reševanje problematike nezakonitega odmetavanja odpadkov. Med letoma 2016 in 2020 naj bi se namreč kot stalna naloga izvajal ukrep Ažuriranje in vzdrževanje Registra divjih odlagališč²¹⁶. Register do konca leta 2021 še ni bil vzpostavljen.

Pojasnilo ministrstva

Register divjih odlagališč ni bil vzpostavljen, ker za to ni bilo dane zakonske podlage. Pri pregledu podatkov tako imenovanega registra je ministrstvo ugotovilo precej netočnosti, zato tudi ni nadgrajevalo sistema. Podobne ugotovitve so navajali tudi na IRSOP. 104. člen ZVO-1, ki govori o registru varstvu okolja, ne zajema tovrstnih podatkov, zato je ministrstvo pri izdelavi novega programa ravnanja z odpadki to poglavje v celoti prenovilo in pri tem uporabilo termin Potencialno onesnažena območja, kar bo v prihodnosti del Informacijskega sistema okolja, ki ga določa 105. člen ZVO-1.

²¹⁵ Program ravnanja z odpadki.

²¹⁶ Tudi v primeru divjih odlagališč naj bi bile pripravljene strokovne podlage, pripravljen načrt sanacij območij ter določen prioriteten vrstni red za izvedbo sanacij.

Gre za potencialno onesnažena območja ter bo šele treba ugotoviti, katera območja so tudi dejansko onesnažena. Za vsako sanacijo bo predhodno treba ugotoviti obseg in vrsto onesnaženja. Predhodne preiskave terena bodo obsegale zlasti natančen pregled odloženih odpadkov (geološke vrtime in analiza odpadkov oziroma ugotavljanje nevarnih lastnosti odpadkov), nato sledi pregled stanja podzemne vode na širšem območju domnevnega onesnaženja. Če bodo analize izkazovale prisotnost odpadkov z nevarnimi lastnostmi in onesnaženost podzemne vode, se bo ustrezno pripravil scenarij sanacije.

Ministrstvo torej (decembra 2021) še ne ve, ali in na koliko izmed 532 potencialno onesnaženih območij se nahajajo tudi nevarni odpadki, stanje pa bo ugotavljalo sproti. Pri tem pa po naši oceni obstaja tveganje, da se na nekaterih izmed teh območij nahajajo tudi nevarni odpadki²¹⁷.

Po navedbah ministrstva so bile v decembru 2021 načrtovane 3 predhodne preiskave²¹⁸, v izvajanju pa je bila še preiskava tal na območju sicer že saniranega preteklega bremena²¹⁹. Ocenjujemo, da je obseg preiskav majhen v primerjavi z obsegom potencialnih preteklih bremen, zaradi česar bi ministrstvo moralo število načrtovanih preiskav povečati.

Ministrstvo bo, v skladu z ReNPVO20-30 za navedena območja moralo pripraviti tudi metodologijo za določitev vrstnega reda sanacije območij²²⁰. Kot izhaja iz zaključnega poročila so bili za potencialno onesnažena območja sicer že zbrani podatki o osnovnih lastnostih tal, ali ležijo na območjih varovanja ter vodno občutljivih območjih – Natura 2000, vodovarstvenih in poplavnih območjih. Pri tem je zaskrbljujoč podatek, da se ena tretjina oziroma 184 od 532 lokacij v evidenci nahaja neposredno ob vodotoku. Pripravljalci zaključnega poročila opozarjajo še, da znaten delež potencialno onesnaženih območij leži na vodopropustnih območjih sipkih prodno-peščenih nanosov ali karbonatnih kamnin, kar oboje predstavlja izjemno občutljiva območja, zaradi česar je stanje še toliko bolj pereče. Navedeni podatki naj bi sicer po mnenju pripravljavcev zaključnega poročila že zadoščali za oblikovanje kriterijev in meril za opredelitev lokacij, ki predstavljajo največje potencialno tveganje za zdravje ljudi in/ali slabše stanje okolja. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ministrstvo še ni pripravilo metodologije oziroma je bila ta še v pripravi.

Pojasnilo ministrstva

Model za rangiranje potencialno onesnaženih območij je v zaključni fazi ter bo podlaga za določitev lokacij, za katere bo treba izvesti tako imenovane predhodne preiskave. Ministrstvo ocenjuje, da bo število lokacij, za katere bo treba izvesti predhodne preiskave, bistveno manjše od sedanjih evidentiranih lokacij. Program predhodnih preiskav bo na novo opredeljen do konca meseca septembra 2022, za obdobje 2022–2023.

²¹⁷ Več kot polovica izmed potencialno onesnaženih območij naj bi bila zanemarjena in nevzdrževana. Pogosto naj bi bila območja v slabem stanju zaradi propadanja industrijskih in skladiščnih hal in drugih objektov, na teh območjih pa naj bi bila tudi velika prisotnost azbestnih materialov. Poleg preteklih pa naj bi se pojavljala tudi nova okoljska bremena.

²¹⁸ Industrijska cona Laze v Mestni občini Kranj, Kozoderčeva jama v Občini Rače - Fram ter opazovalni monitoring na območju gudronskih jam v Bohovi in Studencih.

²¹⁹ Preiskava tal na območju očiščene gramozne jame v Kidričevem.

²²⁰ Razen za Celjsko kotlino in Mežiško dolino.

Po mnenju ministrstva bi področje preteklih bremen morali najprej ustrezno umestiti v zakonodaji²²¹. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je vlada lahko na podlagi ZVO-1 del okolja ali posamezno območje s predpisom določila kot degradirano okolje, kadar so bili preseženi ustrezni standardi kakovosti okolja. Za sanacijo je bila odgovorna država, kadar ukrepanja ni mogoče naprtiti določenim ali določljivim povzročiteljem ali ni pravne podlage, da se obveznosti naložijo povzročitelju obremenitve, ali posledic ni mogoče drugače odpraviti. ZVO-1 pa zajema tudi določbe, ki urejajo odgovornost za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode.

Od ministrstva smo prejeli strokovne podlage za zakonsko ureditev področja preteklih bremen, ki so bile za ministrstvo pripravljene v letu 2015 in so vsebovale predlog sprememb in dopolnitev ZVO-1. Iz obrazložitve predloga sprememb in dopolnitev ZVO-1 izhaja, da je obstoječa ureditev nezadostna za reševanje primerov sanacije območij, na katerih je okolje čezmerno obremenjeno zaradi preteklih dejavnosti oziroma dogodkov, ZVO-1 pa podnormiran. Predlog zakonskih sprememb in dopolnitev ZVO-1 iz leta 2015 predvideva novo poglavje, ki naj bi med drugim definiralo preteklo okoljsko škodo, odgovornost za odpravo njenih posledic, evidentiranje ter naložitev ukrepov za odpravo posledic pretekle okoljske škode, primarno in subsidiarno ukrepanje države, odgovornost za stroške odprave posledic ter financiranje odprave posledic okoljskih škod, ki jih nosi država (predvideno je bilo, da se financirajo iz Eko sklada, Slovenskega okoljskega javnega sklada). Ureditev področja preteklih bremen v zakonodaji (definiranje pojma, opredelitev sanacije, zagotovitev finančnih sredstev za izvajanje sanacij v okviru sklada) je v letu 2016 predlagal tudi IRSOP.²²²

Ministrstvo med izvajanjem revizije ni znalo pojasniti, kdaj bo navedeno področje ustrezno zakonsko urejeno ter ali bo urejeno bodisi v okviru dopolnitve obstoječega ZVO-1 bodisi v okviru posebnega zakona. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da ministrstvo področja preteklih bremen v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni obravnavalo kot prioriteto.

Ukrep ministrstva

Z ZVO-2 je bila v 58. členu podana pravna podlaga za določitev območij okoljskih omejitev (zlasti območja neaktivnih, opuščenih in drugih odlagališč odpadkov, opuščena industrijska območja in drugo). Zakon določa, da vlada predpiše merila za določitev območij okoljskih omejitev ter pravila, ki na teh območjih omejujejo posege v okolje in zagotavljajo spremljanje stanja okolja. V tem predpisu pa lahko vlada določi tudi obveznost sanacije okolja ali dela okolja.

V sedmem odstavku 58. člena ZVO-2 je določeno, da ministrstvo vodi in vzdržuje zbirko podatkov o območjih okoljskih omejitev ter zagotovi, da se ta zbirka podatkov vključi v seznam zbirk podatkov o pravnih režimih, kot jo ureja zakon o urejanju prostora. Ministrstvo je pojasnilo, da bo na podlagi

²²¹ Da je ureditev področja v ZVO-1 pomanjkljiva, izhaja tudi iz zbornika V PRETEKLOSTI ONESNAŽENA OBMOČJA: KAKO NAPREJ?; Zbornik referatov in razprav št. 3/2019, Državni svet Republike Slovenije, junij 2019, str. 11, [URL: http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/e-zbornik_v_preteklosti_onesnazenja_obmocja_kako_naprej.pdf], 8. 8. 2022.

²²² Predlog sprememb in dopolnitev veljavnega Zakona o varstvu okolja: IRSOP, junij 2016, št. 0618-11/2016/30 z dne 8. 6. 2016.

teh določb bazo potencialno onesnaženih območij umestilo v zbirko podatkov o območjih okoljskih omejitev.

Ocenjujemo, da ministrstvo s predlogom ZVO-2 ni v celoti odpravilo ugotovljene nesmotrnosti, ki se nanaša na celostno zakonsko ureditev področja preteklih bremen, saj med drugim ni uredilo financiranja sanacij preteklih bremen²²³. Da bo treba za sistemsko ureditev področja preteklih bremen sprejeti ustrezno zakonodajo, izhaja tako iz pojasnila ministrstva kot iz Programa ravnanja z odpadki in Programa preprečevanja odpadkov Republike Slovenije (2022), ki ga je vlada sprejela po sprejemu ZVO-2. Navedeni program predvideva izvedbo ukrepa Zakonska ureditev področja sanacije v preteklosti onesnaženih območij, pričakovani rezultat pa je sistemsko ureditev področja. Navedeni ukrep naj bi ministrstvo izvedlo z dopolnitvijo ZVO-2 ali s sprejemom novega zakona.

Ocenjujemo, da bi ministrstvo moralo pristopiti k sistematični identifikaciji onesnaženih območij (in posledično k bolj sistematičnemu pristopu k njihovem saniranju) že prej kot v letu 2020. Iz dokumentov, ki jih je ministrstvo pripravilo v preteklosti, na primer ReNPVO05-12, lahko sklepamo, da se ministrstvo navedene problematike zaveda že dlje časa. Predvsem pa ocenjujemo, da bi ministrstvo moralo intenzivirati aktivnosti na področju preteklih bremen, kar vključuje tako zakonsko ureditev kot izvajanje vsaj že predvidenih aktivnosti v strateških dokumentih.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj poveča obseg tako imenovanih predhodnih preiskav, s katerimi preverja, katera potencialna pretekla bremena bo treba sanirati ter kje se nahajajo tudi nevarni odpadki.

Ministrstvu priporočamo, naj intenzivira aktivnosti na področju preteklih bremen, kar vključuje tako zakonsko ureditev področja kot izvajanje vsaj že predvidenih aktivnosti v strateških dokumentih.

²²³ Tako strokovne podlage za zakonsko ureditev področja preteklih bremen, ki so bile za ministrstvo pripravljene v letu 2015, kot Predlog sprememb in dopolnitev veljavnega Zakona o varstvu okolja IRSOP iz leta 2016 zajemata predlog, da se zagotovijo finančna sredstva za izvajanje sanacij v okviru sklada.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost **Ministrstva za okolje in prostor** pri zagotavljanju preprečevanja nastajanja nevarnih odpadkov in ravnanja z njimi v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2021. Revizijo smo izvedli na ministrstvu z organi v sestavi. Učinkovitost zagotavljanja preprečevanja nastajanja nevarnih odpadkov in ravnanja z njimi smo presojali tako, da smo ugotavljali, ali ministrstvo zagotavlja ustrezne podatke, načrtuje ravnanje z nevarnimi odpadki in zagotavlja preprečevanje njihovega nastajanja ter ali izvaja ukrepe za ustrezno ravnanje in nadzor nad nevarnimi odpadki.

Menimo, da je bilo ministrstvo pri zagotavljanju preprečevanja nastajanja nevarnih odpadkov in ravnanja z njimi v obdobju, na katero se nanaša revizija, **delno učinkovito**.

Podatki o nevarnih odpadkih so se, skupaj s podatki o drugih odpadkih, vodili v informacijskem sistemu o ravnanju z odpadki (IS Odpadki). Za IS Odpadki je bilo odgovorno ministrstvo, vzdrževala, upravljala in nadgrajevala pa ga je Agencija Republike Slovenije za okolje (ARSO). Kakovost zbranih podatkov o nastalih nevarnih odpadkih in ravnanju z njimi je ARSO skušala zagotavljati s kontrolami, vgrajenimi v IS Odpadki, ter z nudenjem podpore uporabnikom IS Odpadki. ARSO podpore uporabnikom ni organizirala tako, da bi sistematično zbrala podatke o tem, koliko je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, vseh zahtev za podporo uporabnikom ter koliko od teh je bilo rešenih. ARSO ni pojasnila, kako je zagotavljala, da so bile rešene vse poizvedbe oziroma pripombe ali da so bile rešene v primernem času.

V IS Odpadki vgrajene kontrole naj bi omogočale bolj dosledno poročanje uporabnikov IS Odpadki, kar lahko prispeva k bolj kakovostnim podatkom. Ministrstvo je skupaj s Statističnim uradom Republike Slovenije (SURS) konec obdobja, na katero se nanaša revizija, ustanovilo delovno skupino za nadgradnjo IS Odpadki s predstavniki SURS, ministrstva in ARSO. Iz dokumentacije izhaja, da IS Odpadki v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imel vzpostavljenih nekaterih kontrol za učinkovit zajem in obdelavo podatkov in da bo potreboval več nadgradenj. ARSO ni imela zapisane in uradno sprejete strategije razvoja IS Odpadki. Vendar je bil ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, v okviru delovne skupine pripravljen popis potrebnih nadgradenj IS Odpadki, ki naj bi se v prihodnosti sproti nadgrajeval in dopolnjeval glede na potrebe.

ARSO ni izvajala kontrole zbranih podatkov o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi v zadostni meri in jih ni poglobljeno analizirala. Na podlagi dogovora je zbrane podatke posredovala SURS, ki jih je statistično obdelal ter v agregirani obliki posredoval na ARSO. ARSO je za namen obdelave podatkov razpolagala z različnimi programskimi orodji, ni pa imela vzpostavljenega posebnega podatkovnega skladišča, ki bi po našem mnenju omogočalo preprost dostop do podatkov o odpadkih in njihovo učinkovito analizo.

Merljivi cilji na področju ravnanja z nevarnimi odpadki v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso bili določeni, čeprav določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni in časovno določeni cilji, tudi v povezavi s hierarhijo odpadkov, pripomorejo k večji odgovornosti vseh deležnikov na področju nevarnih odpadkov. Nacionalni program varstva okolja, ki ga pripravi ministrstvo in ki bi cilje lahko določil, do leta 2020 ni bil sprejet. Zamujala je tudi priprava in sprejem Programa ravnanja z odpadki in programa preprečevanja odpadkov Republike Slovenije, in sicer približno za pol leta. Navedeni program vsebuje splošne cilje, ki se nanašajo na vse odpadke, ne le nevarne, določa pa tudi nekatere posebne cilje, ki so povezani s posameznimi tokovi nevarnih odpadkov, na primer azbestom in

polikloriranimi bifenili. Tudi ukrepi niso bili navedeni posebej za nevarne odpadke, pač pa se nanašajo na vse odpadke skupaj. Ministrstvo tudi ni pripravilo scenarija za ravnanje z nevarnimi odpadki ob izrednih dogodkih, ki je bil predviden z nacionalnim programom varstva okolja.

Ministrstvo spremlja ravnanje z nevarnimi odpadki na podlagi podatkov, ki jih ARSO zbere z IS Odpadki. Podatke analizira le v okviru priprave programa ravnanja z odpadki, torej na vsakih 6 let. V skladu z Uredbo o odpadkih bi sicer moralo vsako leto opraviti analizo podatkov o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi ter jo objaviti na svojih spletnih straneh, vendar pa ministrstvo (ARSO) podatkov ne analizira v vsebinskem smislu, pač pa le objavi zbrane podatke iz letnih poročil deležnikov. V obdobju, na katero se nanaša revizija, tudi ni posodabljala kazalca okolja za nevarne odpadke. Prav tako kazalcev nismo mogli primerjati s cilji, ker ti niso bili postavljeni. Na podlagi podatkov o končnih postopkih obdelave nevarnih odpadkov ne moremo reči, da bi se vidno izboljšalo ravnanje z nevarnimi odpadki v smislu boljšega upoštevanja hierarhije odpadkov. V obdobju, na katero se nanaša revizija, ministrstvo tudi ni spremljalo izvajanja ukrepov iz programa ravnanja z odpadki. Prav tako ni bil določen način poročanja organov, ki so nosilci ukrepov. Za ukrepe, pri katerih smo preverili izvajanje, smo ugotovili, da ti v večini primerov niso bili izvedeni ali so bili izvedeni le delno.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, sicer posvečalo pozornost preprečevanju nastajanja odpadkov, manj pa je bilo aktivnosti za preprečevanje nevarnih odpadkov. Med izvajanjem revizije veljavni cilji in ukrepi v programu ravnanja z odpadki so se namreč na preprečevanje nastajanja nevarnih odpadkov nanašali le delno, izvajanja veljavnih ukrepov pa ministrstvo ni spremljalo. Izvajanje promocije preprečevanja nevarnih odpadkov je bilo omejeno na prvo polovico obdobja, na katero se nanaša revizija. Začelo je tudi nekatere aktivnosti za izboljšanje preprečevanja vseh odpadkov v podjetjih. Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor (IRSOP) je v enem primeru tudi ugotovil, da povzročitelj ni pripravil načrta, v katerem bi moral opredeliti ukrepe za preprečevanje odpadkov.

Na področju ravnanja z nevarnimi odpadki sodeluje več vrst deležnikov, in sicer zbiralci, predelovalci, odstranjevalci, posredniki ter prevozniki nevarnih odpadkov. Pravila za njihovo ravnanje ureja Uredba o odpadkih, ki ureja pravila ravnanja na področju vseh odpadkov, tako nevarnih kot nenevarnih, poleg tega pa so bila pravila ravnanja določena še v drugih predpisih za posamezne tokove nevarnih odpadkov posebej. Ta pravila so se nanašala na razvrščanje, skladiščenje, shranjevanje in označevanje ter prevoz in obdelavo nevarnih odpadkov, da se zagotovi, da se ti ne mešajo z drugimi odpadki ter da zaradi ravnanja z njimi ne pride do neželenih vplivov na okolje in zdravje ljudi. V obdobju, na katero se nanaša revizija, bi morala biti pripravljena in prenesena v slovenski pravni red še zakonodaja Evropske unije s področja odpadkov iz leta 2018, ki se nanaša tudi na nevarne odpadke, vendar do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni bila prenesena.

Na področju razvrščanja odpadkov na nevarne in nenevarne sta ministrstvo oziroma ARSO do neke mere podpirala izvirne povzročitelje pri pravilnem razvrščanju odpadkov, predvsem z nudenjem pomoči pri razvrščanju in poročanju, ne pa tudi na druge načine. Kljub temu da je v preteklosti in tudi v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri razvrščanju odpadkov prihajalo do napak, pa ARSO v primeru tveganja napačnega razvrščanja odpadkov, podatkov, ki so jih sporočali posamezni izvirni povzročitelji, ni kontrolirala.

Izvajanje upravnih postopkov za izdajo okoljevarstvenih dovoljenj in vpisov v evidence smo lahko preverili le za področje vseh odpadkov, ne le nevarnih odpadkov. Iz podatkov ARSO je razvidno, da je prihajalo pri tem do večjih zaostankov. Pri vseh kategorijah izdanih okoljevarstvenih dovoljenj, ki so povezana tudi s področjem nevarnih odpadkov, se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, poslabšal indikator v roku rešenih zadev in podaljšal povprečen čas reševanja zadev. Pri vpisih v evidence zbiralcev, prevoznikov, posrednikov ter trgovcev pa je pravočasnost izdaje potrdil ostala dokaj nespremenjena oziroma se je za zbiralce poslabšala. IRSOP je na podlagi pregleda okoljevarstvenih dovoljenj ugotovil nekatere pomanjkljivosti pri pisanju okoljevarstvenih dovoljenj, in sicer zastarele, preveč splošno napisane navedbe, ki niso bile vedno dovolj konkretizirane za posameznega zavezanca, ter neobstoj čistopisov izrekov okoljevarstvenih dovoljenj.

Sledljivost pošilk nevarnih odpadkov od njihovega nastanka do končnega postopka obdelave sta ministrstvo in ARSO zagotavljala z evidenčnimi listi in poročili o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi, o katerih so morali poročati deležniki. S predpisanim načinom izpolnjevanja evidenčnih listov je bilo omogočeno, da so bili vsi nastali nevarni odpadki lahko zabeleženi v IS Odpadki, ni pa bila zagotovljena tudi sledljivost vsem nevarnim odpadkom od nastanka do končnega postopka obdelave, saj se z evidenčnimi listi sledi pošiljki odpadkov, s poročili pa se omogoča pregled nad količinami poročenih odpadkov za preteklo leto.

Nadzor na področju nevarnih odpadkov opravlja IRSOP, za posamezno leto pripravi letni načrt dela ter zavezanca, za katere oceni, da predstavljajo večje tveganje za okolje, uvrsti v redni nadzor. IRSOP ocenjuje, da načeloma v obdobju 3 let zajame vse izvajalce obdelave ter zbiralce odpadkov. Za druge subjekte, na primer izvirne povzročitelje odpadkov, podobne ocene od IRSOP nismo pridobili.

Inšpektorji niso specializirani za področje nevarnih odpadkov. IRSOP posebne evidence o opravljenem nadzoru zgolj za področje nevarnih odpadkov ne vodi, zaradi česar smo od IRSOP lahko pridobili le podatke o opravljenih nadzorih na področju ravnanja z vsemi odpadki. Kljub temu da si IRSOP pri načrtovanju dela želi doseči, da večino dela sestavljajo redni nadzori, pa redni nadzor predstavlja manjši del opravljenih nadzorov na področju odpadkov, kar ocenjujemo kot manj ustrezno, saj IRSOP v redni nadzor vključi zavezanca, za katere oceni, da pomenijo večje tveganje za okolje. IRSOP ocenjuje, da stopnja skladnosti zavezancev z zahtevami zakonodaje na področju ravnanja z odpadki še ni zadovoljiva, saj je pogostost odkritih kršitev še prevelika. Menimo, da bi si IRSOP moral prizadevati predvsem za povečanje obsega rednega nadzora ter pričeti s sistematičnim iskanjem zavezancev, ki nezakonito ravnaajo z nevarnimi odpadki. IRSOP namreč sistematično ne izvaja nadzora, ki bi bil usmerjen v iskanje subjektov, ki brez ustreznih dovoljenj ravnaajo z odpadki, tudi nevarnimi. Na take primere IRSOP naleti na podlagi prijav ali v okviru akcij nadzora.

Ministrstvo še ni zagotovilo systemskega pristopa tako k inventarizaciji kot tudi sanaciji preteklih bremen, kljub temu da je bilo to predvideno s strateškimi akti. Čeprav naj bi se evidentiranje preteklih bremen v skladu s programom ravnanja z odpadki opravilo v letih 2017 in 2018, je ministrstvo bazo potencialno onesnaženih območij zagotovilo v sredini leta 2021. Ministrstvo bo bazo še dopolnjevalo, lokacije preteklih bremen bo moralo tudi razporediti glede na prioritetni vrstni red sanacij ter zagotoviti sanacije, za katere je subsidiarno pristojna država. Ministrstvo je sicer sanacije preteklih bremen izvajalo tudi pred pristopom k inventarizaciji preteklih bremen. V obdobju med letoma 2016 in 2020 je za področje preteklih bremen namenilo 7,3 milijona EUR, pri tem pa je v tem obdobju izvajalo sanacije preteklih bremen na območjih, kjer se po podatkih ministrstva niso nahajali tudi nevarni odpadki. Ministrstvo je med izvajanjem revizije načrtovalo sanacijo 2 preteklih bremen z nevarnimi odpadki. Čeprav po mnenju ministrstva področje preteklih bremen ni bilo

ustrezno sistemsko urejeno v Zakonu o varstvu okolja. Zaradi navedenega ter poznega pristopa k inventarizaciji preteklih bremen menimo, da ministrstvo področja preteklih bremen ni obravnavalo kot prioriteto ter bi moralo intenzivirati aktivnosti na navedenem področju.

4. Priporočila

Ministrstvu za okolje in prostor priporočamo, naj:

- pripravi interni dokument, iz katerega bodo jasno razvidne pristojnosti in odgovornosti ministrstva in Agencije Republike Slovenije za okolje glede strateškega načrtovanja prihodnjega razvoja IS Odpadki, njegovega operativnega delovanja, nadgradnje, zagotavljanja varnosti informacij in varovanja zbirk osebnih podatkov;
- prouči možnosti za odpravo varnostnih pomanjkljivosti v IS Odpadki;
- tudi v prihodnje pri sklepanju pogodb posebej pazi na to, da bodo vedno nanj prenesene tudi vse ustrezne avtorske pravice;
- prouči možnost, da bi vsaj nekatere izmed evidenc, ki se nanašajo na področje odpadkov, podprlo z informacijsko rešitvijo; prav tako naj za manjše evidence skupaj z Ministrstvom za javno upravo prouči možnosti vzpostavitve teh evidenc na razvojni platformi Evidenca2GO, ki je izrecno namenjena vzpostavitvi varnih in preglednih evidenc v državni upravi;
- prouči možnosti za vzpostavitev organizirane službe za pomoč uporabnikom IS Odpadki, ki bo zanje pripravljala ažurna navodila, odgovore na pogosta vprašanja, izobraževanja o uporabi IS Odpadki in ki bo zagotavljala, da so vse poizvedbe/zahteve za podporo uporabnikom zabeležene in razrešene; taka služba bi lahko na podlagi poizvedb uporabnikov tudi opredelila najpogostejše težave uporabnikov in predlagala nadgradnje, ki bi jih odpravile;
- prouči, katere izboljšave lahko ob obstoječih kadrovskih virih dejansko izvede in koliko ter kakšne vire bi potrebovalo, da bi izvedlo izboljšave, potrebne za vzpostavitev ustreznih podpornih mehanizmov za izvedbo ukrepa iz Resolucije o Nacionalnem programu varstva okolja za obdobje 2020–2030 na področju ravnanja z odpadki;
- pripravi strateški načrt za prihodnji razvoj IS Odpadki, ki bo odražal funkcionalnosti, ki jih mora imeti IS Odpadki, da bi postal učinkovito orodje ministrstva, Agencije Republike Slovenije za okolje in drugih deležnikov na področju odpadkov;
- prouči možnosti vzpostavitve podatkovnega skladišča; stroškovno učinkovito možnost za vzpostavitev podatkovnega skladišča lahko predstavlja na primer horizontalna platforma podatkovnega skladišča in sistema poslovne analitike Skrinja 2.0, ki jo organom državne uprave od leta 2020 nudi Ministrstvo za javno upravo;
- na področju nevarnih odpadkov določi nacionalne cilje, tako da bo omogočilo tudi spremljanje doseganja ciljnih vrednosti kazalcev na tem področju;
- poskrbi za posodobitev kazalca okolja za nevarne odpadke;
- pred sprejemom vsakega naslednjega programa ravnanja z odpadki, pripravi pregled izvajanja ukrepov v preteklem programu;
- predlaga Vladi Republike Slovenije ustrezen način spremljanja ukrepov, ki so zastavljeni v Programu ravnanja z odpadki in programu preprečevanja odpadkov Republike Slovenije, predvsem glede na to, da so za nekatere od njih odgovorni drugi nosilci in ne ministrstvo;
- prične ponovno izvajati analize načrtov gospodarjenja z odpadki ter vsaj za povzročitelje odpadkov, pri katerih nastane največ nevarnih odpadkov, skupaj s povzročitelji preveri, ali ter na kakšen način bi se dalo ukrepe za preprečevanje nevarnih odpadkov izboljšati;

- prouči, kakšen način organiziranja rednih sestankov med ministrstvom in organi v sestavi bi bil najbolj učinkovit in bi dosegel najboljše sodelovanje med organi, in naj ga vpelje;
- prouči, v katerih delih bi lahko bil postopek pisanja okoljevarstvenih dovoljenj še bolj poenoten in učinkovit, ter pripravi navodila za pisanje različnih vrst okoljevarstvenih dovoljenj;
- prouči, kako bi bilo najbolj učinkovito izboljšati sledljivost nevarnih odpadkov;
- prouči, ali bi bilo mogoče povečati aktivnosti na področju ravnanja z odpadki, predvsem povečati obseg izvedenih rednih nadzorov, ki jih načrtuje glede na zaznana tveganja za okolje, tudi v povezavi z zadostnostjo kadrovskih virov;
- prouči, kako bi v nadzor vključilo tudi sistematično iskanje nezakonitih zavezancev na področju ravnanja z odpadki;
- podrobneje spremlja ugotovitve inšpekcijskega nadzora s področja nevarnih odpadkov, kar bi omogočalo boljše prilagajanje nadzora;
- skupaj z Inšpektoratom Republike Slovenije za okolje in prostor preveri, v kakšni meri obstoječe pravne podlage omogočajo, da Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor že pred spremembo okoljevarstvenega dovoljenja za zaprto odlagališče Metava v inšpekcijskem postopku zagotovi izvedbo ukrepov za zmanjšanje negativnega vpliva na podzemne vode;
- poveča obseg tako imenovanih predhodnih preiskav, s katerimi preverja, katera potencialna pretekla bremena bo treba sanirati ter kje se nahajajo tudi nevarni odpadki;
- intenzivira aktivnosti na področju preteklih bremen, kar vključuje tako zakonsko ureditev področja kot izvajanje vsaj že predvidenih aktivnosti v strateških dokumentih.

Pravni pouk

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

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Ministrstvu za okolje in prostor, navadno elektronsko;
2. Ireni Majcen, priporočeno;
3. Juretu Lebnu, priporočeno;
4. Simonu Zajcu, priporočeno;
5. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
6. Državnemu zboru Republike Slovenije, navadno elektronsko.

*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