

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Porevizijsko poročilo

Nmnp_tjh_jlg sipcni

Ministrstva za okolje in prostor

Poslanstvo

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

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi

Ministrstva za okolje in prostor

1. UVOD

V revizijskem poročilu o pravilnosti in smotrnosti ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami v obdobju od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2007 št. 1209-5/2007-34 z dne 8. 4. 2009 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) ocenilo, da Ministrstvo za okolje in prostor pri ravnanju z izrabljenimi avtomobilskimi gumami ni bilo učinkovito.

Ker razkrite nesmotnosti niso bile odpravljene med revizijo, smo v revizijskem poročilu Ministrstvu za okolje in prostor podali zahtevo za predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo za okolje in prostor je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo¹. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Karl Erjavec, minister za okolje in prostor, so predstavljeni popravljalni ukrepi. V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ Dopis z dne 8. 7. 2009.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Strategija ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami

2.1.1 Opis nesmotnosti

V Resoluciji o Nacionalnem programu varstva okolja 2005–2012² (v nadaljevanju: ReNPVO 2005–2012) je v okviru Programa ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami ugotovitev, da letno nastane okoli 9.000.000 kilogramov izrabljenih avtomobilskih gum in da je trend naraščanja v korelaciji s številom registriranih vozil, spreminjanjem življenjske dobe vozila in številom letno prevoženih kilometrov. Poleg tega je ugotovljeno, da je ravnanje z izrabljenimi avtomobilskimi gumami urejeno s koncesionirano državno javno službo in da so koncesionarji v prvem letu izvajanja koncesije³ zbrali okrog 5.000.000 kilogramov izrabljenih avtomobilskih gum, kar je pod pričakovanji. V ReNPVO 2005–2012 so zato določeni naslednji cilji in ukrepi za doseg te ciljev:

Tabela 1: Strategija ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami

Cilji:

- vzpostavitev enotnega sistema zbiranja na celotnem območju Republike Slovenije;
 - preprečevanje neustreznega odlaganja;
 - hkratno zagotavljanje različnih možnosti predelave in odstranjevanja.
-

Ukrepi:

- povečan nadzor inšpekcijskih služb pri zavezancih za uporabo storitev javne službe ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami;
 - obveščanje imetnikov izrabljenih avtomobilskih gum;
 - analiza ustreznosti financiranja javne službe.
-

Vir: ReNPVO 2005–2012.

² Uradni list RS, št. 2/06.

³ V letu 2003.

Cilji iz ReNPVO 2005–2012 so v skladu z ureditvijo, ki je bila vzpostavljena že z Uredbo o načinu, predmetu in pogojih izvajanja gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami⁴ (v nadaljevanju: Uredba o gumah 2002), s katero so bile določene pravne podlage za vzpostavitev sistema ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami v Republiki Sloveniji, preprečevanja neustreznega odlaganja in zagotavljanja različnih možnosti predelave in odstranjevanja.

Ukrepi za doseganje ciljev, ki so zapisani v ReNPVO 2005–2012, niso nikjer podrobneje razčlenjeni. Tudi nosilci izvedbe in roki za izvedbo niso bili določeni, izdelana pa tudi ni bila ocena stroškov. Iz ukrepov za doseganje ciljev ni razvidno, za koliko naj bi se povečal inšpekcijski nadzor ter kakšni naj bi bili učinki povečanega nadzora, kako naj bi potekalo obveščanje imetnikov izrabljenih avtomobilskih gum ter trajanje ukrepa, in ni jasno, na kakšnih predpostavkah naj bi temeljila analiza ustreznosti financiranja javne službe.

Ministrstvu za okolje in prostor je bila naložena priprava načrta aktivnosti za podrobnejšo razčlenitev ukrepov za doseganje ciljev pri ravnanju z izrabljenimi avtomobilskimi gumami z navedbo odgovorne osebe in terminskim načrtom.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo za okolje in prostor je na podlagi ugotovljenih pomanjkljivosti delovanja sistema ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami kot gospodarske javne službe, konec leta 2008 pričelo načrtovati ukrepe in aktivnosti za nadgradnjo sistema ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami. Izhodišče za pripravo načrtovanih ukrepov je vzpostavitev učinkovitega sistema ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami, kar bo omogočilo doseganje zastavljenih ciljev. Bistven ukrep za doseg ciljev je sprememba predpisa o ravnanju z izrabljenimi avtomobilskimi gumami, ki nadgrajuje obstoječi koncesijski sistem v uveljavitev razširjene proizvajalčeve odgovornosti.

Ministrstvo za okolje in prostor je pri pripravi osnutka Uredbe o ravnanju z izrabljenimi gumami med določbe predpisa vključilo cilje glede prevzemanja in stopnje predelave izrabljenih avtomobilskih gum in na doseganje ciljnih stopenj vezalo predložitev in unovčevanje finančnega jamstva. Določeni so tudi način izračuna količine obveznega prevzema izrabljenih avtomobilskih gum in način izravnave pri prevzemu večje ali manjše količine, kot je bila z odločbo naložena zavezancu, ter finančno jamstvo zaradi poplčila stroškov zbiranja in predelave izrabljenih avtomobilskih gum, če niso izpolnjene obveznosti proizvajalca ali nosilca skupnega načrta ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami.

V skladu z osnovnimi načeli ravnanja z odpadki in ob upoštevanju hierarhije ravnanja z odpadki ima snovna predelava prednost pred energetsko. To je upoštevano tudi v Uredbi o načinu, predmetu in pogojih izvajanja gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami⁵ (v nadaljevanju: Uredba o gumah 2006), ki določa ravnanje z izrabljenimi avtomobilskimi gumami. Zaradi posebnosti pri ravnanju z izrabljenimi avtomobilskimi gumami je Ministrstvo za okolje in prostor pri pripravi sprememb predpisa ponovno proučilo smiselnost upoštevanja hierarhije ravnanja z odpadki pri ravnanju z izrabljenimi avtomobilskimi gumami. Ministrstvo za okolje je pri ravnanju z izrabljenimi avtomobilskimi gumami zaradi objektivnih težav pri snovni predelavi v preteklosti naredilo izjemo pri

⁴ Uradni list RS, št. 48/02.

⁵ Uradni list RS, št. 71/06.

upoštevanju hierarhije ravnanja z odpadki. V osnutku Uredbe o ravnanju z izrabljenimi gumami tako ni več dana prednost snovni predelavi izrabljenih avtomobilskih gum pred termično predelavo.

Ministrstvo za okolje in prostor je tudi predložilo načrt aktivnosti za podrobno razčlenitev ukrepov za doseganje ciljev na področju ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami, iz katerega so razvidne posamezne aktivnosti, odgovorne osebe za izvedbo teh aktivnosti ter tudi časovni okvir njihove izvedbe.

2.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Popravljalne ukrepe Ministrstva za okolje in prostor ocenjujemo kot *zadovoljive*.

2.2 Ugotavljanje količin izrabljenih avtomobilskih gum pri prevzemu

2.2.1 Opis nesmotnosti

Ministrstvo za okolje in prostor je zahtevalo, da morajo koncesionarji kot dokazilo o opravljenih storitvah gospodarske javne službe računom priložiti kopije evidenčnih listov o predaji izrabljenih avtomobilskih gum predelovalcem in kopije prevzemnih dokumentov, s katerimi predelovalec potrjuje prevzem teh odpadkov. Pri izvozu izrabljenih avtomobilskih gum v države članice Evropske unije je treba priložiti kopije mednarodnih tovarnih listov in kopije prevzemnega dokumenta ali drugega dokumenta o prevzemu, če mednarodnega tovarnega lista ni potrdil predelovalec izrabljenih avtomobilskih gum. Pri izvozu v tretje države je treba priložiti kopije potrjene izvozne carinske deklaracije. Koncesionarji tako pri posredovanju dokumentacije Ministrstvu za okolje in prostor za izvožene izrabljene avtomobilske gume niso posredovali kopije prevzemnega ali drugega dokumenta, ampak je Ministrstvo za okolje in prostor sprejelo kot verodostojno tisto količino, ki je bila zapisana na izvoznih obrazcih. Koncesionarji so prevzemali izrabljene avtomobilske gume pri povzročiteljih tako, da so količino določili s štetjem izrabljenih gum po posameznih kategorijah in z množenjem s povprečno maso izrabljenih avtomobilskih gum po posameznih kategorijah. Sistem ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami je bil takšen, da je omogočal, da v nekaterih primerih izrabljene avtomobilske gume pri oddaji v predelavo niso bile tehtane na javni tehtnici, pri tem pa bi to moralo biti zagotovljeno zaradi verodostojnih dokumentov, ki so podlaga za izplačilo. V enem primeru smo ugotovili, da se je pri tehtanju v maso oddanih izrabljenih avtomobilskih gum vključila tudi masa tovarnjaka. Ugotovili smo tudi, da se je masa praznega in polnega vozila na tehtalni list vnesla ročno ali iz podatkovne baze tehtnice in da so bile vnesene mase za ista vozila nekajkrat različne.

Ministrstvo za okolje in prostor ni vzpostavilo mehanizma, ki bi zagotavljal verodostojnost navedenih količin izrabljenih avtomobilskih gum, oddanih v predelavo, in je račune z dokazili potrjevalo, ne da bi preverjalo resničnost navedenih količin iz evidenčnih listov.

Ker ni bil vzpostavljen mehanizem, ki bi zagotavljal verodostojnost oddanih količin izrabljenih avtomobilskih gum v predelavo, obstaja tveganje, da se lahko izrabljene avtomobilske gume ponovno vrnejo v proces javne službe ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami. Koncesionarji in predelovalci imajo interes po vpisu večjih količin od dejansko oddanih, ker dobijo za to večje plačilo. Za potrditev enega kilograma izrabljenih avtomobilskih gum koncesionar prejme 0,145 evra.

Ministrstvu za okolje in prostor je bilo naloženo, da opredeli način ugotavljanja količin izrabljenih avtomobilskih gum pri prevzemu in določi mesto, kjer se ugotavljajo te količine.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo za okolje in prostor je v odzivnem poročilu navedlo, da potrjevanje opravljene storitve gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami temelji na potrditvi zahtevka za plačilo s priloženo spremno dokumentacijo, kot določa aneks št. 1 h koncesijski pogodbi. Ministrstvo za okolje in prostor je že med izvajanjem revizije pričelo s popravljivimi ukrepi za odpravo nesmotnosti, tako je v začetku leta 2008 pričelo s spremljanjem podatkov tudi o segmentu prevzemanja izrabljenih avtomobilskih gum in o zalogah pri koncesionarjih. Na sestanku s koncesionarji dne 6. 6. 2008 je bilo dogovorjeno, da se izdelajo enotna navodila za vse koncesionarje glede potrjevanja opravljenih storitev gospodarske javne službe. Z navodili je bil natančneje določen obseg dokazil, ki jih morajo koncesionarji predložiti v skladu s koncesijsko pogodbo in aneksi k pogodbi. Dogovorjeno je bilo, da bi bilo tehtanje izrabljenih avtomobilskih gum pri prevzemu neracionalno, zato je koncesionarjem dopuščena možnost, da se izrabljene avtomobilske gume tehtajo pri prevzemu ali po dostavi posamezne pošiljke h koncesionarju. Tako mora biti evidenčnemu listu o prevzemu izrabljenih avtomobilskih gum priložena ali kopija tehtalnega lista ali izpolnjena dogovorjena priloga o prevzetih izrabljenih avtomobilskih gumah, ki temelji na povprečnih težah posameznih kategorij izrabljenih avtomobilskih gum.

2.2.3 Ocena popravljivih ukrepov

Popravljalne ukrepe Ministrstva za okolje in prostor ocenjujemo kot *zadovoljive*.

Ob tem računsko sodišče opozarja, da naj Ministrstvo za okolje in prostor v osnutku Uredbe o ravnanju z izrabljenimi gumami dopolni obvezno vsebino načrta ravnanja z izrabljenimi gumami, ki naj vsebuje podatke o predvidenem načinu in obsegu prevzemanja izrabljenih gum od povzročiteljev odpadkov ter izvajalcev občinske javne službe in predvidenem načinu preverjanja mase prevzetih izrabljenih gum in oddanih izrabljenih gum v predelavo. S tem bo zagotovljeno ustrezno določanje količin izrabljenih avtomobilskih gum, ki so prevzete in oddane v predelavo tudi potem, ko bo s sprejemom Uredbe o ravnanju z izrabljenimi gumami koncesijski sistem nadgrajen v sistem razširjene proizvajalčeve odgovornosti.

2.3 Izbor izvajalcev gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami

2.3.1 Opis nesmotnosti

Koncesijska pogodba na podlagi Uredbe o gumah 2002 je bila sklenjena 13. 12. 2002 za obdobje petih let, z možnostjo podaljšanja za nadaljnjih pet let. Uredba o gumah 2006 pa določa, da ostanejo sklenjene koncesijske pogodbe v veljavi do izteka petletnega obdobja oziroma do sklenitve nove koncesijske pogodbe, če izbor koncesionarjev ne bi bil zaključen do izteka petletnega obdobja. Ministrstvo za okolje in prostor je 13. 12. 2007 s koncesionarji za ravnanje z izrabljenimi avtomobilskimi gumami podpisalo aneks št. 2, s tem pa je veljavnost koncesijske pogodbe podaljšalo do 13. 12. 2008. Ministrstvo za okolje in

prostor med izvajanjem revizije ni načrtovalo postopka izbora koncesionarjev, zato do 13. 12. 2008 ni zaključilo postopka izbora novih koncesionarjev, koncesijska pogodba pa je takrat prenehala veljati.

Ministrstvo za okolje in prostor ni izvedlo novega javnega razpisa za izbor koncesionarjev, temveč je izbranim koncesionarjem podaljšalo veljavnost koncesijske pogodbe z aneksi; pri tem ostaja enak proces ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami s pomanjkljivostmi, ki so predstavljene v revizijskem poročilu.

Ministrstvu za okolje in prostor je bilo naloženo, da v odzivnem poročilu predloži dokazila o začetku postopka izbora izvajalcev gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo za okolje in prostor je v okviru svojih pristojnosti sprejelo odločitev, da ne pristopi k začetku postopka izbora izvajalcev gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami, ampak da nadomesti koncesijski sistem s sistemom razširjene proizvajalčeve odgovornosti. Ministrstvo za okolje in prostor je pripravilo osnutek Uredbe o ravnanju z izrabljenimi gumami, ki je medresorsko usklajena in je bila 6. 7. 2009 predložena Vladi Republike Slovenije v sprejem.

Ministrstvo za okolje in prostor navaja, da so v obdobju vzpostavitve javne gospodarske službe izrabljene avtomobilske gume predstavljale okoljski problem, ker so se nelegalno odlagale v okolju. Z vzpostavitvijo javne gospodarske službe so se nelegalno odložene izrabljene avtomobilske gume odstranile, vzpostavil se je tudi sistem njihovega zbiranja pri povzročiteljih. S predlaganim sistemom razširjene proizvajalčeve odgovornosti pa se nadgrajuje obstoječi sistem. Ravnanje z izrabljenimi avtomobilskimi gumami se v državah članih Evropske unije zagotavlja in izvaja v obliki razširjene odgovornosti proizvajalca, javne službe ali pa je prepuščeno delovanju trga. Izvajanje v obliki javne službe je dejansko izjema in prehodni, vmesni sistem. Pri nadgradnji javne službe v sistem razširjene proizvajalčeve odgovornosti je cilj, da se vzpostavi sodoben način ravnanja z odpadki, ki se usklajuje z ostalimi področji, kjer je razširjena proizvajalčeva odgovornost. Obenem se s spremembo sistema tudi zmanjšuje obremenitev javne uprave z administrativnimi postopki.

2.3.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Popravljalne ukrepe Ministrstva za okolje in prostor ocenjujemo kot *zadovoljive*.

2.4 Razmejitev nadzora nad izvajanjem gospodarske javne službe ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami

2.4.1 Opis nesmotnosti

Direktorat za okolje ter Inšpektorat za okolje in prostor sta nadzirala koncesionarje pri upoštevanju okoljevarstvenih predpisov, pri tem pa razmejitev nadzora ni bila natančno določena in se je podvajala, nadziralo se tudi ni izvajanje določil koncesijske pogodbe. Pri nobenem od koncesionarjev ni bil opravljen nadzor, ki bi se nanašal na preverjanje izvajanja določil koncesijske pogodbe.

Ministrstvu za okolje in prostor je bilo naloženo, da v odzivnem poročilu izkaže razmejitev nadzora nad izvajanjem gospodarske javne službe z navedbo nosilcev strokovno tehničnega, ekonomskega in inšpekcijskega nadzora.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo za okolje in prostor je v odzivnem poročilu navedlo, da osnutek Uredbe o ravnanju z izrabljenimi gumami uveljavlja razširjeno proizvajalčevo odgovornost, ki nadomešča gospodarsko javno službo. Tako z uveljavitvijo novega sistema nadzor nad izvajanjem gospodarske javne službe ne bo več potreben. Nadzor nad izvajanjem določil Uredbe o ravnanju z izrabljenimi gumami bodo izvajali inšpektorji Inšpektorata za okolje in prostor.

Ministrstvo za okolje in prostor načrtuje v skladu s sprejetim načrtom aktivnosti za podrobno razčlenitev ukrepov za doseganje ciljev na področju ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami nadzor pri koncesionarjih. V drugi polovici leta 2009 bo izveden nadzor Ministrstva za okolje in prostor pri koncesionarjih, ki bo obsegal strokovno tehnični nadzor Direktorata za okolje, inšpekcijski nadzor Inšpektorata za okolje in prostor in nadzor Službe za notranjo revizijo.

2.4.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Popravljalne ukrepe Ministrstva za okolje in prostor ocenjujemo kot *zadovoljive*.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o pravilnosti in smotrnosti ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami v obdobju od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2007 izdelalo Ministrstvo za okolje in prostor. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Karl Erjavec, minister za okolje in prostor, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in predložene dokumentacije Ministrstva za okolje in prostor. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

S popravljivimi ukrepi, ki jih je Ministrstvo za okolje in prostor izkazalo za ugotovljene nesmotrnosti pri ravnanju z izrabljenimi avtomobilskimi gumami v obdobju od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2007, so bili izvedeni postopki, ki zagotavljajo, da bodo nesmotrnosti odpravljene.

Ocenjujemo, da so ukrepi, ki jih je sprejelo Ministrstvo za okolje in prostor za odpravo nesmotrnosti, ugotovljenih pri reviziji pravilnosti in smotrnosti ravnanja z izrabljenimi avtomobilskimi gumami v obdobju od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2007, *zadovoljivi*.

Številka: 1209-5/2007-41

Ljubljana, 4. avgusta 2009

Tomaž Vesel,
prvi namestnik predsednika

Poslano:

1. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu, tu.



Bedimo 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

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 200 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96