



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri čezmejnem prometu
z odpadki



POSLANSTVO

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

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri čezmejnem prometu
z odpadki

Številka: 321-1/2012/76

Ljubljana, 14. februarja 2014

1. UVOD

V revizijskem poročilu o čezmejnem prometu z odpadki¹ je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Ministrstvu za kmetijstvo in okolje² (v nadaljevanju: ministrstvo) izreklo mnenje, da ministrstvo *ni bilo učinkovito pri spremljanju čezmejnih tokov odpadkov* in da ministrstvo, Carinska uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: carinska uprava) in Policija (v nadaljevanju: policija) *niso bili učinkoviti pri nadzoru nad čezmejnimi pošiljanjem odpadkov*.

Ker vse razkrite nesmotnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od ministrstva zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo³. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, 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 Št. 321-1/2012/64 z dne 19. 9. 2013.

² V skladu s 4. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/12) od 10. 2. 2012, ko je prisegel novi minister, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje nadaljuje z delom na delovnih področjih, ki jih je dotlej opravljalo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ter z delom Ministrstva za okolje in prostor, ki se nanaša na okolje.

³ Dopis št. 006-9/2012/12 z dne 17. 12. 2013.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Opredelitev podatkov za spremljanje čezmejnih tokov odpadkov in priprava analize čezmejnega prometa z odpadki

2.1.1 Opis nesmotrnosti

Ministrstvo ni zagotovilo popolnih, celovitih in zanesljivih podatkov, s katerimi bi lahko spremljalo količino, vrsto in izvor odpadkov, ki se uvažajo v Republiko Slovenijo zaradi predelave in odstranjevanja, ter količino, vrsto in državo namembnosti odpadkov, ki se zaradi predelave ali odstranjevanja izvažajo iz Republike Slovenije. Pomanjkljivosti podatkov o čezmejnih tokovih odpadkov, s katerimi so razpolagali ministrstvo, Agencija Republike Slovenije za okolje (v nadaljevanju: agencija) in carinska uprava, so:

- iz poročil o ravnanju z odpadki, ki jih morajo v skladu z 29., 35. in 42. členom Uredbe o odpadkih⁴ (v nadaljevanju: poročila o ravnanju z odpadki) ministrstvu predložiti povzročitelji, zbiralci in obdelovalci odpadkov, je mogoče pridobiti podatke o predelavi in odstranjevanju odpadkov v Republiki Sloveniji in o uvozu ter izvozu odpadkov za postopke obdelave in odstranjevanja v države članice Evropske unije (v nadaljevanju: države članice) in v države izven območja Evropske unije; podatki v poročilih o ravnanju z odpadki so glede izvora oziroma namembnosti odpadkov ločeni le na dve skupini, in sicer na skupino "držav članic" in skupino "držav izven območja Evropske unije", ni pa mogoče pridobiti podatkov o posameznih državah, iz katerih so odpadki prišli oziroma v katere so bili namenjeni;
- iz poročil o ravnanju z odpadki ni mogoče pridobiti popolnih podatkov o količini obdelanih in odstranjenih odpadkov v Republiki Sloveniji in o količini odpadkov, namenjenih v obdelavo in odstranjevanje izven Republike Slovenije, saj so podatki zbrani na podlagi poročil različnih udeležencev v verigi predaje odpadkov od povzročitelja do končnega predelovalca ali odstranjevalca odpadkov; zavezancem ni treba poročati o količini odpadkov, ki so jih predali posameznemu predelovalcu ali odstranjevalcu, in tudi ne o vrsti postopka predelave ali odstranjevanja, zato poročila o ravnanju z odpadki ne zagotavljajo popolne sledljivosti odpadkov, saj je količina predelanih in odstranjenih odpadkov zaradi predaj med posredniki lahko v nekaterih primerih precenjena ali pa podcenjena;
- agencija spremlja podatke o opravljenih pošiljkah odpadkov na podlagi izdanih soglasij za pošiljanje odpadkov, kar predstavlja zgolj 4 odstotke vseh uvoženih in 36 odstotkov vseh izvoženih odpadkov;

⁴ Uradni list RS, št. 103/11.

prijaviteljem ni treba pridobiti soglasij za pošiljanje odpadkov s seznama "zelenih" odpadkov⁵, zato iz evidenc agencije ni razviden pretežni del toka odpadkov v in iz Republike Slovenije, ki se nanaša na odpadka s seznama "zelenih" odpadkov;

- carinska uprava podatke o uvozu in izvozu odpadkov evidentira in spremlja prek carinskih deklaracij, ki jih morajo izpolniti organizatorji pošiljk odpadkov, ko odpadki prestopijo državno mejo; podatki iz carinskih deklaracij so manj zanesljivi, saj v carinsko deklaracijo ni treba vpisovati klasifikacijske številke odpadka, temveč zadošča vnos šifer C669 ali C670⁶ ter opis odpadka; opis odpadkov ni standardiziran, zato primerjava prometa z odpadki po vrstah odpadkov ni mogoča;
- carinska uprava evidentira uvoz in izvoz odpadkov med Republiko Slovenijo in državami izven območja Evropske unije, ne pa tudi prometa z odpadki med državami članicami; pregled tokov odpadkov v in iz Republike Slovenije zato ni celovit.

S primerjavo podatkov o prometu z odpadki z državami izven območja Evropske unije, ki so v poročilih o ravnanju z odpadki, s podatki o prometu z odpadki s temi državami, ki jih evidentira carinska uprava, smo ugotovili velike razlike v obsegu tokov odpadkov, čeprav gre za istovrstne podatke. Carinska uprava je leta 2011 evidentirala le 19 odstotkov odpadkov, ki so kot uvoženi prikazani v poročilih o ravnanju z odpadki, in 64 odstotkov odpadkov, ki so v poročilih o ravnanju z odpadki prikazovani kot odpadki, izvoženi iz Republike Slovenije. Teh razlik zaradi nepopolnosti podatkov ni bilo mogoče pojasniti, ocenili pa smo, da sta razloga za tolikšne razlike predvsem možnost večkratnega prikazovanja podatkov o predelavi in odstranjevanju odpadkov v poročilih o ravnanju z odpadki ter način evidentiranja odpadkov na carinskih deklaracijah, kot da se uvažajo surovine, čeprav gre za odpadke, katerih uvoz je prepovedan, ali pa bi bilo treba za njihov uvoz pridobiti soglasje pristojnega organa. Organizatorji pošiljk so se na tak način izogibali plačilu stroškov pridobitve soglasij in bančnih garancij za zavarovanje pošiljk odpadkov, kar je povečevalo tveganje, da za izvožene odpadke ni bila zagotovljena ustrezna predelava ali odstranitev, ali pa so bile presežene kapacitete za predelavo in odstranjevanje, zaradi česar pridobitev soglasja ne bi bila mogoča.

Ministrstvo doslej ni opravilo analize čezmejnih tokov odpadkov, zato ni bilo seznanjeno s pomanjkljivostmi evidenc posameznih organov. Ministrstvo ni opravljalo primerjave med različnimi evidencami čezmejnega pošiljanja odpadkov, zato ne pozna vzrokov za razlike med podatki. Ministrstvo ni imelo celovitega pregleda nad čezmejnem prometom z odpadki, zato ni prepoznavalo vseh tveganj, do katerih lahko prihaja na tem področju, in ni določalo ukrepov za njihovo odpravljanje.

Od ministrstva smo zahtevali izdelavo načrta aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za njihovo izvedbo, za opredelitev podatkov o čezmejnem prometu z odpadki, ki jih potrebuje za spremljanje izvajanja čezmejnega pošiljanja odpadkov, določitev virov teh podatkov, ciljev za izvedbo

⁵ Uredba (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov (UL L, št. 190/1 z dne 12. 7. 2006; v nadaljevanju: uredba o pošiljkah odpadkov) določa dva seznama odpadkov, in sicer v prilogi III seznam "zelenih" odpadkov in v prilogi IV "oranžni" seznam odpadkov. Pošiljke odpadkov s seznama "zelenih" odpadkov mora spremljati dokument na podlagi zahteve po splošnih informacijah, pošiljke odpadkov z "oranžnega" seznama pa transportni dokument in pisno soglasje pristojnega organa ciljne države in države odpreme.

⁶ Šifri C669 in C670 v skladu s sistemom integrirane carinske tarife Evropske skupnosti TARIC (Tarif Intégré de la Communauté) označujeta, da gre za promet z odpadki.

analize čezmejnega prometa z odpadki ter pripravo analize čezmejnega prometa z odpadki, s katero mora ugotoviti pomanjkljivosti sedanjega poročanja in manjkajoče podatke o čezmejnem prometu z odpadki, tveganja, ki izhajajo iz analize čezmejnih tokov odpadkov, in ukrepe za odpravo ugotovljenih tveganj.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo bo za zagotavljanje spremljanja in sledljivosti tokov odpadkov v in iz Republike Slovenije dopolnilo Uredbo o odpadkih tako, da bosta morala povzročitelj in zbiralec odpadkov za odpadke, poslane v obdelavo v druge države članice ali v tretje države, poročati tudi o vrsti postopka, kraju in izvajalcu obdelave. Tako bo mogoče iz poročil povzročiteljev in zbiralcev odpadkov pridobiti podatek o vrsti in celotni količini odpadkov⁷, ki so bili izvoženi iz Republike Slovenije. Uredba o odpadkih bo dopolnjena z določbo o obvezni analizi poročil o ravnanju z odpadki in objavi te analize na spletnih straneh ministrstva. Časovni načrt aktivnosti in osebe, odgovorne za pripravo sprememb in dopolnitev Uredbe o odpadkih, prikazuje tabela 1.

Tabela 1: Časovni načrt aktivnosti priprave sprememb in dopolnitev Uredbe o odpadkih

Aktivnost	Rok izvedbe	Izvajalec aktivnosti	Oseba, odgovorna za izvedbo
Priprava osnutka uredbe	Januar 2014	Direktorat za okolje	Direktor Direktorata za okolje
Usklajevanje z deležniki			
Javna obravnava osnutka uredbe			
Medresorsko usklajevanje predloga uredbe	Februar 2014		
Sprejem uredbe na Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada)			

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

Za izdelavo operativnega programa ravnanja z odpadki bo ministrstvo pripravilo analizo podatkov o tokovih odpadkov iz poročil o ravnanju z odpadki, izdanih soglasjih za izvoz in uvoz odpadkov ter podatkov o obstoječih možnostih predelave in odstranjevanja posameznih vrst odpadkov iz izdanih okoljevarstvenih soglasij za obdelavo odpadkov. Na podlagi ugotovitev opravljene analize bo ministrstvo v operativnem programu ravnanja z odpadki pripravilo ustrezne usmeritve za čezmejni promet z odpadki. Časovni načrt izvedbe analize podatkov o čezmejnih tokovih odpadkov in osebe, odgovorne za izvedbo analize, so razvidni iz tabele 2.

⁷ Odpadki s seznama "zelenih" odpadkov in odpadki z "oranžnega" seznama odpadkov.

Tabela 2: Časovni načrt izvedbe analize podatkov o čezmejnih tokovih odpadkov

Aktivnost	Rok izvedbe	Izvajalec aktivnosti	Oseba, odgovorna za izvedbo
Pregled podatkov o čezmejnih tokovih odpadkov iz poročil zavezancev	Marec 2014	Direktorat za okolje, zunanji sodelavci	Direktor Direktorata za okolje
Pregled soglasij za uvoz in izvoz odpadkov	April 2014		
Pregled možnosti obdelave posameznih vrst odpadkov iz izdanih okoljevarstvenih soglasij	April 2014	Direktorat za okolje	

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

Za celovito evidenco tokov odpadkov bo ministrstvo nadgradilo informacijski sistem za odpadke⁸ tako, da bo omogočil elektronsko podporo spremljanja pošilk odpadkov z listinami iz uredbe o pošilkah odpadkov. Glede na razpoložljiva sredstva bo nadgradnja informacijskega sistema o odpadkih izvedena leta 2015. Za pripravo pravne podlage za nadgraditev informacijskega sistema je odgovoren direktor Direktorata za okolje, za izvedbo nadgradnje informacijskega sistema pa direktor agencije.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Opisani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je izdelalo načrt aktivnosti za pripravo sprememb in dopolnitev Uredbe o odpadkih s podatki o vrsti postopka, kraju in izvajalcu obdelave za vse tokove odpadkov v in iz Republike Slovenije. Ministrstvo bo v analizi čezmejnega prometa z odpadki proučilo podatke o čezmejnih tokovih odpadkov iz poročil zavezancev za poročanje o odpadkih, iz izdanih soglasij za uvoz in izvoz odpadkov ter podatke o možnosti obdelave odpadkov na ozemlju Republike Slovenije iz izdanih okoljevarstvenih dovoljenj. Ministrstvo je izdelalo načrt aktivnosti za izvedbo te analize, na podlagi ugotovitev pa bo izdelalo usmeritve za čezmejno pošiljanje odpadkov v operativnem programu ravnanja z odpadki.

2.2 Priprava operativnega programa ravnanja z odpadki

2.2.1 Opis nesmotnosti

Uredba o izvajanju uredbe (ES) št. 1013/2006 o pošilkah odpadkov⁹ (v nadaljevanju: uredba o izvajanju uredbe o pošilkah odpadkov) v 3. členu določa, da ima pri pošilkah odpadkov iz Republike Slovenije, ki so namenjene za odstranjevanje, prednost odstranjevanje v Republiki Sloveniji pred odstranjevanjem v tujini, če so za posamezno vrsto odpadkov v skladu z operativnimi programi ravnanja z odpadki razpoložljive zmogljivosti za odstranjevanje. Odstranjevanje odpadkov v državah članicah ima prednost pred odstranjevanjem v državi, ki ni država članica. Enako velja tudi za mešane komunalne odpadke, ki so zbrani pri gospodinjstvih in drugih povzročiteljih.

⁸ Vzpostavljen 1. 1. 2013 na podlagi 52. člena Uredbe o odpadkih.

⁹ Uradni list RS, št. 71/07.

V Republiki Sloveniji sta bila v obdobju od leta 2009 do leta 2011 v veljavi Operativni program odstranjevanja polikloriranih bifenilov in polikloriranih terfenilov za obdobje od leta 2009 do konca leta 2012¹⁰ in Operativni program odstranjevanja odpadkov s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov¹¹, ki je obravnaval predvsem odstranjevanje komunalnih odpadkov. Na podlagi obstoječih operativnih programov ravnanja z odpadki ni bilo mogoče ugotoviti zmogljivosti odstranjevanja za vse vrste odpadkov v Republiki Sloveniji in tudi ne preveriti, ali so za posamezno vrsto odpadka glede na količino nastalih odpadkov zmogljivosti odstranjevanja v Republiki Sloveniji zadostne ali ne. Ocenili smo, da zato agencija ob izdaji soglasij za uvoz ali izvoz odpadkov za odstranjevanje zgolj ob izvedbi preveritev, ki jih zahteva uredba o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov, ni mogla ustrezno zagotoviti uresničevanja načela samozadostnosti odstranjevanja odpadkov. Ker operativni programi, ki bi celovito obravnavali predelavo in odstranjevanje vseh vrst nastalih in uvoženih odpadkov, ne obstajajo, ni bilo mogoče zagotoviti tudi spoštovanja načel bližine in prednosti predelave odpadkov pred odstranjevanjem.

Ministrstvo je moralo izdelati načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za pripravo operativnih programov ravnanja z odpadki, iz katerih bodo za odpadke, nastale v Republiki Sloveniji, in za odpadke, uvožene v Republiko Slovenijo zaradi odstranjevanja in predelave, razvidni načini odstranjevanja oziroma predelave glede na predvidene količine nastajanja teh odpadkov, uvoza in zmogljivosti odstranjevanja ter predelave v Republiki Sloveniji, državah članicah oziroma v drugih državah, pogodbenicah Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov prek meja in njihovega odstranjevanja¹² (v nadaljevanju: baselska konvencija).

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo bo do konca leta 2014 pripravilo program ravnanja z odpadki v skladu z 11. do 14. členom Uredbe o odpadkih. Program ravnanja z odpadki bo med drugim vseboval podatke o vrsti, količini in izvoru odpadkov, ki nastajajo na območju Republike Slovenije, ter ocene količin posameznih vrst odpadkov, ki bodo verjetno poslani iz ali v Republiko Slovenijo, oceno razvoja tokov odpadkov v prihodnosti, podatke o obstoječih sistemih za zbiranje odpadkov in glavnih napravah za odstranjevanje ter predelavo, vključno s sistemi zbiranja in napravami iz posebnih predpisov, ki urejajo odpadna olja, nevarne odpadke ali posamezne tokove odpadkov. V programu ravnanja z odpadki bodo določeni ukrepi za vzpostavitev mreže ustreznih in med seboj povezanih naprav za odstranjevanje odpadkov in predelavo mešanih komunalnih odpadkov, zbranih iz gospodinjstev in pri drugih povzročiteljih. Časovni načrt priprave operativnega programa ravnanja z odpadki in osebe, odgovorne za njegovo pripravo, so razvidni iz tabele 3.

¹⁰ Sklep vlade, št. 35400-2/2009/4 z dne 19. 3. 2009.

¹¹ Sklep vlade, št. 35402-1/2008/5 z dne 27. 3. 2008.

¹² Zakon o ratifikaciji Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja, Uradni list RS, št. 48/93, 85/04.

Tabela 3: Časovni načrt priprave operativnega programa ravnanja z odpadki

Aktivnost	Rok izvedbe	Izvajalec aktivnosti	Oseba, odgovorna za izvedbo
Pregled podatkov o čezmejnih tokovih odpadkov iz poročil zavezancev	Marec 2014	Direktorat za okolje, zunanji sodelavci	Direktor Direktorata za okolje
Pregled soglasij za uvoz in izvoz odpadkov	April 2014		
Pregled možnosti obdelave posameznih vrst odpadkov iz izdanih okoljevarstvenih soglasij	April 2014	Direktorat za okolje	
Analiza stanja ravnanja z odpadki	April 2014		
Priprava osnutka operativnega programa ravnanja z odpadki	Avgust 2004		
Usklajevanje z deležniki in uskladitev operativnega programa ravnanja z odpadki	Oktober 2014		
Javna obravnava osnutka operativnega programa ravnanja z odpadki	Oktober 2014		
Medresorsko usklajevanje operativnega programa ravnanja z odpadki	November 2014		
Sprejem operativnega programa ravnanja z odpadki na vladi	December 2014		

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Opisani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je izdelalo načrt aktivnosti z določitvijo posameznih aktivnosti in rokov ter oseb, odgovornih za izvedbo priprave operativnega programa ravnanja z odpadki.

2.3 Pogoji za preverjanje uresničevanja splošnih načel čezmejnega pošiljanja odpadkov

2.3.1 Opis nesmotnosti

Na podlagi sprejetih operativnih programov ravnanja z odpadki ni bilo mogoče ugotoviti zmogljivosti odstranjevanja in predelave posameznih vrst odpadkov v Republiki Sloveniji in ni bilo mogoče preveriti, ali so za posamezno vrsto odpadka glede na količino nastalih odpadkov zmogljivosti odstranjevanja in predelave v Republiki Sloveniji zadostne ali ne. Agencija zato ob izdaji soglasij za uvoz ali izvoz odpadkov za odstranjevanje in ob preverjanju pogojev za ugovarjanje predvidenim pošiljkam odpadkov zgolj ob izvedbi preveritev, ki jih zahteva uredba o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov, ni mogla ustrezno zagotavljati uresničevanja načela samozadostnosti odstranjevanja odpadkov in preveriti spoštovanja načel

bližine in prednosti predelave odpadkov pred odstranjevanjem. Ocenili smo, da je uredba o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov v tem delu pomanjkljiva, saj ne določa vseh postopkov za preverjanje zagotavljanja uresničevanja načela samozadostnosti in ravnanj za preveritev načel bližine ter prednosti predelave pred odstranjevanjem.

Ministrstvo je moralo izdelati načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in roka za pripravo sprememb in dopolnitev uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov, ki se nanašajo na določitev vseh postopkov, ter njihovo predložitev vladi, da bo mogoče pri izdaji soglasij za uvoz in izvoz pošiljk odpadkov v in iz Republike Slovenije ugotavljati spoštovanje načel samozadostnosti odstranjevanja odpadkov, bližine in prednosti predelave pred odstranjevanjem ter ugotavljanje obstoja pogojev za ugovore pošiljkam odpadkov.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

V programu ravnanja z odpadki, ki bo sprejet do konca leta 2014, bo ocena stanja na področju ravnanja z odpadki za leto 2012. Program ravnanja z odpadki bo načelno določal strategijo ravnanja s tokovi odpadkov in omogočal načelne odločitve o predelavi ali odstranjevanju različnih tokov odpadkov glede na usmeritve države. Tako bodo omogočene odločitve o ustreznosti uvoza in izvoza posameznih vrst odpadkov v državo. Poleg ocene v programu ravnanja z odpadki bo ministrstvo pri odločanju o uvozu ali izvozu posameznih pošiljk odpadkov upoštevalo tudi podatke iz vzpostavljene evidence izdanih okoljevarstvenih dovoljenj za obratovanje naprav za obdelavo odpadkov o vrsti in zmogljivosti naprav za obdelavo posameznih tokov odpadkov. Podrobne podatke o razpoložljivih kapacitetah naprav za obdelavo odpadkov bo pridobivalo tudi iz informacijskega sistema o odpadkih.

Ministrstvo bo s spremembami in dopolnitvami uredbe o pošiljkah odpadkov bolj natančno določilo pristojnosti posameznih organov v upravnem postopku za pridobivanje podatkov o storjenih prekrških in kaznivih dejanjih na podlagi okoljskih predpisov, s čimer bo vzpostavilo ustrezne podlage za ugovarjanje pošiljkam odpadkov. Časovni načrt priprave sprememb in dopolnitev uredbe o pošiljkah odpadkov ter osebe, odgovorne za njihovo pripravo, so razvidni iz tabele 4.

Tabela 4: Časovni načrt priprave sprememb in dopolnitev uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov

Aktivnost	Rok izvedbe	Izvajalec aktivnosti	Oseba, odgovorna za izvedbo
Priprava osnutka uredbe	Januar 2014	Direktorat za okolje, agencija, Inšpektorat	Direktor Direktorata
Pregled soglasij za uvoz in izvoz odpadkov	April 2014	Republike Slovenije za kmetijstvo in okolje (v nadaljevanju: inšpektorat), carinska uprava, policija	za okolje, direktor agencije
Analiza dosedanjega izrekanja kazni in primerjava z drugimi državami članicami	Maj 2014		
Dopolnitev osnutka uredbe	Avgust 2014		
Usklajevanje z deležniki in javna obravnava osnutka uredbe	September 2014		
Medresorska obravnava uredbe	Oktober 2014		
Sprejem uredbe na vladi	December 2014		

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Opisani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je izdelalo načrt aktivnosti, določilo roke in osebe, odgovorne za izvedbo aktivnosti priprave sprememb in dopolnitev uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov za pridobitev podatkov, potrebnih za izvedbo postopkov preverjanja temeljnih načel čezmejnega prometa z odpadki.

2.4 Predpis o vsebini in načinu vodenja registra varstva okolja

2.4.1 Opis nesmotrnosti

V skladu s 1. točko prvega odstavka 104. člena Zakona o varstvu okolja¹³ (v nadaljevanju: ZVO-1) bi morale ministrstvo zaradi izvajanja nalog in postopkov, določenih z ZVO-1, vzdrževati register varstva okolja. Register varstva okolja bi moral med drugim vsebovati tudi evidenco oseb, ki so pridobile okoljevarstvena dovoljenja v skladu z ZVO-1¹⁴. Podatki iz registra varstva okolja so javni, podrobnejšo vsebino in način vodenja registra pa bi moral v skladu z osmim odstavkom 104. člena ZVO-1 predpisati minister, pristojen za okolje. V skladu s 175. členom ZVO-1 bi moral biti register varstva okolja vzpostavljen v enem letu po uveljavitvi ZVO-1, to je do 7. 5. 2005.

¹³ Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 48/12, 57/12.

¹⁴ Register varstva okolja mora poleg evidence oseb, ki so pridobile okoljevarstveno dovoljenje v skladu z ZVO-1, vsebovati še evidenco izvajalcev gospodarskih javnih služb varstva okolja; evidenco oseb, ki imajo pooblastila ali potrdila za opravljanje dejavnosti varstva okolja v skladu z ZVO-1 oziroma v skladu z na njegovi podlagi izdanimi predpisi, in evidenco EMAS (sistem Evropske unije za okoljevarstveno vodenje organizacij).

Ocenili smo, da evidenca oseb, ki so pridobile okoljevarstvena dovoljenja, ni bila vzpostavljena v predpisanem obsegu in zato iz nje ni bilo mogoče pridobiti vseh podatkov, ki bi bili potrebni za ugotavljanje zmogljivosti odstranjevanja in predelave odpadkov ob izdaji soglasij za čezmejno pošiljanje odpadkov in preverjanje pogojev za ugovore predvidenim pošiljkam odpadkov. Evidenca ni bila vzpostavljena v predvidenem obsegu, ker minister, pristojen za okolje, ni predpisal podrobnejše vsebine in načina vodenja registra varstva okolja, kot to določa osmi odstavek 104. člena ZVO-1.

Ministrstvo je moralo izkazati izdelavo načrta aktivnosti s prikazom aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in roka za pripravo ter sprejem predpisa, ki podrobneje določa vsebino in način vodenja registra varstva okolja.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo načrtuje pripravo Pravilnika o podrobnejši vsebini in načinu vodenja registra za okolje, ki ga na podlagi pooblastila iz devetega odstavka 104. člena ZVO-1 izda minister, pristojen za okolje. V tabeli 5 je prikazan časovni načrt aktivnosti za sprejem predpisa in osebe, odgovorne za njegovo pripravo.

Tabela 5: Časovni načrt priprave Pravilnika o podrobnejši vsebini in načinu vodenja registra za okolje

Aktivnost	Rok izvedbe	Izvajalec aktivnosti	Oseba, odgovorna za izvedbo
Priprava osnutka pravilnika	Junij 2014	Direktorat za okolje, agencija	Direktor Direktorata za okolje, direktor agencije
Usklajevanje z deležniki	Julij 2014		
Javna obravnava osnutka	Avgust 2014		
Medresorska obravnava osnutka	September 2014		
Sprejem pravilnika	Oktober 2014		

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Opisani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je pripravilo časovni načrt aktivnosti s prikazom aktivnosti, nosilcev in roka za izvedbo priprave ter sprejema Pravilnika o podrobnejši vsebini in načinu vodenja registra varstva okolja.

2.5 Določitev kriterijev za izrekanje glob za kršenje okoljskih predpisov

2.5.1 Opis nesmotnosti

Prvi odstavek 50. člena uredbe o pošiljkah odpadkov določa, da morajo države članice določiti pravila za kazni, ki se uporabijo za kršitve določb uredbe o pošiljkah odpadkov. Predvidene kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne. 17. člen uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov določa prekrške za ravnanje v nasprotju z uredbo o pošiljkah odpadkov in določa globe za storjene prekrške v razponih, kar prikazuje tabela 6.

Tabela 6: Določitev prekrškov in razpona glob za prekrške v uredbi o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov

Št.	Prekrški iz prvega odstavka 17. člena uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov	Globa		
		Pravna oseba / samostojni podjetnik posameznik v evrih	Odgovorna oseba pravne osebe v evrih	Fizična oseba v evrih
1.	1., 2., 3., 4., 5., 9., 12., 13., 14., 15., 16. in 17. točka	od 10.000 do 40.000	od 1.500 do 4.100	od 800 do 1.200
2.	6., 7., 8., 10. in 11. točka	od 4.500 do 15.000	od 1.500 do 4.100	od 40 do 1.200

Vir: uredba o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov.

Ministrstvo za določitev glob v uredbi o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov ni določilo posebnih pravil. Ministrstvo tudi ni opravilo analize, s katero bi določilo dejavnike, ki vplivajo na velikost predvidenih glob, in kriterije za določitev velikosti glob za posamezno kršitev. Ministrstvo je navedlo, da je višino glob za prekrške v uredbi o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov določilo na podlagi Zakona o prekrških¹⁵ (v nadaljevanju: ZP-1), ZVO-1 in v velikostih, kot jih določajo drugi okoljevarstveni predpisi.

Ministrstvo je določilo velikost in razpon glob za prekrške pri čezmejnem pošiljanju odpadkov tako, da je zgornja meja kazni za kršitev predpisov o čezmejnem pošiljanju odpadkov za dve tretjini nižja od zgornje meje, določene z ZP-1. Ker ministrstvo ni opravilo analize, v kateri bi določilo dejavnike, ki vplivajo na sorazmernost, odvratilnost in učinkovitost kazni, velikosti in razpona kazni ni določilo na njeni podlagi, zato smo ocenili, da s predlagano določitvijo velikosti kazni v predpisanih mejah razponov ni ustrezno zagotovilo in prikazalo, da kazni za posamezne kršitve delujejo sorazmerno, odvratilno in učinkovito in da so bile pri določitvi njihove velikosti ustrezno upoštevani gospodarska korist, ki jo pridobi kršitelj zaradi kršitve, negativni vplivi kršitve na okolje in drugi stroški, ki zaradi kršitve nastanejo.

Opravili smo primerjavo razponov glob za kršitve predpisov o čezmejnem pošiljanju odpadkov z globami, ki jih določa ZVO-1, in z velikostjo ter razponom glob v primerljivih okoljevarstvenih predpisih, izdanih na podlagi ZVO-1. Upoštevali smo primerljive prekrške ravnanja z odpadki, ki jih določajo ZVO-1 in temeljna predpisa, ki urejata ravnanje z odpadki, Uredba o odpadkih in Uredba o odlaganju odpadkov na odlagališčih¹⁶. Ocenili smo, da je ministrstvo velikost glob za kršitve čezmejnega pošiljanja odpadkov določilo primerljivo z velikostjo glob za prekrške v predpisih, ki urejajo ravnanje z odpadki, saj je določilo enake zgornje meje kazni, kot jih določa Uredba o odlaganju odpadkov na odlagališčih. Čeprav je velikost glob določena primerljivo, pa taka opredelitev ne zagotavlja sorazmernosti, odvratilnosti in učinkovitosti predvidenih kazni, ker vsebina prekrškov ni primerljiva, pri določitvi njihove velikosti pa niso bili upoštevani dejavniki, kot so gospodarska korist, ki jo pridobi kršitelj zaradi kršitve, negativni vplivi kršitve na okolje in drugi stroški, ki nastanejo zaradi kršitve.

¹⁵ Uradni list RS, št. 29/11-UPB8, 21/13.

¹⁶ Uradni list RS, št. 61/11.

Vse globe za kršitve predpisov o čezmejnem pošiljanju odpadkov so določene v razponu. Ministrstvo je tako predvidelo, da bi prekrškovni organ pri izreku kazni za posamezno kršitev lahko upošteval specifične lastnosti in okoliščine njenega nastanka in glede na to določil velikost kazni. V skladu s prvim odstavkom 52. člena ZP-1 mora prekrškovni organ pri odločanju o kršitvah čezmejnega pošiljanja odpadkov odločati po hitrem postopku, zato lahko na podlagi tretjega odstavka 52. člena ZP-1 izreče le najnižjo predpisano velikost globe, razen če zakon ne določa drugače. Ministrstvo za določanje velikosti glob, ki so določene v razponu, v ZVO-1 ni predvidelo kriterijev za določitev kazni, prav tako pa v uredbi o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov ni predvidelo pravil za določanje kazni čezmejnega pošiljanja odpadkov. Prekrškovni organi so zato v vseh primerih, ne glede na obseg in posledice kršitve, izrekli le najnižje predpisane globe. Ocenili smo, da določitev razpona glob, ne da bi bili opredeljeni kriteriji za določitev velikosti globe pri posamezni kršitvi, ne zagotavlja izrekanja glob, ki so sorazmerne kršitvam, zato te ne delujejo odvračilno in ne bodo učinkovite, ker ne bodo zmanjševale pojavnosti kršitev. Zaradi odsotnosti kriterijev za določitev kazni, kadar so te določene v razponu, je bilo mogoče vse globe za prekrške na podlagi ZVO-1 in prekrške po predpisih, sprejetih na podlagi ZVO-1, izrekati le v velikosti najmanjše globe, kar ne omogoča prilagoditve kazni obsegu kršitve.

Ministrstvo je moralo izdelati načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za njihovo izvedbo za določitev predloga kriterijev za izrekanje glob za prekrške, ki se nanašajo na kršenje ZVO-1 in predpisov, sprejetih na njegovi podlagi, če so globe določene v razponih, ter predloga dopolnitev ZVO-1 z izdelanimi kriteriji.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Inšpektorat je v okviru medresorske delovne skupine na podlagi dosedanjih izkušenj pri izrekanju glob za tovrstne prekrške (pogostost kršitev, višina globe, teža prekrška, sorazmernost in odvračilnost) predlagal spremembe uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov. Te spremembe je posredoval računskemu sodišču, vendar je to ponovno opozorilo na 52. člen ZP-1, da je za izrekanje glob za prekrške v razponu treba določiti kriterije v ZVO-1 na podlagi opravljene posebne analize.

Ministrstvo je od Ministrstva za pravosodje pridobilo pravno mnenje¹⁷, iz katerega izhaja, da se za kršitve določb pravnih aktov Evropske unije, ki se v Republiki Sloveniji uporabljajo neposredno, lahko določijo prekrški in sankcije zanje z uredbo vlade. Uredbe Evropske unije imajo z vidika hierarhije pravnih aktov pravni učinek, primerljiv z zakonom, ki ga sicer sprejme Državni zbor Republike Slovenije. Po mnenju Ministrstva za pravosodje je zato pravno-sistemske pravilno, da kriterije za izrekanje glob, ko gre za kršitve uredb Evropske unije, poleg ZP-1 določa uredba vlade za izvajanje uredbe Evropske unije, ne pa področni zakon (v tem primeru ZVO-1), ki sicer ureja določeno področje. Uredba o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov že vsebuje kriterije za izrekanje glob v prekrškovnem postopku, saj kršitve ovrednoti glede na tip kršitelja in težo kršitve, kar se odraža v višini predpisane globe. Kriterije za razmejitev prekrškov glede na težo mora tako določiti organ, ki ta predpis sprejme (če gre za uredbo o izvajanju uredbe Evropske unije, uredbo sprejme vlada), in sicer v okvirih, ki jih določata drugi in šesti odstavek 17. člena ZP-1. Pravne osebe bi bile na primer lahko razdeljene v tri velikostne kategorije, za vsako velikostno kategorijo pa bi lahko bila določena globa v razponu; taka rešitev bi omogočala, da velika gospodarska družba, ki na leto obdeli sto tisoč ton odpadkov, s kršitvami uredbe Evropske unije povzroči

¹⁷ Št. 007-579/2013/69 z dne 10. 12. 2013.

veliko več škode kot mala družba z omejeno odgovornostjo, ki letno obdela le tisoč ton odpadkov. V posamičnem prekrškovnem postopku pa je treba upoštevati splošna pravila za odmero sankcije, ki jih določa 26. člen ZP-1. Prekrškovni organ mora zato v konkretnem prekrškovnem postopku v pisni odločbi navesti vse olajševalne ali oteževalne okoliščine, ki so vplivale na odmero sankcije. Ministrstvo za pravosodje meni, da bi lahko uredba za izvajanje uredbe Evropske unije, če teh okoliščin ne določa uredba Evropske unije, primeroma določila tiste oteževalne okoliščine, ki opravičujejo izrek sankcije v znesku, ki je višji od najnižje predpisane globe, določene z uredbo.

Ministrstvo v odzivnem poročilu navaja, da bo določanje kazni za čezmejno pošiljanje odpadkov ponovno proučilo in pripravilo analizo dosedanjega izrekanja kazni in opravilo primerjavo izrekanja kazni v drugih državah Evropske unije. Pripravilo je časovni načrt aktivnosti za pripravo in sprejem sprememb in dopolnitev uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov ter določilo osebe, odgovorne za njihovo pripravo, kar prikazujemo v tabeli 7.

Tabela 7: Časovni načrt izvedbe analize izrekanja kazni za kršenje predpisov o čezmejnem pošiljanju odpadkov in pripravo sprememb ter dopolnitev uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov

Aktivnost	Rok izvedbe	Izvajalec aktivnosti	Oseba, odgovorna za izvedbo
Priprava osnutka uredbe	Januar 2014	Direktorat za okolje, agencija, inšpektorat, carinska uprava, policija	Direktor Direktorata za okolje
Analiza dosedanjega izrekanja kazni in primerjava z drugimi državami članicami	Maj 2014	Direktorat za okolje, inšpektorat	
Dopolnitev osnutka uredbe	Avgust 2014	Direktorat za okolje, agencija, inšpektorat, carinska uprava, policija	
Usklajevanje z deležniki in javna obravnava osnutka uredbe	September 2014	Direktorat za okolje	
Medresorsko usklajevanje uredbe	Oktober 2014		
Sprejem uredbe na vladi	December 2014		

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*, saj ministrstvo ni izvedlo vseh aktivnosti, ki so bile zahtevane v revizijskem poročilu. Ministrstvo je v odzivnem poročilu sicer izkazalo, da je začelo urejati določitev velikosti in načina izrekanja glob za prekrške pri čezmejnem prometu z odpadki, ni pa izkazalo izdelave načrta aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo aktivnosti določitve predloga kriterijev za izrekanje glob za prekrške, ki se nanašajo na kršenje ZVO-1 in predpisov, sprejetih na njegovi podlagi, če so globe določene v razponih, ter predloga dopolnitve ZVO-1 z izdelanimi kriteriji, da bi uredilo sistem učinkovitega izrekanja kazni pri kršenju predpisov na področju okoljevarstva.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je zahtevani popravljalni ukrep izvedlo tako, da:

- je pripravilo predlog sprememb in dopolnitev uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov, ki se nanašajo na določitev kazni za ravnanja v nasprotju z uredbo o pošiljkah odpadkov ob upoštevanju pogostosti kršitev, višine globe, teže prekrška, sorazmernosti in odvračilnosti;
- je pridobilo mnenje Ministrstva za pravosodje, ki utemeljuje, da se pravila za določanje kazni čezmejnega pošiljanja odpadkov določijo v uredbi o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov;
- bo ponovno proučilo ureditev določanja kazni za področje čezmejnega pošiljanja odpadkov;
- je predložilo načrt aktivnosti priprave sprememb in dopolnitev uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov, ki se nanaša na določitev kršitev uredbe o pošiljkah odpadkov in sankcij zanje.

V revizijskem poročilu je bila zahtevana priprava načrta aktivnosti za spremembe in dopolnitve ZVO-1, ker smo ugotovili, da ministrstvo za določanje velikosti glob, ki so določene v razponu v ZVO-1 in v predpisih, ki so sprejeti na podlagi ZVO-1, kot sta Uredba o odpadkih in Uredba o odlaganju odpadkov, v ZVO-1 ni predvidelo kriterijev za določitev kazni. Prekrškovni organi so zato v vseh primerih, ne glede na obseg in posledice kršitve, izrekli le najnižje predpisane globe. Zaradi odsotnosti kriterijev za določitev kazni, kadar so te določene v razponu, je bilo mogoče vse globe za prekrške na podlagi ZVO-1 in prekrške po predpisih, sprejetih na podlagi ZVO-1, izreka le v velikosti najmanjše globe, kar ne omogoča prilagoditve kazni obsegu kršitve. Večina glob po ZVO-1 in predpisih, sprejetih na njegovi podlagi, je bila določena v razponu, zato so se zaradi odsotnosti kriterijev za določitev velikosti kazni na celotnem področju varstva okolja izrekale le najnižje predpisane kazni. Popravljalni ukrep je bil zahtevan za ureditev sistema izrekanja kazni na področju izvajanja okoljevarstvenih predpisov.

Navedb ministrstva v odzivnem poročilu ni mogoče v celoti šteti za ustrezno izveden popravljalni ukrep, saj s prikazanimi aktivnostmi ni zagotovilo popolne izvedbe zahtevanega popravljalnega ukrepa, ker:

- medresorska delovna skupina predvidenih sprememb in dopolnitev določitve prekrškov ter velikosti sankcij zanje ni določila na podlagi opravljene analize, s katero bi opredelila kriterije za določitev glob in njihove velikosti, zato smo ocenili, da tudi spremembe in dopolnitve kršitev in njihove velikosti ne zagotavljajo sorazmernosti, odvračilnosti in učinkovitosti predlaganih kazni; predlagane spremembe in dopolnitve načina ureditve kaznovalnega sistema se nanašajo le na določitev kazni pri čezmejnem pošiljanju odpadkov in ne na druge okoljevarstvene predpise;
- utemeljitev Ministrstva za pravosodje se nanaša zgolj na način določitve pravil za izrekanje kazni v uredbi o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov, ki opredeljuje ravnanja pri čezmejnem pošiljanju odpadkov na podlagi uredbe o pošiljkah odpadkov, ne pa tudi na ureditev načina kaznovanja v ZVO-1 in drugih okoljevarstvenih predpisih, da bi bili vzpostavljeni pogoji za ureditev načina izrekanja učinkovitih kazni na celotnem področju izvajanja okoljske zakonodaje;
- od ministrstva smo zahtevali predložitev načrta aktivnosti za določitev predloga kriterijev za izrekanje glob za prekrške, ki se nanašajo na kršenje ZVO-1 in predpisov, sprejetih na njegovi podlagi, če so globe določene v razponih, in za predlog dopolnitev ZVO-1 z izdelanimi kriteriji; izvedba analize dosedanjega izrekanja kazni pri čezmejnem pošiljanju odpadkov in primerjava izrekanja kazni se nanaša zgolj na to področje in ne zagotavlja vzpostavitve sistema učinkovitega izrekanja kazni na področju okoljevarstva.

2.6 Določitev pravil za določanje kazni pri čezmejnem pošiljanju odpadkov

2.6.1 Opis nesmotnosti

Globe za kršitve predpisov o čezmejnem pošiljanju odpadkov so določene v razponu. Ministrstvo je tako predvidelo, da bi prekrškovni organ pri izreku kazni za posamezno kršitev lahko upošteval specifične lastnosti in okoliščine njenega nastanka in glede na to določil velikost kazni. V skladu s prvim odstavkom 52. člena ZP-1 mora prekrškovni organ pri odločanju o kršitvah čezmejnega pošiljanja odpadkov odločati po hitrem postopku, zato lahko na podlagi tretjega odstavka 52. člena ZP-1 izreče le najnižjo predpisano globo, razen če zakon ne določa drugače. Glede na to, da ministrstvo ni določilo pravil za kazni, ki se uporabijo za kršitve določb uredbe o pošiljkah odpadkov, kot to določa 50. člen uredbe o pošiljkah odpadkov, in da višine kazni ni določilo na podlagi analize, s katero bi utemeljilo njihovo učinkovitost, sorazmernost in odvračilnost, smo ocenili, da pri določitvi podlag za izrekanje kazni ni ravnalo učinkovito.

Temeljni in poglobitveni cilj uredbe o pošiljkah odpadkov je varovanje okolja, zato morajo biti kazni za kršitve predpisanih določil v državah članicah določene tako, da ne spodbujajo tokov nezakonitih pošilk odpadkov prek držav, ki niso vzpostavile sorazmernih kazni in so zato manj odvračilne in učinkovite. Določitev kazni v skladu s predpisanimi kriteriji, ki se nanašajo na sorazmernost, odvračilnost in učinkovitost, je za posamezno državo članico pomembna tudi zato, da zmanjša tveganje za pretok nezakonitih pošilk prek svojega ozemlja. Evropska komisija je avgusta 2012 izdala poročilo o nastajanju nevarnih in drugih odpadkov, ravnanju z njimi in njihovem čezmejnem pošiljanju v državah Evropske unije v obdobju od leta 2007 do leta 2009¹⁸, v katerem je prikazala, da so kaznovalni sistemi držav članic zelo različni, razlikujejo pa se tudi razponi predvidenih kazni, saj administrativne globe znašajo od nekaj 100 evrov do več kot 100.000 evrov (Nemčija, Slovaška). Če kršenje predpisov, ki urejajo čezmejno pošiljanje odpadkov, povzroči večjo okoljsko škodo ali onesnaženje, znašajo kazni do 2 milijonov evrov (Češka) oziroma 15 milijonov evrov (Irska). Večina držav članic predvideva tudi zaporno kazen zaradi storitve kaznivih dejanj, povezanih s čezmejnem pošiljanjem odpadkov, ki znaša od šest mesecev do deset let.

Ministrstvo je moralo izdelati načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, nosilcev njihove izvedbe in rokov za izvedbo določitve pravil za določanje kazni čezmejnega pošiljanja odpadkov v skladu s 50. členom uredbe o pošiljkah odpadkov in dopolnitve uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov ter njeno predložitev vladi.

2.6.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo bo ob pripravi sprememb in dopolnitev uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov proučilo in opravilo analizo dosedanjega izrekanja kazni čezmejnega pošiljanja odpadkov ter izdelalo

¹⁸ Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o izvajanju Uredbe Sveta (EGS) št. 259/93 z dne 1. februarja 1993 o nadzoru in kontroli pošilk odpadkov znotraj Evropske skupnosti, v Skupnost in iz nje ter o izvajanju Uredbe (ES) št. 1013/2006 z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov, COM (2012) 448final, 7. 8. 2012.

primerjavo velikosti kazni z drugimi državami članicami in na podlagi te analize določilo velikosti glob. V tabeli 8 je prikazan časovni načrt aktivnosti za pripravo in sprejem sprememb in dopolnitev uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov ter osebe, odgovorne za njihovo pripravo.

Tabela 8: Časovni načrt izvedbe analize izrekanja kazni za kršenje predpisov o čezmejnem pošiljanju odpadkov in pripravo sprememb ter dopolnitev uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov

Aktivnost	Rok izvedbe	Izvajalec aktivnosti	Oseba, odgovorna za izvedbo
Priprava osnutka uredbe	Januar 2014	Direktorat za okolje, agencija, inšpektorat, carinska uprava, policija	Direktor Direktorata za okolje
Analiza dosedanjega izrekanja kazni in primerjava z drugimi državami članicami	Maj 2014	Direktorat za okolje, inšpektorat	
Dopolnitev osnutka uredbe	Avgust 2014	Direktorat za okolje, agencija, inšpektorat, carinska uprava, policija	
Usklajevanje z deležniki in javna obravnava osnutka uredbe	September 2014	Direktorat za okolje	
Medresorska obravnava uredbe	Oktober 2014		
Sprejem uredbe na vladi	December 2014		

Vir: odzivno poročilo ministrstva.

2.6.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Opisani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo bo opravilo analizo dosedanjega izrekanja kazni čezmejnega pošiljanja odpadkov in primerjalo način izrekanja kazni z drugimi državami članicami. Pripravilo je tudi časovni načrt aktivnosti in določilo nosilce, roke ter osebe, odgovorne za izvedbo aktivnosti priprave sprememb in dopolnitev uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov.

2.7 Določitev nalog in dejanj ter kadrovskih virov za izvedbo postopkov čezmejnega pošiljanja odpadkov

2.7.1 Opis nesmotrnosti

Agencija pri izdaji soglasij za čezmejno pošiljanje odpadkov ni izvajala vseh predpisanih postopkov, da bi zmanjšala tveganje nezakonitih pošiljk odpadkov. Za preveritev pogojev za ugovore predvidenim pošiljkam odpadkov ni pridobila popolnih, zadostnih in posodobljenih podatkov o predhodno ugotovljenih nezakonitih pošiljkah odpadkov, izrečenih prekrških in ugotovljenih kaznivih dejanjih na podlagi okoljevarstvenih predpisov ter ni pridobila podatkov o zmogljivosti odstranjevanja in predelave za

posamezne vrste odpadkov iz izdanih okoljevarstvenih dovoljenj. Agencija je vodila evidenco ugotovljenih nezakonitih pošilk odpadkov na podlagi podatkov, ki jih je pridobila med izvajanjem postopkov za izdajo soglasij, v evidenco pa ni sproti vključevala podatkov o ugotovljenih nezakonitih pošilkah odpadkov, ki bi jih morala pridobiti od inšpektorata, carinske uprave in policije. Evidenco je posodabljala le ob koncu koledarskega leta, ko je od pristojnih institucij pridobila podatke o nezakonitih pošilkah odpadkov, da bi lahko za Evropsko komisijo¹⁹ pripravila poročilo o izvajanju uredbe o pošilkah odpadkov. Agencija od pristojnih institucij ni pridobivala podatkov o drugih nezakonitih dejanjih, povezanih z varovanjem okolja, ter podatkov iz okoljevarstvenih dovoljenj o obstoječih zmogljivostih za predelavo in odstranjevanje odpadkov, da bi lahko presojala uresničevanje načel samozadostnosti, prednosti predelave odpadkov pred odstranjevanjem in bližine.

Agencija ni razpolagala z vsemi potrebnimi podatki, da bi lahko ustrezno presojala pogoje za preklis soglasja, kot to predvideva osmi odstavek 9. člena uredbe o pošilkah odpadkov. Agencija vodi podatke o izdanih soglasjih za čezmejno pošiljanje odpadkov v računalniški aplikaciji (v nadaljevanju: baza podatkov o čezmejnem pošiljanju odpadkov), v katero ob izdaji soglasja uradniki vnesejo vse pomembne podatke iz izdanega soglasja²⁰. Baza podatkov o čezmejnem pošiljanju odpadkov je namenjena tudi spremljanju izvajanja soglasij, saj bi se vanjo morali vnašati tudi podatki o opravljenih pošilkah odpadkov iz transportnih dokumentov, po zaključku pošiljanja odpadkov pa tudi podatki iz potrdil obratov, ki so opravili odstranjevanje ali predelavo odpadkov. Agencija podatkov iz prejetih transportnih dokumentov v bazo podatkov o čezmejnem pošiljanju odpadkov ni vnašala sproti, ko jih je prejela, temveč naknadno zaradi priprave poročila o izvajanju uredbe o pošilkah odpadkov za Evropsko komisijo. Agencija zaradi opustitve takojšnjega vnosa podatkov iz transportnih dokumentov ni zagotovila sprotne razpoložljivosti celovitih in popolnih podatkov o izvajanju izdanih soglasij. Ocenili smo, da agencija zato ni imela ustreznega pregleda nad izvajanjem soglasij in ni zmanjšala tveganja, da se izdana soglasja ne bi izvajala v skladu s pogoji, na podlagi katerih so bila izdana, predvsem da ne bi bila presežena odobrena količina odpadkov v čezmejnih pošilkah.

Agencija je vračala predložena finančna jamstva prijaviteljem na podlagi njihove zahteve za vračilo. Po preveritvah prejetih transportnih dokumentov za opravljene čezmejne pošiljke odpadkov in potrdil o opravljenih postopkih odstranjevanja ali predelave odpadkov je od prijaviteljev zahtevala morebitne popravke oziroma dopolnitve sporočenih podatkov, preverjene podatke pa vnesla v bazo podatkov o čezmejnem pošiljanju odpadkov. V preverjenih postopkih smo ugotovili, da je agencija po odpravi neskladnosti finančna jamstva prijaviteljem vračala v 8 do 164 dneh, v povprečju pa 48 dni po poteku soglasja. Ocenili smo, da agencija zaradi opisane opustitve sprotne vnosa podatkov iz transportnih dokumentov in iz potrdil o odstranjevanju ali predelavi odpadkov ni zagotovila učinkovitega izvajanja osmega odstavka 6. člena uredbe o pošilkah odpadkov, ker prijaviteljem finančnih jamstev ni vračala takoj po opravljenem odstranjevanju ali predelavi odpadkov.

¹⁹ Obveznost priprave poročila določa drugi odstavek 51. člena uredbe o pošilkah odpadkov.

²⁰ Baza podatkov o čezmejnem pošiljanju odpadkov vsebuje naslednje podatke o izdanih soglasjih za pošiljke odpadkov: številko in datum prijave pošiljke odpadkov, naziv prijavitelja, datum in številko soglasja, klasifikacijsko številko in dovoljeno količino pošiljanja odpadkov, državo izvoza in/ali uvoza odpadkov, način transporta, datum pričetka in konca veljavnosti soglasja ter naziv prejemnika odpadkov.

Agencija ni pravočasno poročala Evropski komisiji o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov, saj ni zagotovila sprotnega vnosa podatkov o količinah uvoženih in izvoženih nevarnih ter drugih odpadkov, njihovi vrsti, značilnostih, državah izvora in ciljnih državah ter načinih odstranjevanja iz transportnih dokumentov pošiljk odpadkov, ki bi jih potrebovala za pripravo poročil, v bazo podatkov o čezmejnem pošiljanju odpadkov. Agencija zato v predpisanem roku ni pripravila predpisanih poročil o čezmejnem pošiljanju odpadkov za leto 2010. Predpisani poročili je agencija posredovala Evropski komisiji 26. 8. 2012 na podlagi dodatnega poziva.

Dela in naloge, ki so se nanašale na izvajanje uredbe o pošiljkah odpadkov, so na agenciji opravljali štirje zaposleni v Sektorju za ravnanje z odpadki. Dva zaposlena sta opravljala delo, povezano s čezmejnem pošiljanjem odpadkov polni delovni čas, dva pa sta opravljala tudi druga dela s področja ravnanja z odpadki. Prednost je bila vodenje upravnih postopkov izdaje soglasij, da bi bila ta lahko izdana v predpisanih rokih, sodelovanje s pristojnimi organi drugih držav pri pošiljanju odpadkov in odkrivanju nezakonitih pošiljk odpadkov ter priprava podatkov za inšpekcijske nadzore čezmejnih pošiljk odpadkov. Skupno število izdanih soglasij in na njihovi podlagi število pošiljk odpadkov²¹ se je leta 2011 v primerjavi z letom 2009 povečalo za 110 odstotkov, medtem ko se število zaposlenih na tem področju ni povečalo. Zaposleni, ki so opravljali dela in naloge pri čezmejnem pošiljanju odpadkov, niso ustrezno obvladovali celotnega procesa priprave in spremljanja izdanih soglasij ter niso mogli zagotoviti sprotnega pridobivanja in priprave drugih podatkov, ki bi bili potrebni za učinkovito izvajanje uredbe o pošiljkah odpadkov ter poročanje o njenem izvajanju.

Inšpektorat in carinska uprava sta načrtovala izvajanje nadzora čezmejnega pošiljanja odpadkov ob ugotavljanju in upoštevanju tveganj, pri čemer sta jih ocenjevala vsak posebej, zgolj na podlagi informacij iz dotlej opravljenih postopkov nadzora. Nadzor ni bil načrtovan celovito, saj ocena tveganja ni temeljila na popolnih podatkih, kot so skupna analiza trendov čezmejnega pošiljanja posameznih vrst odpadkov, upoštevanje posebnih tveganj držav izvora in ciljnih držav odpadkov ter zmogljivosti kapacitet predelave in odstranjevanja odpadkov v Republiki Sloveniji. Inšpektorat in carinska uprava sta zato izvajala predvsem izredne naključne nadzore čezmejnega pošiljanja odpadkov na transportnih poteh, ne pa tudi nadzorov, ki bi vključevali preveritev ustreznosti postopkov predelave ali odstranjevanja odpadkov. Policija ni načrtovala posebnih nadzorov čezmejnega pošiljanja odpadkov, temveč je nadzor čezmejnega pošiljanja odpadkov opravljala v okviru nadzorov ugotavljanja kaznivih dejanj, povezanih z varovanjem okolja in zagotavljanjem varnosti v prometu. Inšpektorat in carinska uprava sta večinoma spremljala ugotovitve opravljenih nadzorov in izrečenih sankcij, policija pa z ugotovitvami opravljenih nadzorov, ki se nanašajo na čezmejni promet z odpadki, ni razpolagala. Agencija ni zagotovila celovitega pregleda nad obravnavo in izrečenimi sankcijami ter nad zaključki postopkov ugotavljanja nezakonitih pošiljk odpadkov. Ocenili smo, da zato niso bile zagotovljene vse podlage za celovito spremljanje učinkov opravljenih nadzorov.

Ocenili smo, da pristojne institucije niso izvajale vseh predpisanih postopkov in niso zagotovile vseh podatkov za učinkovito izvajanje in spremljanje uredbe o pošiljkah odpadkov. Ministrstvo je moralo zato izdelati načrt aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, nosilcev izvedbe in rokov za izvedbo aktivnosti izdelave pregleda postopkov, ki jih morata opraviti agencija in inšpektorat za celovito izvajanje uredbe o pošiljkah

²¹ Na podlagi enega soglasja se lahko opravi tudi več kot 2.000 posameznih pošiljk odpadkov, za vsako pa je treba agenciji predložiti transportni dokument, ki ga mora ta vnesti v bazo podatkov o čezmejnem pošiljanju odpadkov.

odpadkov, opredeliti posamezne naloge in dejanja za izvedbo posameznega postopka, določiti povprečni čas izvedbe posameznih nalog in dejanj in glede na zahtevnost izvedbe posameznih postopkov določiti obseg in strokovne kvalifikacije potrebnih kadrovskih virov.

2.7.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo bo v spremembah in dopolnitvah uredbe o izvajanju uredbe o pošiljkah odpadkov določilo obveznost medsebojne izmenjave informacij med nadzornimi organi in agencijo. Za učinkovitejše sodelovanje agencije, carinske uprave, inšpektorata in policije pri spremljanju čezmejnih pošilk odpadkov in odkrivanju nezakonitih pošilk odpadkov je bil 30. 12. 2013 sklenjen dogovor o sodelovanju pri izvajanju nadzora nad pošiljanjem odpadkov prek meja²² (v nadaljevanju: dogovor). Dogovor opredeljuje natančnejše postopke medsebojnega sodelovanja agencije in nadzornih institucij za izvajanje nadzora, izdelavo skupne analize tveganj, načrtovanja nadzora in zbiranje ter izmenjavo podatkov in informacij za zagotavljanje skupnega usklajenega delovanja pri preprečevanju, odkrivanju, kaznovanju in nadzoru nezakonitih ravnanj pri čezmejnem pošiljanju odpadkov, carinska uprava pa mora na podlagi zaprosila inšpektorata pripraviti poročilo o izvozu ali uvozu pošilk odpadkov v ali iz tretjih držav. Podpisniki dogovora se bodo sestajali na rednih medsebojnih delovnih srečanjih, najmanj enkrat na leto.

Agencija bo izvedla naslednje aktivnosti:

- opredelitev izvajanja del in nalog pristojnega organa, in sicer:
 - določitev postopkov predhodne pisne prijave in soglasja (vodenje upravnih postopkov);
 - opredelitev postopka po izdaji soglasja;
 - zagotovitev hrambe dokumentacije in informacij;
 - določitev postopkov ugotavljanja nezakonitih pošilk in zavrnitve pošilk odpadkov;
 - sodelovanje z nadzornimi organi v Republiki Sloveniji in mednarodno sodelovanje;
- izvajanje del in nalog informatorja v skladu z uredbo o pošiljkah odpadkov;
- izvajanje del in nalog, povezanih z letnim poročanjem Evropski komisiji, Sekretariatu baselske konvencije.

Inšpektorat bo izvedel naslednje aktivnosti:

- razčlenitev delovnega procesa po fazah za:
 - izvedbo rednih pregledov;
 - izvedbo izrednih pregledov;
 - sodelovanje v skupnih akcijah nadzora;
 - obveščanje domačih in tujih nadzornih organov o odkritih nezakonitih pošiljkah;
 - izvajanje nalog nacionalne kontaktne točke v okviru organizacije IMPEL²³;
 - izvajanje nalog odgovorne osebe za medsebojno sodelovanje z državami članicami v skladu s 50. členom uredbe o pošiljkah odpadkov;
- časovno ovrednotenje posameznih faz za vse vrste nadzora;
- določitev števila, kvalifikacij in zahtevanega znanja kadrov za učinkovito izvajanje nadzora.

²² Št. 023-209/2013.

²³ Angl.: European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law.

Agencija in inšpektorat bosta do 31. 12. 2014 opredelila posamezne naloge in dejanja, ki jih morata opraviti za izvedbo posameznega predpisanega postopka, določila povprečni čas izvedbe posameznih nalog in dejanj v postopkih in na tej podlagi določila potreben obseg in zahtevane kvalifikacije kadrovskih virov glede na zahtevnost izvedbe posameznega postopka. Osebi, odgovorni za izvedbo aktivnosti, sta direktor Urada za varstvo okolja in narave na agenciji in direktor Inšpekcije za okolje in naravo na inšpektoratu.

2.7.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Opisani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Agencija in inšpektorat sta pripravila načrt aktivnosti za določitev nalog in dejanj, povprečnega časa ter obsega in kvalifikacij kadrovskih virov za izvedbo posameznih predpisanih postopkov čezmejnega pošiljanja odpadkov. Določila sta rok in osebi, odgovorni za izvedbo aktivnosti.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o čezmejnem pošiljanju odpadkov v obdobju od leta 2009 do leta 2011 izdelalo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo in okolje, verodostojno.

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

Ocenjujemo, da so ukrepi za odpravo nesmotnosti, opisanih v točkah 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.6 in 2.7, ki jih je sprejelo Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, *zadovoljivi*, saj je izdelalo načrte aktivnosti in določilo aktivnosti, roke ter osebe, odgovorne za izvedbo aktivnosti za:

- pripravo dopolnitev in sprememb Uredbe o odpadkih, ki se nanašajo na poročanje podrobnejših podatkov o obdelavi odpadkov, izvedbo analize čezmejnega prometa z odpadki in usmeritev za čezmejno pošiljanje odpadkov v operativnem programu ravnanja z odpadki;
- pripravo operativnega programa ravnanja z odpadki;
- izvedbo aktivnosti za pripravo sprememb in dopolnitev Uredbe o izvajanju Uredbe (ES) št. 1013/2006 o pošiljkah odpadkov, ki se nanašajo na:
 - pridobitev podatkov, potrebnih za izvedbo postopkov preverjanja temeljnih načel čezmejnega prometa z odpadki;
 - določitev kazni v čezmejnem prometu z odpadki;
- pripravo ter sprejem Pravilnika o podrobnejši vsebini in načinu vodenja registra varstva okolja;
- določitev nalog in dejanj, povprečnega časa in obsega izvedbe posameznih nalog in dejanj ter kvalifikacij kadrovskih virov za izvedbo predpisanih postopkov čezmejnega pošiljanja odpadkov.

Popravljalni ukrep, opisan v točki 2.5, ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je pričelo z urejanjem določanja velikosti in načina izrekanja kazni pri čezmejnem pošiljanju odpadkov, ni pa izkazalo izdelave načrta aktivnosti z opredelitvijo aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo aktivnosti določitve predloga kriterijev za izrekanje glob za prekrške, ki se nanašajo na kršenje Zakona o varstvu okolja in predpisov, sprejetih na njegovi podlagi, če so globe določene v razponih, ter predloga dopolnitve Zakona o varstvu okolja z izdelanimi kriteriji, da bi uredilo sistem določanja in način izrekanja učinkovitih kazni na področju okoljevarstva.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI

Nesmotrnosti, opisane v točki 2.5, za katere Ministrstvo za kmetijstvo in okolje ni v celoti izkazalo zadovoljiv ukrep, se nanašajo na odsotnost opredelitve kriterijev za določitev kazni v Zakonu o varstvu okolja in predpisih, določenih na podlagi Zakona o varstvu okolja, kadar so kazni določene v razponu; vse globe za prekrške na podlagi Zakona o varstvu okolja in prekrške po predpisih, sprejetih na podlagi Zakonu o varstvu okolja, je bilo zato mogoče izrehati le v velikosti najmanjše globe, kar ni dovoljevalo prilagoditve kazni obsegu kršitve.

Nesmotrnosti, ki niso bile zadovoljivo odpravljene v celoti, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je v odzivnem poročilu izkazalo *delno zadovoljiv ukrep* za odpravo nesmotnosti, opisanih v točki 2.5.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču²⁴ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije²⁵ kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

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

²⁴ Uradni list RS, 11/01, 109/12.

²⁵ Uradni list RS, št. 91/01.

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

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

